

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

Núm. 256

18 de junio de 2013

SUMARIO. Pág. 32286

SUMARIO

Páginas

5. PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS

530. Procurador del Común

PC/000003-01

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

32287

Fascículo Primero



5. PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS

530. Procurador del Común

PC/000003-01

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

PRESIDENCIA

La Mesa de las Cortes de Castilla y León, en su reunión del día 16 de mayo de 2013, ha conocido el Informe Anual correspondiente al año 2012 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León, y ha ordenado su publicación y su tramitación ante el Pleno de la Cámara.

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

En la sede de las Cortes de Castilla y León, a 16 de mayo de 2013.

LA SECRETARIA DE LAS CORTES DE CASTILLA Y LEÓN,
Fdo.: María Isabel Alonso Sánchez

LA PRESIDENTA DE LAS CORTES DE CASTILLA Y LEÓN,
Fdo.: María Josefa García Cirac



INFORME ANUAL

2012

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

DE LA ACTUACIÓN DEL PROCURADOR DEL COMÚN

PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS

ACTUACIONES DE OFICIO

SEGURIDAD Y SALUD LABORAL

PUNTO DE INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO

UNIONES DE HECHO Y PERMISOS

ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS

ZONAS DE BAÑO O PLAYAS FLUVIALES

SERVICIO DE EXTINCIÓN DE INCENDIOS

SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE

ESTADO DE CONSERVACIÓN DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE LEÓN

REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE VIVIENDAS VACÍAS Y FOMENTO DEL ALQUILER 49

VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA FINALIZADAS PENDIENTES DE VENTA O DE ARRENDAMIENTO

PROTECCIÓN DE LOS CIUDADANOS FRENTE A LOS DESAHUCIOS DE SUS VIVIENDAS HABITUALES

AYUDAS DE SUBSIDIACIÓN DE PRÉSTAMOS CONTENIDAS EN EL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA Y REHABILITACIÓN 2009-2012

SOLICITUDES DE LA RENTA BÁSICA DE EMANCIPACIÓN PRESENTADAS EN 2011

ACCESO A UNA VIVIENDA DE PROTECCIÓN PÚBLICA POR TITULARES DE OTRAS VIVIENDAS

FALTA DE ENTREGA DE VIVIENDAS PROTEGIDAS PROMOVIDAS POR LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA EN BÉJAR



TRÁNSITO DE VEHÍCULOS A MOTOR POR PISTAS FORESTALES

CONDICIONES DE ACCESIBILIDAD EN LOS CENTROS EDUCATIVOS

BIBLIOTECAS ESCOLARES

FIAMBRERAS EN LOS COMEDORES ESCOLARES

SECCIONES BILINGÜES EN CENTROS SOSTENIDOS CON FONDOS PÚBLICOS

ESCUELAS RURALES

AULAS PREFABRICADAS

TRANSFORMADOR DE ENERGÍA ELÉCTRICA

RESTAURACIÓN DE LA IGLESIA DE SAN LORENZO DE SAHAGÚN

ABANDONO DEL ENTORNO DEL CERRO DE SAN VICENTE

DERRUMBE DE LA ANTIGUA FORTALEZA DE CASTROTORAFE

PELIGRO DE DERRUMBE DE LA CASA DE LOS CARRAL

PRECIOS DE LOS ABONOS FAMILIARES PARA EL USO DE LAS INSTALACIONES DEL CENTRO DEPORTIVO RÍO ESGUEVA

LA SITUACIÓN DE LOS PUNTOS DE ENCUENTRO FAMILIAR

SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA: SERVICIOS FINANCIADOS POR LA ADMINISTRACIÓN

SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA: CENTROS OCUPACIONALES

IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA: EXENCIÓN PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

SANIDAD

ACTUACIONES A INSTANCIA DE PARTE

ÁREA A: FUNCIÓN PÚBLICA

1. FUNCIÓN PÚBLICA GENERAL

1.1. Supresión de paga extraordinaria de la mensualidad de diciembre de 2012 de los empleados públicos

1.2. Proceso selectivo en la Universidad de León para plazas de personal laboral fijo



- 1.3. Falta de resolución de procesos de funcionarización
- 1.4. Requisito de titulación para el acceso a puesto de jefe de servicio de extinción de incendios y salvamento del Ayuntamiento de Burgos
- 1.5. Movilidad por causas de salud a la categoría laboral de personal subalterno al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León
- 1.6. Convocatoria de concursos de traslados de empleados públicos
- 1.7. Derecho de información de los representantes sindicales

2. FUNCIÓN PÚBLICA DOCENTE

- 2.1. Funcionarios docentes en expectativa de destino
- 2.2. Derecho de información de Junta de personal funcionario docente no universitario
- 2.3. Comisiones de servicio para funcionarios de cuerpos docentes de la Administración educativa por el desempeño de cargos electos en corporaciones locales

3. FUNCIÓN PÚBLICA SANITARIA

- 3.1. Equivalencia de la superación de la prueba de acceso a la Universidad para mayores de 25 años con el título de Bachiller
- 3.2. Convocatorias de promoción interna temporal
- 3.3. Listas cero de enfermería de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León
- 3.4. Solicitud de cambio de puesto de trabajo por motivos de salud
- 3.5. Abono de complemento de carrera profesional

4. FUNCIÓN PÚBLICA POLICIAL

- 4.1. Límite máximo de edad de 33 años para tomar parte en las pruebas selectivas de acceso a los cuerpos de Policía Local
- 4.2. Denegación de solicitudes de días de permiso por asuntos propios

ÁREA B: RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES, BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES

1. RÉGIMEN JURÍDICO DE CORPORACIONES LOCALES

- 1.1. Expropiación forzosa
 - 1.1.1. Presunta ocupación de terrenos por obras
 - 1.1.2. Demora en la tramitación de expediente de justiprecio



- 1.1.3. Retraso en el abono del justiprecio
- 1.2. Responsabilidad patrimonial
 - 1.2.1. Daños por caídas en la vía pública
 - 1.2.2. Daños por deficiencias en mobiliario urbano
 - 1.2.3. Daños por deficiencias en la canalización de aguas pluviales
 - 1.2.4. Daños por el crecimiento de la vegetación
- 1.3. Contratación administrativa
 - 1.3.1. Acceso a expediente de contratación
 - 1.3.2. Nombramiento de asesor por interesado en expediente
 - 1.3.3. Adjudicación directa de contrato especial
 - 1.3.4. Forma de constitución de garantía por adjudicatario de contrato
- 1.4. Proyectos y ejecución de obras
 - 1.4.1. Disconformidad con ejecución de obras de pavimentación
 - 1.4.2. Sustitución de obras proyectadas en procedimiento de subvención
 - 1.4.3. Incumplimiento de rasantes previstas en instrumento urbanístico
 - 1.4.4. Disconformidad con obras de instalación de colector
 - 1.4.5. Daños causados durante la ejecución de una obra
- 1.5. Organización y funcionamiento
 - 1.5.1. Celebración de sesiones ordinarias de los órganos de gobierno
 - 1.5.2. Notificación de las convocatorias de sesiones
 - 1.5.3. Deber de abstención de los miembros de la Corporación
 - 1.5.4. Derecho a la información de los concejales
 - 1.5.5. Redacción y aprobación de actas de sesiones plenarias
 - 1.5.6. Formalización del libro de actas
- 1.6. Información y participación ciudadana
 - 1.6.1. Derecho de los ciudadanos a acceder a la información municipal



- 1.6.2. Derecho de participación
- 1.7. Otras cuestiones
 - 1.7.1. Distribución de subvenciones
 - 1.7.2. Nombramiento de Juez de Paz
 - 1.7.3. Secretaría de entidades locales menores
- 2. BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES
 - 2.1. Bienes de las entidades locales
 - 2.1.1. Protección y defensa
 - 2.1.2. Utilización de los bienes
 - 2.2. Servicios Municipales
 - 2.2.1. Alumbrado público
 - 2.2.2. Servicios funerarios
 - 2.2.3. Recogida de residuos
 - 2.2.4. Abastecimiento domiciliario de agua potable
 - 2.2.5. Saneamiento
 - 2.2.6. Pavimentación de vías públicas
 - 2.2.7. Otros servicios públicos

ÁREA C: FOMENTO

- 1. URBANISMO
 - 1.1. Planeamiento urbanístico
 - 1.2. Gestión urbanística
 - 1.2.1. Actuaciones aisladas
 - 1.2.2. Actuaciones integradas
 - 1.3. Intervención en el uso del suelo
 - 1.3.1. Licencias urbanísticas
 - 1.3.2. Fomento de la edificación, conservación y rehabilitación



1.3.3. Protección de la legalidad urbanística

1.4. Información urbanística y participación social

2. OBRAS PÚBLICAS

2.1. Ejecución de obra pública

2.2. Expropiación forzosa

2.3. Reclamación de daños

2.4. Conservación y mantenimiento

3. VIVIENDA

3.1. Viviendas de protección pública

3.1.1. Promoción de viviendas de protección pública

3.1.2. Adjudicación de viviendas protección pública y pago de su precio

3.1.3. Deficiencias en viviendas de protección pública

3.1.4. Infracciones y sanciones

3.2. Viviendas no sometidas a regímenes de protección pública

3.3. Ayudas económicas

3.3.1. Ayudas a la adquisición de viviendas

3.3.2. Ayudas al alquiler

3.3.3. Ayudas a la rehabilitación

4. TRANSPORTES

4.1. Transporte de viajeros por carretera

4.2. Transporte ferroviario

4.3. Transporte de mercancías

5. COMUNICACIONES Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

5.1. Servicio telefónico e internet

5.2. Servicio postal

5.3. Televisión y medios de comunicación social



ÁREA D: MEDIO AMBIENTE

1. CALIDAD AMBIENTAL

1.1. Actividades sujetas a la normativa de prevención ambiental

1.1.1. Establecimientos de ocio

1.1.2. Instalaciones agropecuarias

1.1.3. Actividades mineras

1.1.4. Actividades industriales

1.1.5. Actividades comerciales y de servicios

1.1.6. Varios

1.2. Infraestructuras ambientales

1.2.1. Infraestructuras de abastecimiento de agua

1.2.2. Infraestructuras para la depuración de aguas residuales

1.2.3. Infraestructuras para el tratamiento de residuos

1.3. Defensa de las márgenes de los ríos

2. MEDIO NATURAL

2.1. Defensa del Medio Natural

2.1.1. Montes y terrenos forestales

2.1.2. Vías pecuarias

2.2. Caza

3. INFORMACIÓN AMBIENTAL

ÁREA E: EDUCACIÓN

1. ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA

1.1. Edificios e instalaciones

1.2. Servicio de transporte escolar

1.3. Becas y ayudas al estudio

1.4. Recursos complementarios de los centros educativos



2. ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

3. OTRAS ENSEÑANZAS

4. EDUCACIÓN ESPECIAL

4.1. Recursos personales y materiales

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

ÁREA F: CULTURA, TURISMO Y DEPORTES

1. CULTURA

1.1. Protección y conservación de Bienes de Interés Cultural

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

2. DEPORTES

ÁREA G: INDUSTRIA, COMERCIO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

1. INDUSTRIA

1.1. Instalaciones de energía eléctrica

1.1.1. Acceso al suministro

1.1.2. Deficiencias en la calidad del suministro

1.1.3. Expropiaciones para instalaciones eléctricas

1.2. Inspección técnica de vehículos (ITV)

2. COMERCIO

3. EMPLEO

3.1. Acciones formativas

3.2. Subvenciones

4. PRESTACIONES Y AYUDAS SOCIALES

4.1. Renta garantizada de ciudadanía

4.2. Pensiones no contributivas

4.3. Ayudas de emergencia social



ÁREA H: AGRICULTURA Y GANADERÍA

1. DESARROLLO RURAL

- 1.1. Concentración parcelaria
- 1.2. Obras y regadíos

2. SANIDAD ANIMAL

3. POLÍTICA AGRARIA COMUNITARIA

- 3.1. Ayudas agrícolas
- 3.2. Ayudas ganaderas

4. ANIMALES DE COMPAÑÍA

ÁREA I: FAMILIA, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y JUVENTUD

1. FAMILIA

- 1.1. Personas mayores
 - 1.1.1. Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia
 - 1.1.2. Atención residencial
 - 1.1.3. Servicios sociales de carácter no residencial
- 1.2. Menores
 - 1.2.1. Protección jurídica de la infancia
 - 1.2.2. Protección contra el maltrato infantil
 - 1.2.3. Protección de los derechos de los progenitores en el ámbito educativo
- 1.3. Prestaciones a la familia
- 1.4. Conciliación de la vida familiar y laboral
 - 1.4.1. Escuelas de educación infantil
 - 1.4.2. Programas de conciliación de la vida familiar, escolar y laboral

2. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

- 2.1. Personas con discapacidad
 - 2.1.1. Grado de discapacidad



- 2.1.2. Centros de atención a personas con discapacidad
- 2.1.3. Ayudas
- 2.1.4. Empleo de las personas con discapacidad
- 2.1.5. Pensiones
- 2.1.6. Barreras
- 2.1.7. Actuación sanitaria y rehabilitación
- 2.2. Salud Mental
 - 2.2.1. Tratamiento de las personas en situación de abandono sociosanitario
 - 2.2.2. La libre elección de especialista en psiquiatría
- 2.3. Minorías étnicas

3. ASISTENCIA A PERSONAS CON DROGODEPENDENCIA

4. LIMITACIÓN DE LA VENTA Y CONSUMO DE ALCOHOL Y TABACO

ÁREA J: SANIDAD Y CONSUMO

1. SANIDAD

- 1.1. Protección de la salud
 - 1.1.1. Práctica profesional
 - 1.1.2. Financiación de gastos sanitarios
- 1.2. Derechos y deberes de los usuarios
 - 1.2.1. Intimidad y confidencialidad. Acceso a la historia clínica

2. CONSUMO

ÁREA K: JUSTICIA

1. FUNCIONAMIENTO DE ÓRGANOS JUDICIALES

- 1.1. Irregularidades y retrasos
- 1.2. Ejecución de resoluciones judiciales
- 1.3. Disconformidad con resoluciones judiciales

2. ABOGADOS, COLEGIOS DE ABOGADOS Y JUSTICIA GRATUITA



3. ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA

4. REGISTROS CIVIL Y DE LA PROPIEDAD

ÁREA L: INTERIOR, EXTRANJERÍA Y EMIGRACIÓN

1. INTERIOR

1.1. Tráfico y seguridad vial

1.1.1. Expedientes sancionadores en materia de tráfico

1.1.2. Entrada y salida de vehículos. Vados

1.1.3. Ordenación del tráfico y seguridad vial

1.2. Seguridad ciudadana

1.3. Protección Civil

1.4. Juegos y espectáculos

1.4.1. Juego

1.4.2. Espectáculos

2. INMIGRACIÓN

3. RECONOCIMIENTO DE DERECHOS A LAS PERSONAS REPRESALIADAS DURANTE LA GUERRA CIVIL Y LA DICTADURA

ÁREA M: HACIENDA

1. IMPUESTOS AUTONÓMICOS

1.1. Impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos

1.2. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

2. RECURSOS DE LAS HACIENDAS LOCALES

2.1. Impuestos

2.1.1. Impuesto sobre bienes inmuebles

2.1.2. Impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica

2.1.3. Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana



2.2. Tasas

2.2.1. Tasa por la prestación del servicio de suministro de agua potable

2.2.2. Tasa por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos

2.2.3. Tasa por la prestación del servicio de saneamiento y depuración de aguas residuales

2.3. Contribuciones especiales

COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON EL PROCURADOR DEL COMÚN

CONSIDERACIONES GENERALES

ESTADÍSTICAS

Atención al ciudadano

Estadística quejas 2012

Estadística territorial

Estadística sociológica

Estadística de tramitación

Resoluciones dictadas durante 2012

Estadística comparativa

ANEXO. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE 2012

Informe sobre el cumplimiento del presupuesto

Liquidación del presupuesto de ingresos

Liquidación del presupuesto de gastos



INTRODUCCIÓN

La ley 2/1994 de nueve de marzo, que regula la institución del Procurador del Común, impone a la Institución la elaboración y presentación ante las Cortes de Castilla y León de un informe de la actividad desarrollada durante el año en el que han de constar el número y clase de las quejas recibidas y de los expedientes iniciados de oficio, las quejas rechazadas, las que están en tramitación y las ya investigadas con el resultado obtenido, así como las causas que dieron lugar a ellas. Además, incluirá un Anexo en el que se hará constar la liquidación del Presupuesto anual. Pues bien, aquí se presenta el informe correspondiente al año 2012 y en él se dan a conocer a la cámara legislativa, y a través de ella, a las Administraciones Públicas y a toda la ciudadanía de la Comunidad, las actuaciones que la Institución ha realizado.

Su finalidad, por tanto, es cumplir un mandato legal, pero también es el modo de resumir y documentar la actividad que ha desplegado el Procurador del Común a lo largo del año y de dar a conocer su actuación supervisora de la actividad de las Administraciones de Castilla y León.

Durante el año 2012 la Institución recibió 4264 quejas de los ciudadanos motivadas por la presunta vulneración de sus derechos constitucionales o estatutarios por parte de las distintas Administraciones regionales. A ellas han de sumarse otras 39 actuaciones de oficio que la Institución inició ante posibles vulneraciones de los derechos de los ciudadanos de Castilla y León. Con ello, los expedientes tramitados por el Procurador del Común durante el año ascendieron a 4303, el mayor número, en términos absolutos, desde que comenzó a funcionar la Institución. No obstante, es de justicia señalar que la actividad ha sido similar a la de años anteriores, pues el incremento de quejas mencionado ha tenido su origen en tres conflictos concretos derivados del descontento de la ciudadanía con decisiones de la administración sobre la supresión de los servicios de urgencias nocturnas rurales, la instalación de un tanatorio o el establecimiento de una tasa para el tratamiento de aguas residuales.

La enumeración y descripción de las quejas, agrupadas atendiendo a las áreas en que se estructura la actividad de la institución, pone de manifiesto los aspectos materiales y estadísticos (número, materia, tipo, procedencia, forma de presentación, etc.) del trabajo realizado durante el año. El estudio de los problemas derivados de las quejas; las razones, los argumentos, las consideraciones y las valoraciones que se extraen de su tramitación; y, en fin, las resoluciones y recomendaciones dirigidas a las Administraciones Públicas a la vista de la información obtenida, reflejan los aspectos sustantivos del trabajo realizado.

Atendiendo a las áreas temáticas en las que se estructura la Institución la distribución de las quejas presenta las siguientes características. En primer lugar, y con carácter general, la distribución de las quejas no ha sido muy diferente a la de años anteriores. En segundo lugar, ha de destacarse el sustancial incremento de quejas que ha experimentado el área de Familia e Igualdad de oportunidades con motivo de los recortes presupuestarios derivados de la crisis económica. En tercer lugar, aunque las áreas de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo y Hacienda han experimentado un notable crecimiento de quejas en términos absolutos, el número y el tipo de conflictos ha sido muy similares a los de años anteriores.



Por último, se ha apreciado un notable descenso en las quejas relativas a Cultura, Turismo y Deportes, y, en menor medida, en las quejas relativas a las áreas de Interior, Extranjería y Emigración y de Agricultura y Ganadería.

Así mismo, el informe evidencia el grado de colaboración que durante el año han tenido las Administraciones supervisadas por el Procurador del Común, tanto en lo que se refiere a la información que les ha sido requerida, como a la contestación y aceptación de nuestras resoluciones y recomendaciones. En general el grado de colaboración sigue siendo aceptable, pero se constata una vez más que las Administraciones requeridas no responden siempre con la diligencia necesaria y, a veces, proporcionan una información inadecuada o insuficiente, olvidando que eso, además de no facilitar el trabajo de la institución, va en detrimento del servicio público que se presta a los ciudadanos. En todo caso el informe incluye una relación detallada de las Administraciones que han incumplido sus deberes legales de colaboración con el Procurador del Común.

Sirvan, en consecuencia, las páginas de este informe anual para que las Cortes de Castilla y León y el resto de las instituciones de la Comunidad conozcan y valoren el trabajo realizado por el Procurador del Común, pero sirvan también para recordar a todos los castellanos y leoneses la disposición de la institución a prestarles apoyo y ayuda en la tutela y defensa de sus derechos frente a la Administración.

Por lo demás, es preciso recordar que durante el año 2012 se ha continuado manteniendo una relación personal y directa de la Institución con los ciudadanos celebrando cerca de 900 entrevistas personales en la sede de la Institución y en las visitas que se realizan periódicamente a las capitales de provincia y a otras ciudades de la Comunidad para atender a las personas que así lo requieren. Del mismo modo, el Procurador del Común y el resto de las personas que integran su equipo han participado en diferentes reuniones, actos, jornadas y eventos en los que ha sido requerida su presencia.

La difusión de este Informe se completará poniéndolo a disposición de la ciudadanía en la página *web* institucional y mediante la edición de una Revista divulgativa que resumirá la actividad más destacada del Procurador del Común durante el período.

Por último, y como no podía ser de otro modo, quede aquí constancia de nuestro agradecimiento a todas las personas e instituciones que a lo largo del año han prestado colaboración y apoyo al Procurador del Común, y en particular, a los medios de comunicación, siempre atentos a la actividad de la institución y a su difusión en la Comunidad.



ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Un año más el Procurador del Común y su equipo han tomado parte en diversas actividades de las que pasamos a reseñar algunas de las más relevantes.

1. XXVII JORNADAS DE COORDINACIÓN DE DEFENSORES DEL PUEBLO

La oficina del Procurador del Común, representada por su titular y por miembros de su equipo, acudió a la convocatoria realizada por el Justicia de Aragón para celebrar las Jornadas de coordinación que llevaban como título "Protección de las personas con enfermedad mental". Tuvieron lugar en Zaragoza los días 19 y 20 junio.

En ellas se debatió el trabajo llevado a cabo en los Talleres preparatorios:

Taller I: "Tratamiento penal, procesal y penitenciario del enfermo mental". Celebrado en Madrid en la oficina del Defensor del Pueblo el día 9 de febrero 2012.

Taller II: "Tratamientos obligatorios a los enfermos mentales". Celebrado en Sevilla el día 15 de marzo de 2012 en la sede del Defensor del Pueblo Andaluz.

Taller III: "Enfermedad mental y colectivos especiales de jóvenes y medidas generales" en Vitoria y organizado y coordinado por el Ararteko, tuvo lugar el día 23 de marzo de 2012.

2. ACTIVIDADES RESEÑABLES

- 9 de enero de 2012: Reportaje en Televisión de León sobre la nueva sede del Procurador del Común. Asiste D. Javier Amoedo y los arquitectos directores de la obra.

- 9 de enero de 2012: Onda Cero León realizó una entrevista telefónica al Procurador del Común.

- 10 de enero 2012: las cadenas radiofónicas Onda Cero Salamanca, Ser Zamora, Ser Ávila y Cope León realizaron entrevistas a D. Javier Amoedo, titular de la Institución.

- 16 de enero de 2012: el Procurador del Común acudió a Valladolid a la toma de posesión de D. Ramiro Ruiz Medrano, como Delegado del Gobierno en Castilla y León.

- 20 de enero de 2012: el titular de la Institución asistió a la celebración de San Raimundo de Peñafort en la Facultad de Derecho de León.

- 25 de enero de 2012: D. Javier Amoedo acudió a la conferencia de la Defensora del Pueblo (e.f.), Dña. María Luisa Cava de Llano. Esta se pronunció en Madrid en el marco de los llamados Foros de la Nueva Sociedad, organizados por Nueva Economía Forum.

- 3 de febrero de 2012: En esta fecha tuvo lugar en el Centro Riojano de Madrid una reunión de Ombudsman autonómicos a la que asistió D. Javier Amoedo.

- 8 de febrero de 2012: en el marco del Programa Filandón de TV Castilla y León se realizó una entrevista al Procurador del Común.

- 13 de febrero de 2012: D. Javier Amoedo acudió a la toma de posesión de D. Juan Carlos Suárez Quiñones como Subdelegado del Gobierno en León.



- 24 de febrero de 2012: el Procurador del Común acudió a la Conmemoración del XXIX Aniversario del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. En el marco de este acto se entregó la Medalla de Oro del Parlamento a las Cortes Generales del Reino de España, en conmemoración del Bicentenario de la promulgación de la Constitución de Cádiz de 1812.
- 29 de febrero de 2012: D. Javier Amoedo acudió al Pleno del Consejo Consultivo que tuvo lugar en el Salón de Plenos de la Diputación de Zamora con el fin de aprobar la Memoria del año 2011.
- 6 de marzo de 2012: Asimismo el titular de la Institución acudió a la toma de posesión de los vocales del Consejo Consultivo que tuvo lugar en Valladolid, concretamente en la sede de la Presidencia de la Junta de Castilla y León.
- 9 de marzo de 2012: el Procurador del Común asistió a la imposición de la Cruz Distinguida de 1ª Clase de la Orden de San Raimundo de Peñafort a D. Manuel García Prada, Presidente de la Audiencia Provincial de León.
- 20 de marzo de 2012: D. Javier Amoedo acompañó a D. Mario Amilivia en su toma de posesión como Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León. El acto tuvo lugar en el Salón de Plenos de la Excm. Diputación Provincial de Zamora.
- 21 de marzo de 2012: el titular de la Institución participó en la lectura del Manifiesto en pro de los derechos de las personas con síndrome de Down en el Aula Mergelina de la Facultad de Derecho de Valladolid. El acto fue organizado por Down Castilla y León.
- 28 de marzo de 2012: La Institución, representada por su titular, acudió a la toma de posesión de D. Jesús Jaime Encabo Terry como Presidente del Consejo de Cuentas de Castilla y León.
- 30 de marzo de 2012: La agencia EFE realizó una entrevista a D. Javier Amoedo Conde en la sede la Institución en León.
- 2 de abril de 2012: El Norte de Castilla entrevistó al Procurador del Común en la sede.
- 10 de abril de 2012: D. Javier Amoedo Conde tomó posesión como Procurador del Común en las Cortes de Castilla y León, en su segundo mandato.
- 13 de abril de 2012: El Procurador es entrevistado en la Institución por la Crónica de León.
- 18 de abril de 2012: Tiene lugar el acto conmemorativo del XX Aniversario de la creación de la Academia Básica del Aire y al mismo acudió D. Javier Amoedo.
- 19 de abril de 2012: El Procurador del Común acudió a la toma de posesión del Rector de la Universidad de León, José Ángel Hermida.
- 20 de abril de 2012: En esta fecha tuvo lugar la entrega de los Premios Castilla y León en su edición de 2011. El acto se celebró en la Sala de Cámara del Centro Cultural Miguel Delibes de Valladolid y a él asistió el Procurador del Común.
- 20 de abril de 2012: La agencia ICAL realizó una entrevista a D. Javier Amoedo en la sede de la Institución.



- 26 de abril de 2012: El Procurador acude a los actos organizados por la Universidad de León con motivo de la festividad de San Isidoro.
- 29 de abril de 2012: La Real Basílica de San Isidoro acogió la llamada Ceremonia de Las Cabezadas y su Misa solemne. A ella acudió el Procurador del Común.
- 22 de mayo de 2012: S.A.R. la Reina Dña. Sofía presidió la inauguración de la exposición “Monacatus” en el marco de la correspondiente edición de “Las Edades del Hombre”. Al Monasterio de San Salvador de Oña, donde tuvo lugar, se trasladó D. Javier Amoedo.
- 24 de mayo de 2012: El recinto “Feria de Valladolid” acogió la VIII Bienal de Restauración y Gestión del Patrimonio ARPA 2012. A su inauguración acudió D. Javier Amoedo Conde.
- 26 de mayo de 2012: El Procurador del Común quiso acompañar a D. José Sánchez Carralero en el almuerzo conmemorativo de su elección como Leonés del Año. El acto tuvo lugar en el Hostal de San Marcos de León.
- 2 de junio de 2012: SS.MM. D. Juan Carlos y Dña. Sofía presidieron el Homenaje a la Bandera y a los Caídos que tuvo lugar en la Plaza Mayor de Valladolid con motivo de la Semana de las Fuerzas Armadas. La Institución estuvo representada por su titular. El día anterior había acudido al izado de bandera en la plaza de San Marcos de León.
- 19 de junio de 2012: Varios asesores de la Institución acudieron a la Jornada sobre el Reglamento de Valoración de la Ley del Suelo organizada por el Colegio de Arquitectos de León en colaboración con el Ayuntamiento de León.
- 22 y 25 de junio de 2012: Durante estas fechas tuvo lugar la visita institucional de D. Javier Amoedo a dos centros de APROME en León y Valladolid respectivamente. Personal de la Institución ha realizado visitas a diversos puntos de encuentro en toda Castilla y León.
- 23 de julio de 2012: El Procurador del Común acudió a la toma de posesión de Dña. Soledad Becerril Bustamente como Defensora del Pueblo.
- 6 de agosto de 2012: El Mundo Valladolid realizó una entrevista telefónica a D. Javier Amoedo Conde.
- 3 de septiembre de 2012: El Secretario General de la Institución, D. Miguel Lobato Gómez, acudió en representación de ésta a la Casa del Cordón en Burgos para apoyar la candidatura de Burgos como “Ciudad Europea Accesible 2013” en el marco del evento Ciudades amables con la discapacidad: “En marcha hacia la accesibilidad universal”.
- 19 de septiembre de 2012: S.M. la Reina Dña. Sofía presidió la inauguración del Palacio de Congresos y Auditorio Fórum Evolución. Al acto acudió el Procurador del Común.
- 20 de septiembre de 2012: D. Javier Amoedo acudió a la apertura solemne del Curso Académico de las Universidades de Castilla y León 2012-2013 que tuvo lugar en la Catedral de Palencia.
- 25 de septiembre de 2012: En esta fecha el Procurador del Común defendió el Informe Anual 2011 en el Pleno de las Cortes. El mismo había sido publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León el día 15 de junio de 2012.



- 26 de septiembre de 2012: TV Castilla y León realizó una entrevista a D. Javier Amoedo.
- 30 de septiembre de 2012: Como cada año, el Procurador del Común asistió a la Ceremonia del Foro u Oferta con la participación de “Las Cantaderas” en la Catedral de León.
- 9 de octubre de 2012: El titular de la Institución asistió a la reunión del Jurado del VII Premio Diario de León al Desarrollo Social de los Valores Humanos.
- 18 de octubre de 2012: D. Javier Amoedo acudió a la apertura del Año Judicial que tuvo lugar en la Sede del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Burgos.
- 24 a 26 de octubre de 2012: La Institución, representada por su titular, participó en la XVII Asamblea General Ordinaria de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) en San José de Costa Rica.
- 6 de noviembre de 2012: D. Javier Amoedo acudió a la Entrega de las Medallas al Mérito de la Policía Local y al Mérito de la Protección Ciudadana que tuvo lugar en el Teatro Principal de Palencia.
- 7 de noviembre de 2012: El Procurador del Común acudió a interesarse personalmente por la situación de la casa conocida como “Las Carralas” en la localidad berciana de Villar de los Barrios.
- 8 de noviembre de 2012: El titular de la Institución acudió a la Entrega del VII Premio Diario de León al Desarrollo Social y de los Valores Humanos que tuvo lugar en el Hostal de San Marcos en León. El almuerzo fue presidido por D. Juan Vicente Herrera.
- 12 de noviembre de 2012: D. Javier Amoedo asistió a la inauguración de las nuevas instalaciones del Centro de Investigación de Discapacidades Físicas CIDIF y la ampliación del centro de fisioterapia de Aspaym en Valladolid.
- 13 de noviembre de 2012: En esta fecha tuvo lugar la firma del Convenio para la cesión de sedes entre el Consejo Consultivo y el Procurador del Común de Castilla y León.
- 13 de noviembre de 2012: El programa de Televisión Castilla y León, “La entrevista de la ocho en Zamora” realizó una entrevista a D. Javier Amoedo Conde.
- 15 de noviembre de 2012: El titular de la Institución participó en el VIII Congreso de CERMIS autonómicos que llevaba por lema en esta ocasión “Repensar el activismo. El futuro del movimiento social de la discapacidad”.
- 20 de noviembre de 2012: Personal del Procurador del Común acudió a la I Jornada sobre la Administración local y la función consultiva que tuvo lugar en Zamora en la sede del Consejo Consultivo de Castilla y León.
- 20 de noviembre de 2012: El Procurador del Común, D. Javier Amoedo, asistió a la presentación del Pacto de la Infancia presentado por la Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades y clausurado por D. Juan Vicente Herrera.
- 30 de diciembre de 2012: La Institución, representada por uno de sus asesores, acudió a las III Jornadas sobre TDAH participando en la Mesa sobre “Protocolo de Coordinación del TDAH entre Sanidad y Educación”.



DE LA ACTUACIÓN DEL PROCURADOR DEL COMÚN

De acuerdo con las funciones encomendadas al Procurador del Común por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, modificada por la Ley 11/2001 de 22 de noviembre, se ha estructurado la actuación del mismo relativa a la protección y defensa de los Derechos de los ciudadanos en los siguientes apartados:

- **ACTUACIONES DE OFICIO**

- **ACTUACIONES A INSTANCIA DE PARTE:**

- Área A: Función Pública
- Área B: Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, Bienes y Servicios municipales
- Área C: Fomento
- Área D: Medio Ambiente
- Área E: Educación
- Área F: Cultura, Turismo y Deportes
- Área G: Industria, Comercio, Empleo y Seguridad Social
- Área H: Agricultura y Ganadería
- Área I: Familia, Igualdad de Oportunidades y Juventud
- Área J: Sanidad y Consumo
- Área K: Justicia
- Área L: Interior, Extranjería y Emigración
- Área M: Hacienda

PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS

ACTUACIONES DE OFICIO

La institución del Procurador del Común ha tramitado de oficio 39 expedientes durante el año 2012.

Dichos expedientes tienen por objeto cuestiones que se han suscitado durante dicho año, respondiendo a problemáticas concretas planteadas durante el mismo.



ACTUACIONES DE OFICIO 2012

SEGURIDAD Y SALUD LABORAL

El expediente **20120505** se tramitó ante la supuesta vulneración de la normativa que establece las disposiciones mínimas de seguridad y salud laboral en el Complejo Asistencial de Salamanca, vulneración debida, entre otras cuestiones, a la obstaculización de las salidas de emergencia. En concreto, ha de citarse la salida próxima a la cocina, donde tuvo lugar un incendio el mes de diciembre de 2011, aunque no hubo que lamentar daños graves.

Según se publicó en La Gaceta Regional de Salamanca del día 7 de febrero de 2012, la problemática de prevención de riesgos laborales existente en el hospital era conocida por la Gerencia de Salud de Área de Salamanca, puesto que la organización sindical UGT había presentado una denuncia exponiendo los problemas.

Con la finalidad de obtener información sobre el asunto solicitamos información a la Consejería de Sanidad acerca de las siguientes cuestiones:

1.- Copia de las denuncias o reclamaciones presentadas acerca del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales en el Hospital Clínico de Salamanca.

2.- Copia, en su caso, de las actuaciones de la Inspección de Trabajo relativas al cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales en el Hospital Clínico de Salamanca.

3.- Indicación, en su caso, de las medidas adoptadas por la Administración sanitaria para dar satisfacción a los hipotéticos requerimientos formulados por la Inspección de Trabajo.

4.- Indicación de las actuaciones desarrolladas por la Gerencia de Salud de Área de Salamanca en atención a la denuncia presentada el pasado 18 de enero por el sindicato UGT.

En la respuesta a nuestra petición de información, la Consejería de Sanidad informó que se habían presentado dos escritos acerca de la problemática objeto de la actuación de oficio por CCOO y UGT, no constando ninguna actuación de la inspección de trabajo al respecto.

Según se indicaba en el informe, las actuaciones desarrolladas por la Gerencia de Área de Salamanca en atención a las denuncias presentadas fueron las siguientes:

- Comunicación a los delegados de prevención de forma oral en el comité de seguridad y salud celebrado de forma ordinaria al día siguiente del suceso.
- Comprobación del mantenimiento preventivo previo al incendio y de las reparaciones realizadas, que fueron las correctas.
- Evaluación de los daños producidos por el incendio, presupuesto y orden de corrección de las anomalías encontradas.
- Retirada de los objetos que estaban presentes en posibles vías de evacuación, teniendo en cuenta que las condiciones de prevención de incendios de 1982 y 1996, así



como el Código Técnico de la Edificación no son aplicables al caso, aunque sí se mantiene la intención de adaptarse lo más posible a la normativa actual.

- Se ha dado orden de revisión y adaptación del plan de autoprotección en la planta de cocina del hospital clínico que ya está concluido y del que se ha informado de las deficiencias observadas, para que sean subsanadas en el menor tiempo posible.

Finalmente, el informe precisaba, ante las informaciones aparecidas en la prensa, que la vía de evacuación de las cocinas es directamente a la calle a través de una salida situada en la propia cocina y que las luminarias de emergencia de la cocina quedaron funcionando correctamente en el incendio mientras tuvo lugar el mismo.

A tenor del contenido del informe, concluimos que la Administración había adoptado las medidas oportunas para dar solución a la problemática objeto de la actuación de oficio y, en consecuencia, se procedió al archivo del expediente.

PUNTO DE INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO

El expediente **20121603** fue iniciado tras conocer (Diario de León, lunes 30 de julio de 2012) que la junta de personal funcionario de la Delegación Territorial de León había denunciado mediante un escrito el perjuicio que estaba ocasionando a los ciudadanos el cierre del punto de información y atención al ciudadano de Ponferrada.

Con la finalidad de obtener información sobre la problemática descrita, solicitamos a la Consejería de Hacienda que nos proporcionase información acerca del estado de las siguientes cuestiones:

- 1.- Veracidad del cierre del punto de atención e información al ciudadano de Ponferrada.
- 2.- Indicación, en su caso, del carácter provisional o definitivo del cierre. Si tuviera naturaleza provisional, información acerca de la fecha prevista de reapertura del punto.
- 3.- Asimismo, en el caso de cierre del punto, indicación de las alternativas adoptadas en lo concerniente a los servicios de información a los ciudadanos y de registro de escritos y documentos.
- 4.- Indicación de los puestos de trabajo previstos en el punto de atención e información al ciudadano de Ponferrada en la nueva relación de puestos de trabajo de servicios periféricos de la Consejería de Hacienda.

En la respuesta remitida por la Viceconsejería de Función Pública y Modernización a nuestra petición de información, se informó lo siguiente:

“Primero. Que en la relación de puestos de trabajo del punto de información y atención al ciudadano de Ponferrada, existen tres puestos, de los cuales, según información emitida por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, dos sufrían una situación de falta de cobertura frecuente debido a la baja por enfermedad de sus titulares y una tercera disfrutaba de permiso sindical tres días a la semana, ejerciendo permiso vacacional en el periodo comprendido entre los días 20 de julio y 13 de agosto.

Segundo. La conjunción de las citadas circunstancias determinó el cierre temporal de la oficina de registro de Ponferrada entre los días 20 de julio y 13 de agosto, garantizándose en todo momento la cobertura de las necesidades de información y de registro de documentos



a través de la sección agraria comarcal, situada en el mismo edificio, con la oportuna señalización para los ciudadanos. Esta sección, dada la problemática existente con los empleados públicos titulares de los puestos de trabajo del punto de información y atención al ciudadano ha estado prestando apoyo y colaboración a la mencionada oficina.

Tercero. No se tiene constancia de la presentación de queja alguna por los ciudadanos al respecto de esta cuestión en el sistema de quejas y sugerencias coordinado por la Dirección General de Atención al Ciudadano, Calidad y Modernización”.

Visto el informe remitido por la Consejería de Hacienda, y tras considerar que el cierre del punto de información y atención al ciudadano de Ponferrada tuvo un carácter extraordinario y provisional y que las funciones de información y registro estaban garantizadas a los ciudadanos a través de la Sección Agraria Comarcal, no constando la presentación de quejas o reclamaciones por los ciudadanos, se acordó el archivo del expediente.

UNIONES DE HECHO Y PERMISOS

La actuación de oficio que dio lugar al expediente **20121657** tuvo su origen tras tener conocimiento (Diario Palentino de 17 de julio de 2012) de una denuncia presentada por la junta de personal del Área de Salud de Palencia ante la Gerencia de Salud de Área de Palencia en la que se ponía de manifiesto que dicha Gerencia de Salud atentaba contra los derechos de los trabajadores que habían formalizado sus uniones como pareja de hecho.

Al parecer, según se indicaba en un documento elaborado por la citada junta de personal, la discriminación se centraba en el régimen de permisos por hospitalización o enfermedad para los familiares de parejas de hecho, ya que la citada Gerencia, al contrario que el criterio que se estaba siguiendo por la propia Junta de Castilla y León con los diferentes tipos de empleados públicos al servicio de la Administración autonómica, estaba aplicando un trato distinto a los interesados, dependiendo de que se tratase de uniones matrimoniales o de uniones de hecho.

Acordado el inicio de la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a la Consejería de Sanidad en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de la actuación de oficio.

En atención a nuestra petición de información se remitió por la mencionada Consejería el pertinente informe en el cual se hacía constar lo siguiente:

«Primero. El régimen de vacaciones y permisos del personal estatutario que presta servicios en las instituciones sanitarias dependientes de la Gerencia Regional de Salud está regulado en el Acuerdo 38/2004, de 25 de marzo (BOCyL de 31 de marzo de 2004).

En el caso planteado sería de aplicación el punto 16 del apartado D, permisos retribuidos, “Fallecimiento, internamiento hospitalario, accidente o enfermedad grave de un familiar”, que reconoce el derecho a los días señalados para dos tipos de supuestos: El primero, para el permiso por razón de matrimonio, reconociendo la existencia de un vínculo matrimonial o de pareja de hecho y el segundo, para el resto de permisos en el que se requiere la existencia de un vínculo familiar por consanguinidad o afinidad.

Segundo. El art. 9.3 de la Orden FAM/1597/2008, de 22 de agosto, por la que se regula el funcionamiento del registro de uniones de hecho de Castilla y León, dispone, respecto



a los efectos de la inscripción, que la formación de una unión de hecho no genera ninguna relación de parentesco entre cada uno de sus miembros y los parientes del otro. Por lo tanto, el parentesco por afinidad únicamente se establece por la institución del matrimonio y en el caso de una unión de hecho no se genera vínculo o parentesco de afinidad en los términos expuestos.

Tercero. En el caso planteado en la queja, la norma, a efectos del derecho al permiso, establece la asimilación de la pareja de hecho al matrimonio, pero sin hacer esta asimilación extensiva a los familiares de la pareja de hecho. Por consiguiente, el permiso por ingreso hospitalario solo correspondería por la pareja de hecho del empleado público y no por los familiares de ésta, ya que la condición de parentesco solo se adquiere por matrimonio.

Cuarto. La Gerencia Regional de Salud no ha emitido instrucciones adicionales sobre la aplicación de los permisos por enfermedad u hospitalización de familiares que se conceden a los empleados públicos estatutarios que tengan la condición de pareja de hecho».

A la vista de lo informado, se centró el objeto de nuestro estudio, que no era el de valorar desde una perspectiva teórica general las distintas consecuencias jurídicas que para las personas generan las uniones matrimoniales y las uniones de hecho, sino el de determinar si, a los estrictos efectos de la concesión de permisos a los empleados públicos estatutarios, existían circunstancias o motivos suficientes que justificarian el trato diferenciado que por parte de la Gerencia Regional de Salud se está dando en lo concerniente a los permisos por hospitalización a familiares, dependiendo de que éstos formen parte de una unión matrimonial o de una pareja de hecho (en este segundo caso, se presupone, siempre que estén debidamente inscritas en un registro creado al efecto).

Partiendo de la inexistencia de una norma estatal reguladora de las parejas de hecho, son las Comunidades Autónomas las que han legislado al respecto, creando en algunos casos un registro, como ocurre en el caso de la Comunidad de Castilla y León.

Junto a la normativa general reguladora de las parejas de hecho, existen diversas normas que han contemplado efectos jurídicos para los integrantes de las mismas. Entre las normas estatales, cabe destacar la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de seguridad social (en su art. 5, apartado tres, en lo concerniente a la percepción del auxilio por defunción y de la pensión de viudedad), la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (por lo que afecta al derecho de subrogación en el contrato de arrendamiento) y la resolución de la Secretaría General de la Seguridad Social de 29 de diciembre de 1984, por la que se extiende la asistencia sanitaria a la persona que sin ser cónyuge del titular del derecho conviva maritalmente con él, así como a los hijos de aquélla.

En cuanto a la normativa de la Comunidad de Castilla y León, la realidad de las parejas de hecho viene contemplada, entre otras, en el Decreto 50/2007, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 1/2006, de 6 de abril, de Mediación Familiar de Castilla y León [reconociendo en su art. 12.2 a) el derecho a la mediación familiar gratuita a las parejas de hecho inscritas en cualquiera de los registros de uniones de hecho existentes en la Comunidad de Castilla y León], en la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de medidas de apoyo a las familias de la Comunidad de Castilla y León (que en su art. 2.2 contempla explícitamente como beneficiarios de la Ley a las personas inscritas en alguno de los registros oficiales de uniones de hecho existentes en la Comunidad) y en diversas Órdenes de convocatoria de ayudas, por ejemplo, en las de vivienda.



El sector de la función pública no es ajeno a esta realidad y, así, las Órdenes de convocatoria de procesos selectivos han venido estableciendo, dentro de los requisitos de los aspirantes, que podrán participar las parejas de hecho de los españoles o nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de algún Estado al que en virtud de los tratados internacionales celebrados por la Unión Europea y ratificados por España sea de aplicación la libre circulación de trabajadores y las Órdenes de convocatoria de concursos admiten condicionar la petición de los empleados públicos a la adjudicación de destino a su pareja de hecho.

Estas normas responden a un planteamiento constitucional básico sobre el principio de igualdad. Este planteamiento ha sido puesto de manifiesto en la STSJ de Madrid, de 3 de mayo de 2011, en los siguientes términos:

“El art. 32 CE proclama el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica. También establece que la ley debe regular las formas de matrimonio, la capacidad para contraerlo, los derechos y deberes de los cónyuges y las causas de separación y de disolución y sus efectos. El matrimonio es, pues, una realidad social garantizada por la Constitución Española, y el derecho del hombre y de la mujer a contraerlo es un derecho constitucional. Ahora bien, la realidad social, conforme a la cual ha de ser interpretado todo el ordenamiento jurídico, nos evidencia la presencia hoy en la sociedad española de otras formas de unión en convivencia de carácter estable formada por parejas heterosexuales que, pudiendo contraer matrimonio, se abstienen de hacerlo por valorar que no es este el único instrumento socialmente válido para acceder a una realidad familiar plena”.

Esta misma sentencia, si bien referida al permiso por matrimonio, contiene un razonamiento de sumo interés, desde el punto de vista de las diferencias existentes entre las parejas de hecho y las uniones matrimoniales en cuanto al régimen de licencias y permisos de los funcionarios públicos.

«En efecto, la diferencia de trato de que ha sido objeto el recurrente, en cuanto no obedece a razón alguna relacionada con la propia esencia o fundamento del régimen de licencias y permisos de los funcionarios públicos, sino que se limita a atenerse a una interpretación literal y gramatical de una norma preconstitucional, supone una gratuita discriminación entre las parejas heterosexuales por el hecho de que la constancia de su constitución lo sea mediante la inscripción en el Registro civil como matrimonio, o en el Registro, también oficial, de parejas, como pareja de hecho. Factor de diferenciación que no reúne la cualidad de elemento razonable bastante para justificar aquel diferente tratamiento en el régimen de licencias, por lo que comporta, en definitiva, una directa vulneración del art. 14 CE, y, en particular, de la prohibición de discriminación en función de “cualquier otra condición o circunstancias personal o social”. Pues no hay que olvidar que, como el propio Tribunal Constitucional nos recuerda en su invocada sentencia de 17 de septiembre de 2.001, “la regulación desigual de lo diferente sólo es constitucionalmente lícita cuando se ajusta a las exigencias derivadas del derecho a la igualdad. Como se declaró en la STC 22/1992, las diferenciaciones normativas habrán de mostrar, en primer lugar un fin discernible y legítimo, tendrán que articularse, además, en términos no inconsistentes con tal finalidad y, deberán, por último no incurrir en desproporciones manifiestas a la hora de atribuir a los diferentes grupos y categorías derechos, obligaciones o cualesquiera otras situaciones jurídicas subjetivas».



Como último aspecto de interés de la sentencia, conviene destacar que la misma, en su fundamento jurídico segundo, letra f), refiere la normativa específica en virtud de la cual se reconoce a las parejas de hecho el derecho a los permisos y a las licencias (no únicamente al permiso de matrimonio, como ocurre en el caso del personal estatutario de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León).

«Sin ánimo de ser exhaustivos y sólo a modo de ejemplo, podemos citar la Ley Foral 6/2000 de Navarra, de 3 de junio, de igualdad jurídica de las parejas estables en cuyo art. 13 establece que “los miembros de una pareja estable serán considerados como cónyuges a los efectos previstos en el Estatuto de Personal al Servicio de las Administraciones de Navarra, en cuanto a licencias, permisos, situaciones administrativas...”. Por lo que si los miembros de la pareja estable son considerados como cónyuges, los efectos previstos en algunos estatutos como el Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra en cuanto a licencias y permisos se han de aplicar en esas licencias por matrimonio y en el caso por inscripción de la pareja en el registro de parejas de hecho.

Así también el art. 7 de la ley 4/2002, de 23 de mayo, de Parejas Estables del Principado de Asturias (BOE 2/7/2002), reza: “En todo lo relativo a permisos, licencias, provisión de puestos de trabajo, ayudas de acción social y demás condiciones de trabajo en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias y en lo referente a los empleados públicos de la misma se entenderá equiparada la pareja estable al matrimonio y el conviviente al cónyuge”.

La Ley 1/2005, de 16 de mayo, de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en el art. 14 dispone como normativa general que “las parejas de hecho inscritas en el Registro regulado en la presente Ley gozarán de los mismos beneficios, derechos y obligaciones que el matrimonio.” Y en cuanto al “empleo público”, establece que “en todo lo relativo a permisos, licencias, provisión de puestos de trabajo, situaciones administrativas, ayudas de acción social y demás condiciones de trabajo en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria y en lo referente al personal al servicio de la misma, se entenderá equiparada la pareja de hecho inscrita al matrimonio y las personas».

Muy recientemente, la STS de 10 de mayo de 2011, atendiendo a la estricta literalidad de la norma, ha denegado a un magistrado el derecho a disfrutar una licencia de 15 días tras haberse inscrito en el registro de parejas de hecho de Cantabria, por entender que no es posible la interpretación extensiva pretendida por el recurrente al no existir analogía entre matrimonio y pareja de hecho.

Contra esta sentencia se ha formulado un voto particular que, más allá de la estricta literalidad de la norma, contiene argumentos que avalarían el tratamiento igual de las uniones de hecho y matrimonial al objeto del disfrute de los permisos y licencias reconocidos a los empleados públicos.

Los puntos de mayor interés son los enumerados con los puntos, 4, 5 y 6:

«4.- Cuando el ordenamiento jurídico regula simultáneamente el matrimonio y las hoy denominadas “uniones de hecho” (uniones *more uxorio*), como alternativas igualmente válidas ante el Derecho a las que se puede optar en virtud de la libertad personal, establecer una desigualdad de trato para esa licencia de que aquí se trata en función de que la convivencia sea o no matrimonial significa, a mi entender, no sólo penalizar la libertad



personal (valor superior del ordenamiento jurídico, según dispone el art. 1 CE), sino también vulnerar el principio de igualdad ante la ley (art.14 CE).

5.- El silencio del antes mencionado art. 373.1 LOPJ no puede ser considerado un obstáculo porque, valorado dentro del esquema de los concretos principios constitucionales a que acaba de hacerse referencia, más que evidenciar una voluntad del legislador contraria a equiparar en materia de licencias al matrimonio y las “uniones de hecho” legalmente reguladas, lo que revela es una laguna que ha de ser colmada mediante el mecanismo analógico previsto en el art. 4.1 del Código Civil.

Se trata de una laguna cuya existencia tiene una fácil explicación: en el año 1985 de aprobación de la LOPJ el matrimonio era el único modelo de convivencia de pareja con efectos civiles reconocido por el ordenamiento jurídico, mientras que en la actualidad son varios los ordenamientos autonómicos que han regulado las denominadas “uniones de hecho” o “parejas de hecho” como verdaderas instituciones, alternativas al matrimonio, que permiten a quienes se acogen a ellas convenir un modelo de convivencia o vida de pareja con un alcance, en cuanto a derechos y obligaciones personales, distinto del legalmente establecido para la institución matrimonial y básicamente definido por la voluntad de los interesados.

Pero es que, de no aceptarse la existencia de esa laguna, ante lo que se estaría es ante una norma posiblemente inconstitucional, por injustificadamente discriminatoria, que impondría plantear la correspondiente cuestión ante el Tribunal Constitucional; planteamiento que considero innecesario porque la interpretación más favorable a la Constitución Española, siempre obligada en toda norma, conduce antes a apreciar un “olvido” del legislador en esta materia, que su voluntad expresa de establecer un régimen distinto de licencias para los matrimonios y las “uniones de hecho” legalmente reguladas.

6.- En el concreto caso enjuiciado en el actual proceso jurisdiccional debe señalarse muy especialmente que a la demandante, como consecuencia de la inscripción de su unión, le es de aplicación lo dispuesto en el art. 14 de la Ley 1/2005, de 16 de mayo, de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma de Cantabria, que establece: “A efectos de toda normativa de Derecho Público de Cantabria, las parejas de hecho inscritas en el Registro regulado en la presente Ley gozarán de los mismos beneficios, derechos y obligaciones del matrimonio”.

Lo cual significa que, en el ejercicio de su libertad (art. 1 CE), ha optado por organizar su vida personal con un modelo de convivencia, denominado “Pareja de Hecho”, que es regulado en esa ley autonómica de su residencia que acaba de mencionarse como una institución ciertamente alternativa al matrimonio y diferente en cuanto a sus efectos civiles, pero que está equiparada al mismo en cuanto a sus efectos jurídico-administrativos. Y no hay razones de peso que justifiquen aplicar en esta materia a la demandante una solución distinta a la que está prevista para otros empleados públicos residentes en Cantabria».

Pues bien, con independencia de la literalidad del régimen de vacaciones y permisos del personal estatutario que presta servicios en las instituciones sanitarias dependientes de la Gerencia Regional de Salud regulado en el Acuerdo 38/2004, de 25 de marzo, consideramos que la viabilidad de otorgar un tratamiento igual a las uniones matrimoniales y a las parejas de hecho a fin de acceder a los permisos por hospitalización de familiares no requiere preceptivamente de una modificación normativa en la línea de las Comunidades



de Asturias, Navarra y Cantabria anteriormente aludidas, sino que sería suficiente con la fijación de criterios interpretativos de la normativa vigente, lo cual ha sido avalado por la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de la Presidencia, en un informe emitido en fecha 21 de septiembre de 2009 por la División de consultoría, asesoramiento y asistencia de recursos humanos acerca de la aplicación de los permisos recogidos en los arts. 48 y 49 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público a las parejas de hecho.

En efecto, en dicho informe, cuyos razonamientos serían aplicables a los permisos y licencias del personal estatutario al servicio de la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León (El art. 2.4 LEBEP dispone que “cada vez que este Estatuto haga mención al personal funcionario de carrera se entenderá comprendido el personal estatutario de los Servicios de Salud” y el epígrafe del art. 48.1 de la Ley donde se contempla el permiso por fallecimiento, accidente o enfermedad grave de familiares es “Permisos de los funcionarios públicos”), se contienen los siguientes argumentos de interés:

- No corresponde al Estatuto Básico establecer ningún régimen jurídico de las parejas de hecho, cometido éste que debe ser desarrollado por una norma con rango de Ley dictada en virtud de la competencia que sea procedente, que en este caso sería la contenida en el art. 149.1.8 CE que concede al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación civil.

- La vocación del EBEP de facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral, así como el respeto que en todo momento guarda su articulado a los principios de igualdad contenidos en la Constitución Española, unido a lo dispuesto en el art. 3 del Código Civil que señala que las normas deben interpretarse conforme a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, determinan la necesidad de realizar una interpretación extensiva de los preceptos relativos a los permisos a que tienen derecho los funcionarios públicos.

- Un examen de los arts. 48 y 49 LEBEP muestra que en ningún caso se hace distinción entre cónyuges y parejas de hecho. Así se habla de “progenitores” en los permisos derivados de nacimiento, adopción o acogimiento o de “familiares” en los casos de enfermedad o cuidados, sin que, en ningún caso, se haga alusión a la forma que reviste la unión entre las personas.

- Ante la falta de previsión expresa, la normativa en materia de permisos contenida en el EBEP debe ser interpretada con carácter extensivo a las parejas de hecho, siguiendo el criterio que ya se había contemplado en la Instrucción de la Subsecretaría del Ministerio de Administraciones Públicas sobre el calendario laboral para el año 2008.

- En definitiva, la normativa en materia de permisos contenida en el Estatuto Básico del Empleado Público debe entenderse aplicable a las parejas de hecho al no estar condicionados estos permisos a la forma jurídica que revista la unión entre las dos personas.

A tenor de lo expuesto, se estima que la interpretación estricta de la normativa en materia de permisos del personal estatutario que presta servicios en las instituciones sanitarias dependientes de la Gerencia Regional de Salud recogida en el Acuerdo 38/2004, de 25 de marzo, lesiona los derechos de los empleados públicos integrantes de uniones de hecho.



En este sentido, siendo difícilmente discutible -más allá de la rigurosa literalidad de la norma- que las licencias y permisos, en general, y los permisos por hospitalización de familiares, en particular, responden a la misma filosofía y finalidad, resultando irrelevante que el empleado público estatutario beneficiario del permiso esté unido por un vínculo matrimonial o de hecho, la Consejería de Sanidad y la Gerencia Regional de Salud se encuentran en plenas condiciones de articular las medidas oportunas a fin de que el personal estatutario integrante de parejas de hecho acceda a los permisos en las mismas condiciones que los empleados públicos que optaron por la institución matrimonial.

En conclusión, es indudable que las uniones de hecho desde el punto de vista del ordenamiento jurídico civil constituyen una realidad diferenciada de las uniones matrimoniales y, por ende, conllevan consecuencias jurídicas distintas para los ciudadanos. Pero no deja de ser menos cierto que tal decisión es una opción personalísima de los empleados públicos que no debería penalizar otras circunstancias de los interesados ajenas a las puramente civiles (entre otras, los permisos por hospitalización de familiares de empleados públicos), pues, en caso contrario, se podría estar vulnerando el principio de igualdad ante la ley del art. 14 CE. Y en este orden de cosas, nada impide que esta opción, la cual, al menos está siendo llevada a cabo en el ámbito de la Administración del Estado desde el año 2008, se realice igualmente en el ámbito del personal estatutario de la Gerencia Regional de Salud.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular a la Consejería de Sanidad la siguiente sugerencia:

“Que se valore la posibilidad de adoptar las medidas oportunas que garanticen, en todo lo relativo a permisos, licencias y demás condiciones de trabajo en el ámbito de la Administración sanitaria, la aplicación, en términos de igualdad de las uniones matrimoniales y de las uniones de hecho (en particular, del permiso por enfermedad de familiares), siempre y cuando los empleados públicos estatutarios integrantes de estas últimas acrediten la convivencia mediante certificado de inscripción en el registro de uniones de hecho de Castilla y León o en los registros de uniones de hecho de las entidades locales de la Comunidad Autónoma”.

La Consejería de Sanidad aceptó nuestra sugerencia.

ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El Procurador del Común había iniciado en el ejercicio 2009 una actuación de oficio con el fin de conocer las iniciativas llevadas a cabo por parte de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos de las localidades con población superior a 20.000 habitantes de la comunidad autónoma, para la inserción de medios electrónicos en dichas administraciones.

Dicha actuación concluyó en el ejercicio al que se refiere este Informe anual, después de examinar la información recabada de las administraciones consultadas, con la formulación de una resolución a las diputaciones provinciales y otra a los ayuntamientos mencionados basada en la normativa aplicable al proceso de implantación de la administración electrónica.

Aunque la posibilidad de utilizar las nuevas tecnologías se contemplaba en normas anteriores a la publicación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, que regula el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, ésta supuso un importante avance en la construcción de la administración electrónica al reconocer el derecho de los ciudadanos



a relacionarse por medios electrónicos con las administraciones públicas, siendo la contrapartida de ese derecho la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas electrónicos precisos para permitir su ejercicio.

El legislador estatal reguló exclusivamente aquellos aspectos básicos, dejando al margen el posterior desarrollo normativo por parte de las diversas comunidades autónomas, con la finalidad de generar un tratamiento común para todos los ciudadanos.

El art. 6 de la Ley 11/2007 reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las administraciones públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimientos, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos.

La disposición final tercera de la Ley fijaba una fecha concreta, la del 31 de diciembre de 2009, a partir de la cual debían las administraciones autonómicas y locales estar en condiciones de permitir a los ciudadanos utilizar los medios electrónicos para relacionarse con ellas, si bien subordinaba también esa utilización a las disponibilidades presupuestarias.

El principal obstáculo para la implantación de las nuevas tecnologías en la evolución de las administraciones ha sido precisamente el relativo a las limitaciones económicas, sobre todo en los municipios de menor tamaño, en los que la escasez de recursos difícilmente ha permitido incorporar los medios tecnológicos a las tareas administrativas con la amplitud que se pretende.

No obstante se han conseguido importantes avances y logros en la implantación de la administración electrónica en distintos sectores de la Administración pública, pero la situación económica general también ha tenido su incidencia en esta materia, de lo cual se hace eco la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que llevó a cabo una reforma de numerosas disposiciones normativas vigentes entre las que también se encuentra la Ley 11/2007.

Esta Ley de Economía Sostenible, en su disposición final 7ª, ha añadido un nuevo apartado 5 a la disposición final 3ª de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, que queda redactado en los siguientes términos:

“Las comunidades autónomas y las entidades integradas en la Administración local en las que no puedan ser ejercidos a partir del 31 de diciembre de 2009 los derechos reconocidos en el art. 6 de la presente Ley, en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia, deberán aprobar y hacer públicos los programas y calendarios de trabajo precisos para ello, atendiendo a las respectivas previsiones presupuestarias, con mención particularizada de las fases en las que los diversos derechos serán exigibles por los ciudadanos.

Los anteriores programas podrán referirse a una pluralidad de municipios cuando se deban ejecutar en aplicación de los supuestos de colaboración previstos en el apartado anterior.

Los programas mencionados en el apartado anterior deberán ser objeto de aprobación y planificación en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente”.



Reconocía, por tanto, el legislador que el establecimiento de este canal de comunicación entre Administración y administrado no se había llevado a cabo en todas las administraciones locales en el plazo establecido e introducía una nueva fecha límite, el 6 de septiembre de 2011, para que las entidades locales hubieran evaluado los servicios administrativos disponibles por la ciudadanía utilizando medios electrónicos, exigiendo que las administraciones locales que no hubieran alcanzado el nivel previsto en el desarrollo de los derechos de los ciudadanos, aprobaran y publicaran un plan de implantación de la administración electrónica.

A esta obligación se sumaba la impuesta en el RDL 8/2011, de 1 de julio, de Medidas de Apoyo a Deudores Hipotecarios, de Control de Gasto Público y Cancelación de Deudas con Empresas y Autónomos Contraídas por las Entidades Locales, de Fomento de la Actividad Empresarial e Impulso de la Rehabilitación y de Simplificación Administrativa, cuya disposición adicional 5ª establece el deber para aquellas entidades locales que no dispongan de un registro electrónico de aprobar y dar publicidad a los programas que prevean su implantación en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del RDL (BOE 7-7-2011).

Por tanto, la elaboración de la programación que comprendiera las fases de incorporación progresiva de la administración electrónica en cada Administración municipal había pasado de ser un instrumento útil y recomendable para llevar a cabo este compromiso, convirtiéndose en una obligación legal en aquellas administraciones locales que no hubieran cumplido los objetivos previstos para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía a utilizar los medios tecnológicos establecidos por la Ley 11/2007.

De la información recabada de los municipios consultados en el desarrollo de esta actuación de oficio, así como del acceso a la página web de los de población superior a 20.000 habitantes, se desprendía que la mayoría habían constituido la sede electrónica estando en condiciones de ofrecer a la ciudadanía la utilización de medios electrónicos en la tramitación administrativa y garantizar el ejercicio de sus derechos por esta vía, aunque con diferente alcance, lo cual motivó la formulación de una resolución a los municipios consultados para que prosiguieran el proceso de adaptación de la Administración a la utilización de los medios electrónicos.

La resolución dirigida a los Ayuntamientos de las localidades con población superior a 20.000 habitantes se formulaba en los siguientes términos:

“- Se recomienda que cada Administración local efectúe un análisis de la efectividad en su ámbito de actuación de los derechos de los ciudadanos previstos en el artículo 6 de la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, y en caso de no poder garantizar el ejercicio de estos derechos con el alcance previsto en dicha ley, elaboren y hagan público el Plan de implantación de la Administración Electrónica, incluyendo la programación sobre el funcionamiento del Registro Electrónico.

- A las Entidades locales que por el momento no han aprobado una ordenanza municipal o bien un reglamento de la Administración Electrónica, se sugiere la conveniencia de que procedan a regular la utilización de medios electrónicos en el ámbito del Ayuntamiento y de sus organismos y entidades dependientes.

- Se sugiere a todas las Entidades locales que continúen la mejora e implementación de medios de la Administración Electrónica para hacer posible la consecución



eficaz de los principios de transparencia administrativa, proximidad y servicio a los ciudadanos”.

Además se consideraba que los municipios de menor tamaño tendrían más dificultades para la aplicación de técnicas y medios electrónicos a la actividad administrativa, dificultades derivadas de las limitaciones de recursos humanos, tecnológicos y económicos.

La Ley 11/2007 establece que las diputaciones provinciales puedan prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad de los derechos en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos.

Por esta razón, ante la necesidad de que los municipios que no hubieran cumplido los objetivos previstos, elaboraran e hicieran público el Plan de implantación de la Administración electrónica, se formuló una resolución a las Diputaciones provinciales de la Comunidad autónoma sugiriendo lo siguiente:

“Por parte de esa Diputación Provincial se haga llegar a los municipios de la provincia información sobre la exigibilidad de los derechos de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones locales por medios electrónicos, en los términos establecidos en la Ley 7/2011, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, y sobre la necesidad de aprobar y hacer público el Plan de implantación de la Administración Electrónica en caso de no poder garantizar el ejercicio de estos derechos con el alcance previsto.

Se sugiere igualmente que, en estas actuaciones, se siga prestando la cooperación, colaboración y ayuda técnica respecto de los municipios de menor capacidad económica de la provincia”.

Ambas resoluciones tuvieron una acogida favorable, no habiendo sido rechazada por ninguna de las Administraciones locales a las que fue dirigida; salvo en el caso de la Diputación provincial de Zamora y los Ayuntamientos de Laguna de Duero, San Andrés del Rabanedo y Zamora, que no remitieron su respuesta, las demás entidades comunicaron su aceptación posterior.

ZONAS DE BAÑO O PLAYAS FLUVIALES

Durante el año 2012 se inició una actuación de oficio, en relación con la seguridad en las llamadas zonas naturales de baño o playas fluviales. En este expediente, al que se le asignó el **20120695**, se ha solicitado información a los ayuntamientos que, contando en sus términos municipales con este tipo de infraestructuras, solicitaron su inclusión en el censo oficial de zonas de baño de Castilla y León para la temporada 2012. En concreto, fueron 25 administraciones locales, de las cuales han dado respuesta a nuestra petición de información 22.

SERVICIO DE EXTINCIÓN DE INCENDIOS

En el expediente **20121022** se abordan diversas cuestiones que tienen que ver con la protección de la población frente a los incendios urbanos, especialmente la que se ofrece por las diputaciones provinciales a los municipios de menos de 20.000 habitantes.

Esta investigación de oficio se inició a la vista de determinadas informaciones aparecidas en los medios de comunicación, que aludían a tiempos de respuesta de los



medios antiincendios que resultaban excesivos, dotaciones insuficientes y otro tipo de carencias que podían afectar a este servicio público.

Nuestro objetivo es comprobar si el mismo servicio se presta en todo el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma con un nivel de calidad aceptable, de manera eficaz y sobre todo homogénea. Por ello se ha requerido información respecto a la organización del servicio, los medios materiales y humanos con lo que se cuenta y otras cuestiones a todas las diputaciones provinciales y a la Junta de Castilla y León, a esta última en relación con el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Protección Ciudadana de Castilla y León, Ley 4/2007, de 28 de marzo, que configura a la Administración autonómica como garante de dicha prestación. Se ha recibido la totalidad de la información requerida y a la fecha de cierre de este Informe la misma se está procesando y ordenando, dado su volumen y complejidad, para proceder a su correspondiente análisis.

SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE

Se han dictado 10 resoluciones en el marco de diversas actuaciones en relación con el servicio de abastecimiento de agua potable en localidades de la provincia de Zamora, que sufrían distintos episodios de contaminación del agua de consumo por arsénico, nitratos u otros contaminantes y que llevaban muchos meses, en ocasiones años, abasteciéndose por camiones cisternas y otros medios.

En concreto se tramitaron 12 expedientes, solicitando información a los Ayuntamientos de Palacios de Sanabria, Torres de Carrizal, Villarín de Campos, Villalba de Lampreana, San Cebrián de Castro, Pobladura de Valderaduey, El Perdigón, Arcenillas, San Cristóbal de Entreviñas, Entrala y Castronuevo. Los dos últimos no dieron respuesta a nuestra petición de información, razón por la cual se procedió a cerrar los expedientes que les afectaban.

En cuanto al resto de administraciones, se procedió a analizar cada una de las circunstancias concretas que se daba en el servicio municipal referido a la vista de la información que nos remitieron en cada caso. Como ejemplo de las variadas situaciones que enfrentaban estos municipios y del posterior análisis que realizó esta defensoría, vamos a citar el expediente **20112147**, y ello únicamente por tratarse de un municipio, Torres de Carrizal, que presentaba un problema más acuciante, dada la población afectada y el prolongado periodo, más de dos años de desabastecimiento.

En esta localidad se detectaron elevados niveles de nitratos en el agua destinada al consumo humano y ello motivó que el abastecimiento ordinario a la población no se pudiera realizar a través de la red municipal, debiendo recurrir a camiones cisterna. Esta situación se prolongaba en el tiempo sin que las medidas adoptadas pusieran fin al problema aludido.

Solicitada la oportuna información, el Ayuntamiento nos indica que en el análisis físico-químico del agua correspondiente al mes de julio de 2010, se detectaron valores correspondientes a nitratos que superan los límites establecidos en el RD 140/2003, situación que se mantiene, primero, de manera intermitente durante el año 2010 y, posteriormente, de forma ya continua durante 2011 y 2012.

Ante esta situación, se solicita ayuda a la Diputación de Zamora para que de forma inmediata se abastezca a la población mediante camiones cisterna. Este servicio comienza a prestarse el día 28 de octubre de 2010, manteniéndose hasta la fecha de remisión de información, suponiendo un evidente incremento en el gasto de esta Administración, ya que debe financiar parte del coste.



El Ayuntamiento encarga la redacción de una memoria técnica para construir una planta potabilizadora, pero dada la cuantía presupuestada para ejecutar la obra (188.000 euros) resulta imposible asumir económicamente tal inversión, por ello se solicitan diversas ayudas a la Diputación y a la Junta de Castilla y León, aunque ambas solicitudes fueron rechazadas.

Tras diversas gestiones en busca de financiación, la Diputación comunica su intención de mantener una línea de ayudas para estas actuaciones con una aportación municipal del 20%, lo cual sobrepasa también las posibilidades financieras de este municipio.

Este Ayuntamiento por una parte está obligado, de acuerdo con la normativa vigente relativa a la calidad de agua de consumo humano, a ejecutar un gasto que excede ampliamente de su capacidad económica y de gestión y por otra parte también está obligado a dar cumplimiento al mandato legal de estabilidad presupuestaria y control del gasto público, lo que supondrá la necesaria adopción de medidas económicas que afectarán a la prestación de otros servicios públicos.

A la vista de lo informado, indicamos a la Administración local en primer lugar que esta institución tienen especial interés por los problemas que se plantean, cada vez con más frecuencia, en el abastecimiento de agua potable a la población. Por este motivo, ya desde el año 2008 se viene impulsando la realización de numerosas investigaciones de oficio ante la situación creada en numerosas localidades de nuestra Comunidad por la presencia de arsénico, nitratos y otras sustancias en el agua de abastecimiento, actuaciones que han tenido continuidad durante los años 2009, 2010 y 2011.

Las primeras investigaciones de oficio iniciadas concluyeron con el dictado de diversas resoluciones a los ayuntamientos afectados, y en cuanto a lo que aquí nos importa, ante la situación que se creaba a los vecinos (que no recibían agua de abastecimiento) y a las administraciones locales (que carecían de medios para restablecer el servicio con prontitud y garantías sanitarias) y dada la evidente necesidad de aunar esfuerzos por parte de todas las administraciones públicas, nos dirigimos además a las entonces Consejerías de Medio Ambiente y de Interior y Justicia, mediante sendas sugerencias, abundando en las dificultades económicas y de gestión que implicaba para los ayuntamientos pequeños la prestación de este servicio público.

Ambas señalaban en sus respuestas que la Administración autonómica había apostado claramente por sistemas de abastecimiento mancomunado que permitan el aprovechamiento de economías de escala y faciliten la gestión y explotación del sistema a partir de captaciones superficiales, dada la incertidumbre existente en las captaciones subterráneas. Estas fórmulas asociativas serían las más idóneas para la prestación de aquellos servicios públicos cuyos costes se escapan de la capacidad financiera de determinados ayuntamientos, especialmente de los pequeños, que son, por otra parte, la inmensa mayoría en nuestra Comunidad.

Si no se opta por una fórmula asociativa, los ayuntamientos, como titulares de la competencia en materia de abastecimiento de agua, también pueden acometer las inversiones que resulten necesarias, pudiendo ser éstas objeto de subvención por otras líneas de cooperación económica que se mantienen por parte de la Administración autonómica con las entidades locales de nuestro territorio.

Situaciones como las que se abordaron en aquellas actuaciones de oficio se siguen reproduciendo en nuestra Comunidad y una buena prueba de ello es la situación planteada



en la localidad de Torres de Carrizal. Los abastecimientos de agua potable a la población realizados por medio de cisternas o el suministro de agua embotellada no puede ser más que una solución puntual y temporal, por lo que debe buscarse la mejor manera de recuperar la normalidad del suministro. Parece que en esa línea ha actuado ese Ayuntamiento a la vista de la información que nos remitió.

El Programa de vigilancia sanitaria del agua de consumo humano en Castilla y León pretende garantizar de manera eficaz y sistemática la seguridad de las zonas de abastecimiento, contemplando igualmente un sistema de vigilancia sanitaria que va a verificar el funcionamiento correcto del autocontrol del agua de consumo que deben realizar los municipios.

Como esta procuraduría tiene ocasión de recordar año tras año en nuestros Informes anuales, de entre el total de quejas que los ciudadanos presentan por la existencia de deficiencias o irregularidades en la prestación de los servicios aproximadamente un 25% aluden a deficiencias en este servicio público, y ello en todas las provincias de nuestra comunidad. Así las cosas, la principal recomendación que realizamos a los ayuntamientos afectados se dirige a recordarles que la continuidad en la prestación es una de las notas que caracterizan todo servicio público, continuidad que se traduce, desde el punto de vista del usuario, en su derecho a la calidad y regularidad en las prestaciones (calidad definida en cuanto a la calidad sanitaria del agua de consumo en el RD 140/2003, por ceñirnos más estrictamente a la cuestión que nos ocupa).

Se abunda en todas las resoluciones dictadas en que las entidades locales deben cumplir con el RD 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano. Ante los requerimientos que esta norma contiene y que afectan a las infraestructuras hidráulicas proyectadas y al mantenimiento de las existentes, a la realización de análisis, a la formación de personal, etc., los ayuntamientos suelen esgrimir como principal argumento que les impide o limita su cumplimiento la falta de capacidad económica e inexistencia de personal cualificado.

Por el trabajo diario de esta institución conocemos la gran implicación de las diputaciones provinciales con los municipios, conscientes sin duda por su cercanía de las dificultades económicas e incluso de organización que el cumplimiento del RD 140/2003 supone, y también de la importancia del servicio público al que continuamente estamos haciendo alusión.

Tras comprobar que en el Sinac no aparecen los datos de los análisis realizados en esta zona de abastecimiento ni tampoco respecto del abastecimiento realizado mediante cisternas, recomendamos al Ayuntamiento afectado la recogida e inclusión en dicho fichero de estos datos, al menos mientras se recupera la normalidad en el suministro, dado que se trata de otro medio de información al que puede acudir la población. Sugerimos también la realización de análisis frecuentes en la concentración de nitratos en el agua para establecer si se trata de una incidencia permanente y que determine abandonar la captación tradicional de la localidad.

En la documentación que el Ayuntamiento nos remitió constaba que la Institución provincial urgía a la Entidad local para presentar propuestas económicas y técnicas que pudieran solventar el problema en ese abastecimiento y, además, se comprometía a mantener la financiación de al menos el 80% de las infraestructuras y obras que se deban acometer.



Se formuló la siguiente sugerencia:

“Que por parte de la Entidad local que VI. preside se sigan adoptando cuantas medidas resulten necesarias para conseguir la normalización en el suministro de agua potable en su localidad, articulando 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-

Para ello pueden solicitar la colaboración de la Diputación Provincial de Zamora o de la Junta de Castilla y León a través del Fondo de Cooperación Local o de otras ayudas a las que se hace referencia en el cuerpo de esta resolución.

Que, en todo caso, se mantengan debidamente informados de los aspectos sanitarios del agua de consumo y de las medidas adoptadas por esa administración a los vecinos de su localidad”.

El Ayuntamiento de Torre de Carrizal aceptó estas recomendaciones, indicando que algunas de las medidas propuestas ya habían sido adoptadas y otras se abordarían con la mayor brevedad posible hasta conseguir la normalidad en el suministro.

Todos los Ayuntamientos a los que nos dirigimos en estas actuaciones de oficio aceptaron nuestras recomendaciones, salvo el Ayuntamiento de Pobladura de Valderaduey, cuya aceptación fue parcial, y los Ayuntamientos de Villarín de Campos y Arcenillas, cuyos expedientes fueron cerrados por falta de respuesta a las resoluciones formuladas.

ESTADO DE CONSERVACIÓN DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE LEÓN

El deficiente estado de conservación del inmueble ubicado en la calle Dámaso Merino de León, motivó el inicio de una actuación de oficio (**20120444**), cuya finalidad era conocer las actuaciones municipales que estaban siendo adoptadas en orden a garantizar el cumplimiento por el propietario de aquel de su deber de mantenerlo en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

En el marco de esta actuación, nos dirigimos al Ayuntamiento de León en dos ocasiones en solicitud de información relativa a la problemática indicada. A la vista de la información remitida por aquella Entidad local, pudimos alcanzar las siguientes conclusiones: a) no se habían iniciado las obras que habían sido autorizadas a través de las licencias otorgadas en el mes de julio de 2010 (reestructuración de edificio destinado a 18 viviendas y garaje) y en enero de 2012 (derribo y consolidación de edificio), ni existía ningún tipo de indicio de que fueran a ser llevadas a cabo; b) no se disponía de una constatación técnica completa del estado real de conservación del inmueble desde hacía más de cinco meses; c) el estado de deterioro del edificio podía haber empeorado, considerando el tiempo transcurrido desde entonces y la lluvia caída en la ciudad de León en los meses de marzo, abril y mayo; d) y, en fin, el inmueble en cuestión, catalogado como edificio histórico singular, se encontraba en una situación estratégica desde un punto de vista turístico, a escasos metros del punto más visitado de la ciudad, a lo cual cabía añadir la proximidad de varios centros educativos, dato que incrementaba el número, ya de por sí notable, de personas que atravesaban la vía pública a escasos metros del inmueble. La tercera conclusión se avalaba con unas fotografías que mostraban la vista del edificio obtenida por cualquier persona que transitara por la vía pública antes citada.



Las conclusiones expuestas revelaban que el Ayuntamiento de León debía adoptar medidas dirigidas a exigir el adecuado cumplimiento del deber de conservación del inmueble con el fin de garantizar la seguridad de las personas y el adecuado ornato público, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 9 del RDLeg 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, 8.1 b) LUCyL, y 19 RUCyL. En efecto, su estado denotaba un incumplimiento del deber urbanístico de conservación del mismo con el contenido establecido en los preceptos señalados. Así, en cuanto a la seguridad, no se podía descartar que su estabilidad se hubiera deteriorado como consecuencia del tiempo transcurrido desde la última inspección que había sido llevada a cabo por los servicios técnicos municipales y de las inclemencias meteorológicas acaecidas durante el mismo. Respecto a la salubridad y al ornato público, las fotos aportadas resultaban suficientemente expresivas del preocupante deterioro del edificio, con el elemento adicional también referido relativo a la ubicación concreta del inmueble. Se recordó el fuerte perjuicio causado a la imagen de la ciudad como consecuencia de la combinación de ambas circunstancias (estado deplorable del inmueble y localización estratégica del mismo).

Un incumplimiento del deber de conservación, como el que se había evidenciado, legitima a la Administración para intervenir, tal y como se ha señalado reiteradamente por el Tribunal Supremo (por todas, STS de 5 de noviembre de 1988). La forma en la cual debía el Ayuntamiento exigir el cumplimiento de aquel deber era a través de la adopción de la correspondiente orden de ejecución, instrumento jurídico contemplado en el art. 106 LUCyL, previa concreción de las obras que fuera necesario ejecutar para reponer el edificio en cuestión a sus condiciones debidas de seguridad, salubridad y ornato público. Al contenido y efectos de las órdenes de ejecución, así como al procedimiento a través del cual debían ser acordadas, se refieren los arts. 319 a 322 del RUCyL. En cualquier caso, la primera actuación que debía llevarse a cabo era la inspección del inmueble por los servicios técnicos municipales, con el objeto de que a través de la misma se constatasen las condiciones de seguridad de aquel y, en su caso, se determinasen las obras necesarias para garantizar esta seguridad, así como las medidas que debía realizar la sociedad propietaria del edificio para garantizar las condiciones de salubridad y de ornato público del mismo. Emitido el informe correspondiente, se debía proceder en la forma prevista en el art. 321 RUCyL, teniendo en cuenta que, en el supuesto de que de la inspección antes señalada se desprendiera un peligro inminente de daños a personas o bienes, la orden de ejecución debía cumplirse de un modo inmediato, en la forma que dispusiera la propia orden. Un hipotético incumplimiento de la orden de ejecución, debía dar lugar a su ejecución forzosa a través de la ejecución subsidiaria de las obras decretadas o de la imposición de multas coercitivas, siendo obligatoria la primera si existiera riesgo inmediato para la seguridad de personas o bienes, o de deterioro del medio ambiente o del patrimonio natural y cultural.

En atención a los argumentos expuestos, dirigimos una resolución al Ayuntamiento de León en los siguientes términos:

“Con la finalidad de garantizar que el edificio localizado en la calle Dámaso Merino, n.º 3, de León, reúna unas condiciones adecuadas de seguridad, salubridad y ornato público, adoptar las siguientes medidas:

Primera.- Ordenar a los servicios técnicos municipales que, con carácter inmediato, lleven a cabo una inspección completa del inmueble, en la cual se determinen los siguientes extremos:



- *si se encuentra en condiciones de seguridad y, en su caso, las obras que sea necesario ejecutar para que recupere tales condiciones;*
- *las obras precisas para que reúna las condiciones de salubridad y ornato público exigibles.*

Segunda.- A la vista del resultado de la inspección señalada y previa tramitación del procedimiento correspondiente, imponer, a través de una orden de ejecución, a la mercantil (...), la obligación de realizar las obras que sean identificadas en aquella. En el supuesto de que se constate un peligro inminente de daños a personas o bienes, esta orden de ejecución debe cumplirse de modo inmediato.

Tercero.- En el caso de que se incumpla la orden de ejecución adoptada y no se realicen las obras impuestas, proceder a su ejecución subsidiaria a costa de la sociedad obligada”.

Aunque como contestación a esta resolución el Ayuntamiento destinatario de la misma nos comunicó “la imposibilidad” de su aceptación, lo cierto es que con posterioridad a la formulación de aquella se llevaron a cabo obras para mejorar las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público del edificio en cuestión. Siendo esta mejora el objetivo perseguido al iniciar esta actuación de oficio, se procedió a su archivo.

REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE VIVIENDAS VACÍAS Y FOMENTO DEL ALQUILER

Dos de los aspectos del mercado inmobiliario español y castellano y leonés que deben ser objeto de atención y de actuación por los poderes legislativo y ejecutivo son el excedente de viviendas finalizadas existente y el reducido porcentaje de viviendas en alquiler frente al régimen de tenencia de las mismas en propiedad. Por este motivo, en el año 2010 se iniciaron 2 actuaciones de oficio relativas a aquellas cuestiones (**20101971** y **20101981**, respectivamente). En el Informe correspondiente a 2011 hicimos referencia a las resoluciones adoptadas en ambas actuaciones.

En la primera de ellas, se sugirió que, partiendo de un estudio profundo de la situación del “stock” existente, se adoptarían, entre otras, las siguientes medidas: mantenimiento de la posibilidad de transformar las viviendas libres en viviendas protegidas con el alcance y las modificaciones que aconsejaran los resultados del estudio señalado y la voluntad manifestada por promotores inmobiliarios y entidades financieras de acogerse a tal posibilidad; reorientación de una parte del “stock” de viviendas hacia su alquiler, incentivando el mismo a través de la gestión de las viviendas arrendadas por la Administración autonómica; y, en fin, utilización de otras fórmulas alternativas, como la configuración de viviendas libres con precio concertado o la constitución de derechos de superficie. Estas sugerencias fueron aceptadas por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

En cuanto al alquiler, también se formuló una resolución a la que se hizo alusión en nuestro Informe anterior. En la misma, se recomendó la adopción de las siguientes actuaciones normativas y ejecutivas: elaboración y aprobación de una regulación de la reserva de viviendas vacías de alquiler y de la bolsa de viviendas en alquiler, donde se establecieran las condiciones y el alcance de los incentivos establecidos para propietarios y arrendatarios; extensión de la aplicación de la bolsa de viviendas en alquiler, cuando menos, a las nueve capitales de provincia y a todos los grupos mercederos de



especial protección; modificación de la regulación de la reserva de viviendas vacías de alquiler y extensión de su aplicación a todas las localidades de la Comunidad de más de 5.000 habitantes; creación de un sistema extrajudicial de resolución de los conflictos que pudiera ser utilizado por los propietarios y arrendatarios que hubieran formalizado sus contratos a través de los instrumentos integrantes del programa señalado; y, en fin, utilización de las actuaciones integrantes del programa de fomento del alquiler con el fin de reorientar una parte del “stock” de viviendas libres finalizadas hacia el arrendamiento. Esta resolución también fue aceptada, en términos generales, en 2012.

Sin embargo, transcurridos varios meses desde el archivo de ambas actuaciones de oficio, tuvieron lugar diversas circunstancias que nos condujeron a retomar las mismas de una forma conjunta, considerando la conexión existente entre las problemáticas que dieron lugar su inicio. Así, en primer lugar y con motivo de la contestación emitida a una petición de información formulada en otra actuación de oficio a la que nos referiremos con posterioridad, se puso de manifiesto expresamente por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente que la falta de disponibilidad presupuestaria había imposibilitado la realización del estudio sobre el “stock” de viviendas que se configuraba como presupuesto necesario para el diseño y adopción de medidas dirigidas a intentar la reducción del número de viviendas vacías en la Comunidad. Por otra parte, respecto al fomento del alquiler, si bien se había sometido a información pública el Proyecto de Decreto por el que se Regula el Programa de Fomento del Alquiler, del mismo se excluían aquellas viviendas cuyos propietarios fueran promotores inmobiliarios o entidades financieras, al tiempo que tampoco se contemplaba ningún sistema de puesta de las viviendas a disposición de la Consejería competente en materia de vivienda o de alguno de los entes integrantes de la Administración institucional. Finalmente, en el RDL 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, se había incluido la creación de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hubieran sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario, cuando concurren en ellas las circunstancias previstas en la norma.

Considerando lo anterior, se procedió a la apertura de una nueva actuación de oficio (**20123369**), en el marco de la cual hemos solicitado a la Administración autonómica que nos informe sobre los siguientes extremos: previsiones acerca de la elaboración de un estudio sobre el número de viviendas vacías y su situación en Castilla y León; contactos mantenidos con los distintos sectores (administraciones públicas, entidades financieras, promotores inmobiliarios, etc.) dirigidos a tratar de alcanzar acuerdos acerca de posibles alternativas para reducir el número de viviendas vacías existente; conocimiento sobre la constitución y regulación del fondo social de viviendas; y, en fin, medidas proyectadas con la finalidad de reducir el número de viviendas vacías de la Comunidad y de fomentar el alquiler.

Con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, hemos recibido la contestación a nuestra petición de información.

VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA FINALIZADAS PENDIENTES DE VENTA O DE ARRENDAMIENTO

Tras la adopción de la resolución antes señalada referida al “stock” de viviendas, la situación general del mercado inmobiliario, unida a los datos proporcionados por el



Ministerio de Fomento acerca de la evolución del precio de la vivienda libre, parecían evidenciar que la situación creada por la existencia de un gran número de viviendas terminadas que no eran absorbidas por el mercado podía haberse extendido también de forma notable al ámbito de las viviendas de protección pública. Por este motivo, se consideró pertinente iniciar una actuación de oficio (**20121640**), cuyo objeto era constatar el conocimiento que los órganos competentes en materia de vivienda tenían sobre esta problemática concreta y, en su caso, las medidas que, en el marco de las competencias de la Administración autonómica, se encontrase previsto adoptar con el fin de tratar de paliar aquella.

Con este fin, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente con el fin de que nos informase de los siguientes extremos: número de viviendas de protección pública promovidas en Castilla y León (a las que se hubiera otorgada la correspondiente calificación definitiva) que no hubieran sido vendidas o arrendadas, o que habiendo sido enajenadas el contrato correspondiente hubiera sido resuelto por las partes; diferencia entre el precio de venta y de alquiler de la vivienda libre y de la protegida; medidas proyectadas en orden a tratar de reducir el número de viviendas de protección pública finalizadas que se encontrasen vacías; y, en fin, valoración que se hubiera realizado acerca de la conveniencia de modificar el precio máximo de venta, adjudicación y de referencia para alquiler de estas viviendas a través de una modificación de los ámbitos municipales y/o de los coeficientes aplicables para determinar aquel.

Esta petición de información fue atendida a través de la remisión del correspondiente informe, a la vista del cual se estimó conveniente, con la finalidad de adoptar una postura en relación con la problemática señalada, pedir una ampliación de información a la Administración autonómica. Con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, se ha recibido la contestación a esta segunda petición.

PROTECCIÓN DE LOS CIUDADANOS FRENTE A LOS DESAHUCIOS DE SUS VIVIENDAS HABITUALES

El contexto actual de profunda crisis económica ha revelado una situación de desprotección de los deudores hipotecarios, especialmente cuando esta condición se ha obtenido como consecuencia de la adquisición de su vivienda habitual. Esta desprotección se da, por supuesto, cuando muchos de ellos, como consecuencia de situaciones de desempleo o de ausencia de actividad económica, no tienen capacidad para atender al cumplimiento de sus obligaciones derivadas de los préstamos o créditos hipotecarios concertados en su día para la adquisición de su vivienda. Considerando la relevancia que en la actualidad tiene garantizar los derechos de los ciudadanos ante la gravedad de las consecuencias de posibles situaciones pasadas de desprotección, se estimó oportuno iniciar una actuación de oficio sobre esta problemática (**20121641**) y dirigimos en el marco de la misma a la Administración autonómica con el objetivo de conocer si se había valorado o se estaba valorando la adopción de medidas normativas y/o ejecutivas con la finalidad de mejorar la posición de los ciudadanos en este ámbito concreto.

En un primer momento, se preguntó a aquella acerca de la valoración que se hubiera realizado en orden a intervenir, dentro de su marco competencial y a través del desarrollo de funciones de asesoramiento y mediación, en situaciones de sobreendeudamiento relacionadas con la adquisición de la vivienda habitual de los ciudadanos, así como de



la constancia que se tuviera del grado de conflictividad creado en Castilla y León por situaciones de sobreendeudamiento o de desprotección en este ámbito concreto. Esta petición se dirigió a las Consejerías de Fomento y Medio Ambiente y de Economía y Empleo, debido a que la problemática descrita afectaba a las materias de vivienda y de consumo. En atención a nuestra solicitud, la primera de las Consejerías citadas nos puso de manifiesto que no tenía competencias en materia de consumo. No obstante, añadía aquel centro directivo que se habían mantenido reuniones de trabajo entre representantes de la Consejería y de la Gerencia de Servicios Sociales, con el fin de estudiar la posibilidad de establecer mecanismos de información o intermediación en casos de desahucios como consecuencia de los impagos de hipotecas. Por su parte, la Consejería de Economía y Empleo nos manifestó, en esencia, que no consideraba apropiado aprobar medidas autonómicas de carácter normativo en este sector, puesto que consideraba que, en el ámbito de la contratación hipotecaria, tales medidas debían ser adoptadas por el Ministerio de Economía y Competitividad y a través del Banco de España.

Con posterioridad a la recepción de los informes señalados, se produjeron dos novedades esenciales relacionadas con la problemática que había dado lugar al inicio de la actuación de oficio. La primera de ellas había sido la puesta en funcionamiento por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de un Servicio Integral de Apoyo a las Familias en Riesgo de Desahucio, medida esta sobre la que, como se ha expuesto, se preguntó expresamente en nuestra petición de información inicial. Una segunda novedad, en este caso de carácter normativo y de ámbito estatal, fue la aprobación y entrada en vigor del RDL 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios.

Pues bien, considerando la información obtenida y las novedades expuestas, estimamos pertinente dirigirnos nuevamente a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades para que esta nos informara acerca de los recursos materiales y personales integrantes del Servicio Integral de Apoyo a las Familias en Riesgo de Desahucio; de las aportaciones realizadas por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en la puesta en marcha de este servicio, en especial en lo relativo al posible acceso de las personas que finalmente sean desalojadas de su vivienda habitual a viviendas de protección pública o libres a través de fórmulas de arrendamiento asequibles; de la participación en el Servicio de los Colegios de Abogados con el fin de proporcionar asesoramiento jurídico adecuado a las personas que acudan a aquel; y, en fin, del número de personas atendidas por el Servicio, así como del contenido y resultado de las intervenciones llevadas a cabo.

La contestación a esta segunda petición de información fue recibida con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe. En cualquier caso, sí deseamos indicar que han sido ya varios los supuestos donde los ciudadanos han acudido a esta institución poniendo de manifiesto situaciones de riesgo de desahucio de su vivienda habitual, habiéndose procedido en estos casos a remitir a los mismos al Servicio antes citado, con la mención expresa de que si considerasen que la atención proporcionada por aquel no fuera satisfactoria, pueden acudir a esta institución a presentar su queja.

AYUDAS DE SUBSIDIACIÓN DE PRÉSTAMOS CONTENIDAS EN EL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA Y REHABILITACIÓN 2009-2012

En el año 2012, a la ausencia de aprobación del nuevo Plan Estatal 2013-2016, se han unido medidas dirigidas a evitar la concesión de nuevas ayudas al amparo del



Plan anterior (2009-2012). En concreto, en relación con la subsidiación de préstamos el art.35 del RDL 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, dispuso que, a partir de su entrada en vigor (15 de julio), quedaban suprimidas las ayudas de subsidiación de préstamos contenidas en el RD 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se aprobó el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. A lo anterior se añadió que tampoco se debían reconocer aquellas solicitudes que estuvieran en tramitación y que no hubieran sido objeto de concesión por parte de la Comunidad Autónoma.

Considerando las consecuencias jurídicas que el precepto transcrito tenía para los solicitantes de ayudas cuyas peticiones se encontrasen en tramitación, se estimó oportuno iniciar una actuación de oficio (**20121642**) con la finalidad de conocer cuántos ciudadanos de Castilla y León se veían afectados por aquella circunstancia y en qué casos la situación señalada podía haber sido motivada por un retraso en la tramitación y resolución de la solicitud correspondiente. Con este fin, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente para que nos informase del número de solicitudes presentadas en los Servicios Territoriales de Fomento que se encontrasen en la situación descrita en el último inciso del art. 35 antes citado; de cuántas de ellas habían sido presentadas con anterioridad al 15 de abril de 2012; y, en fin, de las actuaciones que, en su caso, se tuviera previsto llevar a cabo respecto a estas últimas.

A pesar de que la Administración autonómica ha contestado a esta petición de información, no se ha procedido aún a la adopción de una postura debido a que, con posterioridad al inicio de esta intervención de oficio, se presentaron 7 quejas (**20121856 y 6 más**) sobre un aspecto concreto de la aplicación del precepto señalado, como es el referido a la denegación al amparo del mismo de la ampliación del periodo inicial de subsidiación reconocido. La íntima vinculación existente entre la actuación de oficio iniciada y las quejas presentadas, y el hecho de que la información solicitada en relación con estas últimas se recibiera con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, ha motivado que no se haya adoptado aún una postura en este expediente de oficio.

SOLICITUDES DE LA RENTA BÁSICA DE EMANCIPACIÓN PRESENTADAS EN 2011

En nuestro Informe anterior hicimos referencia al hecho de que, través de la disposición derogatoria primera del RDL 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, se había procedido a la derogación del RD 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regulaba la renta básica de emancipación. A esta derogación se ha añadido en 2012 lo dispuesto en el segundo párrafo, último inciso, del art. 36.1 del RDL 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. A través de este precepto se estableció que no tenían derecho al cobro de esta ayuda aquellas personas que, habiendo presentado su solicitud con anterioridad al 31 de diciembre de 2011, no hubieran obtenido resolución favorable o la misma no hubiera sido comunicada al Ministerio de Fomento con anterioridad a la entrada en vigor del citado RDL.

Considerando, de un lado, que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 4 del RD 1472/2007, de 2 de noviembre, el reconocimiento de esta ayuda económica correspondía a las comunidades autónomas; y, de otro, las consecuencias jurídicas que el precepto transcrito tenía para los solicitantes de la renta básica de emancipación que se



encontraban en la situación referida en el mismo, se estimó oportuno iniciar una actuación de oficio (**20121643**) con la finalidad de conocer cuántos ciudadanos de Castilla y León se veían afectados por lo dispuesto en aquel artículo y en qué casos la circunstancia señalada podía haber sido motivada por un retraso en la tramitación y resolución de la solicitud correspondiente.

Con esta finalidad, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente solicitando a este organismo que nos informase del número de solicitudes que se encontraban en la situación descrita en el precepto señalado; el motivo o motivos por los cuales las citadas solicitudes no habían obtenido resolución favorable (si se cumplían los requisitos para ello) o esta no había sido comunicada al Ministerio de Fomento; y, en fin, las actuaciones que se iban a adoptar en relación con las solicitudes afectadas por el precepto indicado.

ACCESO A UNA VIVIENDA DE PROTECCIÓN PÚBLICA POR TITULARES DE OTRAS VIVIENDAS

El objetivo esencial de la actuación pública dirigida a la promoción y adjudicación de viviendas protegidas es facilitar el acceso a una vivienda a aquellas personas que más dificultades deben afrontar para hacer efectivo, en el marco del mercado inmobiliario, el derecho a una vivienda digna y adecuada reconocido en el art. 47 CE. Con este fin, por tanto, resulta indispensable garantizar que quienes accedan a una vivienda de protección pública sean las personas y familias que se encuentran en una situación de necesidad más acuciante, evitando su adjudicación a los que ya dispongan de otra vivienda y que persigan, fraudulentamente, utilizar la vivienda protegida adjudicada para un fin distinto del que le es propio.

Pues bien, con motivo de la tramitación de varias quejas, se observó la conveniencia de modificar la normativa reguladora del procedimiento para la selección de adquirentes de viviendas protegidas, así como la del Registro de Demandantes de Viviendas de Protección Pública de Castilla y León, con la finalidad de evitar que quien sea seleccionado como adjudicatario de una vivienda de protección pública ya sea titular de otra vivienda protegida o libre. En este sentido, la combinación de la ausencia de exigencia a quienes solicitan su inscripción en aquel Registro de datos relacionados con la posible titularidad de otra vivienda y del momento en el cual se verifica por la Administración autonómica el cumplimiento de este requisito, podía dar lugar a supuestos donde se produjera aquella circunstancia.

En efecto, el art. 63.1 b) de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, señala que los destinatarios de viviendas de protección pública serán personas físicas, individualmente consideradas, o unidades familiares que cumplan, entre otros, el requisito relativo a la titularidad de otra vivienda previsto reglamentariamente. Esta remisión reglamentaria se materializa en los arts. 13.2 d) del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, y 5.1 c) de la Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre, de conformidad con los cuales y en términos generales, no pueden acceder a una vivienda de protección pública los que sean propietarios de otra vivienda sujeta a un régimen de protección pública, así como los que sean titulares de una vivienda libre, cuando el valor de la misma, determinado de acuerdo con la normativa del ITP, exceda del 40 % (o del 60 % en el caso de familias numerosas, personas mayores de 65 años, discapacitados o víctimas de la violencia de género o del terrorismo) del precio máximo total de venta de la vivienda a adjudicar. Sin embargo, lo cierto es que, de acuerdo con la



regulación de aquel Registro, contenida en la Orden FOM/1884/2006, de 22 de noviembre, para ser inscrito en el mismo no se requiere la aportación de ningún tipo de declaración o documentación relativa a la titularidad de propiedades inmobiliarias por parte del solicitante o de los miembros de su unidad familiar.

Aunque la presentación de la solicitud de inscripción en el Registro citado implica la autorización expresa para que la Administración autonómica obtenga la información de trascendencia tributaria relativa al Catastro y a los registros públicos, el hecho de que quién desee registrarse como demandante de una vivienda protegida deba declarar responsablemente que no es titular de otra vivienda o, en su caso, facilitar los datos para comprobar el valor de la vivienda que sea de su propiedad, resulta coherente con la conveniencia de manifestar una situación de necesidad de vivienda que es, precisamente, la que debe motivar la inscripción. Desde el punto de vista de la normativa autonómica comparada, no faltan ejemplos de regulaciones de este tipo de registros donde se contempla la obligación, por parte de los solicitantes de la inscripción en los mismos, de proporcionar datos relativos a su situación de necesidad de vivienda y, en concreto, a la ausencia de titularidad de otra vivienda (por ejemplo, se puede citar la normativa propia de las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón Canarias, Cataluña y País Vasco).

Por otra parte, también puede facilitar el acceso a viviendas de protección pública de personas que ya sean titulares de otras viviendas que el único momento en el que se verifica por la Administración el cumplimiento de este requisito sea cuando el participante en el sorteo es seleccionado como posible adquirente y se conoce la vivienda para la cual ha sido elegido (art. 63.2 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, y disposición adicional segunda de la Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre). En este sentido, debe considerarse que, en la estructura del procedimiento de selección de adquirentes, aquella decisión final no es conocida por el resto de participantes en el procedimiento, y, por tanto, no es susceptible de ser recurrida por estos. Si embargo, por el carácter de concurrencia competitiva que tiene el procedimiento de selección de adquirentes de viviendas protegidas, las decisiones adoptadas por la Administración en el curso del mismo que tengan efectos materiales para los participantes deben ser conocidas por estos, los cuales han de tener la posibilidad de impugnarlas. En consecuencia, se deben articular las medidas precisas para que la decisión final de la Administración de adjudicar una vivienda a quien ha sido previamente seleccionado a través del procedimiento correspondiente, tras verificar que no incumple el requisito previsto en el art. 5.1 c) de la Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre, pueda ser conocida, cuando menos, por el resto de participantes en el procedimiento y, en su caso, recurrida por los mismos, si así lo estiman oportuno. Para ello bastaría con que el acuerdo de adjudicación de la Comisión Territorial de Vivienda correspondiente fuera publicado en los tablones de anuncios del Ayuntamiento y de la Delegación Territorial, sin perjuicio de su publicidad a través de la página electrónica de la Junta de Castilla y León, con indicación de los recursos que puedan ser presentados frente a esta decisión.

Con base en los argumentos expuestos, estimamos oportuno dirigimos de oficio a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente (**20121811**), a través de una resolución en la cual se sugería la adopción de modificaciones normativas que podían ser incorporadas al proyecto de Decreto del Registro de Demandantes de Viviendas de Protección Pública y de los procedimientos de selección de adquirentes de viviendas protegidas que se estaba tramitando cuando se formuló aquella. Por otra parte, en cuanto a la publicidad del acuerdo de adjudicación de las viviendas protegidas y a su posibilidad de impugnación por



parte del resto de participantes en el procedimiento correspondiente, nada impedía que se aplicase a los procedimientos que se habían iniciado al amparo de la normativa en vigor, aunque tal medida no se encontrara expresamente prevista en la misma. En consecuencia, la resolución se formuló en los siguientes términos:

“Con el objetivo de reforzar las garantías dirigidas a evitar la adjudicación de viviendas de protección pública a personas que ya dispongan de otra vivienda y que persigan, fraudulentamente, utilizar aquellas para un fin distinto del que le es propio, valorar la adopción de las siguientes medidas:

Primero.- A través de su inclusión en el proyecto de decreto actualmente sometido a un período de información pública (Boletín Oficial de Castilla y León núm. 179, de 17 de septiembre de 2012) o en la futura Orden de la Consejería competente en materia de vivienda a la que se refiere el mismo, introducir la exigencia de que quienes soliciten su inscripción en el Registro Público de Demandantes de Viviendas de Protección Pública declaren responsablemente no ser titulares de otra vivienda libre o protegida o, en su caso, aporten datos de la vivienda cuya propiedad o copropiedad les corresponda, con el fin de facilitar las labores de comprobación de esa Administración autonómica a través del Registro de la Propiedad y del Catastro.

Segundo.- Establecer en el proyecto de decreto citado en el punto anterior, la obligación de publicar el acuerdo de adjudicación final de las viviendas de protección pública en los tabloneros de anuncios del Ayuntamiento y de la Delegación Territorial correspondientes, así como en la página Web de la Junta de Castilla y León, con mención a los recursos que puedan interponerse por los interesados en el procedimiento frente a aquel acuerdo.

Tercero.- En los procedimientos iniciados al amparo de la normativa actualmente en vigor, publicar el acuerdo de adjudicación de la Comisión Territorial de Vivienda al que se refiere el actual artículo 13.10 de la Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre, en los tabloneros de anuncios enunciados en el artículo 10.4 de la misma norma (Ayuntamiento y Delegación Territorial correspondientes), sin perjuicio de su publicidad a través de la página Web de la Junta de Castilla y León, con indicación de los recursos que puedan ser presentados frente a aquella decisión”.

La Consejería destinataria de esta resolución nos comunicó que no estimaba oportuno aceptarla en atención a unos argumentos jurídicos que no compartía esta institución y así se puso de manifiesto. En este sentido, a pesar de lo señalado por la Administración autonómica en su respuesta se continuó considerando que exigir a quién desee registrarse como demandante de una vivienda protegida que declare responsablemente que no es titular de otra vivienda o, en su caso, facilitar los datos para comprobar el valor de la vivienda que sea de su propiedad, es coherente con la conveniencia de manifestar una situación de necesidad de vivienda y no resulta contrario a lo dispuesto en el art. 6.2. b) de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, tal y como mantenía la Consejería citada. Así mismo, con la postura que continuaba manteniendo la Administración autonómica en cuanto a la ausencia de publicación del acuerdo de adjudicación de la vivienda, se priva a los participantes en este tipo de procedimientos de conocer la concreta actuación administrativa a través de la cual se verifica que el adjudicatario final de una vivienda de protección pública cumple con el requisito previsto en la normativa relativo a la titularidad de otra vivienda, y, en consecuencia, de poder recurrir la misma.



FALTA DE ENTREGA DE VIVIENDAS PROTEGIDAS PROMOVIDAS POR LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA EN BÉJAR

Se tuvo conocimiento de un posible retraso en la adjudicación y entrega de once viviendas protegidas promovidas en la localidad de Béjar (Salamanca). En efecto, las obras de construcción de las citadas viviendas habían finalizado, aproximadamente, cuatro años antes, sin que hubieran sido seleccionados sus adquirentes, ni entregadas las viviendas a estos. Esta circunstancia había motivado que el Ayuntamiento de Béjar se hubiera dirigido formalmente al órgano competente de la Administración autonómica en Salamanca con la finalidad de poner de manifiesto a este la necesidad de que tales viviendas fueran adjudicadas a demandantes de viviendas protegidas residentes en el término municipal de Béjar. Considerando lo anterior, se estimó oportuno el inicio de una actuación de oficio (**20120964**), en el marco de la cual nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y al Ayuntamiento de Béjar.

A la vista de los informes recibidos, se concluyó que se había reanudado el proceso de adjudicación de las viviendas vacantes integrantes de la promoción señalada, mediante la publicación de la lista provisional de demandantes de viviendas protegidas que cumplían los requisitos para poder ser adjudicatarios de alguna de ellas. Por tanto, ante la próxima adjudicación de las viviendas vacantes en cuestión y previa comunicación de esta circunstancia al Ayuntamiento de Béjar, se procedió al archivo de la actuación.

TRÁNSITO DE VEHÍCULOS A MOTOR POR PISTAS FORESTALES

En años anteriores, esta procuraduría ha tramitado numerosos expedientes, tanto iniciados de oficio (**OF/44/99** y **OF/77/04**) como a instancia de parte (**Q/1251/05**, **Q/1145/06** y **20120365**) sobre la circulación de vehículos a motor por pistas forestales, caminos y veredas, situados fuera de la red de carreteras. Esa problemática se acrecentó desde la entrada en vigor del art. 54 bis de la Ley estatal de Montes introducido por la Ley 10/2006 de 28 de abril que establece que “la circulación con vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras quedará limitada a las servidumbres de paso que hubiera lugar, la gestión agroforestal y las labores de vigilancia y extinción de las administraciones públicas competentes”, si bien “excepcionalmente, podrá autorizarse por la Administración forestal el tránsito abierto motorizado cuando se comprueba la adecuación del vial, la correcta señalización del acceso, la aceptación por los titulares, la asunción del mantenimiento y de la responsabilidad civil”. Ese precepto fue recurrido al Tribunal Constitucional por la Junta de Castilla y León, previo dictamen favorable del Consejo Consultivo, por vulneración de las competencias exclusivas y de desarrollo normativo y de ejecución de la Comunidad de Castilla y León y del derecho a la libre circulación de personas por el territorio nacional -arts. 19 y 139.2 de la Constitución Española- y arts. 32.1.4^a, 7^a y 9^a y 34.1.5^a y 9^a del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Dicho recurso no ha sido resuelto por lo que el citado artículo está plenamente vigente.

En consecuencia, se acordó iniciar una actuación de oficio (**20121562**), con el fin de saber si la Administración autonómica estaba llevando a cabo las actuaciones que la entonces Consejería de Medio Ambiente se había comprometido a ejecutar en la notificación de la aceptación de la resolución recaída en el expediente **Q/1251/05**, en el que se denunciaba la proliferación de vehículos a motor y quads a lo largo de la ribera del río Torio en la provincia de León, y que eran las siguientes:



1.- Elaboración de instrucciones oportunas, destinadas al personal técnico, agentes forestales y agentes medioambientales, para que la aplicación del artículo ya citado se realice de una forma coherente y por igual en todas las provincias.

2.- Establecimiento, en colaboración con las entidades propietarias de los montes, de un listado de las pistas forestales en las que se permite el tránsito abierto motorizado en los términos establecidos en el art. 54 bis de la Ley de Montes. Para ello, se propone que los Servicios Territoriales realicen un listado de aquellas pistas que puedan tener más interés desde el punto de vista turístico o deportivo para su tránsito con vehículos a motor, valorando la posible afección al medio y la aceptación de los titulares.

3.-Preparación de un protocolo para señalar y dar publicidad al conjunto de pistas forestales a las que se refiere el numeral anterior.

La Consejería de Fomento y Medio Ambiente informó que se estaba elaborando un proyecto de "Inventario y Caracterización de Pistas", mediante medios propios y la coordinación de la Fundación Cesefor, con el fin de disponer de una base de datos actualizada sobre las características de la red viaria rural forestal existente, que sirva como herramienta de trabajo para los agentes medioambientales de nuestra Comunidad Autónoma. Sin embargo, dicha labor no ha concluido en su totalidad, habiéndose creado un grupo de trabajo para desarrollar toda la normativa relacionada con esa materia.

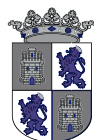
Sin embargo, se consideró conveniente solicitar información adicional sobre el cumplimiento del precitado art. 54 bis de la Ley estatal de montes, por lo que, a fecha de cierre del Informe, no había finalizado nuestra intervención.

CONDICIONES DE ACCESIBILIDAD EN LOS CENTROS EDUCATIVOS

Bajo el número de expediente **20120819**, se inició una actuación de oficio con el fin de valorar el grado de cumplimiento de la normativa sobre accesibilidad y supresión de barreras en los centros educativos dependientes de la Comunidad de Castilla y León, considerando que había transcurrido en exceso el plazo transitorio dado por dicha normativa para la adecuación de los edificios de acceso al público tanto de titularidad pública como privada.

En el ámbito educativo, dicho cumplimiento garantiza la participación activa y normalizada de cualquier alumno o miembro de la comunidad educativa que presente algún tipo de restricción de la movilidad. De este modo, reconociendo la Administración educativa que no se habían concluido todas las adaptaciones que son precisas, a pesar de los planes de actuación desarrollados, la procuraduría recordó la necesidad de cumplir la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, cuya disposición transitoria única establecía que, en el plazo no superior a diez años, desde la entrada en vigor de esta Ley (entró en vigor a los tres meses de la publicación que tuvo lugar en el BOCYL el 1 de julio de 1998, conforme a la disposición final quinta), se deberían adecuar a la misma, entre otros, los edificios de acceso al público tanto de titularidad pública como privada. En definitiva, se instó a la Consejería de Educación a:

“Que, transcurrido en exceso el plazo de diez años en el que deberían adaptarse los centros educativos a las normas vigentes en materia de accesibilidad y supresión de barreras, y sin que dicho cometido haya concluido en nuestra Comunidad, debe



llevarse a cabo un plan que permita, en el espacio de tiempo más breve posible, la completa accesibilidad de dichos centros”.

La Consejería de Educación aceptó nuestra resolución, indicándonos que, de acuerdo con la misma, se llevaría a cabo un plan que permitiera, en el espacio de tiempo más breve posible, la completa accesibilidad de los centros.

BIBLIOTECAS ESCOLARES

Con relación al desarrollo de las bibliotecas escolares en nuestra Comunidad, se tramitó de oficio el expediente **20120886**, teniendo en cuenta que el art. 113 de la LO 6/2006, de 3 de mayo, de Educación, contempla la necesidad de que los centros de enseñanza dispongan de una biblioteca escolar que contribuya al fomento de la lectura, y a que los alumnos accedan a la información y otros recursos para el aprendizaje de las demás áreas y materias y puedan formarse en el uso crítico de los mismos. Dicho precepto también establecía la obligación de las Administraciones educativas de completar la dotación de las bibliotecas de forma progresiva dentro del periodo de implantación de la Ley.

La información facilitada por la Consejería de Educación aportó datos muy positivos en cuanto a la elaboración, revisión y actualización de los planes anuales para el fomento de la lectura y el desarrollo de la comprensión lectora que debían hacer todos los centros públicos que impartían enseñanzas de educación infantil, primaria y secundaria en nuestra Comunidad, conforme a lo previsto en el art. 1.2 de la Orden EDU/152/2011, de 22 de febrero; la dotación de medios para la existencia de las bibliotecas en los centros, junto con un equipo de coordinación de los planes anteriormente referidos que contempla el art. 4 de dicha Orden; las conclusiones de los Informes-resumen emitidos por cada Comisión Provincial de Coordinación para el fomento de la lectura en el curso escolar 2010/2011; las actividades formativas relacionadas con el fomento de la lectura desde la entrada en vigor de la Orden, dirigidas a los coordinadores de centro y a los responsables de las bibliotecas escolares; la dotación de fondos documentales y el fomento de planes que destaquen por su calidad, creatividad, interés o aplicabilidad en las aulas; el acceso y mantenimiento de la red de bibliotecas escolares de Castilla y León; los acuerdos adoptados entre los centros docentes y los municipios en los que se ubican, a los efectos del uso educativo de las bibliotecas municipales, el establecimiento del servicio de bibliobús, etc.

No obstante, al margen de esta valoración positiva, la Consejería de Educación nos mostró su propósito de seguir mejorando los recursos materiales o bibliográficos de las bibliotecas escolares, conseguir una mayor implicación de toda la comunidad educativa, aumentar la integración de las tecnologías de la información y la comunicación en todo el proceso educativo, y, en particular, en el ámbito de la lectura y las bibliotecas escolares.

Con todo, dirigimos una resolución a la Consejería de Educación en el siguiente sentido:

«- Que se mantengan las convocatorias para la selección de proyectos dirigidos a la mejora y el impulso de las bibliotecas escolares en centros públicos no universitarios en los próximos cursos, en tanto que dichas convocatorias son parte de los planes regulados en la Orden EDU/152/2011, de 22 de febrero.

- Que, en líneas más generales, se mantenga y materialice el propósito de dedicar mayores esfuerzos para fomentar la lectura entre los alumnos, mediante la dotación requerida al efecto, y, poniendo especial empeño en la igualdad de oportunidades en el ámbito de las escuelas rurales».



Esta resolución fue aceptada por la Consejería de Educación, que expresó su intención de mantener las convocatorias para la selección de proyectos dirigidos a la mejora y el impulso de las bibliotecas escolares, así como que se estaba elaborando un nuevo plan de fomento de la lectura más adaptado a los nuevos cambios de nuestra sociedad del conocimiento. Asimismo, se nos indicó que la especial atención de las necesidades de las escuelas rurales, siempre ha sido una pauta de la Consejería.

FIAMBRERAS EN LOS COMEDORES ESCOLARES

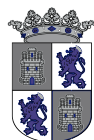
Con la referencia **20121212** se tramitó un expediente con el fin de conocer la posible demanda que pudiera existir para poder consumir en los centros escolares los menús llevados por los propios alumnos, así como las posibles previsiones que pudieran existir para facilitar dicha práctica por parte de la Administración educativa.

A partir de los datos que nos facilitó la Consejería de Educación, en los que se evidenció el elevado número de alumnos que hacían uso del servicio de comedor escolar, consideramos que el art. 82 de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, contempla el comedor escolar, junto con el transporte escolar e internado, como servicios complementarios de carácter educativo dirigidos a asegurar la igualdad de oportunidades en el mundo rural. En todo caso, en la actualidad, es evidente que dichos servicios complementarios tienen también una función social, por cuanto facilitan la conciliación de la vida familiar y laboral, de tal modo que la distancia del domicilio al centro escolar no necesariamente es la circunstancia que determina la necesidad de acogerse a dichos servicios complementarios, y, en particular, al del comedor escolar. En este sentido, el art. 5.2 de la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León, obliga a la Administración de la Comunidad a promover, en el ámbito educativo, actuaciones tendentes a facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, entre las que se incluyen la apertura de centros durante los días laborables no lectivos, vacaciones escolares y mediante la ampliación del horario de apertura de los centros durante los días lectivos establecidos en el calendario escolar, para atender al alumnado de educación infantil y/o primaria, y a las que cabe añadir otro tipo de medidas dirigidas al mismo fin.

Por otro lado, en la coyuntura de crisis económica existente, manifestada en todos los ámbitos de la sociedad, podría favorecer a algunas familias la sustitución del servicio de comedor escolar, y el desembolso que este supone, por el uso de fiambreras que los alumnos podrían llevar a los centros educativos con los alimentos preparados en sus domicilios.

Aunque, según la información que nos ha aportado la Consejería de Educación, hasta la fecha, no se había constatado en nuestra Comunidad una demanda sobre el uso de fiambreras en los centros escolares por parte de las familias, asociaciones de padres u otro tipo de asociaciones o colectivos implicados en el ámbito educativo, ni se había implantado en ningún centro público dicha práctica, a la vez que tampoco existe una prohibición expresa, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

“Que, como medida de apoyo a las familias, se valore la acogida que pudiera tener el consumo por parte de los escolares de los menús que los mismos portaran, y la elaboración de la normativa, o el establecimiento de pautas por otra vía no normativa, que garanticen que dicha práctica se lleve a cabo con la disposición de los elementos materiales y personales necesarios, y en las condiciones higiénico-sanitarias y de confort adecuadas”.



Con relación a ello, la Consejería de Educación nos manifestó su intención de mantener el sistema actual de servicio de comedor escolar, valorando los costes de materiales y personal que supondría acoger la posibilidad de que los alumnos consumieran los alimentos traídos de sus propias casas, además de considerar el comedor escolar un factor educacional, donde los concesionarios responden de unas exigencias que no pueden garantizarse en otro caso, así como que existe un sistema de ayudas de las que se pueden beneficiar las familias.

SECCIONES BILINGÜES EN CENTROS SOSTENIDOS CON FONDOS PÚBLICOS

El expediente **20121108** estuvo relacionado con el marco normativo para el desarrollo de proyectos bilingües en centros de enseñanza escolares sostenidos con fondos públicos de la Junta de Castilla y León, contenido en la Orden EDU/6/2006, de 4 de enero, modificada por la Orden EDU/1847/2007, de 19 de noviembre; y, más recientemente, por la Orden EDU/392/2012, de 30 de mayo, que, dando un paso significativo, atribuyó a la Consejería de Educación, a propuesta de la Dirección Provincial de Educación correspondiente, la posibilidad de establecer de oficio secciones bilingües en centros públicos, y, de hecho, tres días después de la publicación de esta Orden (*BOCYL de 8 de junio*), se publicó la Orden EDU/400/2012, de 31 de mayo, por la que se establecieron de oficio secciones bilingües en 5 CEIP, 7 IES y 1 CRA.

La implantación de oficio de las secciones bilingües, según el fundamento atribuido en la Orden en la que se instaura esta posibilidad, responde a la necesidad de asegurar una oferta de enseñanza bilingüe territorialmente equilibrada y garantizar la continuidad de las enseñanzas bilingües entre las diferentes etapas educativas, tal como también nos indicó la Consejería de Educación. En este sentido, se ponía de manifiesto que, en el curso 2012/2013, la primera promoción de alumnos que habían seguido el programa bilingüe de Castilla y León culminaba su escolarización en primaria, por lo que era preciso garantizar a dicha promoción el seguimiento de la enseñanza bilingüe en los institutos de educación secundaria en los que el programa bilingüe se había incorporado en menor medida que en los centros públicos de educación primaria y en los centros concertados.

Podemos considerar que, en efecto, la apuesta por la educación bilingüe exige asegurar su seguimiento a lo largo de las diferentes etapas educativas, y que, a los efectos de garantizar una oferta equilibrada, también resultaba oportuno considerar los vacíos que pudieran existir en algunas zonas de nuestra Comunidad. Ahora bien, la brusca ruptura del modelo de incorporación a los programas bilingües, basado en la voluntad de los centros interesados, al establecimiento de oficio de dichos programas, parecía haberse realizado sin la anticipación suficiente, si pensamos que los programas bilingües llevaban funcionando desde hacía seis años, y la puesta en funcionamiento de secciones bilingües a partir del curso escolar 2012/2013 se hacía a dos meses del inicio de éste.

Por otro lado, la implantación de oficio de las secciones bilingües había eliminado la posibilidad de participación de los distintos miembros de la comunidad educativa en la decisión, frente a lo que venía ocurriendo, y podrá seguir ocurriendo, en los supuestos en los que son los propios centros los que solicitan la implantación de las secciones bilingües, a cuyos efectos deben acompañar al proyecto educativo bilingüe la acta de aceptación del proyecto por el claustro de profesores, y el acta de aceptación del proyecto por el consejo escolar en el caso de los centros públicos.



Asimismo, el art. 8.4 de la Orden EDU/6/2006, de 4 de enero, para las secciones bilingües creadas a instancia de los centros, establece que la “resolución del procedimiento se publicará en el Boletín Oficial de Castilla y León con antelación al inicio del proceso de admisión del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos, con el fin de facilitar la elección de centro educativo”. Esta anticipación tampoco se había respetado con la implantación de oficio de secciones bilingües para el curso 2012/2013, llevada a cabo con la Orden EDU/400/2012, de 31 de mayo, publicada el 11 de junio siguiente. Además, se debe tener en cuenta que, una vez implantada de oficio una sección bilingüe en un centro, éste disponía del plazo de un mes, contado desde la notificación de la implantación de la sección bilingüe, para remitir un proyecto de sección bilingüe y una ficha de datos del profesorado a la Dirección Provincial de Educación correspondiente. La necesidad de valorar dicho proyecto, de llevar a cabo las previsiones de profesorado, y la coincidencia del periodo vacacional de verano, podría dar lugar a precipitaciones y carencias de cara al inicio del curso 2012/2013, además de que el alumnado desconocía que una serie de centros dispondrían de sección bilingüe en el momento en el que participaron en los procesos de admisión para el curso 2012/2013, y, en particular, en las fases en las que tenían que optar por los centros de su preferencia.

En resumen, si la incorporación voluntaria de los centros a los programas bilingües no ha permitido asegurar la continuidad de la formación de los alumnos que han de pasar a la etapa de educación secundaria, y tampoco ha permitido la existencia de una oferta homogénea de la enseñanza bilingüe, al menos debía haberse anticipado la respuesta de la Administración educativa, evitando la misma en el tránsito de un curso escolar a otro, así como sorprender al alumnado respecto a la implantación de la enseñanza bilingüe en centros que con anterioridad no la tenían.

Con todo ello, haciendo igualmente hincapié en la debida formación del profesorado llamado a impartir los programas bilingües, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

“- Que, sin perjuicio de la normativa básica que pueda ser dictada al asumir el Estado las competencias que le son propias, la implantación de la educación bilingüe es una opción adecuada para garantizar el conocimiento de las lenguas extranjeras por parte de los alumnos, pero también resulta imprescindible una adecuada planificación que evite urgir la debida cualificación del profesorado y la programación en los centros, con los inconvenientes que de ello se pueden derivar, en particular, a la hora de conocer el alumnado la oferta educativa existente.

- Que debe garantizarse que el tránsito de alumnos de sistemas de educación no bilingüe a sistemas con programas bilingües no implica ningún perjuicio para los mismos, pudiendo exigirse niveles mínimos de conocimiento de la lengua extranjera de la que se trata a dichos alumnos.

- Que, en todo caso, el nivel de competencia lingüística para impartir en una lengua extranjera, un área distinta a la de dicha lengua, ha de ponerse en relación con las exigencias del Marco Común Europeo de Referencia de las Lenguas.

- Que debe mantenerse un programa de formación continua del profesorado en lenguas extranjeras, para la mejora de su competencia lingüística, didáctica y metodológica.

- Que debe velarse, al margen de la cantidad de centros en los que está implantada la educación bilingüe, por la calidad de los programas bilingües y por los resultados obtenidos a través de los mismos”.



La Consejería de Educación aceptó esta resolución, haciendo hincapié en que se mantendría y mejoraría el programa de formación continua del profesorado en lenguas extranjeras a través de una oferta amplia y variada de actividades de formación en el extranjero y en nuestra Comunidad de manera que puedan mejorar su competencia lingüística, didáctica y metodológica.

ESCUELAS RURALES

Bajo el número de expediente **20121230** se incidió en el servicio educativo ofertado en el ámbito rural, concretamente en el aspecto relativo al fomento de la sociabilidad de sus alumnos, en un contexto en el que, tanto en el ámbito estatal, como en el ámbito de diferentes comunidades, se estaban poniendo de manifiesto propuestas que, con independencia de los motivos, afectan a dicha escuela, para la que las administraciones educativas deben proporcionar medios y sistemas organizativos que atiendan sus necesidades específicas, garantizando la igualdad de oportunidades, todo ello conforme el art. 82.1 de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

La extensión territorial y la dispersión sociodemográfica de nuestra Comunidad hacen que la escuela rural haya tenido y siga estando llamada a tener un gran protagonismo en Castilla y León, tanto a través de los CRA, como de las aulas unitarias dependiente de aquellos, lo que exige un especial esfuerzo en la dotación de equipamiento, y en garantizar los servicios de transporte y comedor, como así podemos comprobar en función de las quejas que tramita esta procuraduría.

En todo caso, partiendo de la base de que la escuela rural, independientemente de la configuración que pueda tener, debe seguir siendo uno de los pilares para la prestación del servicio educativo en nuestra Comunidad, resulta imprescindible compensar uno de los principales inconvenientes que presenta la escuela rural, que es la reducción de las relaciones sociales de los alumnos en el ámbito rural, especialmente en los supuestos de las aulas unitarias en las que están escolarizados un mínimo número de alumnos, y, además, de diferentes edades entre sí. Establecer vías de socialización de este alumnado, sin que tengan que perder el contacto con el entorno de su familia y domicilio, debe ser parte de la educación compensatoria que facilitan los Centros Rurales de Innovación Educativa (CRIE) en nuestra Comunidad, favoreciendo el desarrollo personal y social de los alumnos, mediante actividades complementarias, convivencias periódicas, etc.

A la vista de los datos que nos facilitó la Consejería de Educación, pudimos hacer un balance positivo de la estructura de los instrumentos dispuestos por la Administración educativa con el fin de facilitar y potenciar la sociabilidad de los alumnos que reciben el servicio educativo en el ámbito rural. No obstante, sí parecía advertirse un distinto grado de participación de los centros en las actividades de los CRIE en función de las provincias en las que se encuentren, siendo especialmente llamativo el caso de la provincia de Soria; e, igualmente, cabía destacar la imposibilidad de atender la totalidad de la demanda de los centros que pretenden participar en dichas actividades.

Por otro lado, dado que incluso existían listas de espera para participar en las actividades de los CRIE, deberían adoptarse medidas dirigidas a atender, en la medida de lo posible, la demanda existente para los próximos cursos escolares, manteniéndose



la prioridad de facilitar la participación en dichas actividades a las escuelas unitarias y a los CRA con un número mínimo de unidades, para las que debería estar planificada, en todo caso, dicha participación en cada curso escolar, al margen de la voluntariedad de las escuelas unitarias y de los CRA.

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

“- Que, como se ha tenido ocasión de comprobar a través de la actuación iniciada de oficio por esta procuraduría, los Centros Rurales Agrupados (CRAs) y los Centros Rurales de Innovación Educativa (CRIEs) desarrollan, de manera coordinada, planes que facilitan y promueven la socialización de los alumnos que reciben el servicio educativo en el ámbito rural.

- Cabe sugerir la necesidad de ajustar la demanda de los centros que quieren participar en las actividades de los CRIEs con la oferta disponible, dando prioridad, en todo caso, a la participación de las escuelas unitarias y de los CRAs con un mínimo número de unidades, que, en todo caso, deberían ver atendidas sus demandas.

- Sugerir, igualmente, la inclusión obligatoria en todas las programaciones generales anuales de las escuelas unitarias y de los CRAs con menores unidades la participación en alguna actividad de convivencia desarrollada por los CRIEs, o en otro tipo de actuaciones de participación conjunta de alumnos.

- Que la tarea de socialización del alumnado que recibe el servicio educativo en el ámbito rural siempre se tenga en cuenta con un carácter transversal por la Administración educativa, sin que la incidencia en las Tecnologías de la Información y la Comunicación, aun siendo necesaria, implique una merma o incluso un obstáculo a las relaciones interpersonales de los alumnos”.

Con relación a esta resolución, la Consejería de Educación nos puso de manifiesto que son los CRA, en el ámbito de su autonomía pedagógica, de organización y de gestión, quienes planifican las actividades complementarias y extraescolares, la participación en programas institucionales y otros programas destinados a fomentar la convivencia, socialización y participación conjunta del alumnado.

Asimismo, se señala que, para la asistencia a los CRIE, se da prioridad a los centros en desventaja en los campos socio-económico, cultural o bien aislados o deficientemente comunicados por su situación geográfica. Por otro lado, el plan anual de trabajo de cada CRIE es ofertado en acto público provincial al que están invitados todos los directores de los centros públicos de enseñanzas.

También se estima, por parte de la Consejería de Educación, que las tecnologías de la información y la comunicación han tenido una influencia muy positiva en las relaciones interpersonales de los alumnos.

Por último, se nos hace saber que todas las actuaciones tienen un carácter transversal y, desde la Administración educativa, se animará y facilitará la participación de los centros del medio rural, con especial incidencia en aquellos que por motivos de aislamiento, reducido número de alumnos, escasa cultura participativa u otras circunstancias precisen mayores apoyos en razón de las citadas desigualdades.



AULAS PREFABRICADAS

Esta procuraduría inició de oficio el expediente 20121371 tras publicarse en el *BOCYL* de 28 de junio de 2012 la resolución de 19 de junio de 2012, por la que se anunció el procedimiento abierto para contratar el suministro de arrendamiento de 7 aulas prefabricadas en varias localidades de Salamanca.

Remontándonos a los cursos anteriores al 2012/2013, a través del *BOCYL*, igualmente pudimos comprobar que, para el curso 2011/2012, también se había anunciado la contratación del suministro de arrendamiento de 6 aulas prefabricadas para las mismas localidades anteriormente referidas, excepto una (resolución de 30 de mayo de 2011, *BOCYL* de 9 de junio). Con anterioridad, concretamente para los cursos 2009/2010 y 2008/2009, el arrendamiento de aulas prefabricadas, en algún caso con aseos de las mismas características, se había llevado a cabo para una serie de centros de la provincia de Valladolid.

Según la información proporcionada por la Consejería de Educación, en la provincia de Valladolid también se contaría con 3 aulas prefabricadas para el curso 2012/2013. Asimismo, hay que añadir otras 3 aulas prefabricadas que se comenzaron a utilizar en la provincia de Burgos en el mes de septiembre de 2010, y que se preveía que serían usadas, al igual que las aulas prefabricadas de las provincias de Salamanca y Valladolid, hasta el mes de junio de 2014.

También según la información facilitada por la Consejería de Educación, el uso de este tipo de aulas respondía, o bien al crecimiento de la población con relación al número de plazas escolares existentes (es el caso de las aulas prefabricadas de las provincias de Salamanca y Valladolid), o bien a las necesidades sobrevenidas a causa de los desperfectos existentes en las instalaciones educativas de las que se dispone (es el supuesto de la provincia de Burgos).

A la vista de las previsiones de creación y ampliación de centros, podíamos considerar que seguiría siendo necesario el uso de aulas prefabricadas en la mayor parte de los centros en que se habían instalado por motivos del crecimiento de la población. Y, por lo que respecta a las aulas prefabricadas utilizadas en la provincia de Burgos, aunque su utilización respondía a causas sobrevenidas por los desperfectos existentes en un colegio público, también era necesaria la construcción de un nuevo edificio o la ampliación del existente.

Al margen de ello, con independencia de que las aulas prefabricadas alquiladas mediante los correspondientes contratos de suministro sean de calidad, según la información que nos facilitó la Consejería de Educación, con un correcto aislamiento y las instalaciones necesarias para el desarrollo de la actividad docente, era evidente que no podían tener una utilización más que residual y de carácter provisional. Con todo, es necesaria la construcción y ampliación de centros educativos que acogieran tanto a los alumnos procedentes de la concentración de población, como de la falta de conservación de los centros. En efecto, según lo dispuesto en el art. 112 de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, corresponde a las Administraciones educativas dotar a los centros públicos de los medios materiales y humanos necesarios para ofrecer una educación de calidad y garantizar la igualdad de oportunidades en la educación, lo que implica, como presupuesto previo, la existencia de dichos centros públicos.



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

“Una prioridad en cuanto a la dotación de centros educativos necesarios que, a corto plazo, permita prescindir de aulas prefabricadas para prestar el servicio de educación”.

Esta resolución fue aceptada por la Consejería de Educación.

TRANSFORMADOR DE ENERGÍA ELÉCTRICA

A través de los medios de comunicación, se tuvo conocimiento de la creación de una plataforma dirigida a pedir el cambio de ubicación de un transformador de energía eléctrica sito en la localidad de Niharra (Ávila), y que había obtenido la adhesión de más de 740 ciudadanos.

A pesar de que se inició el expediente de oficio **20121416**, para comprobar el cumplimiento de las Normas urbanísticas municipales vigentes, así como que no resultaba afectado el cordel pecuario hacia Ávila, ni la iglesia del siglo XVI que se encuentra en las proximidades, se procedió al archivo del expediente al no advertirse irregularidad alguna.

RESTAURACIÓN DE LA IGLESIA DE SAN LORENZO DE SAHAGÚN

En esta procuraduría se tramitó el expediente **20120751**, sobre el estado de conservación de la iglesia de San Lorenzo de Sahagún, a raíz de las noticias publicadas en los medios de comunicación a principios del mes de abril del año 2012.

Con relación a ello, en el año 2008, también se había tramitado una actuación de oficio (expediente **20081492**), tras el derrumbe de parte de la iglesia, ocurrido en el mes de agosto de dicho año, que afectó a la capilla de Jesús anexa a la iglesia, destinada al Museo de la Semana Santa de Sahagún. En aquellos momentos, era evidente que la iglesia, declarada Bien de Interés Cultural, ya acusaba un importante deterioro que motivó la restricción de visitas y de actos religiosos; y, después del derrumbe ocurrido en el mes de agosto de 2008, la iglesia, uno de los más claros ejemplos del románico mudéjar leonés, construida en el siglo XIII, tuvo que ser clausurada.

Respecto a las incidencias que se han producido con relación a la anunciada restauración de la iglesia de San Lorenzo de Sahagún, la Consejería de Cultura y Turismo nos señaló que, en el año 2010, se acometieron las obras de reparación del alero deteriorado, y se realizaron catas. En el año 2011, se efectuó un estudio geotérmico de la iglesia y se encargó la redacción del estudio de seguridad y salud y el proyecto de restauración de cubiertas y del pórtico meridional del templo. Asimismo, en el mes de febrero de 2012, se había recibido dicho proyecto de restauración, que estaba siendo objeto de supervisión por los técnicos de la Consejería, después de darse a conocer a la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de León.

Por su parte, el Ayuntamiento de Sahagún se remitió a las actuaciones que está llevando a cabo la Consejería de Cultura y Turismo, y, en particular, al proyecto en el que vienen reflejadas las obras que habrán de ejecutarse para evitar más daños en la iglesia y evitar su derrumbe.

Con todo, los poderes públicos deben garantizar la conservación, protección y enriquecimiento del Patrimonio Cultural de Castilla y León, conforme a lo dispuesto en



el art. 24.2 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, y, tratándose de Bienes de Interés Cultural, la protección y tutela debe ser máxima (art. 32.1), por lo que es precisa la mayor agilidad posible a la hora de llevar a cabo las intervenciones que eviten la evolución de deterioro de la iglesia de San Lorenzo de Sahagún.

De este modo, se formuló la siguiente resolución:

A la Consejería de Cultura y Turismo:

“- Agilizar todas aquellas actuaciones que tienen como objetivo final la restauración de la Iglesia de San Lorenzo de Sahagún, y la posibilidad de acceso a la misma conforme a la utilización que le es propia”.

Al Ayuntamiento de Sahagún:

“- Llevar a cabo un permanente seguimiento del estado de la Iglesia de San Lorenzo de Sahagún, a los efectos de cumplir con el deber de cooperación que le corresponde con la Consejería de Cultura y Turismo en los términos previstos en la legislación vigente, sin perjuicio de las actuaciones que ésta está llevando a cabo para la restauración de la Iglesia”.

Esta resolución fue aceptada, tanto por la Consejería de Cultura y Turismo, como por el Ayuntamiento de Sahagún.

ABANDONO DEL ENTORNO DEL CERRO DE SAN VICENTE

También con motivo de la información aparecida en los medios de comunicación a principios del mes de marzo de 2012, sobre el estado que presentaba el entorno del cerro de San Vicente y el que debería ser el Museo de Historia de la ciudad de Salamanca, esta procuraduría inició el expediente **20120683**, con la intención de aclarar el aparente abandono de las nuevas instalaciones y de los restos del asentamiento de población que tuvo lugar entre los siglos VII y IV a.c., así como la falta de vigilancia y de un cercado del lugar, lo que había convertido la zona en una escombrera en la que, a la vista de las fotografías publicadas, se acumulaba todo tipo de basura, incluidos algunos muebles y colchones, y restos de la práctica habitual del “botellón”.

A la vista de la información que nos facilitó el Ayuntamiento de Salamanca al que nos dirigimos, lo que de forma puntual se produjo, fue una entrada en el recinto sin autorización, que fue resuelta de manera inmediata por los servicios municipales que procedieron a la limpieza del recinto exterior y a la reposición del vallado. Asimismo, se nos indicó que los restos arqueológicos no habían sufrido daño alguno, estando perfectamente asegurada su conservación e integridad, así como que se permanecía a la espera de que la situación económica permitiera la reactivación de las iniciativas iniciadas, entre las que se encontraba la creación de un parque arqueológico adscrito al futuro Museo de Historia de la ciudad. Con todo, también se nos puso de manifiesto que la Policía Local había adoptado mayores medidas de vigilancia y control de la zona para impedir el uso indebido.

Con todo, dado el compromiso asumido por el Ayuntamiento de mantener el control y vigilancia de la zona en tanto permanecían en suspenso los proyectos dirigidos a hacer realidad el Museo de Historia de la ciudad de Salamanca, se consideró oportuno archivar el expediente.



DERRUMBE DE LA ANTIGUA FORTALEZA DE CASTROTORAFE

A fecha de cierre de este Informe anual, se encontraba en tramitación el expediente **20122947**, tras tenerse conocimiento del desprendimiento de la parte norte de la muralla exterior de la antigua fortaleza de Castrotorafe, la cual ya había sido objeto de diversas actuaciones de oficio llevadas a cabo entre el año 1996 y el año 2005. En la última de ellas, a través de una resolución fechada el 30 de diciembre de 2005 que dirigimos a la Diputación provincial de Zamora, recomendando que fuera diligente con el deber de conservación que le correspondía por tener la titularidad del bien.

En esa resolución, sobre la cual la Diputación provincial de Zamora eludió pronunciarse, a pesar de los sucesivos requerimientos que se hicieron a dicho fin antes de procederse al archivo del expediente, poníamos de manifiesto que se trataba de un bien declarado Monumento Nacional Histórico-Artístico por Decreto de 3 de junio de 1931 y de un Bien de Interés Cultural conforme a lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español; así como que, en virtud de un plan director del conjunto amurallado y del castillo de Castrotorafe para la restauración y consolidación de las mencionadas ruinas, se consolidó la torre del frente sur del castillo y el cubo de la barrera artillera, y se procedió al desescombros y excavación de áreas anexas. Asimismo, en aquellos momentos, también teníamos en consideración la disposición de la Consejería de Cultura y Turismo para colaborar con cualquier iniciativa destinada a la protección y restauración del monumento de la Diputación provincial de Zamora.

Con todo, la ausencia de otras obras urgentes para consolidar los restos de la fortaleza, y, en definitiva, el incumplimiento del deber de conservación que correspondía a la propiedad del bien, ha dado lugar al derrumbe de la parte norte de la muralla.

PELIGRO DE DERRUMBE DE LA CASA DE LOS CARRAL

También a la fecha de cierre de este Informe anual, se encontraba en tramitación el expediente **20122978**, con relación a la casa de los Carral de la localidad de Villar de los Barrios, perteneciente al municipio de Ponferrada (León), y, en particular, por la deficiente conservación de dicho inmueble, que tiene dos escudos de más de cien años, y que, por tanto, estaría al amparo del Decreto 571/1963, de 14 de marzo, sobre protección de los escudos, emblemas, piedras heráldicas, rollos de justicia, cruces de término y piezas similares de interés histórico-artístico.

Dicho inmueble también había sido objeto de un expediente de queja (**20112431**), con ocasión del cual, se pudo constatar que las condiciones meteorológicas y los expolios habían creado la amenaza de derrumbe inminente y la posible desaparición de la fachada blasonada, lo cual había sido denunciado mediante escritos remitidos, entre otros, a la Comisión de Patrimonio Cultural de Castilla y León. Además, había que tener en cuenta que estaba en tramitación, y sigue estándolo, un expediente para la declaración de Conjunto Histórico de los pueblos de Villar de los Barrios, Salas de los Barrios y Lombillo de los Barrios, que fue promovido en el año 1976, y con relación al cual, esta procuraduría dirigió una resolución a la Consejería de Cultura y Turismo, para que se agilizará su tramitación (**20091483**).

Con todo, la persistencia del peligro de derrumbe de la casa de los Carral, sin que se hubieran adoptado las medidas que las administraciones se habían comprometido a adoptar, justificó el inicio de un nuevo expediente de oficio.



PRECIOS DE LOS ABONOS FAMILIARES PARA EL USO DE LAS INSTALACIONES DEL CENTRO DEPORTIVO RÍO ESGUEVA

Bajo el número de referencia **20120855**, se inició un expediente sobre la posible discriminación de las familias monoparentales, por cuanto no podrían acceder a los bonos familiares fijados para la utilización de las instalaciones del Centro de perfeccionamiento deportivo Río Esgueva de Valladolid.

Tras recibirse el informe de la Consejería de Cultura y Turismo, y aunque la información facilitada era un tanto confusa, en particular por la falta de correspondencia de los precios que debería cobrar la empresa adjudicataria a los usuarios conforme al contrato de gestión del servicio público suscrito el 31 de agosto de 2011, y los precios inferiores que parecían estar vigentes en función de los datos que igualmente se nos habían aportado, lo cierto es que, en cualquier caso, había existido una modificación para dar a las familias monoparentales con un hijo o más el mismo trato que a las familias formadas por matrimonios o parejas de hecho legalmente constituidas, a los efectos de poder adquirir los bonos familiares. De este modo, se procedió al archivo del expediente.

LA SITUACIÓN DE LOS PUNTOS DE ENCUENTRO FAMILIAR

A pesar de que la familia constituye una institución básica en nuestra sociedad, no supone ninguna novedad el hecho de que en los últimos tiempos se ha producido un incremento notable de las crisis matrimoniales o rupturas de pareja, provocando en algunos casos situaciones de enorme conflictividad en las que se ven implicados y afectados tanto los progenitores como sus hijos.

En concreto, los niños menores de edad pueden sufrir de forma directa las consecuencias derivadas de la separación de sus padres, razón por la que son convenientes mecanismos que permitan apaciguar el conflicto y atemperar los efectos negativos que del mismo pueden derivar para los niños.

Evidentemente, los hijos sufren con ansiedad la ruptura de sus padres y, aunque esta situación es inevitable, en la medida de lo posible debe intentarse que sus consecuencias queden limitadas al hecho en sí de la ruptura y no a otros aspectos en los que se ven directamente implicados, como en relación con su custodia o con la fijación o cumplimiento de un determinado régimen de visitas.

De ahí la importancia de los denominados Puntos de Encuentro Familiar (PEFs), que han venido surgiendo en los últimos tiempos como servicios especializados de apoyo a las familias utilizados para facilitar que los menores puedan mantener relaciones con sus familiares durante los procesos y situaciones de separación, divorcio u otros casos de interrupción de la convivencia familiar. Como también en los supuestos de menores sujetos a la acción protectora de la Administración pública, en los que no se produce una ruptura total con la familia de origen y resulta precisa la existencia de un recurso social que facilite o permita la relación de dicho menor con la misma.

La Comunidad de Castilla y León, concretamente, cuenta con una red privada de PEFs destinados al apoyo de las familias derivadas por los órganos judiciales y por el organismo competente en materia de protección a la infancia.



Siendo de responsabilidad pública estos servicios especializados de apoyo familiar, se estimó conveniente, en consideración al interés superior del menor, desarrollar una actuación de oficio con la finalidad de analizar la situación actual en la que se encuentran estos recursos, su extensión, su capacidad de gestión, su financiación y su coordinación con otros agentes implicados (órganos judiciales y servicios de protección a la infancia).

Así, y con independencia de que los PEFs de Castilla y León cuenten con la necesaria autorización de funcionamiento, lo que implica el cumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos en la normativa vigente; cumplan con lo estipulado en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y en el Reglamento que la desarrolla (RD 1720/2007, de 21 de diciembre); y su actuación sea considerada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades conforme a lo establecido en la normativa reguladora, fueron visitados por el Procurador del Común y por personal de esta institución para constatar su adecuación a algunas de las exigencias legales.

Estas visitas permitieron la constatación de las siguientes circunstancias:

a) Cuentan con las estancias diferenciadas exigidas para la realización de intercambios y visitas, incluyendo la sala de usos múltiples. Sus características son las siguientes:

- Todas ellas disponen de una superficie suficiente para el desarrollo de las actuaciones.
- Favorecen un ambiente normalizado y lo más parecido a una vivienda familiar.
- El cuidado de las instalaciones, su estado de conservación y la limpieza durante las visitas puede calificarse positivamente.
- Disponen de una adecuada iluminación, dotación de mobiliario y de elementos decorativos que ofrecen un ambiente muy agradable y adecuado a su finalidad. Cuentan, asimismo, con juguetes que permiten garantizar la posibilidad de desarrollar juegos y actividades apropiadas a las distintas edades de los menores.
- Proporcionan, en definitiva, a las familias una imagen hogareña y confortable.

b) Cuentan, asimismo, con los baños y aseos exigidos, dotados de los elementos necesarios. Todos ellos ofrecen un estado de conservación y limpieza adecuados.

c) Disponen de cocina dotada al menos de nevera, fregadero, microondas y menaje básico y con espacios de recepción con capacidad suficiente para dejar momentáneamente utensilios como carritos de bebé.

d) Existen en todos ellos despachos de uso profesional para la realización de entrevistas y tareas administrativas, equipados con los recursos materiales necesarios.

e) Tienen una distribución interior que asegura la no comunicación entre agresores y víctimas de violencia de género.

f) Todos los radiadores (como elementos de posible riesgo) están debidamente protegidos.

g) Se han llevado a cabo las obras necesarias para el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad y supresión de barreras exigidas.

h) Su emplazamiento es acorde con las exigencias establecidas.



i) Se encuentran dotados con el personal necesario para la atención y la realización de las intervenciones oportunas.

Así, la valoración general de la calidad de estos servicios ha de ser positiva.

A pesar de ello, se detectó un importante problema relacionado con su financiación.

Efectivamente, los PEFs de Castilla y León han estado financiados con las aportaciones económicas de distintas administraciones: Ministerio de Sanidad y Política Social, Junta de Castilla y León, algunas diputaciones provinciales y ayuntamientos de la Comunidad.

A su vez, los PEFs de Aranda de Duero, Ávila, Burgos, Medina del Campo (Valladolid), Palencia y Ponferrada se encuentran ubicados en inmuebles cedidos por los Ayuntamientos de dichos municipios. Lo mismo ocurría con el de Miranda de Ebro hasta la realización de las obras de adaptación. Momento en que cambió su ubicación dada la imposibilidad de adaptar el inmueble cedido por el Ayuntamiento de dicha localidad.

Pero esta situación financiera sufrió un cambio relevante en el año 2012. Y es que en los Presupuestos de esta Comunidad Autónoma correspondientes a dicho ejercicio se establecía una reducción de la financiación para el funcionamiento de los Puntos de Encuentro Familiar de Castilla y León.

Así, las medidas de reducción del déficit público adoptadas por la Administración de esta Comunidad han afectado de manera importante a la Red de PEFs existente, de forma que el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León acordó el 16 de agosto de 2012 autorizar una subvención directa a la entidad Aprome para la financiación de los gastos de funcionamiento por una cuantía inferior en un 19,29 % a la aportación realizada en 2011. Lo que supone un total de 262.400 euros.

Este recorte en la subvención afectó al trabajo realizado desde el 1 de diciembre de 2011 hasta diciembre de 2012. Hasta el mes de junio de 2012 la información recibida de la Administración autonómica no era otra que la del mantenimiento de la subvención en las mismas condiciones económicas que en el año 2011, de forma que desde el inicio de 2012 se mantuvo el mismo volumen de actividad y de gastos de funcionamiento que en ese ejercicio anterior. A ello se unió el cuantioso gasto realizado para la adaptación de todos los PEFs a las exigencias del Decreto 11/2010, de 4 de marzo, que ha supuesto una inversión de 312.000 euros.

Con ello, el estado económico de la entidad Aprome, como gestora de estos servicios, atraviesa un momento de dificultad importante.

Estos recortes han dado y van a dar lugar, de forma inevitable, a importantes cambios en la ubicación, organización y funcionamiento de estos recursos, que podrían no sólo suponer una posible merma de la calidad del servicio, sino también en algún caso el incumplimiento de determinados requisitos mínimos establecidos en el mencionado Decreto.

Pueden destacarse estas consecuencias en relación con el equipamiento, horario, calendario, equipo técnico e intervención:

1. Teniendo en cuenta que el 85 % de la subvención se destina al pago de los sueldos de los 77 trabajadores, la reducción de su importe ha ocasionado el despido de 7 trabajadores cualificados y el traslado de otros 3 a otras comunidades autónomas.



2. De mantenerse esta situación financiera, se pone en riesgo el mantenimiento de toda la Red, dado que podría ser necesario el cierre de algún PEF. Con probabilidad el de Laguna de Duero y el de Medina del Campo.

Lo que podrá suponer un incumplimiento de las exigencias de ubicación establecidas en la norma vigente. Concretamente, la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León, establece la obligada existencia de los puntos de encuentro en todos los municipios capitales de provincia y en los de más de 20.000 habitantes.

3. Se ha producido ya una obligada reducción en el horario de todos los centros. Aunque cumple las exigencias generales establecidas en el Decreto 11/2010 (como mínimo permanecer abierto los viernes, sábados y domingos y un día entre semana en horario de mañana y tarde), y por ello ha sido autorizado por resolución de la Dirección General de Familia y Políticas Sociales de 27 de junio de 2012, ha supuesto desde el 1 de julio de 2012 una considerable merma en las horas de atención en los PEFs de Castilla y León en relación con las prestadas con anterioridad.

Pues bien, la situación que podrá derivarse de todas estas consecuencias se puede resumir en:

- a) La suspensión de la atención de un porcentaje significativo de familias y menores.
- b) La paralización de la admisión de nuevos casos procedentes de los Juzgados de Familia, de Violencia de Género y del Servicio de Protección a la Infancia.
- c) La disminución del tiempo que los menores podrán relacionarse con las familias.
- d) La producción de retrasos en la atención, con la consiguiente aparición de listas de espera, hasta ahora inexistentes.
- d) La aparición de estados de tensión y violencia en los progenitores afectados y la derivación en posibles reclamaciones, sin olvidar el riesgo que puede suponer para los casos de violencia de género.

En clara lógica todo ello se resume en una evidente conclusión: la merma o disminución del servicio que se venía prestando en los PEFs de Castilla y León con la financiación existente.

La Administración de esta Comunidad ha argumentado que la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades no tiene la obligación de financiar la totalidad de los gastos de funcionamiento de la Red de Puntos de Encuentro.

Ciertamente, no es éste el objetivo que se persigue en el propio Decreto 11/2010, de 4 de marzo, en el que se establece únicamente el deber de mantener la Red de Puntos de Encuentro.

Pero con ello se olvida que estos servicios especializados de apoyo a la familia son recursos de responsabilidad pública y, por ello, la Administración autonómica está obligada a contribuir en su financiación de forma suficiente para garantizar su adecuado funcionamiento y seguir manteniendo el nivel de calidad de la asistencia prestada hasta el momento.

Debía considerarse que los PEFs representan el único instrumento de auxilio a disposición de los órganos judiciales y de los servicios de protección a la infancia para



asegurar el derecho del menor que está separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos.

De esta forma, la reducción de la actividad de estos servicios imprescindibles para la protección del interés del menor (por carecer de la necesaria capacidad económica para mantener el mismo nivel de desarrollo) implicará una importante merma de las posibilidades de derivación judicial y administrativa y, con ello, se obstaculizará el derecho de comunicación y visitas.

Podrán ser muchos los casos, pues, a los que las entidades derivantes no puedan fijar un régimen de visitas ante la dificultad o imposibilidad de atención de los PEFs. Como también podrán serlo los que permanezcan en lista de espera para acceder al servicio correspondiente.

Ante semejantes consecuencias, es responsabilidad de la Administración de esta Comunidad priorizar el mantenimiento de los Puntos de Encuentro Familiar de Castilla y León, adoptando las medidas necesarias para garantizar como mínimo la continuidad del funcionamiento de estos servicios de supervisión, seguimiento y acompañamiento familiar en el *ius visitandi* en las mismas condiciones en las que se ha desarrollado hasta el momento.

Todo ello, pues, sirvió para formular una serie de propuestas de mejora con la voluntad de contribuir a la satisfacción de las necesidades de los menores y familias usuarias de estos servicios en un espacio de confianza, seguridad y neutralidad idóneo para velar por su derecho de comunicación o visitas en los términos fijados administrativa o judicialmente.

Para ello se formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

«1ª. Los Puntos de Encuentro Familiar representan en la actualidad un moderno mecanismo de auxilio imprescindible para los órganos judiciales y los servicios de protección a la infancia en el ejercicio de sus facultades de defensa del interés superior del menor conferidas por el ordenamiento jurídico, ya que ofrecen la posibilidad de contar con un lugar de prevención de conflictos, objetivo y neutral al que derivar a aquellas personas que, tras la ruptura familiar, fracasan en la labor de desarrollar las relaciones parentales.

Con ello se asegura el cumplimiento de las resoluciones relativas al régimen de comunicación y visitas y la reducción o eliminación de posibles situaciones de riesgo para la seguridad de las personas más vulnerables.

Pero no sólo posibilitan la comunicación familiar del menor, en condiciones de seguridad, con el progenitor o pariente con el que no conviva, sino que también ofrecen información real y fidedigna sobre las circunstancias que rodean el conflicto y que pueden aconsejar modificaciones en las decisiones relativas a la guarda y custodia de los menores para garantizar su seguridad, bienestar físico y psíquico, su equilibrio emocional y estabilidad afectiva.

Siendo, por ello, considerado como un servicio de responsabilidad pública que debe prestarse a los usuarios bajo control público, resulta imprescindible que la Administración de esta Comunidad Autónoma contribuya a garantizar en todo caso su adecuado funcionamiento y el mantenimiento del nivel de calidad asistencial prestado hasta el momento. La cuantía económica presupuestada en la actualidad, muy por



debajo de la fijada en ejercicios anteriores, no parece resultar suficiente para prestar el servicio de forma adecuada.

Se recomienda, por ello, una mayor dotación presupuestaria a la prevista desde este ejercicio por parte de la Administración autonómica. Recomendación justificada en la necesidad de asegurar la continuidad de la actividad de estos servicios sociales cuanto menos en las mismas condiciones en las que se ha desarrollado hasta el momento.

Este mayor apoyo reclamado a favor de la entidad que gestiona los PEFs en esta Comunidad se revela imprescindible para lograr los siguientes objetivos:

En relación con el funcionamiento de los PEFs.

a) Posibilitar que las autoridades judiciales y los servicios de protección a la infancia sigan disponiendo en todos los casos de un espacio físico y afectivo que, por su neutralidad y seguridad, resulta idóneo para velar por el derecho de comunicación o visitas de los menores con sus progenitores, abuelos y otras personas en los tiempos fijados en las correspondientes resoluciones de derivación.

b) Evitar la reducción de la actividad o servicio que se ha venido prestando en los PEFs con la financiación existente y, con ello, la posible suspensión de la atención de algunas familias y la paralización de la admisión de nuevos casos o la disminución del tiempo en el que los menores podrán relacionarse con las familias.

c) Evitar la consecución de demoras o retrasos en la atención de las familias derivadas y la consecuente existencia de listas de espera hasta ahora existentes en el acceso a estos servicios.

En relación con la organización de los PEFs.

d) Ampliar los horarios de apertura de estos servicios que se han visto reducidos tras los recortes de la subvención concedida por la Administración autonómica. Y, así, ajustarse al Protocolo de actuación y coordinación de los Puntos de Encuentro Familiar con autoridades derivantes, aprobado en las VIII Jornadas de Magistrados de familia en marzo de 2012, que establece la necesidad de que los PEFs estén plenamente disponibles al público, dentro de un horario adecuado para cumplir sus funciones, con apertura los trescientos sesenta y cinco días al año, incluyendo, por tanto, días festivos y periodos vacacionales.

e) Evitar el cierre de alguno de los PEFs actualmente en funcionamiento.

Las exigencias de ubicación establecidas en la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León, imponen la obligada existencia de los Puntos de Encuentro Familiar en todos los municipios capitales de provincia y en los de más de 20.000 habitantes.

f) Evitar el despido de los profesionales encargados de la atención de estos centros, mejorar sus condiciones de trabajo y contratar un mayor número de trabajadores por mayor tiempo para aquellos servicios en los que el despido ya se haya hecho inevitable con las nuevas condiciones económicas de la entidad gestora.

g) Evitar esfuerzos personales y económicos no exigibles a los propios profesionales y responsables de estos recursos.



2ª. *La relación fluida entre las entidades derivantes (órganos judiciales y servicios de protección a la infancia) y los equipos técnicos y responsables de los PEFs resulta fundamental para conseguir la coordinación bidireccional necesaria entre los profesionales que intervienen con las familias usuarias.*

Se recomienda, para ello, a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la elaboración de un Protocolo de actuación para todas las derivaciones a los PEFs que se producen desde los órganos administrativos, con la finalidad de contar con unos criterios de actuación común para todo el ámbito territorial de la Comunidad que respondan a la necesidad de coordinación entre los profesionales que intervienen en este tipo de situaciones.

Asimismo, se recomienda protocolizar la actuación de los PEFs en casos específicos, como en relación con los problemas de salud mental, las adicciones u otras psicopatologías de los usuarios de estos servicios.

Recomendamos, igualmente, promover la formalización de un acuerdo de colaboración entre los PEFs y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para los casos en que sea necesaria su intervención.

3ª. *No cabe duda que los profesionales de los equipos técnicos multidisciplinares de los PEFs trabajan en un contexto hostil, expuestos al conflicto de manera constante. Por ello requieren un manejo de habilidades especiales que les permita el manejo adecuado de las situaciones y la observación imparcial de las mismas.*

Resulta, por ello, necesario un apoyo técnico externo que favorezca un tratamiento correcto de aquellos conflictos generadores de estrés para el profesional.

Se recomienda, por ello, a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades facilitar una formación continua a los mismos en aspectos relacionados con la infancia, familia, violencia, así como jurídicos.

4ª. *Es necesario que con carácter previo al inicio de las visitas o comunicaciones, los usuarios de los PEFs conozcan y acepten las normas de funcionamiento de estos recursos.*

Se recomienda, por tanto, que por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades se inste a sus profesionales a ofrecer a las familias la información suficiente sobre tales normas, su obligada observancia y consecuencias que se puedan derivar de su incumplimiento.

5ª. *Ante las situaciones de rechazo en el menor o de problemas en alguno de los progenitores que dificulten la realización del régimen de visitas o comunicaciones (especialmente cuando supongan un riesgo para los usuarios), se recomienda que por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades se inste a los responsables de los PEFs que informen a la mayor celeridad al órgano derivante de la situación detectada.*

6ª. *Se insta también a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades a revisar el cumplimiento del principio de temporalidad que rige el fundamento de los PEFs para evitar la acomodación de las familias y la prolongación indebida del uso del servicio, buscando siempre la necesaria normalización de la situación familiar en tal grado que permita el desarrollo y cumplimiento del régimen de visitas de forma autónoma.*



7ª. Inicialmente orientados a facilitar la intermediación en las entregas y recogidas y las visitas de los menores con sus familiares, en la actualidad los PEFs han experimentado una evolución hacia la ampliación de sus funciones más allá del ámbito garantista y de seguridad propiamente dicho.

Y es que estos servicios resulten también de importancia en el favorecimiento de la predisposición de las partes de un conflicto en el que resulten afectados hijos menores de edad para evitar la judicialización de la problemática familiar.

Según el "Protocolo para la Implantación de la Mediación Familiar Intrajudicial en los Juzgados y Tribunales que conocen de Procesos de Familia", elaborado en el seno del Grupo de Trabajo sobre la Mediación Intrajudicial del Consejo General del Poder Judicial, los Puntos de Encuentro Familiar que realizan ya intervenciones mediadoras logran transmitir la importancia de los pactos y pueden servir de canal de información para la derivación de conflictos a los equipos de mediadores de los juzgados.

Amparando, pues, este nuevo enfoque de intervención con familias por sus posibles beneficios para los menores, se sugiere a la misma Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades valorar la posibilidad de reforzar la labor mediadora de los PEFs destinada al favorecimiento de los acuerdos entre las partes en conflicto cuando ello sea posible y deseable para el bienestar de los menores, pero ello siempre con las debidas garantías que requiere o exige toda intervención pública con menores.

8ª. Recomendamos, finalmente, a dicha Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la creación de un sistema de calidad específico que permita valorar el trabajo desarrollado en los PEFs de manera cualitativa, cuantitativa y uniforme para todos los servicios».

Igualmente, se formuló a las Diputaciones provinciales y a los Ayuntamientos en cuyo ámbito territorial se encuentra ubicado un punto de encuentro familiar, la siguiente resolución:

"Única.- "No cabe duda que la entidad Aprome, constituida, sin ánimo de lucro, presta en esta Comunidad Autónoma unos servicios de responsabilidad pública necesarios para posibilitar el derecho fundamental de los menores a relacionarse con sus progenitores y otros familiares. Su labor, por ello, se ha convertido en imprescindible dentro de los servicios sociales especializados.

La importancia de su funcionamiento, pues, exige la necesidad de apoyar o respaldar sus esfuerzos, debiendo formar parte este apoyo de los objetivos prioritarios perseguidos por las administraciones en su actuación de fomento del tejido asociativo.

Así, a la mayor colaboración reclamada a la Administración autonómica debe unirse también el establecimiento o mantenimiento (según los casos) de la necesaria cooperación o participación de las administraciones locales y provinciales en cuyos ámbitos territoriales se disponga de Puntos de Encuentro Familiar, con la finalidad de amparar el desarrollo de la función ejercida en estos servicios.

Por ello, se recomienda a tales administraciones bien, en unos casos, continuar con la financiación o medios que se venían aportando o bien, en otros, decidir sobre la posibilidad de establecer la cooperación económica que responda a sus disponibilidades presupuestarias mediante las aportaciones anuales correspondientes".



SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA: SERVICIOS FINANCIADOS POR LA ADMINISTRACIÓN

En el expediente **20121403** se abordó el problema que planteaba la confusión que en repetidas ocasiones se generaba entre los beneficiarios del Sistema de Atención a la Dependencia (SAAD), en aquellos supuestos en los que ya eran usuarios de un servicio de titularidad privada financiado con fondos públicos pero no sujeto a un régimen de concierto. Ello llevaba a optar por una prestación económica que finalmente resultaba incompatible con el servicio al que también acudían y provocaba importantes problemas económicos dado que una vez constatada por la Administración la citada incompatibilidad se ven obligados a devolver las cantidades indebidamente percibidas después de un largo periodo de tiempo.

En relación con lo anterior, a esta institución le parecía lógico el razonamiento que la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades había facilitado con ocasión de la tramitación de algunos expedientes de queja, de acuerdo con el cual debían entenderse incluidos dentro de la red de centros del SAAD, los públicos y los privados siempre que estos últimos estuviesen financiados con fondos públicos.

En este sentido, la Ley de Servicios Sociales de Castilla y León, incluye dentro del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública el conjunto de recursos, programas, actividades, prestaciones, equipamientos y demás actuaciones de titularidad pública y los de titularidad privada financiados total o parcialmente con fondos públicos. Además, los servicios de titularidad privada forman parte del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, mediante la firma de conciertos, convenios, contratos y demás acuerdos de colaboración con las administraciones públicas de Castilla y León.

En consecuencia, tal y como señalaba la Consejería, parecía que era la financiación pública de los centros y servicios la determinante de su inclusión en la red de centros o servicios públicos de Castilla y León, de forma que debía entenderse que el espíritu de la norma distingue entre servicios prestados o financiados por la Administración pública y servicios sin financiación pública, para los que la norma prevé la concesión de una prestación económica (vinculada) que ayude a la persona dependiente a afrontar dicho coste. En el caso de servicios con financiación pública el coste para el usuario se ve reducido, pero si a esos servicios se sumara la prestación económica vinculada se estaría produciendo una doble financiación del servicio por parte de la Administración pública. Parecía, por tanto, que el término “concierto” debía entenderse en sentido amplio, dado que no parecía responder a lo pretendido por el legislador el reconocimiento de este tipo de prestación cuando no siendo posible el acceso a un servicio público o concertado sí se tenía acceso a un servicio privado sostenido con fondos públicos, supuesto en el que se produciría la doble financiación a la que aludía la Consejería, generando una situación que nuestro sistema de servicios sociales no puede asumir.

En cualquier caso, ante la confusión que se producía entre los ciudadanos, se consideró oportuno sugerir a la Consejería la procedencia de tomar en consideración y valorar la posibilidad de recoger en su normativa específica una previsión que eliminase dicha confusión, tal y como se había hecho en otras Comunidades Autónomas.

Dicha previsión fue finalmente acogida en la Orden FAM/644/2012, de 30 de julio por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales.



SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA: CENTROS OCUPACIONALES

En el expediente **20121595** se abordó el problema de la incompatibilidad entre la prestación de cuidados en el entorno familiar y la asistencia a un centro ocupacional o de terapia ocupacional, dentro del SAAD.

En el informe remitido por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en respuesta a la petición de información de esta institución se indicaba lo siguiente:

Primero.- Que tanto la Orden de 21 de junio de 1993 como el Decreto 52/2001, engloban a los centros ocupacionales y a los centros de día para personas con discapacidad gravemente afectadas en la categoría de centro de día que se corresponde con el tipo de servicio del catálogo de la Ley 39/2006. Además, ambos subtipos, según el art. 2 del Decreto citado, están orientados, en virtud de los apoyos que precisen las personas, a su atención integral para el fomento de su desarrollo personal y mejora de la autonomía entre otros, coincidiendo con las prestaciones de la Ley 39/2006 para este tipo de servicios.

Segundo.- La Consejería entendía que las atenciones centradas en programas y actividades de terapia ocupacional o de preparación para el empleo prestadas en algunos centros no son incompatibles con las actividades y fines que persiguen las prestaciones económicas de cuidados en el entorno familiar u otras económicas derivadas del SAAD y que lo que son incompatibles son las prestaciones económicas con el servicio de centro de día.

Tercero.- Resultaba también del informe que no se establecía ninguna diferenciación en función de las atenciones que se prestan a los beneficiarios en cada centro de día, tomando en consideración para ello tanto las que según la Ley 39/2006 deben prestarse en estos centros como las finalidades perseguidas por las citadas prestaciones económicas.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta procuraduría estimó oportuno trasladar a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades las siguientes consideraciones:

Primero.- En primer lugar, se tuvo en cuenta la doctrina que resultaba de la STSJ de Cataluña, de 21 de marzo de 2012, de conformidad con la cual, los centros ocupacionales (regulados en el Decreto 279/1987, de 27 agosto) son perfectamente compatibles con la prestación de cuidados en el entorno familiar dado que no persiguen una finalidad y naturaleza análoga a la citada prestación. Además, se rechaza que los centros ocupacionales sean una especie del mismo género, con referencia a los centros de día, aclarando que estos últimos complementan la atención propia del entorno familiar, mientras que los talleres ocupacionales persiguen una finalidad distinta orientada a la rehabilitación y no al cuidado, asistencia o supervisión; estimando esta institución que las conclusiones de dicha sentencia eran extrapolables al ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

Es cierto que la sentencia interpretaba y aplicaba además de una ley estatal, normativa autonómica catalana y que la Orden, por la que se establecen los criterios para determinar las compatibilidades y las incompatibilidades entre las prestaciones del SAAD y las prestaciones del sistema público de servicios sociales en el ámbito territorial de Cataluña -cuyo art. 4.1 c) es objeto de consideración en dicha sentencia- había sido modificada en distintas ocasiones.

Sin embargo, no parecía que esas reformas impidieran sostener la misma conclusión a la que se llegó en aquella sentencia, dado que respondían principalmente



a la necesidad de regular la prestación económica de asistencia personal. Además, no se había modificado el art. 1.2 de la Orden ASC/55/2008, de 12 de febrero, por la que se regulan las compatibilidades e incompatibilidades entre las prestaciones del sistema catalán de autonomía y atención a la dependencia y las prestaciones del sistema público de servicios sociales, que establecía que las prestaciones de protección de las situaciones de dependencia objeto de dicha disposición están reguladas en el capítulo II del título I de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, y comprenden, entre otras, el servicio de centro de día.

En consecuencia, la atención que debía prestarse en un centro de día era la prevista en el art. 24.1 de la Ley 30/2006. Tampoco parecía haber variado la definición que de los centros de día y de los centros ocupacionales se contenía en los Decretos 279/1987 y 182/2003 que eran precisamente los conceptos utilizados en la sentencia antes citada.

Por lo tanto, parecía claro que si la atención prestada en concretos y determinados centros ocupacionales se refería de forma exclusiva a programas o actuaciones de preparación para el acceso al mercado laboral, la función desarrollada por los mismos no entraría dentro de los fines señalados en la Ley de Dependencia para los centros de día.

Por ello, pese a la incompatibilidad existente entre las prestaciones económicas del SAAD entre sí y con los servicios del catálogo, salvo con los servicios de prevención de las situaciones de dependencia, de promoción de la autonomía personal y de teleasistencia, parecía claro que solo cabía apreciar la incompatibilidad de las prestaciones en relación con los servicios mencionados en el catálogo y que las atenciones a desarrollar en estos servicios, concretamente, en el caso de los centros de día debían ser coincidentes, como mínimo, con las contempladas en el art. 24 de la Ley 39/2006.

Pues bien, teniendo en cuenta la regulación de los centros ocupacionales en nuestra Comunidad Autónoma, cabía pensar en la existencia de centros, denominados ocupacionales dedicados exclusiva y principalmente a programas o actividades ocupacionales de preparación para el acceso al mercado laboral. En tales casos, esta institución entendía que no existía obstáculo alguno que impidiera a sus usuarios, la asistencia a los mismos percibiendo al mismo tiempo la prestación económica que correspondiera de entre las previstas en la Ley 39/2006, dado que los programas o actividades de preparación para el acceso al mercado laboral no parecen formar parte de las atenciones que deben prestar y se atribuyen a los centros de día en los términos que concreta el señalado art. 24.

Por ello, se consideró oportuno indicar a la Consejería la procedencia de que, más allá de la denominación genérica que se les diera, a la hora de apreciar la existencia o no de incompatibilidad entre los centros de día y las prestaciones del SAAD, se tuviera en cuenta el tipo de atención que se prestaba en los mismos con la finalidad de precisar en cada caso si estamos ante el servicio definido en el art. 24 de la Ley 39/2006, y en su caso el régimen de compatibilidad o no de dicho servicio con otras prestaciones o servicios del sistema.

Segundo.- Para el caso de que la Consejería no compartiese lo anterior, se consideró oportuno aprovechar la conclusión de esta actuación de oficio para trasladarle los razonamientos y sugerencia que a continuación se exponen.

Según los datos derivados de distintos expedientes tramitados parecía que la postura de la Administración en relación con las cuestiones analizadas, era la de apreciar la



incompatibilidad entre el servicio de centro de día y las prestaciones económicas del SAAD cuando se recibía el servicio de centro ocupacional en un centro financiado con fondos públicos.

Ahora bien, la tramitación de expedientes de queja concretos relacionados con las cuestiones analizadas había permitido constatar que la regulación de esta materia en nuestra Comunidad generaba confusión en los particulares. De hecho, habían sido varios los expedientes en los que tras reconocerse la prestación de cuidados en el entorno familiar se había procedido después a su revisión o modificación, acordándose el reintegro de la prestación percibida al constatarse que el beneficiario de la misma recibía también el servicio de centro ocupacional financiado con fondos públicos.

Sin embargo, en muchos casos, el dato relativo al servicio de centro ocupacional obraba en el expediente tramitado por la Administración, y no había sido detectado por su aplicación informática. En concreto, dicho dato figuraba en los informes sociales elaborados con ocasión de la tramitación de los procedimientos relativos al reconocimiento de la situación de dependencia, sin duda en atención a la información facilitada por los propios interesados con ocasión de su elaboración.

Era cierto que en los expedientes conocidos por esta institución, en la declaración responsable los interesados habían negado su condición de usuarios de un servicio público de centro de día. Ahora bien, a juicio de esta procuraduría, la razón de tales afirmaciones obedecía en la generalidad de los casos a dos factores: 1) Que los ciudadanos, en muchos casos, ignoraban que la Administración englobaba dentro del servicio de centro de día a los centros ocupacionales y 2) Que el centro al que acudían era de titularidad privada y, aunque con financiación pública, no era concertado. Además era la Administración la que les indicaba con ocasión de la documentación que se les remitía en el trámite de consulta y elección y en la propia resolución de concesión la correspondiente prestación económica.

Este último extremo es el que había llevado a esta institución al desarrollo de la actuación de oficio **20121403**. Sin embargo, subsistía la confusión a la que llevaba la actual normativa en relación con la inclusión dentro del servicio de centro de día de los denominados centros ocupacionales.

En relación con lo anterior, analizada la situación en otras comunidades autónomas (Valencia, La Rioja, Cataluña), resultaba que en algunos casos la regulación relativa a los centros ocupacionales, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2006 y la puesta en marcha del SAAD, era más clara que en la nuestra, en la que en las sucesivas Órdenes dictadas para regular las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales, no se mencionaba, salvo error, a los denominados centros ocupacionales.

Es cierto que en nuestra Comunidad Autónoma, el Decreto 70/2011, de 22 de diciembre, por el que se regulan los precios públicos por servicios prestados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León en el ámbito de los Servicios Sociales, engloba dentro del servicio de centro de día a los centros ocupacionales. Sin embargo, la Orden FAM/644/2011, y todas las que la habían precedido, dedicadas de forma específica a la regulación de las prestaciones del SAAD, no solo no aclaraba en ningún momento la inclusión dentro del servicio de centro de día de los centros ocupacionales sino que además en su art. 30 se remitía expresamente a los servicios incluidos en el catálogo del



art. 15 de la Ley 39/2006 (que no menciona los centros ocupacionales), al establecer que los financiados con fondos públicos son incompatibles con las prestaciones económicas, con las salvedades que dicha Orden contempla.

De ahí que, en atención a lo razonado en este escrito se considerase oportuno sugerir a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la conveniencia de abordar la correspondiente modificación normativa para aclarar de forma expresa, con ocasión de la regulación de las prestaciones del SAAD, cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales, la inclusión dentro del servicio de centro de día de los centros ocupacionales.

Tercero.- Por último, se consideraba preciso que con ocasión de la tramitación de los expedientes de reconocimiento de la situación de dependencia y de las prestaciones o servicios correspondientes, se facilitase a los interesados la información y aclaraciones pertinentes, indicándoles expresamente la inclusión de los centros ocupacionales dentro del citado servicio de centro de día.

En este sentido, parecía oportuno recordar que como señala el art. 3 de la Orden FAM/644/2012, las personas beneficiarias de prestaciones o servicios del SAAD están obligadas a facilitar la información y datos que le sean requeridos y que resulten necesarios para la tramitación del procedimiento salvo aquellos que obren en poder de las administraciones públicas, siempre que según la legislación vigente, la Administración pudiera obtenerlos por sus propios medios. A lo anterior, se añadía la circunstancia de que del incumplimiento de dicha obligación derivaba la de reintegrar las cantidades indebidamente percibidas y que la Administración, según lo constatado por esta institución, consideraba incumplida esa obligación en supuestos como los analizados en esta actuación de oficio, supuestos en los que en realidad los interesados no habían ocultado la asistencia a un centro ocupacional o no lo habían hecho conscientemente, de forma que lo que se había producido era un error de la Administración que no había valorado un dato que sí obraba en el expediente o que ella misma podía y debía conocer u obtener.

No parecía aceptable que un error de la Administración perjudicase a los ciudadanos en la medida en que una mayor atención habría evitado la modificación o extinción de la prestación erróneamente reconocida; modificación o extinción que en muchos casos se efectuaba sin recurrir para ello al procedimiento de revisión de oficio procedente y en un momento en que, al margen de la obligación de reintegro existente, la cantidad a devolver llegaba a unos importes difícilmente asumibles por particulares con una moderada capacidad económica.

Por todo ello, se recomendó también a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades que con ocasión de la tramitación de los expedientes de reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones del sistema, se facilitase a los interesados información clara y suficiente en relación con los servicios incluidos en el catálogo del SAAD y en especial la inclusión de los centros ocupacionales dentro del servicio de centro de día y en relación también, con la incompatibilidad que podía derivar de la asistencia a un centro de día o residencial de titularidad privada pero financiado con fondos públicos aunque no estuviese concertado.

Además, se recomendó a la citada Consejería que en todo caso y desde luego también a la hora de apreciar la existencia de posibles incompatibilidades entre las prestaciones, los servicios y las prestaciones y servicios del SAAD, se extremasen las cautelas en la



tramitación de los correspondientes expedientes, tomando en consideración todos y cada uno de los datos que constaban en los mismos (también los facilitados por los interesados con ocasión de la elaboración del informe social) y los que obrasen en poder de la Administración o pudiera obtener por sus propios medios de otras administraciones de conformidad con la legislación vigente.

En relación con las señaladas recomendaciones y sugerencias en la fecha de cierre del presente Informe no se conoce la postura de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA: EXENCIÓN PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

También parece oportuno hacer referencia a la actuación de oficio tramitada con el número de referencia **20124240** iniciada al conocer, con ocasión de la tramitación de distintos expedientes relacionados con el impuesto de vehículos de tracción mecánica y más concretamente con la regulación recogida en el art. 93 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, los problemas que planteaba en la práctica la exención que en dicho impuesto se establecía para las personas con discapacidad.

En el curso de la citada actuación de oficio, en el mes de enero de 2013, con la finalidad de conseguir una cierta uniformidad en la regulación de la exención de que aquí se trata en el territorio de esta Comunidad Autónoma, se ha dirigido a la Federación de Municipios y Provincias y a los Ayuntamientos de más de cinco mil habitantes una resolución cuyo contenido y razonamientos se exponen a continuación.

En concreto, eran tres los aspectos que a juicio de esta institución estaban precisados de regulación, a saber: la forma de acreditar la condición de persona con discapacidad; la aplicación temporal de la citada exención y la forma de acreditar el destino del vehículo para uso exclusivo de las personas con discapacidad.

Primero.- En relación con la primera cuestión planteada, era oportuno señalar que a los efectos de la Ley 51/2003, tienen la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, considerándose que presentan una discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

El alcance de dicho precepto fue concretado por el RD 1414/2006, de 1 de diciembre, por el que se determina la consideración de persona con discapacidad a los efectos de la Ley citada, dictado con el objeto de precisar el alcance de la equiparación del grado de discapacidad previsto en la Ley y de fijar unos criterios homogéneos de actuaciones para todo el Estado.

Ahora bien, el art. 93.1 e) del RDL 2/2004 ya citado, contempla una exención para los vehículos matriculados a nombre de personas con discapacidad para su uso exclusivo, considerando personas con discapacidad a las que tienen esta condición legal en grado igual o superior al 33 por ciento. Aclara, además, en su número dos, que para la concesión



de dicha exención es preciso que el interesado lo inste, debiendo aportar el certificado del grado de discapacidad emitido por el órgano competente y justificar el destino del vehículo ante el ayuntamiento de la imposición, en los términos que éste establezca en la correspondiente ordenanza fiscal.

Parecía que el certificado del grado de discapacidad mencionado era el expedido por los órganos correspondientes de las comunidades autónomas a las que se han transferido las funciones relativas al reconocimiento y calificación del grado de discapacidad.

También era oportuno señalar que eran frecuentes los pronunciamientos judiciales, entre ellos los dictados en el orden social, que en atención a la circunstancia de que el art. 1.2 de la Ley 51/2003, concreta sus previsiones a los efectos de dicha Ley, consideraban improcedente su extensión a materias no incluidas en su ámbito de aplicación, en el que no se aludía para nada al ámbito tributario.

El problema que derivaba de la situación aludida es que a la hora de acreditar el grado de discapacidad preciso para obtener la exención de que aquí se trata, en algunos ayuntamientos se admite la presentación de la documentación mencionada en el RD 1414/2006, exigiéndose en otros, certificado expedido de conformidad con lo señalado en el RD 1971/1999, de 23 de diciembre, por el que se regula el reconocimiento del grado de discapacidad. No obstante, el art. 93 del TRLRHL permitía a los ayuntamientos, a través de sus ordenanzas fiscales, concretar la forma de acreditar la condición de persona con discapacidad exigida por la Ley.

En este sentido, se pronunció el Síndic de Greuges con ocasión de una actuación de oficio desarrollada en relación con esta exención, en la que hacía referencia, entre otros extremos, a las resoluciones de la Dirección General de Tributos 203/2007, de 29 de enero y 921/2011, de 6 de abril.

Además, parecía oportuno mencionar, la STS de 20 de octubre de 2011, dictada al resolver un recurso de casación en interés de Ley en la que, a juicio de esta institución, se apunta a la posibilidad de que las ordenanzas fiscales determinasen la forma en que podía acreditarse el grado de discapacidad igual o superior al 33% a los efectos de la exención en cuestión. Además, debía señalarse la existencia de ordenanzas fiscales que contemplan expresamente como documentos que justifican a estos efectos un grado de discapacidad igual o superior al 33%, la presentación de la documentación contemplada en el art. 2 del RD 1414/2006, de 1 de diciembre.

Y esta debía ser, a juicio de esta institución, la forma en la que debería quedar regulada la acreditación formal o documental del grado de discapacidad a los efectos de la exención en cuestión.

Segundo.- En relación con el segundo aspecto mencionado, debía señalarse que con ocasión de la tramitación de algún expediente de queja, la concreta Administración afectada había señalado en los informes remitidos a esta institución que con carácter general la concesión de la exención de que aquí se trata produce efectos para el periodo impositivo siguiente al del año en que se solicita.

Ahora bien, hay opiniones contrarias a esa solución. En este sentido, el Síndic de Greuges de Cataluña en una actuación de oficio aludía, entre otros extremos, a la circunstancia de que esa Defensoría había sostenido la tesis de que la exención del impuesto de vehículos matriculados a nombre de personas con discapacidad para su uso exclusivo



debía poder aplicarse con efectos retroactivos para los periodos impositivos no prescritos, en atención a la circunstancia de que el acto administrativo de concesión de la exención tiene carácter declarativo y no constitutivo, entendiéndose que si en el momento del hecho imponible concurrían los elementos integrantes de la exención, la solicitud extemporánea por parte del sujeto pasivo no podía comportar una pérdida del derecho, especialmente cuando se debía a requerimientos formalistas de imposible cumplimiento por causas no imputables al obligado tributario.

En esa misma línea, parecía oportuno citar la Consulta Vinculante V1663-11, de 27 de junio de 2011 de la Subdirección General de Tributos Locales, en la que literalmente se señalaba que «el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM) se regula en los artículos 92 a 99 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

(...)

En cuanto al devengo del IVTM, el artículo 96 del TRLRHL establece que el impuesto se devenga el primer día del período impositivo, coincidiendo éste con el año natural, salvo en los casos de primera adquisición de los vehículos.

Por su parte, el apartado 1 del artículo 12 del TRLRHL establece que: “1. La gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo”.

La letra c) del apartado 1 del artículo 117 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), contempla dentro de la actividad administrativa de la gestión tributaria el reconocimiento y comprobación de la procedencia de los beneficios fiscales de acuerdo con la normativa reguladora del correspondiente procedimiento.

La aplicación de cada tributo se desarrolla en el correspondiente procedimiento administrativo, que en el caso de los tributos locales, que son de competencia municipal, es el Ayuntamiento el órgano competente en el reconocimiento y denegación de exenciones de los procedimientos administrativos de gestión tributaria.

El artículo 123 de la LGT establece que: “1. Son procedimientos de gestión tributaria, entre otros, los siguientes: a) El procedimiento de devolución iniciado mediante autoliquidación, solicitud o comunicación de datos. b) El procedimiento iniciado mediante declaración. c) El procedimiento de verificación de datos. d) El procedimiento de comprobación de valores. e) El procedimiento de comprobación limitada.

2. Reglamentariamente se podrán regular otros procedimientos de gestión tributaria a los que serán de aplicación, en todo caso, las normas establecidas en el capítulo II de este título”.

En virtud de esta habilitación legal, el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por el Real Decreto 1065/2007 de 27 de julio, y que entró en vigor el 1 de enero de 2008, regula en sus artículos 136 y 137 el procedimiento para el reconocimiento de beneficios fiscales de carácter rogado.

El artículo 137 regula los efectos del reconocimiento de esta clase de beneficios fiscales, estableciendo en su apartado 1 que: “1. El reconocimiento de los beneficios fiscales surtirá



efectos desde el momento que establezca la normativa aplicable o, en su defecto, desde el momento de su concesión.

(...).

De acuerdo con lo señalado en el artículo 137.1, si la normativa aplicable no establece la posibilidad de aplicar la exención en el IVTM a períodos impositivos ya devengados con anterioridad a la fecha en que se presente la solicitud, el reconocimiento del beneficio fiscal solicitado tendrá efectos desde la fecha en que se dicte el acto de concesión de dicha exención.

Respecto a las exenciones rogadas en el IVTM, el TRLRHL no establece la posibilidad de aplicación retroactiva de las mismas.

En el caso objeto de la consulta, la ordenanza fiscal general de la Diputación provincial que tiene encomendada la gestión del IVTM del ayuntamiento de la imposición, dispone que “El efecto de la concesión de los beneficios fiscales de carácter rogado, en el supuesto de vehículos ya matriculados, comienza a partir del ejercicio siguiente a la fecha de la solicitud y no puede tener carácter retroactivo. Una vez otorgado, el beneficio fiscal se aplicará en las sucesivas liquidaciones en tanto no se alteren las circunstancias de hecho o de derecho que determinaron su otorgamiento”.

(...)

La doctrina recogida en dicha Consulta reiteraba los argumentos de otra anterior -Consulta Vinculante V0921-11, de 06 de abril de 2011 de la Subdirección General de Tributos Locales- en la que se analizó la posibilidad de conceder efectos retroactivos a la resolución por la que se reconocía la exención.

En definitiva, para determinar la aplicación temporal de la exención de que aquí se trata, debía atenderse en primer término a lo establecido al respecto en su normativa reguladora, en concreto en su caso, a las ordenanzas municipales correspondientes dado que se trata de un impuesto local. Ahora bien, si las ordenanzas no señalan nada, habría de atenderse a lo indicado en el art. 137.1 del RD 1065/2007, de forma que los supuestos en los que la normativa aplicable no estableciera la posibilidad de aplicar la exención a períodos impositivos devengados antes de la fecha en que se había formulado la correspondiente solicitud, la resolución por la que se concediera la exención tendría efectos en el período impositivo siguiente.

Teniendo en cuenta lo anterior y la disparidad de regulaciones existentes en relación con el mismo tributo parecía oportuno recoger en la ordenanza que sugería esta institución, previsiones específicas en relación con la eficacia y aplicación en el tiempo de la exención reconocida o de la resolución que la reconociese permitiendo su aplicación a períodos impositivos ya devengados en el momento de formularse la solicitud siempre y cuando el interesado reuniera en dichos períodos las condiciones exigidas para su reconocimiento (condición de persona con discapacidad y destino del vehículo para su uso exclusivo).

Tercero.- Por último, tal y como resulta de la regulación de la exención de que aquí se trata, para su reconocimiento es preciso que el vehículo esté destinado al uso exclusivo de la persona con discapacidad que la solicita.

En relación con este extremo, el citado art. 93 .2 del TRLRHL exige que el interesado justifique ante el ayuntamiento de la imposición el destino del vehículo en los términos que éste establezca en la correspondiente ordenanza fiscal.



Pues bien, estimaba esta procuraduría que sería conveniente y generaría seguridad jurídica la circunstancia de que en las ordenanzas se concretase la forma en que debía acreditarse o justificarse el destino del vehículo en cuestión.

Convenía precisar, en relación con lo anterior, que tal y como señalaba la Consulta Vinculante V2130-07, de 8 de octubre de 2007 de la Subdirección General de Tributos Locales:

“(…)

La ordenanza municipal tiene que establecer los términos en los que se tiene que justificar que el vehículo es para uso exclusivo de la persona con minusvalía.

(…)

Cuando el vehículo precise de alguna adaptación permanente para la conducción, el acceso, la seguridad y otros aspectos que precise la persona con minusvalía, la justificación del destino del vehículo se verá facilitada por la constancia de aquella adaptación.

Pero, cuando no se precise para el uso exclusivo del minusválido adaptación alguna en el vehículo, la justificación de dicho uso tiene que partir de la declaración que haga el sujeto pasivo o su representante legal, sin perjuicio de las facultades de comprobación de la Administración tributaria.

(…)”.

Algunas Ordenanzas no establecen nada en relación con la forma de justificar el destino del vehículo. Otras exigen la presentación de una declaración jurada expresa de que el vehículo para el que se solicita está destinado exclusivamente para uso del solicitante, sin perjuicio, claro está, de las comprobaciones ulteriores que en su caso pueda desarrollar la Administración, dado que la inicial acreditación del uso exclusivo no es obstáculo para que esta pueda ejercer sus facultades de control con la finalidad de comprobar el cumplimiento de dicho requisito.

Ahora bien, sin perjuicio de la conveniencia de esta regulación, debía tenerse en cuenta también que los ayuntamientos solo estaban facultados para determinar en sus ordenanzas la forma de justificación del citado requisito, pero ello no les permitía introducir limitaciones o restringir el ámbito subjetivo de los posibles beneficiarios de la citada exención, es decir, las personas con discapacidad igual o superior al 33% (con o sin movilidad reducida). Esta matización se consideraba oportuna en la medida en que existían ordenanzas en las que las exigencias destinadas a justificar el uso exclusivo del vehículo por el solicitante habían supuesto en la práctica la creación *ex novo* de un elemento esencial de la exención como es la delimitación o exclusión del sujeto beneficiario de esta que, por otro lado, ya estaba recogido en la norma básica, y que además necesita que su determinación se realice por la ley reguladora del tributo u otra de idéntico rango legal (tal y como señaló el Defensor del Pueblo en su Recomendación 74/2010).

En este mismo sentido, la STSJ de Galicia de 2 de junio de 2011 en la que se planteaba la infracción del principio de jerarquía normativa por una Ordenanza Fiscal, señala literalmente que «el ORAL sustenta la legalidad de la modificación de la Ordenanza Fiscal citada en el desarrollo por el Concello de la previsión final del anterior precepto “justificar el destino del vehículo ante el ayuntamiento en los términos que éste establezca



en la correspondiente Ordenanza Fiscal”. Sin embargo, entendemos que la exigencia de que en el certificado de grado de minusvalía expedido por la Consellería competente de la Xunta de Galicia conste además del grado y su carácter temporal o definitivo, si la persona discapacitada tiene dificultades de movilidad que le impidan la utilización de transporte colectivo no encuentra su amparo en aquella habilitación pues introduce *ex novo* un límite al reconocimiento de la exención que no guarda relación con el destino del vehículo. Por tanto, procede anular tal previsión y, dado que los restantes requisitos no se discutieron, reconocer el derecho del recurrente a la exención solicitada».

De acuerdo con lo anterior, esta institución, el 14 de enero de 2013, dirigió a la Federación de Municipios y Provincias la siguiente resolución:

“Que se valore y en su caso se proceda a la elaboración de una ordenanza marco o tipo reguladora del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, en la que en relación con la exención en el citado impuesto prevista en el artículo 93.1.e) TRLRHL se aborde la regulación de los tres aspectos mencionados en esta resolución en los siguientes términos:

Primero.- Admitiendo la acreditación del grado de discapacidad exigido con la documentación señalada en el art. 2 del RD 1414/2006, de 1 de diciembre, por el que se determina la consideración de persona con discapacidad a los efectos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Segundo.- Recoger previsiones específicas en relación con la eficacia y aplicación en el tiempo de la exención en cuestión o de los efectos de la resolución que la reconoce, permitiendo su extensión o aplicación a periodos impositivos ya devengados en el momento de formularse la solicitud, siempre y cuando el interesado reúna en dichos periodos las condiciones exigidas para su reconocimiento por el art. 93 TRLRHL (condición de persona con discapacidad y destino del vehículo para su uso exclusivo).

Tercero.- Concretando los requisitos formales exigidos a efectos de justificar el uso exclusivo del vehículo y entre ellos la presentación de una declaración jurada del solicitante; todo ello sin perjuicio del control que para la comprobación de dicho requisito deba efectuar el Ayuntamiento en cuestión y sin que en ningún caso al establecer este tipo de exigencias formales se restrinja el círculo de los sujetos que pueden beneficiarse de la exención”.

Además, una resolución con idéntica finalidad y contenido se remitió también en enero de 2013 a los Ayuntamientos de más de cinco mil habitantes de esta Comunidad para que valorasen y en su caso procedieran a elaborar una ordenanza fiscal o a modificar la existente de no contemplar los supuestos objeto de la actuación de oficio mencionada, en la que en relación con la exención en el impuesto de vehículos de tracción mecánica prevista en el art. 93.1 e) TRLRHL se regularan en los términos ya señalados dichos supuestos.

SANIDAD

Además de resolver expedientes de oficio dimanantes de otros años tal y como quedará expuesto más adelante, este año hemos iniciado tres expedientes de esta naturaleza de los cuales únicamente uno ha podido ser resuelto dado que es el único del que teníamos información disponible al efecto. Ciertamente es, que los otros dos (el relativo a la



situación de las urgencias rurales en nuestra Comunidad y el atinente a la suspensión de ingresos programados en el Hospital Clínico de Valladolid) se iniciaron a final de año y por consiguiente el plazo para la remisión de la información no había expirado a fecha 31 de diciembre de 2012.

El primero de los expedientes a citar en este apartado es el que llevaba como número de referencia **20100478**. El motivo de la actuación de oficio era conocer la organización de la prestación del servicio de odontología a menores con discapacidad mental en nuestra Comunidad Autónoma. El origen del expediente fue la presunta existencia de deficiencias en la provincia de León así como la circunstancia de que algunos pacientes (sus familias) eran informados de que se encontraban en lista de espera y que esa era la causa de los retrasos en ciertos tratamientos (extracciones, endodoncias, etc.). Los discapacitados psíquicos representan un colectivo con multitud de patología bucodental, sobre todo por caries, piorrea (pérdida progresiva del hueso de la encía que provoca la caída de los dientes) o por una inadecuada limpieza bucal. Además, presentan alteraciones en la posición de los dientes y parálisis musculares faciales que dificultan los tratamientos lo que presenta mayor dificultad, si cabe, en el caso de menores. Esto conlleva el necesario uso de sedación o, en otras ocasiones, de anestesia general con los peligros que el uso de tales técnicas significa, así como la importancia de contar con un quirófano de la Unidad de Cirugía Mayor Ambulatoria (CMA) que facilita la atención bucodental adecuada de los discapacitados psíquicos sin alterar el entorno de estos pacientes, ya que, al aplicarse técnicas de cirugía sin ingreso, pueden volver a sus casas a las pocas horas de realizar los tratamientos que precisen.

A la vista de la rigurosa y clarificadora información recibida, concluimos que la salud bucodental de estas personas era significativamente peor que la del resto de la población dada la prevalencia universal de la enfermedad periodontal y una higiene bucal más pobre, lo que determina que a estos pacientes se les extraigan piezas dentales más a menudo (por imposibilidad de restauración o por la dificultad en el manejo del paciente) siendo la situación aún más grave en niños de corta edad o bebés. Asimismo observamos la organización de la asistencia prestada a estos pacientes concluyendo que si bien la incidencia en la población total castellana y leonesa es muy reducida, no parece adecuado que la espera de los mismos se dilate excesivamente (hasta tres meses en ocasiones, a causa de las vacaciones de verano). Tampoco nos parecía procedente que los padres no fueran informados adecuadamente de la tardanza en el tratamiento, llegándoseles a indicar que la causa era una supuesta lista de espera que en estos supuestos no existe dado el escaso número de pacientes. Por último estimamos oportuno apuntar la posible creación de una unidad especializada al efecto entendiéndolo, como hacemos siempre, que se trata de una manifestación del poder auto-organizativo de la Administración autonómica. En la misma línea valoramos positivamente la iniciativa llevada a cabo en el año 2009 por parte del Hospital Universitario de Salamanca habilitando un área específica al efecto.

La Consejería de Sanidad dio respuesta a nuestra resolución rechazando la posibilidad de creación de áreas específicas en cada provincia si bien aceptó el resto de su contenido comprometiéndose a la revisión del Protocolo Marco de Atención Bucodental, así como a dar una adecuada información a las familias de estos pacientes y a reducir los tiempos de espera de los mismos.

Citaremos ahora la actuación de oficio **20111491** iniciada en el año 2011 en la que ya se anunciaban los problemas derivados de los "recortes sanitarios". El objeto de estudio



fue la reducción de las guardias en algunos servicios del Hospital de León y la posible incidencia negativa de la medida tanto en los pacientes como en los propios facultativos que prestaban sus servicios en el citado centro hospitalario. Ante nuestra solicitud de información, la Consejería de Sanidad nos indicó que efectivamente se había producido una reducción de las guardias en el Servicio de Urología desde julio de 2011 reduciendo el número de facultativos de dos a uno en esta especialidad. Se nos indicaba asimismo que pese a la medida no se había visto afectada la calidad asistencial y que el fundamento de la misma era la homogeneización de las prestaciones asistenciales por especialidad y la contención del gasto.

Ante la citada información procedimos a indicar a la Administración sanitaria que si bien somos conscientes de la preocupante situación económica y la necesidad de contención del gasto, no es competencia del Procurador del Común indicar cómo y en qué partidas han de realizarse recortes para lograr un adecuado uso de los recursos públicos. Sin embargo, indicamos, sí entra dentro del ámbito de nuestras competencias la salvaguarda del derecho de los ciudadanos haciendo hincapié en la protección de los más desfavorecidos y de quienes se encuentran en régimen de exclusión social. Por ello entendemos que la necesaria racionalización del gasto público no puede ser pretexto para que los recortes constituyan un factor de exclusión por las materias a las que afecta tales como sanidad, educación, prestaciones por desempleo, pensiones, etc.

A fin de ilustrar nuestro razonamiento indicamos que España es el país con menos gasto sanitario de la OCDE (un 6,7% del PIB frente al 7,4% de media) y que la percepción ciudadana es de una evidente desigualdad entre las distintas partes del territorio nacional existiendo una “doble ciudadanía sanitaria” que pone en entredicho los principios básicos de equidad y universalidad. Asimismo indicamos que entendemos que la crisis económica no puede traducirse en una merma de los derechos del Estado social y que las dotaciones de partidas presupuestarias deben ser suficientes priorizando las prestaciones esenciales sobre las accesorias.

Así, la resolución requería a la Consejería de Sanidad a adoptar las medidas oportunas para que las necesarias restricciones en el gasto no afecten a la calidad de la asistencia sanitaria ni a las condiciones de trabajo de nuestros profesionales sanitarios garantizando así los principios de universalidad, equidad y cohesión.

La Administración sanitaria rechazó el contenido de la misma sobre la base de que la calidad asistencial no se veía afectada, la necesidad de la medida y que los derechos de los profesionales se salvaguardaban mediante la negociación de sus condiciones laborales en la forma indicada en el Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.

Citaremos, por último, una cuestión que se puso en nuestro conocimiento y que dio lugar a la apertura de una actuación de oficio. Fue la relativa a las necesidades de los llamados pacientes ventilodependientes que se tramitó con el número de expediente **20120744**.

A fin de conocer la situación sociosanitaria de estas personas solicitamos información tanto a la Consejería de Sanidad como a la de Familia e Igualdad de Oportunidades que remitieron sendos informes sobre cuya base dictamos la correspondiente resolución. En ella pusimos de manifiesto que si bien comprendemos la situación económica que atraviesa nuestro país y nuestra Comunidad Autónoma, esto no puede ser óbice para que personas



cuya salud está seriamente deteriorada, vean menoscabada su calidad de vida y la de sus familiares-cuidadores.

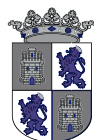
Solicitada información a la Administración autonómica, las Consejerías citadas pusieron en nuestro conocimiento tanto datos concernientes a los recursos disponibles para estos enfermos, como el número de personas afectadas en Castilla y León. A la vista de la misma, nos vimos en la necesidad de indicar la necesaria coordinación de los distintos recursos sanitarios y asistenciales no sólo desde la perspectiva del paciente sino también de sus familiares/cuidadores y el pertinente fortalecimiento de la infraestructura funcional para prestar una adecuada atención. Propusimos asimismo la adopción de medidas para hacer frente a las necesidades sociales de estos enfermos que van desde la necesaria eliminación de barreras arquitectónicas hasta el acceso de los mismos a ayudas o planes de integración laboral pasando por la elaboración de programas de “respiro” para los familiares cuidadores. En definitiva, el contenido de la resolución era el siguiente:

“Primero.- Que por parte del órgano competente de la Consejería de Sanidad se valore la pertinencia de elaborar protocolos específicos para atender a las necesidades asistenciales de las personas ventilodependientes formando equipos de personal sanitario en los términos indicados ut supra a fin de prestar una atención integral a estos pacientes.

Segundo.- Que por parte del órgano competente de la Consejería de Sanidad se valore asimismo la implantación, en la medida de lo posible, de equipos de rehabilitación respiratoria y muscular en la forma expresada en el cuerpo de esta resolución.

Tercero.- Que por parte del órgano competente de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades se valore, asimismo, el fortalecimiento de los mecanismos y recursos que existen a disposición de estas personas así como de sus familias para lograr una eficaz integración social de los mismos así como una mejora del nivel de vida de sus cuidadores”.

A la fecha de cierre de este Informe no hemos obtenido respuesta a la resolución si bien es cierto que la resolución data de 19 de diciembre de 2012.



ACTUACIONES A INSTANCIA DE PARTE

ÁREA A

FUNCIÓN PÚBLICA

Expedientes Área	336
Expedientes admitidos	98
Expedientes rechazados	110
Expedientes remitidos a otros organismos	12
Expedientes acumulados	84
Expedientes en otras situaciones	32

A lo largo del año 2012 las quejas presentadas por los ciudadanos en el Área de Función Pública fueron 336, lo que representa un leve aumento con relación a las 314 presentadas en el año 2011. De ellas, 182 se correspondían con el ámbito de la función pública general, 26 con la función pública docente, 119 con la función pública sanitaria y 6 con la función pública policial, a las que han de añadirse 2 quejas de clases pasivas y 1 de personal al servicio de registros de la propiedad.

Estos datos, puestos en relación con las quejas presentadas en el año 2011, implican, en términos porcentuales, que el número de reclamaciones en el año 2012 ha experimentado un ligero aumento en la función pública general (161 reclamaciones en el año 2011) y un incremento más significativo en la función pública sanitaria (89 quejas en el año 2011). Por su parte, en el apartado de función pública docente el número de quejas se ha reducido considerablemente de las 53 quejas presentadas en el año 2011 a la cifra de 29 quejas tramitadas en el año 2012. Finalmente, en el sector de la función pública policial el dato de 6 quejas presentadas supone un leve descenso respecto a las 8 quejas tramitadas en el año 2011.

1. FUNCIÓN PÚBLICA GENERAL

De las 182 quejas presentadas en el apartado de función pública general, los sectores que han generado mayor número de reclamaciones han sido por este orden los sistemas de selección de personal (83) y la gestión de los sistemas de provisión de puestos de trabajo (46), implicando en el primer caso un importante descenso y en el segundo un considerable aumento respecto de las quejas presentadas en el año 2011 en dichos ámbitos (111 y 14, respectivamente). Conviene destacar que de las 79 quejas presentadas sobre procesos de selección de personal, 31 venían referidas a la suspensión del proceso selectivo convocado por el Ayuntamiento de León para la provisión de plazas de conductores-bomberos, una vez que solo restaba la realización del último ejercicio para la



finalización del proceso selectivo y 8 a un proceso selectivo convocado por el Ayuntamiento de Coreses (Zamora) para una plaza de operario de servicios múltiples, no constando en ninguno de los dos casos la respuesta a nuestras peticiones de información, y ello a pesar de haber reiterado los requerimientos en diversas ocasiones.

A continuación, desde el punto de vista cuantitativo, estarían las 20 quejas presentadas en materia de retribuciones (11 de ellas sobre la cancelación de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012), lo que significa un gran aumento sobre el año 2011 (7 quejas). Como cuarto subsector más relevante, en materia de régimen de jornada de trabajo, permisos y vacaciones de los empleados públicos se presentaron, al igual que en el año 2011, 5 quejas.

En este ámbito de la función pública general, la colaboración de las administraciones puede calificarse, por lo general, de satisfactoria, tanto en lo que se refiere a la remisión de la información requerida por el Procurador del Común como en lo concerniente a la respuesta a nuestras resoluciones. Como excepción a lo expuesto, cabe significar la deficiente colaboración de los Ayuntamientos de León y Coreses (Zamora) antes indicada y la inclusión del Ayuntamiento de Zamora y de la Diputación de Salamanca en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

En el sector de función pública general, se formularon 13 resoluciones (7 a las administraciones locales y 6 a la Administración de la Comunidad de Castilla y León), siendo 2 de ellas objeto de rechazo por los Ayuntamientos de Burgos y San Andrés del Rabanedo (León). En la fecha de cierre de este Informe 2 resoluciones aún no habían sido objeto de respuesta.

En la gestión de los expedientes en materia de función pública general hay que reiterar nuevamente la presentación de denuncias relativas a problemáticas abordadas en años anteriores, entre las cuales, hay que volver a citar la deficiente gestión de los procedimientos de provisión de puestos de trabajo en la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en concreto de los concursos de méritos para personal funcionario, incumplándose la periodicidad anual de las convocatorias contemplada en la Ley de la Función Pública de Castilla y León. En este orden de cosas, hay que destacar que si bien esta problemática ha sido objeto de solución para los funcionarios de cuerpos generales de la Administración autonómica tras la publicación de la convocatoria de un concurso en el mes de diciembre, aún está pendiente de resolución la controversia en lo que afecta a los funcionarios de cuerpos especiales.

Asimismo y reiterando lo expuesto en anteriores Informes anuales, hay que volver a poner de manifiesto la injustificada demora en la tramitación administrativa de las nuevas estructuras orgánicas de las Consejerías de la Junta de Castilla y León y de las consiguientes relaciones de puestos de trabajo, lo que ha generado como consecuencia la vulneración de la periodicidad de las convocatorias de concursos.

En cuanto a las corporaciones locales, las resoluciones formuladas en el año 2012 han afectado a cuestiones diversas, como, por ejemplo, la falta de publicidad en la convocatoria de un proceso selectivo (Ayuntamiento de Membribe de la Sierra, Salamanca), el régimen legal de contratación del personal de mantenimiento de un colegio público (Ayuntamiento de Santibáñez de la Peña, Palencia), el cese de un funcionario interino (Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, León) y la convocatoria de concurso de traslados para el colectivo de trabajadores sociales (Diputación de Ávila).



A lo largo del año 2012, cabe destacar la presentación de varias quejas denunciando la vulneración del derecho al cargo de los funcionarios públicos y del derecho de los empleados públicos a realizar las tareas y cometidos correspondientes al cuerpo, escala o categoría a la que pertenezcan desde el punto de vista de las duplicidades existentes en el Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León (Itacyl) y los servicios centrales y periféricos de la Consejería de Agricultura y Ganadería habiéndose remitido una resolución al efecto a esta Consejería.

Finalmente, tenemos que reiterar la necesidad de abordar el proceso negociador para la suscripción de un nuevo convenio colectivo para el personal laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad y Organismos Autónomos dependientes de ésta y debe subrayarse la necesidad de facilitar a los legítimos representantes de los empleados públicos, con las salvedades contempladas en la normativa de protección de datos, cuanta documentación resulte pertinente para el correcto desempeño de sus tareas representativas y, en particular, a los representantes de los trabajadores de la Agencia de Innovación, Financiación e Internacionalización Empresarial (ADE), dados los problemas ocasionados tras la reestructuración de la Agencia y la inclusión en la misma de personal con tres procedencias (Ente público de derecho privado, fundación y empresa pública) y regímenes jurídicos diversos.

1.1. Supresión de paga extraordinaria de la mensualidad de diciembre de 2012 de los empleados públicos

En el año 2012 se presentaron 11 quejas contra la supresión de la paga extraordinaria de los empleados públicos del mes de diciembre acordada en el RDLey 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. De ellas, 10 quejas se correspondían con empleados del grupo Tragsa, integrante del sector público estatal, y, en consecuencia, fueron remitidas al Defensor del Pueblo. Asimismo, se tramitaron 13 consultas sobre la misma problemática por la oficina de atención al ciudadano, en las cuales se solicitaba al Procurador del Común la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el citado Real Decreto Ley, por considerarse que en el mismo se ha procedido a discriminar a un sector de la población por sus circunstancias laborales y sociales.

En el expediente **20123431** se planteaban dos solicitudes: En primer lugar, que se instase a la Junta de Castilla y León al cumplimiento de las Recomendaciones de la Defensora del Pueblo de fecha 15 de octubre de 2012 relativas al RDL 20/2012, de 13 de julio, y, en segundo lugar, que se emitiera un pronunciamiento acerca de la constitucionalidad del DLey 1/2012, de 16 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes para garantizar la estabilidad presupuestaria en la Comunidad de Castilla y León, (*BOCyL nº 160, de 21 de agosto de 2012*).

Por lo que se refiere a la primera solicitud, indicamos que una vez que la Defensora del Pueblo había formulado las oportunas Recomendaciones a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y que dichas Recomendaciones se corresponden con legislación de carácter básico (disposición final cuarta del RDL 20/2012), las comunidades autónomas y, entre ellas, la Comunidad de Castilla y León carecen de competencias para adoptar decisiones sobre la interpretación de las previsiones del RDL, tanto en lo concerniente al abono de las cantidades devengadas sobre la paga extraordinaria de diciembre de 2012,



como en cuanto a la concreción en ejercicios futuros del destino de las cantidades derivadas de la supresión de la paga extraordinaria.

Así pues, es la citada Secretaría de Estado quien tiene la facultad de aceptar o rechazar las Recomendaciones, de tal modo que su decisión será vinculante para el resto de administraciones públicas incluidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto Ley.

En lo concerniente a las Recomendaciones de la Defensora del Pueblo, conviene destacar que las mismas tienen su origen en decenas de miles de escritos en los que se muestra el desacuerdo de los reclamantes con la supresión de la paga extraordinaria así como de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre de 2012, estando fundamentada la queja en argumentaciones diversas relativas a la desigualdad de trato entre los empleados públicos y los del sector privado y al carácter expropiatorio de la medida en tanto en cuanto en el momento de publicación del Real Decreto Ley ya se habría devengado total o parcialmente la retribución.

La Defensora del Pueblo defiende la constitucionalidad del RD Ley teniendo en cuenta la reciente doctrina del Tribunal Constitucional (Auto 184/2011) en relación con anteriores recortes retributivos aplicados al personal del sector público por idéntico vehículo normativo.

No obstante lo anterior, sostiene que la decisión normativa entra en vigor el día 15 de julio de 2012, cuando, ya sea en cómputo semestral o anual, el personal afectado había prestado parte de los servicios que retribuye la paga extraordinaria. Por lo tanto, puesto que el Tribunal Constitucional no aceptó la alegación relativa al carácter expropiatorio de los preceptos del RDL 8/2010 que imponían reducciones retributivas a los empleados públicos sobre la base de que las reducciones afectaban a retribuciones futuras y no a las ya devengadas en razón del periodo de tiempo trabajado, distinguiendo lo que eran derechos adquiridos del personal y lo que eran meras expectativas, la Defensora del Pueblo considera que la aplicación de esta doctrina al caso implicaría que al menos una parte de la paga o gratificación extraordinaria suprimida correspondería a un periodo de trabajo en el que esa paga ya ha sido devengada (concretamente desde el 1 de junio de 2012 hasta el 14 de julio de 2012, fecha de publicación en el *BOE* del RDL 20/2012, de 13 de julio).

Por otra parte, la Defensora del Pueblo pone en tela de juicio la previsión del número 4 del art. 2 del RDL, a tenor de la cual las cantidades derivadas de la supresión de la paga extraordinaria habrán de destinarse en ejercicios futuros a realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación. En este sentido, a juicio de la Defensoría, la inconcreción del precepto no permite deducir si las cantidades a ingresar serán las correspondientes a la paga extraordinaria de cada afectado por su supresión y en su favor, o si, más genéricamente, lo previsto es destinar la cuantía global ahorrada con la supresión a esas aportaciones, aunque sin correspondencia con las deducciones realizadas a cada empleado público.

Si a ello se añade que la previsión de la norma está sometida -sin mayores concreciones- a lo establecido en la LO 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que se aplicará cuando proceda “en los términos y con el alcance que se determine en las correspondientes leyes de presupuestos”, se concluye la fragilidad, debilidad e inconcreción de esta garantía en relación con la certeza inmediata de la pérdida de la paga extraordinaria o equivalente del personal al servicio del sector público.



Con base en la argumentación jurídica expuesta, la Defensora del Pueblo formuló las siguientes recomendaciones:

“Primera. Que se interpreten las previsiones del Real Decreto Ley en lo referido a la supresión de la paga extraordinaria o equivalente del mes de diciembre de 2012, de acuerdo con la doctrina constitucional a que antes se ha hecho referencia, restringiendo su aplicación a la cuantía no devengada de la misma referida al momento en que se publicó la medida”.

Segunda. Que se concrete el destino de las cantidades derivadas de la supresión de la paga extraordinaria o equivalente en ejercicios futuros habilitando fórmulas adicionales a las aportaciones a planes de pensiones y contratos de seguro colectivos, de modo que puedan beneficiarse de tales retornos la totalidad de empleados públicos afectados por la medida”.

La Secretaría de Estado de Administraciones Públicas rechazó la primera recomendación por entender que suprimidas la paga extraordinaria y paga adicional, con efectos de 15 de julio y para 2012, quedaron derogadas las normas referidas al sistema de devengo de las mismas. Por su parte, la Defensora del Pueblo manifestó su desacuerdo con la respuesta de la Secretaría de Estado dada la contradicción que implica la liquidación de haberes entre los días 1 de junio y 14 de julio de 2012 practicada a los empleados públicos que, por razón de cese, baja o cambio de situación administrativa, entre otras posibilidades, tengan derecho a percibir la parte proporcional correspondiente a la paga extraordinaria y la negativa del derecho a todos los demás empleados públicos que hubieran prestado servicios en ese periodo y han proseguido a partir del 15 de julio en la misma situación.

La segunda recomendación formulada tampoco ha sido atendida por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, si bien en este caso nada dice al respecto, de tal modo que tanto la inconcreción de la norma como el problema descrito se mantienen en los mismos términos que justificaron la recomendación rechazada. En este caso y al igual que lo ocurrido con la recomendación anterior la Defensora del Pueblo manifestó su desacuerdo con la respuesta de la Secretaría de Estado.

Sin perjuicio de lo expuesto, ha de ponerse de manifiesto que con fecha 9 de noviembre de 2012 se publicó en el *BOE* el recurso de inconstitucionalidad nº. 5736-2012, contra el art. 2 del RDL 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, promovido por el Parlamento de Navarra, precepto referido a la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 del personal del sector público y que el Tribunal Constitucional, mediante Providencia de 30 de octubre de 2012, acordó admitir a trámite.

En cuanto a la segunda pretensión, acerca del pronunciamiento por esta Procuraduría de la constitucionalidad del DL 1/2012, de 16 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes para garantizar la estabilidad presupuestaria en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, conviene señalar que tal pronunciamiento pasaría por la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición.

Pues bien, la actuación solicitada no se encuentra comprendida en la actualidad dentro de las competencias atribuidas a esta institución por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por su Ley reguladora, en una interpretación de la misma, como no podía ser de otra forma, acorde con aquel.



En este sentido, el art. 18.1 EA, aprobado por LO 14/2007, de 30 de noviembre, se refiere al Procurador del Común en los siguientes términos:

“1. El Procurador del Común es el Alto Comisionado de las Cortes de Castilla y León, designado por éstas, que actúa con independencia para la protección y defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos y de los derechos y principios reconocidos en el presente Estatuto frente a la Administración de la Comunidad, la de sus entes locales y la de los diferentes organismos que de éstas dependan.

2. Una Ley de las Cortes de Castilla y León regulará las competencias, organización y funcionamiento de esta Institución.

3. El Procurador del Común colaborará y coordinará sus funciones con las del Defensor del Pueblo en los términos de la legislación aplicable”.

Tal y como se expuso en relación con la regulación estatutaria de la institución del Procurador del Común en el Dictamen emitido en fecha 14 de septiembre de 2006 por el Consejo Consultivo de Castilla y León a la vista de la consulta facultativa planteada por el Presidente de la Junta de Castilla y León “... lo que se recoge en la reforma es una ampliación del ámbito de sus competencias relativas a la protección y defensa de derechos, ya que además de la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, a las que ya hacía referencia, también están ahora la de los derechos reconocidos en el texto remitido. Por otra parte, la reforma, de aprobarse en estos términos, conllevaría una disminución respecto al resto de competencias, puesto que parece que deja de tener las relativas a la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad y la defensa del Estatuto de Autonomía. Ello determinará la modificación de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León”.

En efecto, la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, modificada por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre, contemplaba en su art. 1 y desarrollaba en su título III (arts. 24 a 30) una función de tutela del ordenamiento jurídico castellano y leonés y defensa del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Era, precisamente, dentro de esta función donde se reconocía a esta institución la facultad de instar a la Junta o a las Cortes la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, así como de dirigirse al Defensor del Pueblo en el mismo sentido en el caso de que aquellas instituciones no interpusieran el recurso o no estuvieran legitimadas para ello, cuando considerase que una ley o una disposición con fuerza de ley contradijese el Estatuto de Autonomía o no respetase el orden competencial constitucional y estatutariamente establecido (art. 24).

Sin embargo, a la vista de la configuración actual de la institución del Procurador del Común en el Estatuto de Autonomía y tal y como puso de manifiesto el Consejo Consultivo de Castilla y León, no parece que la función genérica indicada, incluida la más concreta referida a la intervención en relación con la interposición de recursos de inconstitucionalidad, mantenga en la actualidad virtualidad alguna, considerando una adecuada observancia del principio de jerarquía normativa, de acuerdo con el cual la Ley reguladora del Procurador del Común se encuentra subordinada a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, sin perjuicio, por otro lado, de que aquella pueda ser modificada en un futuro.

En definitiva, consideramos que, a la vista de la actual configuración estatutaria de esta institución y más allá de que los motivos de inconstitucionalidad expuestos en el escrito de



queja pudieran encajar dentro de los contemplados en el art. 24 de la Ley reguladora de esta institución para motivar nuestra intervención en defensa del Estatuto de Autonomía, no procedía que el Procurador del Común, al amparo del citado precepto, instase la interposición de un recurso de inconstitucionalidad o emitiera pronunciamientos al respecto.

1.2. Proceso selectivo en la Universidad de León para plazas de personal laboral fijo

En el expediente **20121449** se hacía alusión al proceso selectivo desarrollado por la Universidad de León para la cobertura, mediante concurso-oposición libre, de dos plazas de personal laboral fijo (categoría auxiliar de servicios) con destino en el campus de Ponferrada y en el servicio de recursos humanos, respectivamente.

Según manifestaciones del autor de la queja, dicho proceso selectivo ha adolecido de diversas irregularidades, las cuales básicamente se pueden concretar en que las preguntas integrantes del primer ejercicio resultaron obsoletas, sin actualizar y confusas y en que el segundo ejercicio, en su totalidad, estaba fuera del temario de la convocatoria.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información en relación con las siguientes cuestiones:

- Copia de la totalidad de actas del tribunal calificador correspondiente al proceso selectivo desarrollado por la Universidad de León para la cobertura, mediante concurso-oposición libre, de dos plazas de personal laboral fijo (categoría auxiliar de servicios).
- Copia de los recursos y reclamaciones presentados por los aspirantes en el curso del proceso selectivo, y, en su caso, de las respuestas remitidas a los interesados.
- Copia, en el caso de que se hubiera emitido, de la respuesta del rectorado a la reclamación presentada por un colectivo de aspirantes del proceso selectivo controvertido.

En atención a dicha petición de información tuvo entrada oficio del rectorado en el que se aportaba copia de la documentación requerida y se informaba que en relación con el proceso selectivo objeto de la queja se habían formulado diversos recursos de alzada y de reposición por cuatro opositores que se encontraban en trámite de resolución.

A la vista de lo informado, el objeto de nuestra resolución fue el de determinar si el desarrollo del proceso selectivo había sido conforme al ordenamiento jurídico desde el punto de vista de la jurisprudencia vigente acerca de la discrecionalidad técnica de los órganos de selección de personal de las administraciones públicas.

Para ello, distinguimos dos cuestiones distintas: Por lo que se refiere al primer ejercicio, se trató de supervisar si la decisión del tribunal calificador respecto a las preguntas formuladas y a las respuestas consideradas correctas tenía amparo en la citada discrecionalidad técnica y, en cuanto al segundo ejercicio, se valoró si el ejercicio determinado por el tribunal calificador había atendido a las bases de la convocatoria o, por el contrario, vulneró las mismas.

Así pues, sin perjuicio de la obligación de resolver los recursos administrativos en los plazos máximos establecidos al efecto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, procedimos a estudiar el primer punto o aspecto de la queja, el cual radicaba en la supuesta imprecisión de alguna de las preguntas formuladas y en el posible error del tribunal calificador al determinar la respuesta correcta en alguna de las cuestiones.



Antes de precisar, a tenor de la documentación obrante en nuestro poder, cuáles eran las preguntas o cuestiones controvertidas del ejercicio, se reseñó someramente la doctrina jurisprudencial más reciente en materia de discrecionalidad técnica de los tribunales calificadoros, doctrina que, como es bien sabido, ha venido ampliando gradual y paulatinamente la posibilidad de controlar y fiscalizar las decisiones de los órganos de selección de personal de las administraciones públicas.

Como primera referencia, cabe destacar la STSJ de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria, de 23 de febrero de 2007, la cual estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por el opositor, modificando el criterio del tribunal calificador sobre tres preguntas correspondientes al test del segundo examen de las pruebas selectivas convocadas para el ingreso en el cuerpo de bomberos del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, con base en la doctrina recogida en la STC de 6 de febrero de 1995: “Las actuaciones de los Tribunales administrativos que califican los procesos selectivos, incluidas aquellas que se incardinan en la denominada discrecionalidad técnica, no son omnipotentemente inmunes al control jurisdiccional, sino que también esta actividad puede ser susceptible de revisión jurisdiccional, cuando se desvirtúe la presunción iuris tantum de certeza de la que gozan, al acreditarse el error padecido, al calificar como correcta o incorrecta una respuesta o dando por buenas contestaciones manifiestamente equivocadas, pues ello afecta de plano a los principios constitucionales de mérito y capacidad que rigen los procesos selectivos de acceso a la función pública”.

Más recientemente, la STS de 2 de junio de 2010, recoge en su Fundamento Jurídico Cuarto la doctrina de la llamada discrecionalidad técnica y las exigencias que se requieren en las pruebas tipo test en los siguientes términos:

“Tras lo anterior, debe también recordarse la última doctrina de esta Sala sobre estos dos límites que, entre otros, afectan a la llamada discrecionalidad técnica: (1) la obligación de respetar las exigencias que son inherentes a la singular configuración de las pruebas de tipo test; y (2) la necesidad de motivar el juicio técnico cuando así sea solicitado por algún aspirante o cuando sea objeto de impugnación. Doctrina que consiste en señalar que esos límites no forman parte del núcleo de la discrecionalidad técnica y, por ello, pueden ser objeto de control jurisdiccional”.

A tenor de esta doctrina, la citada STS de 2 de junio de 2010 anula dos preguntas del test: La primera de ellas por la equivocidad con la cual la pregunta venía planteada y la segunda, porque una vez planteada por el recurrente su impugnación e identificada la concreta publicación con que el opositor justificaba su criterio, la Administración no cumplió con el deber que le incumbía de motivar por qué sólo consideraba correcta la respuesta por ella elegida.

Con posterioridad, la Sentencia, también del Tribunal Supremo, de 1 de diciembre de 2010, enjuicia un proceso selectivo de plazas de cuidador de la Comunidad Foral de Navarra y confirma la STSJ de Navarra de 25 de junio de 2007 en virtud de la cual, no pudiendo por menos que reconocer el contundente material probatorio de carácter documental presentado por la parte actora y que no ha sido cuestionado por la Administración, anula tres preguntas del ejercicio tipo test por estimar que no cabe otra solución si se quiere dar satisfacción a los principios constitucionales de mérito y capacidad.

Como última referencia a las preguntas tipo test, la STS de 16 de febrero de 2011 ha anulado una pregunta del cuestionario para el ingreso en el cuerpo de ayudantes de



instituciones penitenciarias, por entender que la cuestión venía formulada de manera incorrecta y llevaba a la confusión. La decisión, invocando anteriores pronunciamientos, viene motivada en la doctrina puesta de relieve por el Tribunal Supremo con base en la cual los jueces podrán sustituir el criterio técnico del tribunal calificador mediante las pruebas pertinentes que permitan concluir el error en que ha incurrido la decisión impugnada.

Pasando a valorar el caso concreto planteado en el escrito de queja, existen una serie de preguntas en el ejercicio tipo test cuya legalidad, una vez examinadas las argumentaciones formuladas por los opositores y la motivación de la decisión del tribunal calificador, pudiera estar en entredicho, bien por la falta de claridad de la cuestión (3 y 11), bien por la discrepancia motivada de los opositores con la respuesta considerada correcta por el órgano de selección (20, 31 y 63).

La primera pregunta controvertida es la indicada con el número 3, en la cual se requiere al opositor que decida, según el Estatuto de la ULE, cuántos miembros del personal de administración y servicios forman parte del claustro universitario. La duda radica en determinar si la respuesta correcta es la c) (24) o la d) (25).

El órgano de selección ha considerado que la respuesta correcta sería la d), por estimar que a los 24 representantes del PAS en el claustro (8% de 300), habría que añadir al gerente, en tanto que éste, independientemente de su experiencia laboral y cualificación, tiene un contrato como personal de administración y servicios a tiempo completo, y así es considerado siempre por la mesa del claustro en las votaciones que tienen lugar.

Por su parte, los opositores recurrentes estiman que la respuesta correcta sería la c), ya que, según el art. 83 del Estatuto, el gerente (al igual que lo que ocurre con el secretario general de conformidad con lo establecido en el art. 82.3) podría tener la condición de personal de administración y servicios o personal docente investigador, por lo cual no cabe concluir que tiene la condición de miembro del colectivo de PAS.

Vistas las dos argumentaciones, consideramos que el tenor literal de la pregunta llevaba a concluir que el número de representantes, según el estatuto, son 24 y que, en consecuencia, más allá de consideraciones de facto de la mesa del claustro acerca de la condición del gerente de la Universidad y del contrato laboral que tenga suscrito, la respuesta que cabe exigir a los opositores es la derivada de los estrictos términos contemplados en la pregunta. Cuestión distinta, como afirmaba uno de los opositores, es si la pregunta no se hubiera referido al Estatuto, sino al número de claustrales representantes del PAS en un momento concreto.

Así pues, a nuestro juicio, la decisión del tribunal calificador, teniendo en cuenta que la pregunta se refiere al Estatuto, adolecía de un error al determinar la respuesta correcta o, cuando menos, de una confusa formulación generadora a los aspirantes de una patente duda a la hora de emitir su respuesta, lo cual, según la doctrina jurisprudencial antes desarrollada, debía conllevar la anulación de la pregunta.

La segunda pregunta a valorar era la enumerada con el número 11, la cual venía formulada con el siguiente tenor literal: “¿Cuál de las siguientes actuaciones cree que es menos importante al recibir a un usuario en un servicio universitario?”.

En este caso, compartiendo el razonamiento expuesto por un opositor, el tribunal en cualquiera de las cuatro opciones propuestas podría incurrir en arbitrariedad, ya que la



Universidad de León, a diferencia de otras universidades, carece de una guía básica en la que vengan recogidos criterios de calidad para la atención al público.

Según el tribunal, la respuesta correcta sería la c) (Ofrecer una imagen de eficacia y control), por estimar que *“difícilmente se ofrecerá una imagen de eficacia y control sin cumplir antes con el resto de requisitos”*. Sin embargo, este criterio, conforme se desprende de la documentación obrante en el expediente, respondía a una apreciación puramente subjetiva y el órgano de selección, más allá de la reflexión expuesta, no motiva por qué es menos importante ofrecer una imagen de eficacia y control al ciudadano que mirarle y saludarle (respuesta a), acogerle y mostrarle respeto (respuesta b) o hacerle sentirse cómodo y tranquilizarle (respuesta d). En consecuencia, ante la falta de apoyo jurídico y motivación objetiva de la decisión de la respuesta correcta, la pregunta ha de ser anulada.

La pregunta nº 20 (*“¿Cuál de las siguientes no es una modalidad de telegrama?”*) plantea una discrepancia entre el órgano de selección, que considera evidente que el único tipo de telegrama que no existe es el telegrama público (respuesta b) y algunos opositores que aportan documentación que acreditaría la inexistencia del telegrama de Estado (respuesta c).

Por lo que se refiere a esta pregunta, aportando algunos reclamantes documentación acreditativa de la presunta inexistencia de los telegramas de Estado (con lo cual habría dos soluciones correctas) y siendo a todas luces insuficiente la motivación del órgano de selección en la “evidencia” de la respuesta, resultaba necesario que la cuestión fuese abordada en la resolución de los recursos administrativos interpuestos a fin de determinar motivadamente si los telegramas de Estado tienen realidad o no.

Menor duda plantea la pregunta nº. 61 (*“¿Cuál de los siguientes no es un tipo de bisagra?”*), en la cual el tribunal decidió que la respuesta correcta era la c) (“Libro”), estimando que *“Libro no es un tipo de bisagra en ninguna de sus acepciones ni tan siquiera por proximidad. Mientras que la tercera acepción de Librillo es una variedad de bisagra”*.

En lo concerniente a esta pregunta, cabe indicar que la existencia de la bisagra de libro, cuya realidad es consistentemente demostrada por la totalidad de aspirantes que han recurrido la pregunta, se puede constatar simplemente con su inserción en el buscador de internet Google, donde se facilitan múltiples enlaces e imágenes relacionadas con la bisagra de libro.

En este sentido, es evidente que negar la realidad de la bisagra de libro con base en la inexistencia de dicho término en el diccionario de la RAE no parece posible y, salvo que en la resolución de los recursos se pueda desmontar la argumentación desarrollada y acreditada documentalmente por los aspirantes, la pregunta ha de ser anulada en tanto que ninguna de las cuatro respuestas formuladas puede considerarse correcta.

Esta misma argumentación es trasladable a la pregunta nº 63 (*“¿Cuál no es un tipo de cerradura?”*), en la cual el tribunal determinó que la cerradura que no existe sería la de corredera (respuesta a) con el argumento de que *“no puede deducirse que porque una cerradura se instale en una puerta corredera, esa cerradura sea de tipo de corredera”*, cuando también en este caso la documentación aportada por los recurrentes y la inserción en el buscador Google del término “cerradura de corredera” constata la existencia de las mismas.



Es más, a pesar de que por el tribunal se argumenta que no es lo mismo una cerradura de corredera que una cerradura que se instala en una puerta corredera (argumento ciertamente muy discutible), tal duda quedaría resuelta por el término inglés de la cerradura en cuestión (*lock slide*), el cual se correspondería con el término castellano “cerradura de corredera”. Por consiguiente, y al igual que lo razonado con las bisagras de libro, salvo que en la resolución de los recursos se pueda desmontar la argumentación desarrollada y acreditada documentalmente por los aspirantes, la pregunta ha de ser anulada en tanto que ninguna de las cuatro respuestas formuladas puede considerarse correcta.

Examinado lo relativo a la prueba tipo test, procedía valorar a continuación si la segunda prueba de la fase de oposición se ajustaba a las bases de la convocatoria, las cuales establecían lo siguiente: “Prueba teórico-práctica, relativa a las funciones a desarrollar y al contenido del programa publicado como anexo III, durante el tiempo y condiciones que fije el tribunal antes de su ejecución”.

Ante los diversos recursos planteados, el tribunal acordó por unanimidad que *“tanto el tipo de preguntas como el nivel de las mismas, se ajustaban a lo establecido en las bases de la convocatoria y al nivel de los conocimientos que se debe exigir a un auxiliar de servicios para el desarrollo adecuado de las tareas asignadas al puesto de trabajo”*.

Vista la copia del ejercicio que nos facilitó el autor de la queja, pudimos constatar que dicho ejercicio constituía un test de carácter psicotécnico, dividido en tres partes. La primera, 25 preguntas de operaciones aritméticas; la segunda, 10 preguntas de gramática; y, finalmente, la tercera, 25 preguntas de lógica (divididas en dos bloques de 15 y 10 preguntas).

Siendo bien conocido que las bases de la convocatoria constituyen “la Ley” de las oposiciones y que, por lo tanto, obligan de igual manera tanto a la administración convocante del proceso selectivo como a los aspirantes, la cuestión a valorar se concretaba en determinar si el ejercicio psicotécnico propuesto por el tribunal calificador (que, al parecer, tendría un carácter excepcional y extraordinario, en atención al resto de procesos selectivos llevados a cabo en la Universidad de León) encontraba acomodo en la descripción del segundo ejercicio contemplada en las bases de la convocatoria.

Pues bien, admitiendo que la normativa vigente (art. 61.5 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público) contempla expresamente la posibilidad de realizar pruebas psicotécnicas para asegurar la objetividad y racionalidad de los procesos selectivos, parece evidente que una prueba de tal naturaleza no tiene encaje en el proceso selectivo supervisado por dos motivos, como mínimo: En primer lugar, porque las bases de la convocatoria no prevén la realización de dicha prueba y en segundo lugar porque muy difícilmente puede considerarse que un ejercicio tipo test compuesto por problemas de cálculo, interpretación de textos y problemas de lógica constituye una prueba teórico-práctica relacionada con las funciones a desarrollar por los auxiliares de servicios y con el contenido del programa del proceso selectivo contenido en el anexo III de las bases de la convocatoria.

Por ello, considerando que la motivación argumentada por el órgano de selección es manifiestamente insuficiente para justificar el acomodo de la prueba psicotécnica al ejercicio práctico regulado en las bases de la convocatoria, estimamos que dicho ejercicio podría vulnerar las bases y, por consiguiente, debía ser anulado en pro del restablecimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad.



En efecto, la realización de un ejercicio psicotécnico no previsto en las bases de la convocatoria, además de constituir un fraude para los aspirantes que se formaron y prepararon para realizar un ejercicio de carácter práctico relacionado con las funciones de los puestos de trabajo de auxiliar objeto de la convocatoria, constituye un incumplimiento de tales bases.

Y como se ha indicado en la STS de 18 de marzo de 2009, por una parte, la invocación de la discrecionalidad técnica es inadecuada, pues ésta opera dentro del marco normativo que rige el proceso selectivo y no permite rebasar sus límites y, por otra parte, la falta de oposición inicial a la realización de la prueba no impide al aspirante que se vea perjudicado por ella combatirla a través de los medios de impugnación que el ordenamiento jurídico le permite frente a las resoluciones recaídas en el proceso selectivo.

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

“Por lo que se refiere al primer ejercicio, que, de conformidad al deber de motivación de los actos administrativos del art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se motive adecuadamente la decisión del tribunal calificador respecto a las preguntas impugnadas por los opositores, procediendo, en su caso, a emitir una nueva relación de los aspirantes aprobados con la puntuación correspondiente.

Por lo que se refiere al segundo ejercicio, que se acometan las actuaciones necesarias a fin de proceder a la declaración de nulidad del mismo, ante el incumplimiento de las bases de la convocatoria respecto al carácter y contenido de la prueba teórico-práctica y la falta de cobertura de la decisión en la discrecionalidad técnica de los órganos de selección de personal de las administraciones públicas”.

La Universidad de León respondió a nuestra resolución significando que había resuelto en tiempo y forma todas las reclamaciones y recursos formulados en el proceso selectivo y puso de manifiesto la interposición, al menos, de un recurso contencioso administrativo sobre el asunto, a los efectos de lo establecido en el art. 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, respecto a la suspensión de actuaciones por parte del Procurador del Común.

1.3. Falta de resolución de procesos de funcionarización

El reclamante, en el expediente **20111705** (al que se acumularon con posterioridad 49 más) reiterando lo expuesto en la queja **20110495**, aludía a la falta de resolución de las convocatorias de los concursos de méritos convocados por Órdenes ADM/854/2009, ADM/855/2009, ADM/856/2009 y ADM/857/2009, todas ellas de fecha 30 de marzo, para la integración en los cuerpos superior, de gestión, administrativo y auxiliar de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, respectivamente, en el marco de los procesos de funcionarización previstos en la disposición adicional octava de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León.

Según manifestaciones del autor de la queja, la Administración autonómica, habiendo sido ampliamente superado el plazo máximo de resolución de ocho meses establecido en las correspondientes convocatorias, aún no había emitido las oportunas resoluciones.



En relación con el objeto de la queja, ha de destacarse que la Secretaría General de la entonces Consejería de Administración Autonómica informó a esta institución que una vez que habían sido calificados los méritos acreditados y alegados por los participantes en los concursos de méritos convocados en el marco de los procesos de funcionarización previstos en la disposición adicional octava LFPCL, se estaban llevando a cabo las actuaciones oportunas a fin de elaborar las modificaciones procedentes en las relaciones de puestos de trabajo de las Consejerías de Hacienda, Agricultura y Ganadería, Fomento, Sanidad, Economía y Empleo, Medio Ambiente, Educación, Familia e Igualdad de Oportunidades y Cultura y Turismo, y de los Organismos Autónomos Gerencia de Servicios Sociales, Gerencia Regional de Salud e Instituto de la Juventud, para, a continuación, realizar el nombramiento como funcionarios de los candidatos que hayan superado el proceso y que *“en este momento, se encuentra pendiente de emisión el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos sobre los proyectos de Decreto de modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo. Una vez que se haya emitido, se procederá a convocar las Mesas de Negociación de personal laboral y funcionario y el Consejo de la Función Pública para su ulterior aprobación por la Junta de Castilla y León”*.

En atención a nuestra petición de información se remitió un informe elaborado por la Viceconsejería de Función Pública y Modernización en el cual se hacía constar que los procesos de funcionarización se encontraban afectados por diversos condicionantes, entre los cuales se destaca la reestructuración de Consejerías operada mediante Decreto 2/2011, de 27 de junio, del Presidente de la Junta de Castilla y León y la aprobación, con fecha 7 de julio de 2011, de los Decretos por los que se establecen las estructuras orgánicas de las distintas Consejerías.

En este sentido, se indicaba que *“a tal efecto, la Consejería de Hacienda, a través de la Viceconsejería de Función Pública y Modernización, junto al resto de Consejerías, se encuentran definiendo el modelo tanto de estructura organizativa, como de ordenación de los recursos humanos, lo que culminará con la realización de los trámites preceptivos para la aprobación de las órdenes de desarrollo de las estructuras orgánicas citadas y de las correspondientes Relaciones de Puestos de Trabajo, así como con la resolución de los procesos de funcionarización”*.

Finalmente, el informe precisaba que *“hay que añadir, por otro lado, que las organizaciones sindicales han manifestado su preocupación porque los procesos de funcionarización se resuelvan antes de la celebración de elecciones sindicales, fijadas por los promotores de dicho proceso para el próximo 23 de febrero de 2012, en cuanto que ello podría suponer la alteración del vínculo laboral de electores y elegibles”*.

A la vista de lo informado, se centró el objeto de nuestra resolución que fue el de valorar si los motivos expuestos por la Viceconsejería para no acometer el nombramiento como funcionarios de los interesados que habían superado los procesos de funcionarización justificaban la actuación desarrollada por las Consejerías competentes en materia de función pública de la Comunidad de Castilla y León desde que tuvo lugar la convocatoria de los mencionados procesos.

En primer lugar, indicamos que el motivo de oportunidad aludido en el informe sobre la preocupación de las organizaciones sindicales acerca de la resolución de los procesos de funcionarización ante la próxima celebración de elecciones sindicales, en modo alguno podía justificar la paralización de los nombramientos de los empleados públicos



afectados e, igualmente, señalamos que no se alcanzaba a entender cuáles pudieran ser las consecuencias desfavorables para las organizaciones sindicales de una posible resolución de los procesos de funcionarización con la consiguiente modificación del vínculo jurídico que une a los empleados públicos con la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Dicho esto, las consideraciones que a continuación se expusieron guardaban relación con las modificaciones organizativas que estaban siendo adoptadas por la Consejería de Hacienda (se desconocía el estado de tramitación del proyecto de Decreto de modificación de las relaciones de puestos de trabajo, puesto que no se dio respuesta a la cuestión en el informe emitido por la Viceconsejería de Función Pública y Modernización, a pesar de haberse formulado explícitamente la cuestión en nuestro requerimiento de información) y que impedían en aquel momento llevar a efecto el nombramiento como funcionarios de los candidatos que superaron los concursos de méritos.

Las Órdenes que convocaron los concursos de méritos para la integración en los cuerpos superior, de gestión, administrativo y auxiliar, en el marco de los procesos de funcionarización previstos en la disposición adicional octava de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, contemplaban en su base octava que “finalizado el proceso de valoración de méritos la Consejería de Administración Autonómica publicará en el BOCYL el nombramiento como funcionarios de los candidatos que hayan superado el proceso”.

Conviene reseñar que si bien la citada base no fijaba expresamente un plazo para llevar a cabo los nombramientos, sí contemplaba en su segundo punto la reconversión de los puestos de trabajo y la modificación de las relaciones de puestos de trabajo, como condición para la integración efectiva de los candidatos que superaron el proceso en el cuerpo correspondiente de personal funcionario de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En la misma línea, las Órdenes ADM/34/2010, ADM/35/2010, ADM/36/2010 y ADM/37/2010, todas ellas de 15 de enero de 2010 (*BOCYL nº. 18, de 28 de enero de 2010*), por las que se aprueban y publican las relaciones definitivas de aspirantes aprobados en los procesos selectivos convocados para los cuerpos auxiliar, administrativo, de gestión y superior, respectivamente, contemplan en su acuerdo sexto que “transcurrido el plazo de presentación de documentos y una vez modificadas las relaciones de puestos de trabajo, la Consejería de Administración Autonómica publicará el nombramiento como funcionarios de los aprobados en el proceso selectivo con los destinos en los puestos de trabajo de personal funcionario en que se han modificado sus puestos originarios de personal laboral”.

Ante lo expuesto, el desarrollo de las convocatorias puede resumirse del siguiente modo:

1º) Las convocatorias de los concursos de méritos para la integración del personal laboral afectado por los procesos de funcionarización se publicaron el día 22 de abril de 2009.

2º) La publicación de las relaciones definitivas de aspirantes aprobados en los procesos selectivos tuvo lugar el día 28 de enero de 2010.

3º) Desde esa fecha, los nombramientos como funcionarios de los aspirantes aprobados se encuentran paralizados, citándose, como motivos principales de la paralización, las



modificaciones organizativas de la Junta de Castilla y León y la voluntad manifestada por los sindicatos.

A fin de ir delimitando el objeto de nuestra resolución, se valoró el desarrollo de las actuaciones llevadas a cabo por las Consejerías intervinientes en los procesos de funcionarización (primero, la Consejería de Administración Autonómica y, en la actualidad, la Consejería de Hacienda) desde el punto de vista de la necesidad de modificar las relaciones de puestos de trabajo como paso previo y preceptivo para la realización de los nombramientos como funcionarios de los candidatos que superaron los procesos.

Debe significarse que las circunstancias expuestas en el informe emitido por la Viceconsejería de Función Pública y Modernización no justificaban suficientemente la paralización de los nombramientos, al menos por los dos siguientes motivos:

En primer lugar, por un motivo o fundamento temporal, que se concreta en el hecho de que habiéndose publicado las relaciones definitivas de aspirantes aprobados en los procesos selectivos en el mes de enero de 2010, las modificaciones organizativas que, según se señala en el informe, justificarían la paralización de los nombramientos se adoptaron en el mes de junio de 2011, de tal modo que, sin motivo aparente, los nombramientos han estado suspendidos por un periodo de 18 meses.

En segundo lugar, por un motivo de oportunidad que radica en el hecho (así se indica tanto en las Órdenes de convocatoria de los procesos selectivos, como en las Órdenes que contienen las relaciones definitivas de aprobados) de que las modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo consisten únicamente en la modificación del vínculo jurídico del puesto, esto es, en su reconversión, ya que los aprobados continuarán en sus puestos originarios de personal laboral, de tal manera que su destino se convertirá en un puesto de trabajo de personal funcionario. Y, en este sentido, cabe indicar que desde la fecha de publicación de las relaciones definitivas de aprobados (28 de enero de 2010) hasta que tiene lugar la modificación organizativa que podría motivar la paralización de los nombramientos (meses de junio y julio de 2011) no se tiene constancia de motivo alguno en virtud del cual los nombramientos de los aspirantes aprobados han sido suspendidos de facto.

Algunos pronunciamientos judiciales han valorado las consecuencias jurídicas que generan los retrasos en los nombramientos como funcionarios de carrera de los aspirantes que han superado procesos selectivos para el ingreso en las administraciones públicas.

La SAN de 8 de julio de 2011 considera que aún en el caso de que la Orden de convocatoria del proceso selectivo no contenga disposición alguna relativa al periodo de tiempo en que ha de desarrollarse ni previsión de la fecha en que debe efectuarse el nombramiento, la Administración debe adoptar las medidas que resulten pertinentes para evitar las dilaciones excesivas de los procesos de selección de personal.

Asimismo, en la Sentencia (FJ 6º) se advierte que “no todo retraso en el nombramiento y toma de posesión de los aprobados en un proceso selectivo puede dar lugar a responsabilidad patrimonial ya que tal retraso puede derivarse, en unos supuestos, de causas no imputables a la Administración y, en otros, no constituir una lesión antijurídica porque se deriven de necesidades de autoorganización de la Administración que el particular viene obligado a soportar”.



Sin embargo, en el caso que nos ocupa, tales motivos de organización no amparan la paralización de los nombramientos como funcionarios, en tanto que, como se expuso anteriormente, desde la publicación de la relación definitiva de aprobados hasta la aprobación de la reestructuración de Consejerías acordada por Presidencia de la Junta de Castilla y León, había transcurrido un periodo aproximado de 18 meses, en el cual los nombramientos, sin justificación alguna, no habían sido llevados a efecto.

La STSJCyL, Valladolid, de 18 de febrero de 2011, valorando el mismo asunto, analiza (FJ 3º), igualmente en el ámbito de la ejecución de la oferta pública de empleo, la duración de la integridad del procedimiento selectivo y los posteriores nombramientos para verificar si el retraso acontecido merece el calificativo de “importante”, o lo que es lo mismo, si integra el concepto indeterminado que puede sustentar la reclamación de responsabilidad de las administraciones públicas.

Siendo indudable (así se indica en la Sentencia) que los aspirantes que superaron los procesos selectivos tienen incorporado a su acervo jurídico el derecho a ser nombrados como personal funcionario de carrera y que ese derecho pende de una decisión administrativa estrictamente reglada (el nombramiento) que supera el concepto estricto de “legítima expectativa”, la Sentencia precisa que “la general e indiscriminada invocación a la potestad de autoorganización de toda administración pública, en su faceta de gestión de recursos humanos, no entraña una patente de corso para infringir el ordenamiento jurídico, los principios constitucionales, los posicionamientos jurisprudenciales o los derechos subjetivos de terceros, y tampoco los derechos de los empleados públicos”.

Finalmente, el Tribunal Superior de Justicia pone de manifiesto que “si bien es cierto que desde la finalización del procedimiento selectivo hasta el definitivo nombramiento de los aspirantes seleccionados no existe plazo alguno, tal circunstancia no habilita a la administración demandada para retrasar sine die ese trámite de reglado y obligado cumplimiento”, concluyendo que “lo cierto es que existe un periodo de tiempo absolutamente desmesurado entre la finalización del proceso selectivo y el efectivo nombramiento de los recurrentes, circunstancia que no tendrían que haber soportado”.

A tenor de lo expuesto, parece claro que el injustificado retraso en el nombramiento como funcionarios de los aspirantes que superaron los procesos de funcionarización da lugar a un incumplimiento por parte de la Consejería competente en materia de función pública, tanto en lo que se refiere al deber de garantizar el derecho de los ciudadanos a la resolución de sus asuntos en un plazo razonable [art. 12 b) EA] como en lo concerniente al derecho de los ciudadanos a una buena administración desarrollado por la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de gestión pública.

En el caso que nos ocupa, conviene destacar que algunos de los principios de actuación de la Administración autonómica enumerados en el art. 5 de la Ley 2/2010 han sido aplicados de manera deficiente. Así, por ejemplo, el principio de transparencia (los afectados no han tenido conocimiento de los motivos con base en los cuales sus nombramientos como funcionarios han sido suspendidos desde que se publicaron las relaciones definitivas de aspirantes aprobados) y el principio de celeridad (es indudable que el retraso en los nombramientos es ciertamente excesivo).

Es cierto que en los procesos de funcionarización controvertidos no se establece expresamente un plazo para la realización de los nombramientos de los aspirantes y que



dichos procesos suelen conllevar una pluralidad de actos que dilatan en el tiempo su resolución efectiva.

Ahora bien, teniendo en cuenta que las relaciones definitivas de aspirantes aprobados en los procesos de funcionarización fueron publicadas en el mes de enero de 2010, es claro que la suspensión de los nombramientos de los interesados se ha prolongado por un periodo que excede de lo razonable, lo que nos llevó a concluir que el derecho de los ciudadanos a una buena administración no había sido respetado.

En fin, sin perjuicio de la posible responsabilidad patrimonial en la que pudiera haber incurrido la Administración por el retraso injustificado en el nombramiento como funcionarios de los aspirantes que han superado los procesos de funcionarización -y que debería, en su caso, ser objeto de reclamación individual por cada afectado, alegando el daño económico sufrido-, y del deber de identificar a las autoridades y empleados públicos responsables de la tramitación de los procesos -dando respuesta expresa a los interesados que hayan solicitado esa información-, el transcurso de un periodo de tiempo de dos años desde que fueron publicadas las relaciones definitivas de aprobados exige agilizar las modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo que permitan llevar a cabo los nombramientos como funcionarios de carrera de los aspirantes que superaron los procesos selectivos.

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

“Que, a la mayor brevedad posible, se proceda a la modificación de las relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, a fin de llevar a cabo los nombramientos como personal funcionario de los aspirantes que han superado las convocatorias de los concursos de méritos convocados por Órdenes ADM/854/2009, ADM/855/2009, ADM/856/2009 y ADM/857/2009, todas ellas de fecha 30 de marzo de 2009, para la integración en los cuerpos superior, de gestión, administrativo y auxiliar de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, respectivamente, en el marco de los procesos de funcionarización previstos en la disposición adicional octava de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León”.

La Consejería de Hacienda aceptó nuestra resolución en los siguientes términos: la Administración ha puesto de manifiesto a esta institución que *«Una vez consultada la Dirección General de la Función Pública, le comunico que se acepta la resolución propuesta de que, “a la mayor brevedad posible, se proceda a la modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo de personal funcionario de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, a fin de llevar a cabo los nombramientos como personal funcionario de los aspirantes que han superado las convocatorias de los concursos de méritos convocados por Órdenes ADM/854/2009, ADM/855/2009 ADM/856/2009 y ADM/857/2009, todas ellas de fecha 30 de marzo de 2009, para la integración en los Cuerpos Superior, de Gestión, Administrativo y Auxiliar de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, respectivamente, en el marco de los procesos de funcionarización previstos en la Disposición Adicional Octava de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León”, en este sentido el proceso cuenta con los informes de la Dirección General de la Función Pública, de la Dirección General de Presupuestos y Estadística, y de la Dirección de los Servicios Jurídicos, así como el acuerdo de las Mesas de Negociación reunidas el 6 de marzo pasado, siguiéndose la tramitación legalmente prevista».*



1.4. Requisito de titulación para el acceso a puesto de Jefe de Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento del Ayuntamiento de Burgos

En el expediente **20120918** se denunciaba la modificación de los requisitos exigidos para el desempeño del puesto de trabajo de jefe del servicio de extinción de incendios y salvamento del Ayuntamiento de Burgos, aprobada en sesión celebrada por la Junta de Gobierno Local en fecha 15 de marzo de 2012, en la que se acordó modificar las relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y personal laboral del Ayuntamiento de Burgos (*BOP de Burgos, nº 59, de 26 de marzo de 2012*).

Según manifestaciones del autor de la queja, dicha modificación, en virtud de la cual ahora se exige para el desempeño del citado puesto la titulación de arquitecto o ingeniero superior con plan de cinco cursos académicos o grado de arquitecto o ingeniero obtenido según nuevos planes de estudios de 4/5 cursos académicos, implica una discriminación hacia los interesados que poseen titulaciones distintas a las actualmente exigidas.

En atención a nuestra petición de información el Ayuntamiento de Burgos remitió el oportuno informe en el cual se exponían básicamente los siguientes argumentos:

Primero. Que la modificación de los requisitos exigidos para el desempeño del puesto de jefe del servicio de extinción de incendios y salvamento resulta del informe realizado por los servicios técnicos municipales y la motivación está recogida en la ficha de identificación del puesto de trabajo.

Segundo. La adopción de la medida tiene su apoyo normativo en el art. 74.2 LEBEP y en el art. 90.2 LBRL, preceptos ambos reguladores de las relaciones de puestos de trabajo, entendidas como instrumentos organizativos ordenadores del personal que clasifican los diversos puestos de trabajo de las administraciones públicas señalando sus características esenciales.

En este sentido, se aportan diversas referencias jurisprudenciales en las cuales se concluye que la confección de las relaciones de puestos de trabajo por la Administración y la consiguiente catalogación de los puestos se configura como un instrumento de política de personal, que constituye un acto propio de la Administración con encaje en el ejercicio de sus potestades organizatorias. Asimismo, se afirma que esta potestad puede ser ejercida con amplia discrecionalidad.

Tercero. En ejercicio de esta facultad de autoorganización, el Ayuntamiento ha modificado el puesto de trabajo controvertido a partir del dictamen técnico en el que se parte, a la luz de las funciones asignadas al puesto, de que su titular tiene que contar con titulación académica de arquitecto o ingeniero superior o grado de arquitecto o ingeniero obtenido según el nuevo plan de estudios.

Tras realizar una descripción de las tareas del puesto, se manifiesta que para poder desarrollar sus funciones, es imprescindible tener unos conocimientos técnicos de base que garanticen la toma de decisiones en situaciones de especial peligrosidad, conocimientos que únicamente se incluyen en las materias de estudio de determinadas carreras que, precisamente por tener un carácter técnico, pueden ofrecer esa formación.

Cuarto. Finalmente, se pone de manifiesto que la exigencia de titulación superior en una rama académica técnica no supone una novedad en el Ayuntamiento de Burgos, ya



que el jefe del parque de bomberos que precedió al último recientemente jubilado fue un arquitecto superior, funcionario de carrera de la plantilla del Ayuntamiento de Burgos.

A la vista de lo informado, y partiendo de que el expediente administrativo dispone de la documentación pertinente con base en la cual se ha acordado modificar el requisito de titulación para el acceso a la plaza de jefe de servicio de extinción de incendios y salvamento, procede centrar el objeto de nuestro estudio que es el de determinar si la potestad organizatoria de los ayuntamientos avala la decisión de limitar las titulaciones que permiten el desempeño del puesto de trabajo y si sería viable, tal y como al parecer venía ocurriendo hasta la última modificación, que se abriera la posibilidad de acceder al puesto a aquellos empleados públicos que, acreditando los conocimientos y la experiencia necesaria e imprescindible para el desempeño del puesto, estuvieran en posesión de titulaciones distintas a arquitectura o ingeniería superior.

Inicialmente, como se desarrolla en el informe remitido por el Ayuntamiento de Burgos, cabría pensar que la decisión de modificar el requisito de titulación para el desempeño del puesto en el ejercicio de la potestad de autoorganización de las corporaciones locales del art. 4.1 a) LBRL es plenamente conforme a derecho y que no procedería como alternativa la apertura del requisito de titulaciones a otras distintas y, en particular, a aquellas titulaciones que tienen un encaje más preciso en las ciencias sociales y humanísticas.

Este planteamiento ha sido expresamente reconocido en la STSJCyL, Burgos, de 6 de febrero de 2009, que ha valorado la legalidad de la convocatoria de las bases que rigieron el concurso oposición convocado por el Ayuntamiento de Soria para cubrir la plaza de jefe del parque del servicio de extinción de incendios y salvamento.

La sentencia valora en su fundamento jurídico quinto el requisito de los aspirantes de estar en posesión del título de aparejador, arquitecto técnico, ingeniero técnico de obras públicas, ingeniero técnico industrial o ingeniero técnico forestal para poder desempeñar el puesto y llega a la conclusión de que “no hay duda de que la exigencia de estar en posesión de una titulación técnica de grado medio para poder participar en las pruebas selectivas es conforme a derecho”.

No obstante la citada conclusión, la sentencia deja abierta la posibilidad de acceder a aspirantes que posean otras titulaciones cuando indica que “la opción de exigir una titulación en estos términos no contradice el art. 172.1 RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local por cuanto allí se establece que se integrarán en la Subescala de servicios especiales los funcionarios para cuyo ejercicio no se exija con carácter general la posesión de títulos académicos o profesionales determinados, por lo que la posibilidad de exigir una titulación concreta no está prohibida en la norma, aun cuando la regla general sea otra o pueda ser otra”.

En el supuesto enjuiciado, donde se admite la exigencia de una titulación técnica por estar establecida en términos generales y previos a la convocatoria del proceso selectivo y por estar justificada en la previsión contenida en el art. 13 del Reglamento del servicio de extinción de incendios y salvamento aprobado por el Ayuntamiento de Soria, la Sala deduce que cabría la posibilidad de que aspirantes con otras titulaciones pudieran haber accedido al puesto de trabajo objeto de la convocatoria, si bien para ello, el actor tendría que haber razonado y demostrado en su demanda que reunía la formación precisa e idónea para desempeñar el puesto.



En idéntico sentido, la STSJ de Madrid, de 20 de mayo de 2010 (FJ 3º), ha considerado, respecto a la Orden de convocatoria de pruebas selectivas de promoción interna para ingreso en el cuerpo de bomberos de la Comunidad de Madrid (escala técnica o de mando, categoría inspector, grupo A), que la limitación a las carreras técnicas aparece motivada en el informe emitido por el jefe del cuerpo de bomberos, en el cual se pone de relieve que la actuación y funciones de los bomberos requieren conocimientos específicos en materias diversas (estudios de edificación, comportamiento de estructuras, materiales de construcción, análisis de documentación gráfica, planos cartográficos, de edificios y de industrias, visión especial y de orientación, etc.) y, por ello, las carreras que se consideran adecuadas para el desarrollo de las funciones como oficial del cuerpo de bomberos son las de arquitectura y las ingenierías, en todos los campos y especialidades, por considerar que son las carreras que dan el soporte técnico necesario para llevar a cabo los cometidos del puesto.

Sin embargo, junto a las citadas sentencias, conviene destacar que otros pronunciamientos judiciales han considerado no ajustadas a derecho modificaciones de relaciones de puestos de trabajo que revisaron las titulaciones de acceso a puestos de trabajo de la Administración. Así, la STSJ de Les Illes Balears de 5 de mayo de 2010 ha valorado la modificación del puesto de jefe del servicio de planificación de la Dirección General de Emergencias de la Comunidad Autónoma de Baleares, en el particular en el que se suprime la titulación de ingeniería como una de las que permite el acceso al puesto.

El fundamento jurídico segundo de la sentencia contiene la doctrina acerca de la potestad de autoorganización y sus límites con matices diferentes a los expuestos en los anteriores pronunciamientos. En efecto, la sentencia advierte que “la regla general es la de que en principio el puesto de trabajo ha de estar abierto a las titulaciones idóneas al mismo, por lo que la Jurisprudencia tiende a rechazar las tesis de los colegios profesionales que promueven monopolios profesionales en razón exclusiva de la mejor idoneidad del título ostentado para el puesto en cuestión”.

La sentencia alude a la Jurisprudencia, citando expresamente la STS de 31 de octubre de 2009 y las sentencias en ella citadas, que mantiene la necesidad de dejar abierta la posibilidad de acceso a los puestos de trabajo a los interesados que acrediten la posesión de todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos técnicos suficientes y relacionados con las funciones del puesto.

Desde otro punto de vista, la sentencia manifiesta que de la misma forma que la Jurisprudencia rechaza que se pueda imponer a la Administración que sólo admita el título más idóneo entre los posibles, también se rechaza que la Administración excluya inmotivadamente dentro del abanico de las posibles titulaciones, aquellas que pudieran ser perfectamente idóneas para el puesto. Esto es, la potestad de autoorganización no excluye la necesidad de explicar las razones por las que se debe prescindir de una titulación perfectamente idónea.

Así pues, como indica la STS de 27 de enero de 2010, en razonamiento que sería aplicable a la modificación del requisito de titulación objeto de la queja, si bien es cierto que la Administración no tiene por qué incluir a todas las titulaciones que ofrecen capacitación para acceder a los puestos de trabajo, sí debe explicar las razones por las que opta entre las posibles y en este punto es donde debe ofrecer una justificación que excluya toda arbitrariedad en la decisión.



En el caso enjuiciado, se concluye que la evidente diversidad de riesgos hace que no exista, al parecer, un título universitario referido a las emergencias que recoja todos los supuestos en que las mismas puedan presentarse y que tenga el alcance de una licenciatura o diplomatura (algo en lo que concurre cierto paralelismo con el puesto de trabajo de jefe de servicio de extinción de incendios y salvamento) y de ahí que los cursos universitarios que se imparten sobre emergencias sean de especialización, postgrado o masters. En consecuencia, lo relevante para el acceso al puesto de trabajo será la realización de un curso especializado de dirección de emergencias y la variedad de titulaciones alternativamente exigidas en modo alguno puede implicar la ilegalidad de los acuerdos impugnados.

También en esta línea argumental, la STSJ de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria, de 11 de febrero de 2011, con mención a la STS de 21 de diciembre de 2010 y referencia explícita a los puestos técnicos de la dirección de los servicios de bomberos, alude a un informe elaborado por la asociación profesional de técnicos bomberos, del cual se desprende que aunque a priori las carreras técnicas como arquitectura o ingeniería industrial puedan ajustarse más a los puestos de jefatura de servicio de bomberos, son cada vez más los profesionales de otras titulaciones los que ejercen dichos puestos, siempre y cuando acrediten los conocimientos necesarios para su desempeño, máxime cuando en España no existe titulación universitaria que aporte los conocimientos necesarios para la gestión y dirección administrativa y/o técnica de los servicios de emergencia, bomberos, protección civil o equivalentes.

Esta argumentación jurídica, con base en la cual interesados poseedores de diversas titulaciones universitarias podrían acceder a las jefaturas de servicio de bomberos, tiene acogida en diversos ayuntamientos de España, en los cuales únicamente el 43% de los titulares tienen titulación de arquitectura o ingeniería industrial y el resto poseen titulaciones tan diversas como, entre otras, ingeniería informática, medicina, derecho, humanidades, ciencias químicas o la carrera militar.

En conclusión, si bien la modificación de la relación de puestos de trabajo acometida por el Ayuntamiento respecto de los requisitos de titulación del puesto de jefe de servicio de extinción de incendios y salvamento no puede ser calificada como inmotivada, porque son explícitas las razones en virtud de las cuales ha adoptado la decisión, la Jurisprudencia avalaría una decisión alternativa, consistente en la posibilidad de facilitar el acceso al puesto a aspirantes poseedores de titulaciones diversas dotados de formación especializada en la materia.

Ello generaría una consecuencia doblemente favorable. Por un lado, los interesados obtendrían una mejor garantía de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, en tanto que, no existiendo una titulación específica en materia de extinción de incendios, todos aquellos aspirantes que tengan la titulación correspondiente al subgrupo A1 y posean especialización en la materia no se verían excluidos de la convocatoria. Y, por otro lado, el Ayuntamiento estará en disposición de seleccionar al profesional más adecuado para el puesto de trabajo que acredite la mayor experiencia y formación especializada en la multidisciplinar materia de extinción de incendios y salvamento.

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

“Que, con el fin de garantizar la prevalencia de la libertad de acceso y la mayor idoneidad posible del titular del puesto de trabajo de jefe de servicio de extinción de incendios y



salvamento, ante la inexistencia de titulación académica alguna que acredite suficientes conocimientos para el ejercicio profesional como directivo de un cuerpo de bomberos, se proceda a modificar el requisito de titulación previsto en la vigente relación de puestos de trabajo, ampliando las titulaciones de acceso y reforzando la exigencia de conocimientos específicos y experiencia profesional en la materia”.

Tras haber realizado tres comunicaciones al Ayuntamiento de Burgos para que emitiera su respuesta a nuestra sugerencia, el Ayuntamiento rechazó la misma motivadamente, aludiendo de modo exhaustivo tanto a la Jurisprudencia que avalaba su postura como a las peculiares circunstancias de la ciudad de Burgos que justificaban su decisión.

1.5. Movilidad por causas de salud a la categoría laboral de personal subalterno al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León

En el expediente **20121024** (y 26 acumulados) los reclamantes denunciaban que, desde hace varios años y en algunas provincias, la Administración autonómica cubre la práctica totalidad de las vacantes existentes en la categoría de personal subalterno mediante el procedimiento de movilidad por causas de salud contemplado en el art. 11 del Convenio Colectivo del personal laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos dependientes de ésta, produciéndose un menoscabo de los derechos del resto de los trabajadores del citado colectivo.

Según manifestaciones de los reclamantes, se ha instado en repetidas ocasiones y por varias vías a la Administración que tenga presente esta problemática y se comprometa a dar una solución por la que se respete y garantice el derecho del colectivo del personal subalterno, sin haber obtenido una respuesta favorable al efecto.

En atención a nuestras peticiones de información se facilitaron la relación de las movilidades por causa de salud realizadas desde el año 2011 hasta la actualidad y los datos relativos a las plazas ofertadas de la categoría de personal subalterno (un total de 363 plazas) en el concurso abierto y permanente para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos dependientes de ésta durante el año 2011 hasta el mes de octubre de 2012.

Por otra parte, en el informe emitido por la Viceconsejería de Función Pública y Modernización sobre la problemática expuesta por los reclamantes se admitía la constancia de diversas reclamaciones presentadas desde el mes de mayo de 2011 y se indicaba que 24 escritos (todos ellos de idéntico contenido) dirigidos a la comisión paritaria de aplicación e interpretación del convenio serían analizados en el próximo grupo de trabajo que se celebre.

A la vista de lo informado, en primer lugar conviene destacar que la Administración ha dado adecuado trámite a las reclamaciones presentadas por los empleados públicos al haberse examinado los escritos idénticos de 25 trabajadores en la reunión celebrada por el grupo de trabajo de la comisión paritaria el día 2 de octubre de 2012.

Pues bien, como se indica en el informe anteriormente indicado, las cuestiones planteadas por los autores de las quejas exceden de las competencias que tienen atribuidas tanto la comisión paritaria como la propia Administración y, por lo tanto, han de ser dilucidadas en el seno de la comisión negociadora del convenio colectivo.



Así pues, la modificación de la normativa reguladora de los cambios de puesto de trabajo del personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León pasa preceptivamente por alcanzar un acuerdo en el marco de la negociación colectiva entre los representantes de la Administración y la representación de los trabajadores. Y, en este orden de cosas, según se desprende de la información facilitada por la Dirección General de la Función Pública, no puede olvidarse que la regulación vigente del traslado de los trabajadores por causa de salud viene fundamentada en la petición realizada en su día por las organizaciones sindicales.

Sentado lo anterior, esto es, la necesidad de alcanzar un acuerdo entre las dos partes negociadoras del convenio colectivo, lo cierto es que el sistema actualmente contemplado, sin poner en tela de juicio su legalidad en modo alguno, plantea tres tipos de problemas.

Primero. Que los trabajadores trasladados, en la mayoría de los casos, lo son por limitaciones de carácter funcional y es precisamente la categoría profesional de personal subalterno, ordenanza, la que mejor responde a esa realidad.

Segundo. Que, según se desprende de la información facilitada, la propia Administración admite que la protección del derecho de los trabajadores trasladados por motivos de salud, al adjudicarse las plazas en destino definitivo, puede colisionar con los derechos del personal laboral fijo. A ello habría que añadir el esfuerzo añadido que a la Administración le supone la adaptación de los puestos de trabajo, ya que, en la mayoría de los supuestos, el informe del equipo multiprofesional prescribe la necesidad de atender a las limitaciones funcionales de los adjudicatarios, lo que implica que éstos no pueden realizar la totalidad de las funciones que el convenio colectivo asigna a dicha categoría profesional con la consiguiente carga de trabajo adicional para el resto de empleados de la categoría.

Tercero. Que la asignación, en su gran mayoría, de puestos de trabajo de personal subalterno a los trabajadores trasladados por motivos de salud, como afirman los reclamantes, limita en gran medida su movilidad y el derecho de promoción interna y, en muchos casos, impide la conciliación familiar y laboral e imposibilita la reagrupación familiar, en tanto que los trabajadores, ante la insuficiencia de oferta de plazas vacantes en el concurso de traslados abierto y permanente, se ven obligados a prestar sus servicios en localidades distintas a aquéllas en las que tienen ubicada su residencia.

En conclusión, a tenor de la argumentación expuesta, consideramos que sería oportuno valorar, en el ámbito de la comisión negociadora del convenio colectivo, la posibilidad de modificar tanto el precepto convencional como la Orden reguladora del procedimiento de traslado del personal laboral por motivos de salud, con el fin de conciliar, en la medida de lo posible, los dos intereses en juego: El derecho de los trabajadores a ser trasladados por motivos de salud y el derecho del personal laboral fijo de la Administración a la movilidad y a la promoción interna. Para ello, podrían tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes extremos: la naturaleza provisional del destino ofertado al trabajador trasladado, la adecuación del puesto, el estado de salud del trabajador afectado con relación al destino concreto que se oferta y, sobre todo, la posibilidad de derivar a los trabajadores trasladados por motivos de salud al mayor número de categorías profesionales posibles.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular a la Consejería de Hacienda la siguiente sugerencia:



“Que, en el ámbito de la comisión negociadora del convenio colectivo, se realicen por la representación de la Administración cuantos planteamientos se estimen oportunos a fin de conciliar en la mayor medida de lo posible el derecho de los trabajadores a ser trasladados por motivos de salud y el derecho del personal laboral fijo (en particular, de la categoría de personal subalterno) a la movilidad y a la promoción interna”.

La Consejería de Hacienda contestó indicando que *“se acepta la sugerencia propuesta, en el sentido de que, una vez constituida la Mesa Negociadora del Convenio, la Administración propondrá el estudio y análisis del procedimiento de traslado por causa de salud, sometiendo a su consideración la posibilidad de negociar un nuevo procedimiento con la participación de las organizaciones sindicales en ella presentes”.*

1.6. Convocatoria de concursos de traslados de empleados públicos

En el expediente **20120507** se denunciaba la demora inexcusable de la convocatoria de concurso ordinario, por parte de la Junta de Castilla y León, para el cuerpo de personal funcionario de ingenieros técnicos agrícolas.

Según manifestaciones del autor de la queja, el incumplimiento por la Administración autonómica de la periodicidad anual de las convocatorias de concursos de personal funcionario [art. 48.2 a) LFPCL], resulta patente a tenor del hecho de que el último concurso de méritos ordinario fue llevado a cabo por Orden PAT/1526/2006, de 2 de octubre y su resolución se demoró más de veinte meses vulnerándose el plazo máximo de resolución de ocho meses legalmente establecido.

En atención a nuestra petición de información se remitió un informe elaborado por la Secretaría General de la Consejería de Agricultura y Ganadería en el cual se hacía constar lo siguiente: *“La Consejería de Agricultura y Ganadería considera que no es oportuna en este momento la convocatoria de un concurso de funcionarios del cuerpo de ingenieros técnicos agrícolas por dos razones, en primer lugar, porque actualmente se está trabajando en la modificación de la vigente RPT de la Consejería que afectará a los puestos de trabajo adscritos a este cuerpo, y en segundo lugar, porque está en marcha un proceso selectivo de la oferta de empleo público de 2010 para el ingreso en dicho cuerpo, convocado por la Orden ADM/764/2011, de 30 de mayo, a cuyos aspirantes aprobados no se les podría ofertar puestos en destino definitivo si estuvieran incluidos en un concurso todos los puestos vacantes adscritos a este cuerpo”.*

A la vista de lo informado, y teniendo en cuenta que la falta de convocatoria por la Administración de la Comunidad de Castilla y León de concursos generales para personal funcionario ha sido reiteradamente abordada por esta institución (el mismo asunto había sido objeto de resolución en el expediente **20101351** sobre el mismo cuerpo objeto de la queja), únicamente nos centramos en los aspectos más significativos que suscita la problemática en la actualidad.

Primero. La exigencia de la periodicidad anual de las convocatorias de concursos para la provisión de puestos de trabajo de personal funcionario responde a razones de estricta legalidad [art. 48.2 a) LFPCL], de tal modo que, en principio, los motivos de oportunidad aducidos por la Consejería de Agricultura y Ganadería no justifican adecuadamente el incumplimiento del mandato de la Ley, máxime cuando han transcurrido más de tres años desde la última convocatoria de concurso.



En este sentido, debe recordarse que el concurso convocado por Orden ADM/1889/2009, de 16 de septiembre, tuvo el carácter de concurso excepcional al amparo de la disposición adicional cuarta del Decreto 67/1999, de 15 de abril, a fin de regularizar las promociones de funcionarios nombrados en destino provisional y que el concurso convocado por Orden ADM/2076/2009, de 23 de octubre, tenía la naturaleza de específico.

En consecuencia, el último concurso general, en sentido estricto, para personal funcionario del cuerpo de ingenieros técnicos agrícolas fue convocado en el año 2006, lo cual, como hemos manifestado reiteradamente en pasadas actuaciones, puede implicar, como efecto derivado, que tanto los nombramientos de funcionarios interinos como la duración de las comisiones de servicios se prolonguen por plazos muy superiores a los máximos establecidos en la normativa vigente.

Segundo. En la sesión extraordinaria de la Comisión de Hacienda de las Cortes de Castilla y León celebrada el 20 de julio de 2011 para informar sobre el programa de actuación a desarrollar en la VIII legislatura, la Excm. Consejera de Hacienda afirmó que la aprobación de las nuevas relaciones de puestos de trabajo y la consiguiente convocatoria de los concursos para la provisión de puestos de trabajo se efectuaría durante el primer semestre del año 2012.

Pues bien, considerando que, con carácter previo a la convocatoria del concurso, se requiere la previa propuesta por parte de la Consejería interesada [art. 7.2 i) LFPCL], parece concluirse, del contenido del informe remitido, que la Consejería de Hacienda no podrá llevar a efecto su compromiso (pregunta escrita de las Cortes de Castilla y León P.E./0800468), en tanto que la Consejería de Agricultura y Ganadería no estima oportuno formular dicha propuesta.

Tercero. En cuanto a la modificación de la relación de puestos de trabajo de la Consejería, como argumento de oportunidad que justificaría el incumplimiento del deber legal, cabe señalar que dicha circunstancia quizás podría motivar la dilación en la convocatoria del concurso.

Sin embargo, en el caso concreto objeto de la queja, teniendo en cuenta que la adaptación de la RPT de la Consejería encontraría su fundamento en las estructuras orgánicas derivadas del Decreto 2/2011, de 27 de junio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de Reestructuración de Consejerías, dicho argumento de oportunidad no avala la suspensión con carácter indefinido de la propuesta de convocatoria de concurso y ello, por dos motivos básicos: En primer lugar, porque habían transcurrido más de nueve meses desde que fue aprobada la reestructuración de Consejerías, sin que constase actuación alguna desarrollada por la Consejería de Agricultura y Ganadería, y, en segundo lugar, porque las modificaciones organizativas que afectan a la Consejería no parecían resultar de gran relevancia.

En cualquier caso, resulta necesario que, a la mayor brevedad posible, se finalicen las actuaciones conducentes a modificar la RPT, tanto de los servicios centrales como de los servicios periféricos de la Consejería, a fin de proponer a la Consejería de Hacienda la convocatoria del concurso requerida por el promotor de la queja.

Cuarto. El segundo motivo de oportunidad expuesto por la Consejería para no efectuar la propuesta de convocatoria de concurso se refiere a la oferta previa de destinos a los aspirantes aprobados en el proceso selectivo convocado por la Orden ADM/764/2011, de 30 de mayo.



Esta opción encuentra su apoyo jurídico en el art. 20.3 LFPCL, en el cual se contempla que los puestos de trabajo ofertados a los aspirantes seleccionados en las convocatorias derivadas de las necesidades de recursos humanos cuantificadas en la oferta de empleo no requerirán haber sido incluidos en concurso de méritos con carácter previo y que la concreción de esos puestos de trabajo se efectuará en el momento de su oferta a los aspirantes seleccionados.

Así pues, el precepto citado concede a la Administración una doble posibilidad de decisión, de carácter discrecional, la cual consiste en convocar el concurso de méritos para el cuerpo de personal funcionario de que se trate, bien antes de ofertar destinos al personal funcionario de carrera de nuevo ingreso derivado de procesos selectivos, bien con posterioridad a dicha oferta de destinos.

Sentado lo anterior, hemos venido considerando que el principio de justicia material aconseja que la oferta de destinos al personal funcionario de carrera de nuevo ingreso (sobre todo, si los puestos de trabajo se asignan en destino definitivo) debería realizarse con posterioridad a la convocatoria de concurso, puesto que en caso contrario se genera una consecuencia ciertamente injusta que se resume en que los funcionarios de carrera de nuevo ingreso van a tener la posibilidad de acceder a destinos con preferencia sobre funcionarios de mayor antigüedad en la condición de personal funcionario de carrera (y, por consiguiente, con mayor mérito objetivo).

En este orden de cosas, la defensa de los intereses en juego recomendaría la convocatoria de concurso con carácter previo para el personal funcionario del cuerpo de ingenieros técnicos agrícolas y que las vacantes que generasen los concursantes que obtuviesen destino fueran ofertadas, con base en las facultades organizativas de la Administración, a los aspirantes que superaron el proceso selectivo convocado por Orden ADM/764/2011, de 30 de mayo.

Subsidiariamente, en el caso de que se estime oportuno ofertar las plazas a los funcionarios de nuevo ingreso con anterioridad a la convocatoria del concurso, el destino ofertado debería serlo con carácter provisional, puesto que, en caso contrario, se reitera, el personal funcionario de carrera del cuerpo citado se vería injustamente perjudicado por los nuevos empleados públicos, quienes, acabando de obtener la condición de funcionarios de carrera, van a acceder a puestos de trabajo que, en buena lógica, podrían estar siendo desempeñados -si hubieran tenido la opción de solicitarlos- por empleados públicos con mucha mayor antigüedad como funcionarios de carrera.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló a la Consejería de Agricultura y Ganadería la siguiente resolución:

“Que a la mayor brevedad posible se finalicen las actuaciones tendentes a proponer la modificación de la relación de puestos de trabajo de personal funcionario de la Consejería de Agricultura y Ganadería, a fin de adecuarla a las estructuras orgánicas derivadas del Decreto 2/2011, de 27 de junio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de reestructuración de Consejerías.

Que, con el fin de dar cumplimiento al compromiso de la Excm. Consejera de Hacienda de realizar las convocatorias de concursos para la provisión de puestos de trabajo de personal funcionario durante el primer semestre del presente año 2012, se proceda a efectuar propuesta de convocatoria de concurso del cuerpo de ingenieros técnicos



agrícolas en cumplimiento de lo establecido en el art. 7.2 i), de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León”.

La Consejería de Agricultura y Ganadería, ante la imposibilidad de cumplir el contenido de la resolución de forma inmediata, informó lo siguiente:

“Primero. La propuesta de modificación de la relación de puestos de trabajo de la Consejería de Agricultura y Ganadería está en una fase muy avanzada de su tramitación administrativa.

Segundo. La Consejería de Agricultura y Ganadería no tendrá inconveniente en proponer un concurso de traslados del cuerpo de ingenieros técnicos agrícolas, una vez que esté aprobada la nueva Relación de Puestos de Trabajo”.

En el expediente **20120902** se denunciaba la discriminación laboral que sufren los trabajadores sociales de la Diputación provincial de Ávila que tienen el carácter de personal laboral fijo desde el año 1994, tras superar el proceso selectivo convocado bajo la modalidad de concurso-oposición, y que están adscritos a centros de acción social (CEAS) rurales.

Según manifestaciones del autor de la queja, los citados trabajadores sociales no han tenido opción alguna de acceder a la movilidad de sus puestos de trabajo y ello, a pesar de que se citan diversas circunstancias que podrían haber posibilitado dicha movilidad:

- En 1999 se contrató a cuatro trabajadores sociales, supuestamente con carácter temporal, pero en la actualidad, habiendo transcurrido trece años, las plazas están ocupadas por el mismo personal con carácter interino.
- En 2005, con motivo de cubrir una baja laboral por enfermedad, se contrató a un trabajador social y la plaza en la actualidad continúa siendo ocupada por la misma persona contratada.
- En 2007, con la entrada en vigor de la Ley de Dependencia se contratan nuevas plazas de trabajadores sociales para reforzar las ya existentes. Se realiza una nueva zonificación y ubicación de los nuevos puestos de trabajo que tampoco han sido ofertados al personal laboral fijo de la categoría.
- En 2011, se procedió a la creación del equipo de promoción de la autonomía personal contratándose a dos trabajadores sociales, no dando la posibilidad de cambio al personal que pudiera estar interesado.

A fin de valorar la problemática expuesta en el escrito de queja, se solicitó información acerca de los siguientes extremos:

- Indicación de las plazas de trabajadores sociales, tanto de personal funcionario como de personal laboral fijo, existentes en la relación de puestos de trabajo.
- En cada uno de los casos, se requiere que indique si las plazas correspondientes están vacantes u ocupadas. En el segundo caso, se requiere que precise si la plaza está ocupada por personal laboral fijo, funcionario de carrera o interino, indicando en este último caso la fecha de efectos del nombramiento o contrato de interinidad.
- Indicación de los trabajadores sociales con contrato laboral temporal que prestan servicios para la Diputación, indicando en cada caso la fecha de inicio del contrato.
- Si se tiene previsto un proceso de funcionarización o laboralización a fin de homogeneizar el vínculo jurídico de los trabajadores sociales al servicio de la Diputación.



- Si se tiene previsto convocar un concurso de traslados o un sistema de movilidad similar para el colectivo de trabajadores sociales citado por el promotor de la queja. En caso afirmativo, se requiere que informe acerca de las actuaciones desarrolladas al efecto y de la fecha aproximada de publicación de la convocatoria.

En atención a nuestra petición de información se remitió un primer informe en el cual, además de facilitar la totalidad de los datos requeridos (siendo lo más llamativo la existencia de 20 contratos temporales cuya fecha de inicio se remontaba, como mínimo, al año 2008) se hacía constar que existía un compromiso de la Diputación provincial de efectuar un proceso de funcionarización del personal trabajador social y animador comunitario y de celebrar un concurso de traslados entre los trabajadores sociales con el carácter de personal laboral fijo.

Tanto por lo que se refiere al primer compromiso, como en lo que afecta al segundo (en este caso, había de tenerse en cuenta que el concurso, al parecer, no pudo llegar a ser convocado ante la falta de acuerdo con el comité de empresa en cuanto al baremo de méritos), la Diputación indicó en su primer informe, que la fecha de las convocatorias del proceso de funcionarización y del concurso dependerían de la necesidad de coordinar la gestión de dichas convocatorias con la realización de los distintos procesos selectivos pendientes de convocatoria para regularizar la situación de los distintos trabajadores laborales de la Corporación.

A la vista de lo informado, se solicitó ampliación de la información inicialmente proporcionada, a fin de precisar cuáles eran los procesos selectivos de trabajadores sociales y animadores comunitarios pendientes de convocatoria -precisando la oferta de empleo público en la que tales procesos selectivos están contemplados- e indicando las previsiones existentes acerca de la publicación de las convocatorias correspondientes. Asimismo, se requirió información acerca de si la convocatoria del concurso de traslados entre los trabajadores sociales con el carácter de personal laboral fijo tendría lugar con anterioridad o con posterioridad a dichos procesos selectivos.

En respuesta a nuestro requerimiento de ampliación de información, se recibió un informe emitido por la Diputación provincial, en el cual se manifestaba que *“no hay ningún proceso selectivo en marcha relativo a estos colectivos de trabajadores, ni existen actualmente previsiones de que los mismos vayan a ser convocados teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 3 del RDL 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público”* y que *“tampoco existe acuerdo alguno con la representación sindical sobre si el concurso de traslados entre los trabajadores sociales laborales fijos tendrá lugar con anterioridad o posterioridad a la convocatoria de los procesos selectivos que afecten a dicho personal, si en su día deciden convocarse los mismos”*.

A tenor de lo informado y visto el contenido de los informes remitidos, el objeto de esta resolución es el de valorar si la Diputación está dando satisfacción al derecho de los empleados públicos a la progresión en la carrera profesional [art. 14 c) LEBEP]. Con relación a este derecho, no es necesario insistir en que el procedimiento normal de provisión de puestos de trabajo en las administraciones públicas, a fin de garantizar tanto la movilidad de los empleados públicos como su progresión en la carrera profesional, es el concurso (art. 79.1 LEBEP).



Es indudable que los datos facilitados por la Diputación provincial de Ávila ponen de manifiesto que los trabajadores sociales con la condición de personal laboral fijo sufren un grave perjuicio en su derecho a la movilidad y a la progresión profesional, en tanto en cuanto no han podido (en algunos casos desde el año 1994) disfrutar de la posibilidad de participar en concursos de traslados, puesto que éstos no han sido convocados, lo que les ha generado la obligación de permanecer en los CEAS rurales sin opción alguna de movilidad en periodos de tiempo que exceden de lo razonable (el promotor de la queja cita seis trabajadores sociales que tienen la condición de fijos desde el año 1994).

Esta situación, de la que parecía ser consciente la citada Diputación, cuando manifestó que se había comprometido a efectuar un proceso de funcionarización y a convocar un concurso de traslados entre los trabajadores sociales con la condición de personal laboral fijo, fue valorada desde el punto de vista de los motivos expuestos para no llevar a cabo los citados compromisos.

Pues bien, vista la contradictoria información remitida acerca de la existencia de procesos selectivos pendientes de convocar que impedirían la convocatoria del concurso (primer informe), y dado que no hay ningún proceso selectivo en marcha ni previsión alguna de que vayan a ser convocados a fin de cumplir lo establecido en el art. 3 del RDL 20/2011 (así se manifestaba en el segundo informe), parece claro que no existía impedimento de tipo alguno para que la Diputación provincial de Ávila procediera a convocar el concurso requerido por el autor de la queja y facilitar la movilidad de los empleados públicos afectados, los cuales, en algunos casos, tienen la condición de personal laboral fijo desde el año 1994, sin haber dispuesto siquiera de la posibilidad de cambiar de destino.

Esta misma reflexión resulta trasladable al compromiso de convocatoria del proceso de funcionarización del personal trabajador social y animador comunitario, y, por lo tanto, puesto que no existe previsión alguna de llevar a cabo proceso selectivo alguno de las citadas categorías, tampoco concurre motivación alguna que impida llevar a cabo el citado proceso, el cual, sin duda, constituiría un instrumento fundamental para regularizar los puestos de trabajo controvertidos.

Por otra parte, en cuanto a la opción de convocar el concurso con posterioridad a la finalización de los procesos selectivos pendientes (opción que no cabía deducir a tenor de lo expuesto en el segundo informe, puesto que no existe previsión de tipo alguno acerca de llevar a cabo tales procesos selectivos), ha de advertirse, desde un punto de vista estrictamente jurídico, que la normativa no impone a la Administración el deber de llevar a cabo los procesos selectivos con anterioridad a las convocatorias de concursos del cuerpo de funcionarios o categoría laboral correspondiente y, desde el punto de vista de la oportunidad, que es razonable pensar que la oferta de plazas a quienes acaban de obtener la condición de personal laboral fijo de la Administración, en detrimento de quienes ya tienen dicha condición por elevados periodos de tiempo, genera a estos últimos una discriminación patente y objetiva.

Dicho de otra manera, una hipotética decisión de la Diputación de ofertar plazas al personal de nuevo ingreso, a las que no pueden acceder funcionarios con mucha mayor antigüedad y experiencia, solamente resultaría admisible si la Administración, en ejercicio de su potestad de organización, motiva adecuadamente el interés público que se protegería con dicha decisión, eliminando cualquier sospecha de arbitrariedad, puesto que el derecho



a la igualdad no opera únicamente en el momento de acceso a la función pública, sino también durante el desempeño de la función o cargo.

En conclusión, no constando impedimento alguno con base en el cual se justifique el incumplimiento de los compromisos manifestados por la Diputación provincial acerca de efectuar el proceso de funcionarización del personal trabajador social y animador comunitario y de la convocatoria de un concurso de traslados entre los trabajadores sociales con el carácter de personal laboral fijo, consideramos que por parte de la Diputación provincial de Ávila deberían acometerse cuantas actuaciones se estimasen pertinentes para que los citados compromisos sean reales y efectivos y, así, dar satisfacción al derecho a la progresión profesional y a la movilidad del colectivo de empleados públicos objeto de la reclamación.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular a la Diputación provincial de Ávila la siguiente resolución:

“Que se acometan las actuaciones oportunas a fin de llevar a cabo, a la mayor brevedad posible, la convocatoria de concurso de traslados entre los trabajadores sociales con la condición de personal laboral fijo a fin de dar satisfacción al derecho de los empleados públicos a la progresión en la carrera profesional del art. 14, c), de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público o, subsidiariamente, la articulación de medidas que faciliten la movilidad del citado colectivo de empleados públicos, y, en especial, de los trabajadores sociales que tienen la condición de personal laboral fijo desde el año 1994 y prestan servicios en los CEAS rurales”.

De la comunicación de la Diputación provincial de Ávila en respuesta a nuestra resolución se desprendía la aceptación de la misma, en tanto que la citada Diputación puso de manifiesto que *“tiene prevista la celebración de un concurso de traslados durante el próximo ejercicio del año 2013”.*

1.7. Derecho de información de los representantes sindicales

En el expediente **20112234** se ponía de manifiesto la presentación de diversas solicitudes por el comité de empresa y de la coordinadora intercentros de la Agencia de Innovación y Financiación Empresarial ADE, mediante las que se requería copia autenticada de la documentación generada en los procesos selectivos seguidos en la misma.

Las solicitudes venían motivadas por la creación del nuevo Ente Agencia de Innovación y Financiación Empresarial ADE y la extinción de la Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León, por lo cual resultaba necesario para los trabajadores disponer de toda la constancia documental posible sobre la superación de pruebas selectivas para acreditar su condición de fijos en plantilla y lograr en el futuro la exención de pruebas selectivas si se confirmara el inicio de un proceso de funcionarización para los puestos que ejercitan potestades públicas.

Finalmente, el autor de la queja afirmaba que, no habiendo sido atendidas por la Agencia las reiteradas solicitudes que desde hace varios años han sido presentadas a fin de acceder a la documentación asociada a los procesos selectivos seguidos por la ADE, en fecha 26 de agosto de 2011, el comité de empresa había remitido una petición a Presidencia de la Junta de Castilla y León, con el fin de que los responsables de la Agencia facilitaran



la siguiente documentación relacionada con los procesos selectivos que dieron lugar a contrataciones de personal:

- Fecha de publicación en diario oficial y en cualquier otro medio y contenido de la publicación.
- Resoluciones de admitidos y excluidos y, en general, cualquier resolución que tuviera lugar en los procesos, acompañados, en su caso, de los correspondientes listados.
- Listados de aspirantes aprobados con las resoluciones que los aprueban.
- Resoluciones de adjudicación de plazas con sus correspondientes listados.

En atención a nuestra petición de información se remitió un primer informe de la Dirección General de la Agencia de Innovación y Financiación Empresarial, en el que se mencionaba un requerimiento formulado por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En dicho requerimiento se instaba a la empresa a dar respuesta a tres escritos del comité de empresa, entre los cuales no se encontraba una petición formulada para la entrega de documentación relativa a los trabajadores fijos en plantilla e indefinidos, junto con la forma de acceso a la correspondiente plaza.

A la vista de lo informado y valoradas las alegaciones formuladas por el promotor de la queja, se solicitó ampliación de información a la Consejería de Economía y Empleo. En la respuesta a nuestra solicitud se facilitó copia del requerimiento formulado por la Inspección de Trabajo en el que se instaba a la Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León a dar respuesta a tres escritos y copia del escrito de respuesta a la petición formulada por un trabajador de la Agencia (en la misma línea se dio respuesta a ocho trabajadores más) mediante el que se certificaba la documentación obrante en su expediente personal y se describían los puestos de trabajo desarrollados.

En primer lugar, precisamos que el objeto de la queja era la falta de contestación por parte de los órganos directivos de la Agencia de Innovación y Financiación Empresarial de Castilla y León a múltiples solicitudes de documentación referida a los procesos selectivos seguidos por la Agencia, efectuadas tanto a título individual como a nivel de los representantes de los trabajadores del ente público y que se desconocía cuál era el escrito referido a entrega de documentación sobre trabajadores fijos e indefinidos de plantilla sobre el cual la Inspección de Trabajo no había instado el deber de respuesta.

Así pues, el objeto de la reclamación se concretaba en el acceso a la copia autenticada de la documentación generada en los procesos selectivos llevados a cabo por la Agencia, significando que el interés de la representación de los trabajadores viene justificado en la importancia que para éstos tiene la posesión de dicha documentación en un momento en que la reestructuración del sector público genera la máxima incertidumbre laboral.

Por consiguiente, realizada la precisión que se acaba de señalar, considerando que el requerimiento de la Inspección de Trabajo no guardaba relación con la problemática suscitada, ha de valorarse el derecho del comité de empresa y de los trabajadores interesados a título individual al acceso a la documentación relacionada con los procesos selectivos convocados por la Agencia.

El alcance del derecho a la información de los representantes de los trabajadores ya ha sido abordado en los expedientes **20100621**, **20100682** y **20100683**, cuya resolución fue



aceptada por la entonces Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León, motivo por el cual nos remitimos a la fundamentación jurídica allí desarrollada.

Únicamente y en el ánimo de no reiterar los mismos argumentos, se destacó que resultaba necesario dar respuesta expresa a las solicitudes de documentación presentadas por el comité de empresa con mención explícita de los fundamentos jurídicos que avalan la decisión de la ADE de no facilitar a los legítimos representantes de los trabajadores la información requerida acerca de los procesos selectivos tramitados por la Agencia que no ha sido publicada en el *BOCYL*.

Como se indicaba en nuestra resolución, el estudio del marco normativo aplicable al derecho de información de los comités de empresa nos lleva a concluir que este derecho, a pesar de su ambigua delimitación, está formulado en términos muy amplios, de tal modo, que siempre y cuando se respete la normativa de protección de datos de carácter personal, la limitación del acceso a la información por parte de los representantes de los trabajadores tiene que estar debidamente fundamentada en términos jurídicos.

Así, se citó, entre diversas reseñas jurisprudenciales, la STS de 30 de noviembre de 2009, Sala de lo Social, la cual estimó que la empresa tiene la obligación de facilitar al delegado sindical (que tiene los mismos derechos y garantías que los miembros del comité de empresa) las convocatorias de las pruebas de acceso y los modelos básicos de contratos de trabajo y que la negativa a entregar la documentación constituye una vulneración del derecho de libertad sindical en su vertiente de acción sindical en la empresa.

La STSJ de Cantabria, de 20 de julio de 2006, alude a la STC 213/2002, de 11 de noviembre, la cual aprecia que el contenido del derecho a la libertad sindical no se agota en su vertiente organizativa o asociativa ya que, en virtud de una interpretación sistemática con el art. 7 CE, su garantía se extiende a la vertiente formal del derecho, es decir, el derecho de los sindicatos a ejercer aquellas actividades dirigidas a la defensa, protección y promoción de los intereses de los trabajadores.

Esta Sentencia precisa (FJ 6º) que, más allá de los datos que con carácter mínimo se mencionan en el convenio colectivo de aplicación al caso, los representantes de los trabajadores son acreedores de cualesquiera otras informaciones que sean relevantes y necesarias para poder emitir los informes que vienen autorizados a emitir por la norma y que la concreta función representativa que desarrollan debe abarcar aquellos aspectos que afecten y permitan a los representantes de los trabajadores el ejercicio de la función de vigilancia y control que el precepto les atribuye.

Con relación al caso concreto que se valoró en nuestra resolución, parece claro que la solicitud de copia de documentación requerida por el comité de empresa ni cabe ser calificada de exorbitante, ni su divulgación afectaría a derechos de terceros y, en consecuencia, no se encuentra motivo alguno que pudiera justificar la decisión de la Agencia de no facilitar la documentación solicitada.

Desde el punto de vista del derecho de acceso a la documentación, a título individual, por parte de los interesados, es indudable que los participantes en los procesos de selección de personal en las administraciones públicas poseen un interés legítimo y directo.

En este sentido, la STS de 6 de junio de 2005, ha apreciado que si el interés legítimo y directo al que alude el art. 37.3 LRJPAC se mide por la posibilidad de que el acceso a los



documentos de parte a quien los pretende un beneficio o provecho o le sirve para evitar o disminuir un perjuicio, es evidente que el aspirante de un proceso selectivo lo posee.

Asimismo, la sentencia considera que no hay razón alguna que obstaculice el acceso del aspirante a los documentos y que el citado art. 37 y las normas y principios generales del ordenamiento ofrecen medios para hacer frente a solicitudes que afecten a la eficacia de los servicios públicos o que, por su carácter absurdo, desproporcionado o contrario a la buena fe, no deban ser atendidas, circunstancias todas ellas ausentes de la pretensión formulada en el recurso y que tampoco parecen concurrir en el caso concreto objeto de la queja. Por ello, la solución a la que llega el Tribunal Supremo es la de reconocer el derecho del aspirante a la documentación solicitada, solución que, además de ser coherente con el art. 105 b) CE, también lo es con los principios que deben inspirar la actuación de las administraciones públicas y, en particular, con el de transparencia, que según el art. 3.4 LRJPAC y conjuntamente con el de participación, ha de guiar sus relaciones con los ciudadanos.

En definitiva, tanto el interés legítimo de los trabajadores de la Agencia que participaron en los procesos selectivos, interés que les permitiría acceder a una documentación relevante a efectos de las actuaciones que pudieran adoptarse respecto a su relación laboral como el derecho de los representantes de los trabajadores al acceso a dicha documentación aconsejan que por parte de la Agencia de Innovación y Financiación Empresarial se facilite copia de la documentación requerida por el promotor de la queja, no solamente en aplicación de la normativa vigente y de los pronunciamientos emitidos por los Tribunales de Justicia, sino también a fin de garantizar el principio de transparencia expresamente reconocido en el art. 31.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en el art. 5 b) de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.

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

“Que por parte del órgano competente de la Agencia de Innovación y Financiación Empresarial de Castilla y León (ADE) se proceda, a la mayor brevedad posible, a facilitar respuesta expresa a las solicitudes presentadas por el Presidente del comité de empresa de la Agencia de Innovación y Financiación Empresarial de los Centros de Valladolid, facilitando la copia de la documentación relativa a los procesos selectivos celebrados por la Agencia en cumplimiento del derecho de información de los comités de empresa del art. 64 del RDLeg 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, a excepción de los datos personales de los trabajadores que no puedan ser objeto de transmisión, o, en su caso, explicitando los fundamentos jurídicos con base en los cuales la Agencia no estima conforme a la legalidad acceder a las citadas solicitudes”.

La Consejería de Economía y Empleo en la respuesta a nuestra resolución puso de manifiesto que, con fecha 19 de abril de 2012, la ADE remitió al Juzgado de lo Social nº. 3 de Valladolid, en cumplimiento de lo ordenado en el procedimiento de actos preparatorios 202/2012, la documentación completa obrante en poder de la ADE derivada de los distintos procesos selectivos desarrollados en la entidad y precisó que había de tenerse en cuenta el paralelismo existente entre las actuaciones del Juzgado de lo Social y de esta procuraduría, como consecuencia de la identidad en el objeto de la



pretensión y en la afinidad de quienes habían iniciado las pertinentes actuaciones en su calidad de representantes legales de los trabajadores de la Agencia.

2. FUNCIÓN PÚBLICA DOCENTE

Las quejas presentadas en el año 2012 ascendieron a 26, cifra muy inferior a las 53 quejas presentadas en el año 2011. De ellas, el mayor número ha correspondido a las materias de sistemas de selección (7, en igual número a las presentadas en 2011), retribuciones (9, en muy claro descenso con relación a las 33 quejas presentadas en 2011) y sistemas de provisión de puestos de trabajo (4, en la misma cifra que el año 2011).

En el año 2012, en cuanto a las 7 quejas presentadas en materia de procesos de selección de personal, debe indicarse que 3 guardaban relación con el proceso de adjudicación de plazas llevado a cabo por la Consejería de Educación para la selección de personal interino.

Hay que volver a destacar que en el año 2012 se ha confirmado la línea ya expuesta en años anteriores de la práctica desaparición de quejas relativas a los obstáculos de los funcionarios docentes para lograr la conciliación de su vida familiar y laboral y, en particular, de las quejas sobre la tramitación de las denominadas comisiones de servicios humanitarias.

En este ámbito de la función pública, debemos destacar que, quizás, el problema de mayor relevancia puesto en nuestro conocimiento vuelve a ser el del excesivo número de funcionarios que se encuentran en la actualidad en situación de expectativa de destino habiendo transcurrido un gran número de años desde su nombramiento como funcionarios de carrera.

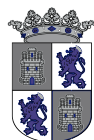
El año 2012 se emitieron tres resoluciones^o, siendo 2 de ellas aceptadas (una de ellas, parcialmente) en asuntos relativos a la regularización de los destinos provisionales del personal docente y a la autorización de comisiones de servicios para cargos públicos representativos y la última rechazada (sobre el derecho de acceso a la información por parte de la junta de personal docente de la Dirección Provincial de Educación de León).

La colaboración prestada por la Consejería de Educación a nuestros requerimientos de información en la totalidad de expedientes tramitados ha sido plenamente satisfactoria.

2.1. Funcionarios docentes en expectativa de destino

En el expediente **20120297**, el promotor de la queja, reiterando lo planteado en el expediente **20101402**, hacía alusión a la discriminación que sufre el profesorado del cuerpo de profesores técnicos de formación profesional de las especialidades de soldadura (228) y mecanizado y mantenimiento de máquinas (211), respecto a los profesores del resto de comunidades autónomas, en cuanto a la obtención de destino definitivo.

En este sentido, se volvía a afirmar que en las citadas especialidades aún hay profesores cuyo ingreso tuvo lugar tras la oposición del año 2004 que siguen careciendo de destino definitivo y que en los concursos convocados por la Administración educativa de la Comunidad de Castilla y León (se citaba por el autor de la queja la relación provisional de puestos y vacantes a ofertar en el concurso de traslados, de ámbito autonómico, convocado por la Orden EDU/1419/2011, de 16 de noviembre, *BOCYL nº 45, de 5 de marzo de 2012*)



no se incluían las plazas pertinentes que regularizarían la situación de provisionalidad denunciada. Entre dichas plazas, el reclamante afirmaba que en la especialidad de soldadura (228) existían seis plazas de profesor interino convocadas a finales de agosto para ocupar una vacante a tiempo completo durante todo el curso 2011/2012 y diez plazas de la especialidad de mecanizado y mantenimiento de máquinas (211) con los mismos condicionantes.

Finalmente, según manifestaba el autor de la queja, diversas organizaciones sindicales habían planteado alternativas que darían solución a la problemática expuesta en el escrito de queja, sin que se haya podido llegar a un acuerdo con la Administración en el ámbito de la negociación colectiva.

En atención a nuestra petición de información se remitió por la Consejería de Educación un primer informe en el cual se hacía constar que el número de profesores de las especialidades de soldadura y de mecanizado y mantenimiento de máquinas que se encontraban en expectativa de destino eran 2 y 12, respectivamente, con las siguientes fechas de efectos de la situación:

- Especialidad de soldadura: derivan de los procesos selectivos del año 2006
- Especialidad de mecanizado y mantenimiento de máquinas: 3 derivados de la oposición de 2004, 6 derivados de la oposición de 2008 y 3 derivados de la oposición de 2010.

En cuanto a las medidas previstas y puestas en marcha por la Administración educativa para solucionar la problemática de expectativa de destino de estas especialidades, la Consejería de Educación informó que se habían adoptado cuantas medidas estaban al alcance de sus posibilidades dentro de las limitaciones propias que la planificación educativa supone y precisa que esta planificación educativa no se limita temporalmente al curso inmediatamente posterior, sino que es servicial a la estabilidad de las plazas y del profesorado, de acuerdo con las previsiones de modificación de las plantillas en los centros.

Finalmente, se informaba que *“de hecho, siempre que existen horas suficientes y los cursos o ciclos están suficientemente consolidados, por tener una ratio de alumnos mantenida en los últimos cursos, con una previsión de que se mantengan en el tiempo, y no se den determinadas circunstancias como las comentadas anteriormente, esas plazas son objeto de creación en las plantillas jurídicas”* y que las plazas que se ofertan en el concurso de traslados atienden a los criterios establecidos en el RD 2112/1998, de 2 de octubre y en el RD 1364/2010, de 29 de octubre, por el que se regula el concurso de traslados de ámbito estatal entre personal funcionario de los cuerpos docentes contemplados en la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y otros procedimientos de provisión de plazas a cubrir por los mismos.

En el segundo informe requerido, cuyo objeto era el de recabar la información más detallada posible acerca de las plazas de las especialidades objeto de la queja a fin de poder determinar si procedería la inclusión de las plazas en el concurso, la Consejería manifestó que no es posible indicar desde qué curso académico figuran los puestos en plantilla continuamente, toda vez que hay puestos que figuran en plantilla jurídica desde una fecha anterior a la asunción de competencias por parte de la Comunidad de Castilla y León.



No obstante lo anterior, la Consejería de Educación facilitó datos acerca de las modificaciones de plantillas realizadas en los últimos cuatro cursos y de las comisiones de servicios autorizadas para el curso 2011/2012 al personal funcionario docente del cuerpo de profesores técnicos de las mencionadas especialidades de soldadura y de mecanizado y mantenimiento de máquinas.

Asimismo, el segundo informe hacía constar que en la resolución definitiva del concurso de traslados convocado por Orden EDU/1419/2011, de 16 de noviembre, se adjudicó una plaza de la especialidad de soldadura y cuatro plazas de mecanizado y mantenimiento de máquinas e incluía una descripción de los puestos de trabajo tanto de profesores interinos a tiempo completo como de funcionarios en expectativa de destino de esas especialidades contemplados en plantilla jurídica para el curso 2011/2012.

A la vista de lo informado, nuestra resolución trataba de valorar las consecuencias perjudiciales que la prolongación en el tiempo de la situación de expectativa de destino generaba a los funcionarios docentes afectados, remitiéndonos a lo ya expuesto en una previa resolución formulada en el expediente **20101402**.

Por lo que se refiere a las plazas que deben ser incluidas en los concursos de traslados, conviene indicar que el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, mediante Sentencias de 16 de marzo de 2010 y 8 de abril de 2011, ha desestimado los recursos de apelación interpuestos por la Administración de la Comunidad de Castilla y León, imponiendo a la Consejería de Educación la inclusión de las plazas objeto de los recursos contencioso-administrativos.

La primera de las sentencias citadas justificaba la inclusión de la plaza controvertida en su fundamento de derecho segundo, cuya argumentación jurídica resulta de especial interés, con el siguiente razonamiento:

«Sobre la planificación educativa en los concursos de traslado.

La Base Segunda 2.1 de la Orden EDU/1748/2007, de 30 de octubre, por la que se convocó concurso de traslados, de carácter autonómico, entre funcionarios de los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria, Profesores Técnicos de Formación Profesional, Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas, Catedráticos y Profesores de Música y Artes Escénicas, Profesores y Maestros de Taller de Artes Plásticas y Diseño, para la provisión de plazas en el ámbito territorial de gestión de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece que “En esta convocatoria se ofertarán las plazas vacantes que se determinen, entre las que se incluirán, al menos, las que se produzcan hasta el 31 de diciembre de 2007, así como aquéllas que resulten de la resolución del presente concurso, y siempre que, en cualquier caso, la continuidad de su funcionamiento esté previsto en la planificación educativa, así como las vacantes de las plazas con las que se dotará a los centros cuyo comienzo de actividades esté previsto para ese curso, y que estarán condicionadas al efectivo inicio del funcionamiento de tales centros en el curso escolar 2008/2009”, disponiendo a su vez la Base Segunda 2.3 de la Orden de convocatoria que “Se eliminarán aquellas vacantes anunciadas cuando se produzca un error de definición en las mismas o se trate de plazas cuyo funcionamiento no se encuentre previsto en la planificación educativa”.

Dicha previsión se relaciona y guarda congruencia con lo establecido en el RD 2112/1998, de 2 de octubre, que regula los concursos de traslados de ámbito nacional para la provisión



de plazas correspondientes a los Cuerpos Docentes, cuyo artículo 4º señala que “En los concursos se ofertarán las plazas vacantes que determinen las administraciones educativas, entre las que se incluirán, al menos, las que se produzcan hasta el 31 de diciembre del curso escolar en el que se efectúe la convocatoria, así como aquellas que resulten del propio concurso siempre que, en cualquiera de los casos, la continuidad de su funcionamiento esté prevista en la planificación educativa”-, supone que en los concursos de traslado del personal docente se deben ofertar, y así lo ha hecho la administración autonómica, además de las plazas vacantes, “aquellas que resulten del propio concurso siempre que, en cualquiera de los casos, la continuidad de su funcionamiento esté prevista en la planificación educativa”.

Conforme ambas disposiciones parece claro que, en lo que interesa a este proceso, deben ser objeto del concurso de traslado y ofertadas las plazas que resulten vacantes en el propio concurso (plazas a resultas) con tal que la continuidad de su funcionamiento esté prevista en la planificación educativa.

Así las cosas, el recurso de apelación ha de correr suerte desestimatoria, aceptándose por esta Sala los razonamientos jurídicos contenidos en la sentencia de instancia, que se dan por reproducidos, significándose en definitiva que, con independencia de que la Base Tercera establecía que “Los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria podrán solicitar las siguientes plazas: a) Plazas correspondientes a las especialidades de las que sean titulares, según los tipos que se indican en el Anexo VI, existentes en los centros, los Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica y los Centros de Educación de Personas Adultas, que figuran en el Anexo II. a), b) y c) de la presente Orden”, y de que, en efecto, en el Anexo II a) figuraban 20 Grupos de Enseñanza LOE en el IES de Carrión de los Condes, Anexo que no obstante se encabezaba con la advertencia de que los datos que se incluían en esa relación tenían un carácter meramente informativo para orientar la elección de las plazas, pudiendo sufrir modificaciones en el futuro, que el número de grupos era estimatorio, y que “De acuerdo con ello, las diferencias que se produzcan en esta información no podrán ser invocadas como fundamento de una posible reclamación o recurso”, lo cierto es que:

a) No cabe acoger el alegato de la Administración -que hace supuesto de la cuestión- de que en las relaciones provisional y definitiva de plantillas y vacantes se hiciese figurar siempre la ausencia de vacantes para la especialidad de Física y Química en el citado IES de Carrión de los Condes, pues la vacancia de la plaza (a resultas) dejada por él hasta ese momento titular de la misma al haber obtenido plaza en el referido concurso se deriva de su cobertura en régimen de interinidad, siendo dicha indebida exclusión en la oferta el objeto, precisamente, del presente recurso contencioso-administrativo;

b) no se cuestiona aquí el potencial ámbito sobre el que genéricamente se proyecta o puede proyectar la potestad de autoorganización de la Administración en su vertiente específica de planificación educativa en atención a las necesidades de escolarización y racionalización de los recursos existentes y disponibles y, en concreto, la facultad de establecer una plaza a tiempo parcial o a media jornada (10 horas) ante la reducción de grupos de alumnado, o de acordar su supresión o amortización; y

c) por más que la definitiva exclusión en la oferta del concurso de la plaza cuestionada (a resultas) pudiera obedecer al invocado propósito de racionalización de recursos o, en expresión de la Administración demandada, se tratara de evitar desplazamientos forzosos



a otros centros de los funcionarios de carrera, sin embargo, la “ley del concurso” que obliga a todos, incluida lógicamente la Administración convocante, no permite la exclusión de la plaza en base a cualquier motivo relacionado directa o indirectamente con la planificación educativa pues tal exclusión sólo puede efectuarse cuando dicha planificación afecte precisamente a la continuidad misma en el funcionamiento de la plaza, concepto que ha de ser interpretado como falta total de continuidad en el funcionamiento de la plaza, es decir, falta de existencia como tal plaza docente -amortización o supresión-, lo que aquí no ha ocurrido habida cuenta que, aunque a media jornada, la plaza en cuestión ha venido siendo cubierta por funcionario interino, lo que por sí solo pone de manifiesto la real previsión en la planificación educativa de su continuidad en el funcionamiento, razones todas ellas que nos llevan, como ya se anticipó, a la desestimación de la apelación».

Por su parte, la Sentencia de 8 de abril de 2011 en su fundamento de derecho tercero también justifica la inclusión de la plaza controvertida en los siguientes términos:

«Las normas transcritas expresan, evidentemente, las reglas a las que ha de acomodarse el Concurso y, en lo que ahora interesa, obliga a la administración a ofertar las plazas vacantes que se determinen, entre las que se incluirán, al menos, las que se produzcan hasta el 31 de diciembre de 2008, así como aquéllas que resulten de la resolución del propio concurso y procesos previos, siempre que, en cualquier caso, la continuidad de su funcionamiento esté prevista en la planificación educativa. Por lo tanto, la administración está facultada para determinar qué plazas oferta, de eso no hay duda, pero no está completamente libre para hacer lo que desee, pues, entre las plazas que oferte está obligada a ofrecer o proponer -“...entre las que se incluirán, al menos,...”-, dice el precepto-, además de otras plazas que ahora no interesan a esta sentencia, las que “... se produzcan hasta el 31 de diciembre de 2008, [...], siempre que, en cualquier caso, la continuidad de su funcionamiento esté prevista en la planificación educativa”. Por lo tanto, la exégesis de los preceptos es patente: la administración está libre para autorregularse en materia de concursos y puede determinar qué plazas saca en cada uno, por lo menos en línea de principio. Pero su libertad no es total, pues está obligada a sacar a concurso “al menos” una parte de ellas, de tal manera que esas plazas que la propia normativa impone sacar a concurso no quedan dentro de la autoorganización administrativa, desde el momento en que, en todo caso, hay plazas que tiene necesariamente que ofertar, pues tanto el propio RD estatal, como la autonómica Orden de Convocatoria así expresamente lo dicen y el sometimiento de la administración a la Constitución, a la Ley y al resto del Ordenamiento -artículos 9.1 y 103.1 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978- se lo imponen y no le es dado a la administración sustraerse, ni al vigente derecho positivo, ni, tampoco, evidentemente, a las reglas del Concurso que ella misma dicta».

Pues bien, a tenor de los razonamientos jurídicos expuestos por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, cabe pensar que quizás -previa la oportuna interposición del recurso administrativo pertinente contra la oferta de plazas incluida en la convocatoria del concurso- podría haberse incluido alguna plaza más de las ofertadas por la Consejería de Educación a fin de regularizar la situación de destino provisional que a la fecha siguen teniendo diversos profesores de las especialidades de soldadura y mecanizado y mantenimiento de máquinas.

Para ello, sería imprescindible realizar desde la propia Consejería un informe exhaustivo con el seguimiento de las plazas ocupadas por profesores de las especialidades



durante los últimos años bien por el titular de la plaza bien por personal docente interino, en expectativa de destino o en comisión de servicios, para así confirmar la continuidad de dichas plazas.

Por lo tanto, y con el fin de que los recursos y reclamaciones que pudieran presentarse contra la convocatoria del concurso (por lo que se refiere a las plazas ofertadas en las distintas especialidades) puedan ser debidamente fundamentados, se requiere la mayor transparencia posible por parte de la Administración educativa respecto a la realidad de las distintas plazas, tanto para la negociación de la plantilla jurídica con los representantes sindicales como para dar respuesta a la problemática de la expectativa de destino que, aún en la actualidad y en algunos casos por periodos muy prolongados en el tiempo, afecta a un importante número de funcionarios docentes.

En definitiva, siendo indudable que la situación de los funcionarios docentes que se encuentran en expectativa de destino constituye una circunstancia indeseada tanto para el personal afectado como para la propia Administración, consideramos que la Consejería de Educación debía seguir llevando a cabo cuantas medidas fuesen precisas para regularizar la citada situación que en algunos casos se remonta al año 2004.

Así pues, resulta necesario articular actuaciones, en el ámbito de la gestión de personal docente, que erradiquen las consecuencias de provisionalidad derivadas de la situación de expectativa de destino, las cuales afectarían no solamente al personal docente (dándole estabilidad y continuidad en su puesto de trabajo, sin estar a expensas de que todos los cursos pueda cambiar de destino) sino también a la propia Administración (en tanto que parece razonable pensar, como afirmaba el promotor de la queja, que los destinos definitivos permitirían la continuidad pedagógica de las tareas por parte de los funcionarios docentes).

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

“Que en atención a los razonamientos jurídicos emitidos por el TSJCyL, mediante Sentencias de 16 de marzo de 2010 y 8 de abril de 2011, por las que ha desestimado los recursos de apelación interpuestos por la Administración de la Comunidad de Castilla y León, imponiendo a la Consejería de Educación la inclusión en la convocatoria del concurso de traslados de personal funcionario docente de las plazas objeto de los recursos contencioso-administrativos, se proceda a emitir un informe exhaustivo con el seguimiento de las plazas ocupadas por profesores de las especialidades de soldadura y mecanizado y mantenimiento de máquinas, con el fin de acometer cuantas actuaciones se estimen oportunas (en concreto, la inclusión en las convocatorias de concursos de las correspondientes plazas) con la finalidad de regularizar a la mayor brevedad posible la situación de expectativa de destino en la que se encuentran diversos funcionarios docentes de las citadas especialidades”.

La Consejería de Educación aceptó la resolución poniendo de manifiesto lo siguiente:

«Entre los objetivos que la Consejería se ha marcado siempre como prioritarios está el lograr que los funcionarios pertenecientes a esta Administración educativa consigan obtener su primer destino definitivo en el plazo más breve posible.

El informe exhaustivo del seguimiento de plazas de soldadura y mecanizado y mantenimiento de máquinas, al que se hace referencia, es realizado de manera habitual por los Servicios de la Consejería pero no solo con esa especialidad, sino con todas las que conforman los distintos cuerpos docentes con la única finalidad de efectuar una correcta



evaluación de las necesidades educativas y, por ende, conseguir la definición más correcta posible de las plantillas de personal, todo ello en aras de lograr la máxima estabilidad del profesorado que, siempre hemos entendido, redundará en la mejora y en la calidad del sistema educativo.

Ese ha sido siempre el objetivo de todas las actuaciones que se han realizado y que van a seguir realizándose, tal como se recomienda por esa institución, pero siempre que existan las necesidades objetivas y “consolidadas” en el tiempo que permitan sacar dichas plazas al concurso de traslados, de lo contrario, se daría solución a un problema particular, pero se crearía un problema colateral de mayor gravedad.

No obstante lo anterior, se van a dar pasos para resolver esta y otras situaciones con mayor celeridad, tal y como nos recomienda su institución».

2.2. Derecho de información de Junta de personal funcionario docente no universitario

En el expediente **20120577** se hacía alusión a diversas solicitudes de información presentadas por la junta de personal docente de centros públicos no universitarios de León, mediante las que se requería a la Dirección Provincial de Educación de León los datos sobre número de alumnos, cupo de profesores de centros, desplazamientos de profesorado, de asesores de centros de formación e innovación educativa (CFIEs) y áreas de programas, comisiones de servicios y modificaciones de equipos directivos acaecidos después de los actos de ejecución del mes de julio.

Según manifestaciones del autor de la queja, ante la negativa de la Dirección Provincial de Educación de León a facilitar los datos antes indicados, la citada junta de personal docente había interpuesto recurso de alzada ante la Delegación Territorial en León sin que constase la oportuna resolución.

En atención a nuestra petición de información se remitió un informe de la Consejería de Educación en el cual se hacía constar lo siguiente:

«Desde la Dirección provincial de Educación de León se ha contestado al presidente de la junta de personal docente en entrevista personal, así como en las comisiones de mediación de la junta de personal docente celebradas los días 21 de octubre de 2011 y 16 de marzo de 2012.

Por otra parte, en relación con el dato sobre el número de alumnos, es necesario indicar que se ha hecho público para toda la sociedad de Castilla y León en el informe de presentación del inicio del curso escolar 2011/2012 que realizó el Consejero de Educación.

Además, se informa que desde la unidad de negociación colectiva de la Dirección General de Recursos Humanos se facilitan a todas las organizaciones sindicales presentes en la mesa sectorial de educación los datos relativos a: número de alumnos desglosados por centros y por enseñanzas, así como por grupos y materias que cursan, de educación infantil, primaria, secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional, adultos y enseñanzas de régimen especial de la provincia de León, esta información se envió (al igual que en años anteriores) por correo electrónico el día 20 de enero de 2012.

Así mismo, en esta fecha también se enviaron los datos siguientes: plantilla jurídica del curso 2011/12 y datos sobre Acnees, Ances y NAL.



En referencia al cupo de profesores, dicha información ha sido facilitada a las organizaciones sindicales en reunión derivada de la mesa sectorial de educación, celebrada el día 15 de septiembre de 2011, se entregó un documento de la evolución del cupo de profesorado desde el curso 2006/2007 hasta el curso 2011/2012, en el que se aprecia un incremento fruto de la aplicación de las medidas recogidas en el Acuerdo de 19 de mayo de 2006, de mejora de las condiciones laborales y profesionales del personal docente de centros públicos de enseñanzas escolares.

Respecto a los datos sobre profesores desplazados, asesores de los centros de formación del profesorado e innovación educativa (CFIES) comisiones de servicios en las áreas de diferentes programas educativos, que han acaecido antes de los actos de adjudicación del mes de julio, se informa lo siguiente:

Los datos sobre desplazamientos del profesorado se hacen públicos en los tablones de anuncios de las direcciones provinciales de educación, para que los profesores desplazados participen en la adjudicación de destinos provisionales, según el orden que establece el punto II.2.4 de la Instrucción de la Dirección de Recursos Humanos para regular el comienzo del curso escolar 2011/2012, de 29 de junio de 2011; según esta instrucción, la Dirección provincial de Educación de León, hizo público un calendario de adjudicación de destinos para el curso 2011/2012, en la fecha 5 de julio de 2011, en el cual se determina la publicación de un listado provisional y de una listado definitivo de profesores desplazados, los días 14 y 18 de julio respectivamente, y se convocó a los profesores desplazados a un acto público de adjudicación de destinos el día 19 de julio en el Instituto de Educación Secundaria "Padre Isla" de León.

En lo referente a los datos sobre asesores de los CFIES y áreas de programas, se comunica que por resolución de 11 de mayo de 2011, de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, se convoca concurso de méritos para la cobertura de plazas de asesores de los centros de formación del profesorado e innovación educativa de la Comunidad de Castilla y León, en cuyo procedimiento se establece que las correspondientes comisiones de selección procederán a hacer pública, en los tablones de anuncios de las direcciones provinciales de educación, la relación provisional de los aspirantes admitidos señalando la puntuación que han obtenido, la documentación a subsanar y, en su caso, la de los candidatos excluidos, con indicación de la causa de exclusión; además de esta relación provisional también se establece una resolución de la Dirección General de Recursos Humanos aprobando las listas definitivas de los participantes seleccionados y excluidos, del destino asignado y, en su caso, de los puestos declarados desiertos y renuncias aceptadas, que se publica en los tablones de anuncios de las direcciones provinciales de educación y en el portal de educación de la Junta de Castilla y León. Por tanto la publicidad sobre estos datos también es para la junta de personal docente de León.

Sobre los datos que afectan a las áreas de diferentes programas educativos, se comunica que por resolución de 27 de abril de 2011, de la Dirección General de Recursos Humanos, de la Consejería de Educación, se convoca concurso de méritos para la provisión en comisión de servicios de determinados puestos del sistema educativo durante el curso 2011/2012, en cuyo procedimiento se determina que se harán públicas las relaciones provisionales y definitivas de participantes y vacantes. Igualmente, se determina que la adjudicación de las vacantes se efectuará según el orden de tipos de puestos señalados en



el Anexo I y de conformidad con la puntuación obtenida por los aspirantes según el baremo que figura en la citada resolución, contemplando también la posibilidad de prórroga para los que han desempeñado el puesto durante el curso escolar anterior. Las citadas relaciones se hicieron públicas por la comisión de selección en el tablón de anuncios de la Dirección provincial de Educación, con fecha 6 de julio de 2011. Por este motivo, la información también ha podido ser consultada por la junta de personal docente de León.

Respecto a las modificaciones de los equipos directivos, se informa que por Orden EDU/329/2011, de 25 marzo, se convoca concurso de méritos para la selección y nombramiento en 2011 de directores de centros docentes públicos de enseñanzas no universitarias de la Comunidad de Castilla y León, en cuyo procedimiento se determina que las direcciones provinciales de educación harán pública en sus tabloneros de anuncios la relación provisional de los aspirantes al cargo de director elegidos por las correspondientes comisiones de selección (base 10.4 de la Orden), así como las correspondientes listas definitivas de seleccionados (base 10.8). Siguiendo este procedimiento, se dictó resolución de 10 de mayo de 2011 de la Dirección provincial de Educación de León, por la que se hace pública la relación provisional de admitidos y excluidos; igualmente se dictó resolución de 25 de mayo de 2011 de la Dirección provincial de Educación de León, por la que se hace pública la relación definitiva de admitidos y excluidos.

Respecto a los datos sobre profesores desplazados, de asesores de CFIE y de áreas de programas, comisiones de servicios y modificaciones de los equipos directivos acaecidos después de los actos de adjudicación del mes de julio, se han comunicado cuales han sido las plazas, pero no se han facilitado los nombres de los ocupantes de las mismas para dar cumplimiento, entre otros, al informe emitido por la Agencia Estatal de Protección de Datos el día 10 de marzo de 2009, que textualmente dice: "Pues bien, a nuestro juicio, la función de vigilancia y protección de las condiciones de trabajo, atribuida a las juntas de personal por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, puede llevarse a un adecuado desarrollo sin necesidad de proceder a una cesión masiva de los datos referentes al personal que presta sus servicios en el órgano o dependencia correspondiente. Sólo en el supuesto en que la vigilancia o control se refieran a un sujeto concreto, que haya planteado la correspondiente queja ante la junta de personal, será posible la cesión del dato específico de dicha persona. En los demás supuestos, la función de control quedará plenamente satisfecha, a nuestro juicio, mediante la cesión a la junta de personal de información debidamente disociada, según el procedimiento definido en el artículo 3.f) de la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que permita a aquella conocer las circunstancias cuya vigilancia le ha sido encomendada sin referenciar la información en un sujeto concreto. En consecuencia, procederá, en caso de haber sido formalmente solicitada, la cesión de los datos solicitados, siempre que los mismos sean cedidos de forma disociada, sin poder referenciar los datos a personas identificadas o identificables. En caso contrario, deberá recabarse el consentimiento de los interesados, conforme exigen los artículos 11 y 21 de la LO 15/1999".

Además de lo señalado anteriormente, se ha facilitado en la mesa sectorial de educación los datos relativos a: las jubilaciones del personal funcionario docente de toda la Comunidad Autónoma, ya sean voluntarias, forzosas o por incapacidad. Igualmente, en reunión derivada de la mesa sectorial de educación, de fecha 30 de marzo de 2012, también se ha realizado un análisis de las resoluciones provisionales de vacantes a ofertar en los concursos de traslados. Entre los sindicatos presentes en la mesa sectorial de educación



está la organización sindical de la que forma parte el presidente de la junta de personal docente de León».

A la vista del contenido del referido informe, acordamos ponerlo de manifiesto al autor de la queja con el objeto de que éste formulase las alegaciones oportunas. En respuesta a nuestra comunicación se recibió un escrito del reclamante del cual caben destacar los siguientes extremos:

- Tanto en la entrevista con la Dirección Provincial de Educación de León como en las llamadas comisiones de mediación no se ha contestado nada en referencia a la demanda de los datos necesarios para realizar con objetividad la labor de representación de los empleados públicos que corresponde a la junta de personal docente. En concreto, la falta de información (se cita como ejemplo que ni siquiera se conoce dónde se encuentra un profesor destinado provisionalmente por nombramiento de la Dirección Provincial) impide la realización de los estudios necesarios para ver la necesidad de aumentar o disminuir la plantilla orgánica en los centros docentes y la tarea de información a los trabajadores de los centros.

- Lo básico en la política de personal es conocer el número y ubicación del personal docente en cada centro y no de manera general, ya que estos datos generales, a excepción de la finalidad estadística, resultan irrelevantes a todos los efectos. En este sentido, se recuerda que la transmisión de la información a los representantes sindicales está sujeta al deber de sigilo profesional cuando la Administración señale expresamente el carácter reservado de la información en cumplimiento de lo establecido en el art. 41.3 LEBEP.

- Muchos datos de los reclamados a la Dirección Provincial de Educación de León no estaban a disposición de la unidad de negociación colectiva de la Consejería de Educación, motivo por el cual los datos se requerían en el ámbito competencial de la junta de personal docente de León, en su calidad de órgano de representación de los docentes de la provincia de León y de naturaleza eminentemente diferenciada de la mesa sectorial.

- El informe de presentación del inicio del curso escolar del Consejero de Educación contiene datos generales a nivel provincial y autonómico, los cuales resultan irrelevantes para el trabajo de representación de los trabajadores.

- La unidad de negociación colectiva de la Dirección General de Recursos Humanos efectivamente facilitó el mes de enero, si bien parcialmente, datos del programa "alumnos/grupos", los cuales estaban plagados de errores, computando alumnos de algunas asignaturas en otras y recogiendo muy tardíamente los datos referidos a alumnos con necesidades educativas especiales, de audición y lenguaje y otros problemas de aprendizaje. Estos errores han sido admitidos por la Consejería, aunque en el caso de los alumnos con necesidades educativas especiales achaca la responsabilidad del error a los equipos directivos de los centros.

- Los datos facilitados sobre el cupo de profesores son provinciales y son irrelevantes para el desempeño de los cometidos de la junta de personal docente, salvo a efectos de informes y estadísticas.

- Los datos pedidos de profesorado desplazado, clausuras de aulas y puestos, habilitaciones de aulas y puestos y comisiones de servicios se refieren a aquellos que tienen lugar sin que medie convocatoria pública, puesto que aquellos en los que hay convocatoria son convenientemente publicados por la unidad de personal de la Dirección Provincial. Así



pues, la petición de información viene referida a los movimientos de personal que no son objeto de publicidad y en este orden de cosas se afirma que, prueba de la ocultación de datos por la Dirección Provincial de Educación de León, es que los anteriores directores provinciales han venido facilitando los datos con regularidad y que, incluso, se celebraban reuniones paritarias para tratar de limar algún posible error de la Dirección Provincial en desplazamientos innecesarios de los trabajadores.

- En cuanto a las comisiones de servicios del área de programas, la Dirección Provincial de Educación de León facilitó la resolución por la que se convocaba concurso de méritos para la provisión de determinados puestos del sistema educativo, cuando el objeto del requerimiento de información era el de identificar los puestos de asesores del área de programas y las responsabilidades atribuidas a cada puesto, tan sólo para saber a quién se debería acudir ante una duda o mediación.

- En el caso de los equipos directivos la solicitud de información está referida a los equipos directivos con nombramiento accidental o extraordinario y la respuesta facilitada se corresponde con los nombramientos ordinarios.

- La negociación sobre la plantilla orgánica de los centros públicos es una de las funciones más importantes que desarrolla la junta de personal y, por lo tanto, el conocimiento del dato de los profesores que están provisionalmente fuera de su centro de adscripción es necesario a fin de realizar un cómputo de las necesidades de personal fijo en un centro. Dicha información no se facilita ni por la Dirección Provincial ni por la Consejería y aparece en la página anterior a las páginas del documento orgánico de centros del que la Consejería de Educación aporta un resumen a la junta de personal docente, y, por tanto, la transmisión de los datos no implicaría un esfuerzo suplementario a la Administración.

- En el caso del número de alumnos por aula y cupo de profesores por centro, indicando su especialidad, la información no se requiere por nombre y apellidos, sino con identificación numérica, la asignatura impartida, la especialidad del docente y su situación administrativa, con el objeto de no vulnerar la normativa de protección de datos.

- Los datos entregados por la mesa sectorial constituyen un resumen sesgado, impreciso y erróneo, al menos en la atribución de horas a los profesores de biología y geología de parte de las horas de física y química y a profesores de otras asignaturas de las horas que, según el decreto de especialidades, corresponden a profesores de tecnología. Mención aparte merecen las discrepancias entre los números de alumnos con necesidades especiales de que dispone la Consejería y los enviados por los directores de los centros, lo que incide en la creación de plazas de maestros de educación especial para atender a la parte más débil y necesitada del sistema educativo.

A la vista de lo informado por la Consejería de Educación y dada la total contradicción existente entre los planteamientos expuestos por la Administración y por el autor de la queja, se consideró oportuno realizar una serie de consideraciones generales acerca del derecho de los representantes del personal funcionario docente al servicio de las administraciones públicas, incluyendo lo concerniente a la obligación formal de resolver las diversas solicitudes de información enumeradas en el escrito de queja y el recurso de alzada interpuesto por la junta de personal docente de centros públicos no universitarios de León ante la Delegación Territorial de León.



En efecto, puesto que no constaba la emisión de respuesta expresa a las solicitudes de información presentadas los días 9/9/11, 26/9/11, 27/9/11, 28/9/11 y 29/9/11 por la junta de personal docente de centros públicos no universitarios de León, mediante las que se requería a la Dirección Provincial de Educación de León los datos sobre número de alumnos, cupo de profesores de centros, desplazamientos de profesorado, de asesores de CFIEs y áreas de programas, comisiones de servicios y modificaciones de equipos directivos acaecidos después de los actos de ejecución del mes de julio, se recordó que las solicitudes presentadas ante la Administración obligan a ésta a emitir resolución expresa de conformidad con lo establecido en el art. 42 LRJPAC, con la finalidad de reforzar las garantías jurídicas de los ciudadanos frente a la actuación administrativa.

En el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, el art. 19.1 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, contempla que “los ciudadanos tienen derecho a que la Administración autonómica, ante sus peticiones, solicitudes o reclamaciones, dicte resolución expresa y motivada, de conformidad con lo establecido en la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común”, lo que significa que la Dirección Provincial de Educación de León y la Delegación Territorial de León habrán de resolver, respectivamente, las solicitudes de información y el recurso de alzada interpuesto contra la desestimación presunta de dichas solicitudes.

Asimismo, se recordó que la resolución expresa que se dicte tendrá que llevarse a cabo en atención a la doctrina constante del Tribunal Constitucional sobre la motivación de los actos administrativos limitativos de los derechos de los interesados, doctrina que viene definida en la STC 59/2000, de 2 de marzo, en los siguientes términos: “La exigencia constitucional de motivación, dirigida en último término a excluir de raíz cualquier posible arbitrariedad, no autoriza a exigir un razonamiento exhaustivo y pormenorizado de todos y cada uno de los aspectos y circunstancias del asunto debatido, sino que se reduce a la expresión de las razones que permiten conocer cuáles han sido los criterios jurídicos esenciales fundadores de la decisión, su ratio decidendi (STC 14/1991, 28/1994, 145/1995, 32/1996, entre otras muchas)”.

Sentado lo relativo al deber de la Administración de resolver expresamente y con motivación jurídica adecuada las solicitudes de información presentadas por la junta de personal docente no universitario de León y el recurso de alzada subsiguiente, correspondía centrar el objeto de nuestra resolución que consistió en determinar si el órgano de representación de los empleados públicos tiene derecho a recibir la información solicitada en atención a sus funciones de recibir información sobre la política de personal y de vigilar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo, contempladas en las letras a) y e) del art. 40.1 LEBEP.

Para ello, partimos de las dos siguientes premisas:

1ª). El objeto de la queja se refiere a aquella información que no ha sido publicada en tablones de anuncios, en la web educativa de la Junta de Castilla y León o en cualesquiera otros documentos publicados o medios de difusión, puesto que tal información, como no puede ser de otra manera, ya resulta accesible a la junta de personal.

2ª). Desde el punto de vista subjetivo, debe diferenciarse claramente el papel de la junta de personal docente no universitario de León con el de otros órganos de representación (como pudiera ser la mesa sectorial) y, por consiguiente, teniendo en cuenta su distinta



naturaleza jurídica y que la composición de dichos órganos de representación es diversa, no cabe admitir que una hipotética entrega de documentación en el ámbito de la mesa sectorial justificaría la falta de entrega de la misma en el ámbito de la junta de personal.

Indicadas las premisas de nuestra resolución, se debe subrayar, desde otro punto de vista, que resulta indudable la trascendencia que reviste la transparencia administrativa (principio reconocido expresamente entre los principios generales de actuación de la Administración en el art. 3.5 LRJPAC) sobre la provisión de puestos de trabajo, ya que sin ella no es posible garantizar ni el cumplimiento por la Administración educativa del principio de buena administración, ni el cumplimiento por el órgano de representación de los funcionarios docentes de los fines que justifican su reconocimiento por el derecho.

En nuestra Comunidad Autónoma, el art. 5 b) de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, reconoce el principio de transparencia, como uno de los principios de actuación de la Administración autonómica, disponiendo que “la Administración ha de facilitar la información necesaria a los ciudadanos, tanto colectiva como individualmente, sobre su organización y la forma de prestar los servicios públicos”.

En efecto, la STSJ de Cataluña de 9 de noviembre de 2009, en la cual la Administración admite que en los casos de peticiones de información en materia de personal son las juntas de personal las que han de recibir la información como órganos específicos de representación de los funcionarios públicos, considera que nada obsta a acceder a facilitar la información requerida por la entidad sindical demandante, ya que la Administración autonómica dispone de medios técnicos e informáticos suficientes para obtener, en un tiempo razonable, la información solicitada. En este orden de cosas, la sentencia argumenta que “precisamente, si la Administración ha de servir con objetividad los intereses generales y ha de actuar con sometimiento pleno a la Ley y al derecho, la posibilidad de obtener la información en un periodo razonable (incluso para sí misma) es una herramienta fundamental en la política de personal (por ejemplo, para elaborar la RPT o las convocatorias) y redundante en su eficacia y eficiencia”.

Señalada la necesidad de dotar de la mayor transparencia posible a las resoluciones adoptadas por las administraciones públicas con carácter general, y en materia de gestión de personal, con carácter particular, conviene aludir a algunos pronunciamientos judiciales que han avalado, si bien en algunos casos con ciertos matices, el derecho de los delegados de personal y de las juntas de personal a recibir la información que soliciten en materia de gestión del personal que corresponda en el ámbito de su representación.

La STSJ de Castilla La Mancha de 27 de mayo de 2010, confirma el derecho de la junta de personal de funcionarios a obtener la información requerida sobre las condiciones de trabajo en el ámbito de la Delegación Provincial de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha en Cuenca, fundamentando su decisión en las funciones específicas de las juntas de personal establecidas en el art. 40.1 a) y e) LEBEP.

La Sala entendió (la petición de información concernía a los puestos de trabajo desempeñados en comisión de servicios) que la información solicitada sobre provisión de puestos mediante comisión de servicios, criterios de asignación, plazas cubiertas en dicha situación y la comunicación a la junta de personal de cada una de esas plazas entraba plenamente dentro de su ámbito competencial: obtener información sobre política de personal y velar por el cumplimiento de las normas vigentes en materia de empleo.



Por lo que se refiere la naturaleza jurídica de las comisiones de servicios, la sentencia indica que “si bien los criterios de concesión de comisiones de servicio están sometidos a una potestad discrecional de la Administración, dicha discrecionalidad no está exenta de la imperativa fiscalidad a la que viene sujeta este tipo de potestades administrativas, con objeto de poder fiscalizar si dicha decisión se ajusta a los requisitos legales y no se convierte en una actuación arbitraria, lo que constituiría una inadmisibles desviación de poder, como es la utilización de una potestad administrativa para una finalidad distinta a la prevista en la norma. Y es evidente que dicha facultad fiscalizadora es una de las funciones atribuidas expresamente a las juntas de personal. Las mismas están legitimadas para solicitar información sobre el cumplimiento de dichos requisitos que consisten, por un lado, en la verificación de la urgente e inaplazable necesidad, por otro, la duración máxima de dicha provisión y, por último la inclusión de dicho puesto de trabajo en la siguiente convocatoria de provisión”.

La Sala concluye que ello no supone realizar una interpretación amplia del derecho a recibir información sobre la política de personal pues la información que solicita es, en primer lugar, puntual; en segundo lugar, proporcionada a los medios pretendidos y, por último, necesaria para los fines propios de la junta de personal recogidos en el art. 40.1 LEBEP y que en consecuencia, remitiéndose a la STC 188/1995, “la información solicitada por el sindicato apelado y que no le ha proporcionado el Ayuntamiento apelante resulta inexcusablemente necesaria para que la organización sindical pueda realizar las funciones que le son propias y, además, no pueden calificarse de excesivos o irracionales los concretos extremos solicitados”.

Por otra parte, la STSJ de Cataluña de 9 de noviembre de 2009 antes citada señala que “en el supuesto de que se pidiera una información relativa a política de personal, el art. 9.1 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, prevé que sea la Junta de Personal la que reciba la información, puesto que esta Ley regula los órganos de representación y la participación así como los procedimientos para determinar las condiciones de trabajo del personal que presta sus servicios en las diferentes administraciones públicas, que esté vinculado a través de una relación de carácter administrativo o estatutario, con expresa exclusión del personal laboral”.

La STSJ de Aragón de 6 de julio de 2011, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional y otros pronunciamientos de los Tribunales (se cita la STSJ de Andalucía de 28 de mayo de 2004), señala que el derecho de libertad sindical, consagrado constitucionalmente en el art. 28.1 CE, incluye una serie de garantías y facilidades para el eficaz ejercicio de sus funciones por parte de los representantes sindicales en la empresa, entre ellas, el derecho de información de las juntas de personal y delegados de personal. La sentencia admite que el art. 9 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, precepto entonces aplicable, no contiene, al igual que lo que ocurre en el vigente art. 40 LEBEP, una lista cerrada y completa, sino abierta, lo que permite incluir, dado el carácter tan sumamente genérico del derecho a recibir información sobre la política de personal, aspectos no contemplados expresamente en el resto de los apartados.

En el caso enjuiciado, la sentencia, partiendo del derecho de las juntas de personal y de los delegados sindicales y, en suma, de los sindicatos, a la información como materialización efectiva del derecho de libertad sindical, en tanto que esta necesidad de información es presupuesto básico y primario de la acción sindical y necesario para que



esta sea eficaz y no justificándose la negativa de la Administración a facilitar la información solicitada, estima la demanda al haberse vulnerado por la Administración el derecho de libertad sindical, condenándola a satisfacer el derecho de información interesado por el sindicato demandante.

Desde el punto de vista de la limitación del derecho de acceso a la información en cumplimiento de la normativa de protección de datos, procede aludir a la STSJ de Galicia de 25 de enero de 2012.

Dicha sentencia valora que los datos solicitados por la actora, en cuanto aparecen referidos a personas concretas identificadas o identificables (circunstancia que no concurre en las solicitudes de información citadas en el escrito de queja, copia de las cuales obran en nuestro poder), entran en la categoría de datos de carácter personal y, por lo tanto, representarían un obstáculo en la aplicación del derecho a la información de las juntas de personal y delegados de personal reconocido en la Ley 9/1987.

En nuestra opinión, sería plenamente aplicable al caso concreto planteado por el autor de la queja el informe nº 0091/2010 de la Agencia Española de Protección de Datos citado en el fundamento jurídico tercero de la sentencia, de tal manera que la Administración daría cumplimiento a la normativa de protección de datos y la representación de los funcionarios docentes obtendría la información necesaria que la ley le reconoce para el desempeño de sus funciones.

El razonamiento es el siguiente:

“A nuestro juicio, la función de vigilancia y protección de las condiciones de trabajo, atribuidas a las juntas de personal por la Ley 7/2007 puede llevarse a adecuado desarrollo sin necesidad de proceder a una cesión masiva de los datos referentes al personal que presta sus servicios en el Órgano o Dependencia correspondiente. Sólo en el supuesto en que la vigilancia o control se refiera a un sujeto concreto, que haya planteado la correspondiente queja ante la Junta de Personal, será posible la cesión del dato específico de dicha persona. En los demás supuestos, la función de control quedará plenamente satisfecha, a nuestro juicio, mediante la cesión a la Junta de Personal de información debidamente disociada, según el procedimiento definido en el art. 3 f) de la LO 15/1999, que permita a aquélla conocer las circunstancias cuya vigilancia le ha sido encomendada sin referenciar la información en un sujeto concreto. En consecuencia, procederá, en caso de haber sido formalmente solicitada, la cesión de los datos solicitados, siempre que los mismos sean cedidos de forma disociada, sin poder referenciar los datos a personas identificadas o identificables. En caso contrario, deberá recabarse el consentimiento de los interesados, conforme exigen los arts. 11 y 21 de la LO 15/1999.”

Finalmente, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 3 de junio de 2009, ha reconocido el derecho de un delegado sindical a acceder al listado de profesores del departamento, incluyendo el tipo de figura contractual y la fecha de comienzo de su actividad académica, por entender que los delegados y las juntas de personal, en su calidad de órganos de representación en el ámbito funcionarial, tienen reconocida la facultad genérica de recibir información sobre la política de personal del departamento u organismo (art. 9 de la Ley 9/1987) y concluye que dentro de esta facultad tan genérica tiene cabida la pretensión del actor, sin perjuicio de su obligación de guardar sigilo, que también se le impone en el art. 10 de la citada Ley 9/1987.



A título de conclusión, además de que la decisión de la Administración educativa de no facilitar la información requerida por la junta de personal docente citada en el escrito de queja podría constituir una vulneración del principio de transparencia contemplado en el art. 5 b) de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, cabe destacar que difícilmente los representantes de los funcionarios docentes podrán negociar sobre aspectos respecto de los cuales la Administración oculta, sin motivación jurídica suficiente, información básica relativa al objeto de la negociación y, en concreto, en lo concerniente al procedimiento negociador para la aprobación de la plantilla jurídica de los centros docentes públicos.

En este sentido, debe subrayarse que, al contrario de lo expuesto en el informe remitido por la Consejería de Educación a esta procuraduría, las solicitudes de información formuladas por la junta de personal docente de centros públicos no universitarios de la provincia de León obrantes en nuestro poder no contienen referencia alguna a datos de carácter personal incluidos en el ámbito de la normativa de protección de datos.

En definitiva, no aportándose por la Dirección Provincial de Educación de León una motivación suficiente para desestimar las solicitudes de información presentadas por los representantes de los empleados públicos y siendo necesario dar satisfacción al principio de transparencia de la actuación administrativa en la Comunidad de Castilla y León, consideramos que debería instarse a la Dirección Provincial de Educación de León a facilitar la información requerida, tanto a fin de garantizar las funciones de la junta de personal del art. 40.1 a) y e) LEBEP (recibir información sobre la política de personal y vigilar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo), como, desde una perspectiva más concreta y visto el indudable carácter fundamental de la información requerida, para, entre otros aspectos, negociar las plantillas, actualizar los datos disponibles, determinar las plazas a ofertar en los concursos de traslados y disponer de un conocimiento real de la situación existente en la educación especial.

La resolución dirigida a la Consejería de Educación fue la siguiente:

“Que de conformidad con lo establecido en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el art. 19.1 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, se inste a la Dirección provincial de Educación de León a resolver expresamente las solicitudes de información practicadas por la junta de personal docente de centros públicos no universitarios de León y a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León a resolver el recurso de alzada interpuesto en fecha 3 de noviembre de 2011 por el presidente de la citada junta de personal docente, una vez transcurrido el plazo máximo de tres meses para dictar y notificar la resolución de los recursos de alzada establecido en el art. 115.2 LRJPAC.

Que con la doble finalidad de garantizar las funciones de las juntas de personal de recibir información sobre la política de personal y de vigilancia del cumplimiento de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo (art. 40.1 a) y e) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público) y de dar realidad al principio de transparencia, contemplado como uno de los principios de actuación de la Administración autonómica en el art. 5, b) de la Ley 2/2010, de 11 de



marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, se inste a la Dirección provincial de Educación de León a facilitar, en la forma que se estime más oportuna y con las limitaciones que resulten procedentes en aplicación de la normativa de protección de datos, la información requerida en las solicitudes presentadas los días 9/9/11, 26/9/11, 27/9/11, 28/9/11 y 29/9/11 por el Presidente de la Junta de Personal Docente de centros públicos no universitarios de León, acerca de los datos sobre número de alumnos, cupo de profesores de centros, desplazamientos de profesorado, de asesores de CFIEs y áreas de programas, comisiones de servicios y modificaciones de equipos directivos acaecidos después de los actos de ejecución del mes de julio de 2012”.

La Consejería de Educación contestó a la resolución del Procurador del Común estimando que no veía adecuado seguirla en los siguientes términos:

«Vista la resolución, se considera conveniente incidir de nuevo en el informe remitido a esa institución el pasado mes de mayo de este año.

Desde la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, las funciones de las juntas de personal se han modificado en lo relativo a la negociación colectiva, ya no tienen esa competencia, si bien el art. 40 señala que tendrán que “recibir información, sobre la política de personal, así como los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento”. De esta modificación se informó a las organizaciones sindicales en la reunión de la mesa sectorial de educación del día 17 de octubre de 2007 en el segundo punto del orden del día: “Delimitación de la negociación para el curso 2007/2008”.

En Castilla y León, la Consejería de Educación y las organizaciones sindicales presentes en la mesa sectorial firman el Acuerdo de 19 de mayo de 2006 y en la reunión de la comisión de seguimiento de dicho acuerdo del día 29 de noviembre de 2007 se recoge lo siguiente:

“Manifiesta que las juntas de personal no tienen competencia para negociar las plantillas y señala que el marco para esta negociación es la comisión de seguimiento del Acuerdo de 19 de mayo”.

“En lo referente a la entrega de documentación se indica que desde los servicios centrales se enviarán a las direcciones provinciales y a las organizaciones sindicales los datos que deben ser entregados para la negociación de las plantillas”.

“Reitera que las juntas de personal no tienen capacidad para negociar las plantillas jurídicas, puesto que el Estatuto Básico de la Función Pública así lo establece; la comisión de seguimiento del Acuerdo de 19 de mayo no se extiende a las provincias”.

Asimismo, en la reunión de la comisión de seguimiento del día 5 de diciembre de 2007, se comunica a las organizaciones sindicales lo siguiente: “En cuanto al procedimiento, se manifiesta que no se quiere quitar el protagonismo en las provincias, pero la capacidad de negociación está delimitada en el seno de la mesa sectorial de educación”.

Por el Acuerdo de 19 de mayo de 2006, las organizaciones sindicales deberían saber que todos los años la unidad de negociación colectiva envía los datos según el calendario de reuniones establecido para la modificación de plantillas. Este curso, los datos se enviaron a



las organizaciones sindicales y a la Dirección provincial de Educación de León el día 20 de enero de 2012, como ya se informó al Procurador del Común.

Entre los sindicatos presentes en la mesa sectorial de educación está la organización sindical de la que forma parte el presidente de la junta de personal docente de León, y por lo tanto, éste debería tener acceso a toda la documentación que se entrega en la mesa sectorial. No se debe duplicar la información, tanto por economía de medios como de personal.

En cuanto al resto de los datos solicitados, ya se informó de su cesión al Procurador del Común en el escrito anterior. No obstante, se reitera lo siguiente:

- La Dirección provincial de Educación de León ya respondió al Presidente de la Junta de Personal docente en entrevista personal, así como en las comisiones de mediación de la junta de personal docente celebradas los días 21 de octubre de 2011 y 16 de marzo de 2012.*

- La información sobre el cupo de profesores fue facilitada a las organizaciones sindicales en reunión derivada de la mesa sectorial de educación, celebrada el día 15 de septiembre de 2011, en la que se entregó un documento de la evolución del cupo de profesorado desde al curso 2006/2007 hasta el curso 2011/2012, en el que se aprecia un incremento fruto de la aplicación de las medidas recogidas en el Acuerdo de 19 de mayo de 2006, de mejora de las condiciones laborales y profesionales del personal docente de centros públicos de enseñanzas escolares.*

- Los datos sobre desplazamientos del profesorado se hacen públicos en los tablones de anuncios de las direcciones provinciales de educación, para que los profesores desplazados participen en la adjudicación de destinos provisionales, según el orden que establece el punto II.2.4 de la Instrucción de la Dirección de Recursos Humanos para regular el comienzo de curso escolar 2011/2012, de 29 de junio de 2011; según esta instrucción, la Dirección provincial de Educación hizo público un calendario de adjudicación de destinos para el curso 2011/2012, en la fecha de 5 de julio de 2011, en el cual se determina la publicación de un listado provisional y de un listado definitivo de profesores desplazados, los días 14 y 18 de julio respectivamente; también se hace pública la relación de vacantes en los tablones de anuncios de la Dirección provincial y en su página web y se convocó a los profesores desplazados a un acto público de adjudicación de destinos el día 19 de julio en el Instituto de Educación Secundaria "Padre Isla" de León.*

- Los datos sobre asesores de los centros de formación del profesorado e innovación educativa y áreas de programas, se comunica que por resolución de 11 de mayo de 2011, de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, convoca concurso de méritos para la cobertura de plazas de asesores de los centros de formación del profesorado e innovación educativa de la Comunidad de Castilla y León, en cuyo procedimiento se establece que las correspondientes comisiones de selección procederán a hacer pública, en los tablones de anuncios de las direcciones provinciales de educación, la relación provisional de los aspirantes admitidos señalando la puntuación que han obtenido, la documentación a subsanar y, en su caso, la de los candidatos excluidos con indicación de la causa de exclusión; además de esta relación provisional también se establece una resolución de la Dirección General de Recursos Humanos aprobando las listas definitivas de los participantes seleccionados y excluidos, del destino asignado y, en su caso, de los*



puestos declarados desiertos y renunciaciones aceptadas, que se publica en los tablones de anuncios de las direcciones provinciales de educación y en el portal de educación de la Junta de Castilla y León.

- *Los datos que afectan a las áreas de diferentes programas educativos, se comunican que por resolución de 27 de abril de 2011, de la Dirección General de Recursos Humanos, de la Consejería de Educación, se convoca concurso de méritos para la provisión en comisión de servicios de determinados puestos del sistema educativo durante el curso 2011/2012, en cuyo procedimiento se determina que se harán públicas las relaciones provisionales y definitivas de participantes y vacantes. Igualmente, se determina que la adjudicación de las vacantes se efectuará según el orden de tipos de puestos señalados en el Anexo I y de conformidad con la puntuación obtenida por los aspirantes según el baremo que figura en la citada resolución, contemplando también la posibilidad de prórroga para los que han desempeñado el puesto durante el curso escolar anterior. Las citadas relaciones se hicieron públicas por la comisión de selección en el tablón de anuncios de la Dirección provincial de Educación, con fecha 6 de julio de 2011.*

- *Las modificaciones de los equipos directivos, se informa que por Orden EDU/329/2011, de 25 marzo, se convoca concurso de méritos para la selección y nombramiento en 2011 de directores de centros docentes públicos de enseñanzas no universitarias de la Comunidad de Castilla y León, en cuyo procedimiento se determina que las direcciones provinciales de educación harán pública en sus tablones de anuncios la relación provisional de los aspirantes al cargo de director elegidos por las correspondientes comisiones de selección (base 10.4 de la Orden), así como las correspondientes listas definitivas de seleccionados (base 10.8). Siguiendo este procedimiento, se dictó resolución de 10 de mayo de 2011 de la Dirección provincial de Educación de León, por la que se hace pública la relación provisional de admitidos y excluidos; igualmente se dictó resolución de 25 de mayo de 2011 de la Dirección provincial de Educación de León, por la que se hace pública la relación definitiva de admitidos y excluidos.*

- *Los datos sobre profesores desplazados, asesores de los centros de formación del profesorado e innovación educativa y de áreas de programas, comisiones de servicios y modificaciones de los equipos directivos acaecidos después de los actos de adjudicación del mes de julio, se han comunicado cuales han sido las plazas, pero no se han facilitado los nombres de los ocupantes de las mismas para dar cumplimiento, entre otros, al informe emitido por la Agencia Estatal de Protección de Datos el día 10 de marzo de 2009, que textualmente dice: "Pues bien, a nuestro juicio, la función de vigilancia y protección de las condiciones de trabajo, atribuida a las juntas de personal por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, puede llevarse a un adecuado desarrollo sin necesidad de proceder a una cesión masiva de los datos referentes al personal que presta sus servicios en el órgano o dependencia correspondiente. Sólo en el supuesto en que la vigilancia o control se refieran a un sujeto concreto, que haya planteado la correspondiente queja ante la junta de personal, será posible la cesión del dato específico de dicha persona. En los demás supuestos, la función de control quedará plenamente satisfecha, a nuestro juicio, mediante la cesión a la junta de personal de información debidamente dissociada, según el procedimiento definido en el art. 3.f) de la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que permita a aquella conocer las circunstancias cuya vigilancia le ha sido encomendada sin referenciar la información en un sujeto concreto. En consecuencia, procederá, en caso de haber sido*



formalmente solicitada, la cesión de los datos solicitados, siempre que los mismos sean cedidos de forma disociada, sin poder referenciar los datos a personas identificadas o identificables. En caso contrario, deberá recabarse el consentimiento de los interesados, conforme exigen los arts. 11 y 21 de la LO 15/1999”.

- *Los datos relativos a las jubilaciones del personal funcionario docente de toda la Comunidad Autónoma, ya sean voluntarias, forzosas o por incapacidad, se han enviado por correo electrónico a las organizaciones sindicales presentes en la mesa sectorial el día 2 de marzo del presente año.*

- *Igualmente, en reunión derivada de la mesa sectorial de educación, de fecha 30 de marzo de 2012, también se ha realizado un análisis de las resoluciones provisionales de vacantes a ofertar en los concursos de traslados.*

Además, se ha obviado en todo momento la publicación de la resolución de 8 de junio de 2011, de la Viceconsejería de Educación Escolar, por la que se unifican las actuaciones de los centros docentes no universitarios de Castilla y León correspondientes al inicio del curso escolar 2011/2012, que en su Anexo II publica los “Plazos de introducción, supervisión y validación de datos en la aplicación ALGR y en la aplicación ATDI”. Teniendo en cuenta estos plazos, hasta el día 17 de octubre se pueden validar los datos de ATDI (Atención a la diversidad). Los datos de ALGR (alumnos y grupos) se pueden validar hasta el día 24 de octubre para los centros que imparten educación infantil, primaria, y 1º y 2º de educación secundaria obligatoria y hasta el día 8 de noviembre para los centros que imparten educación secundaria obligatoria, bachillerato, ciclos formativos y programas de cualificación profesional inicial. Por ello, no es posible facilitar los datos pedidos por el presidente de la junta de personal de León en el mes de septiembre, porque aún no están validados y en todo caso los datos que se proporcionen antes de estas fechas son estimativos.

Asimismo, se reitera que las organizaciones sindicales de Castilla y León han contado durante el presente curso escolar en el sector docente con 231 liberados sindicales a tiempo completo, además de las horas sindicales de las que disfrutaban los miembros de las juntas de personal docente y los delegados sindicales. Se considera que es un número suficiente para que con los datos suministrados por la Administración directamente y los que se publican y por lo tanto tienen acceso a ellos, tengan la documentación que precisan para realizar los estudios que consideren pertinentes.

Por último, los datos que pide el presidente de la junta de personal de León para llevar a cabo una presunta negociación, fuera de la mesa sectorial de educación, en la Dirección provincial, están al margen tanto del EBEP como del Acuerdo de 19 de mayo de 2006.

En consecuencia, y teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, se comunica la no aceptación de la resolución del Procurador del Común de Castilla y León».

2.3. Comisiones de servicio para funcionarios de cuerpos docentes de la Administración educativa por el desempeño de cargos electos en corporaciones locales

En el expediente **20120342** se aludía a la autorización por la Administración educativa de comisiones de servicios para funcionarios de cuerpos docentes que han adquirido la



condición de cargos electos para corporaciones locales en las elecciones municipales de mayo de 2011.

Según manifestaba el reclamante, los funcionarios docentes que han sido elegidos en la Comunidad de Castilla y León se ven perjudicados con relación a los funcionarios de otras comunidades autónomas, en las cuales sí se autorizan las comisiones de servicios para los cargos electos de las corporaciones locales, ya que disponen de normativa que ampara, siempre que exista plaza vacante, la autorización de dichas comisiones.

Asimismo, el promotor de la queja afirmaba que hasta el curso 2010/2011 se habían venido autorizando sin problemas las comisiones de servicios para cargos electos y que para el curso 2011/2012 la Consejería de Educación, sin motivación alguna, cambió el criterio seguido en cursos precedentes.

En atención a nuestro requerimiento de información se remitió por la Consejería de Educación el oportuno informe en el cual se hacía constar que el número de solicitudes de comisiones de servicios por desempeño de cargos electos en corporaciones locales presentadas por personal funcionario de los cuerpos docentes de la Administración educativa de Castilla y León en el curso 2011/2012 ascendió a 224, de las cuales 107 fueron estimadas y 117 fueron desestimadas.

Por lo que se refiere a la autorización de las comisiones de servicios para cargos electos en las últimas elecciones municipales, se informaba que de conformidad con lo establecido en el art. 74.3 LBRL, únicamente serían objeto de concesión o renovación las comisiones de servicios de los miembros de corporaciones locales sin dedicación exclusiva que garantizaran su permanencia en el centro en el que estuvieran prestando servicios en el momento de la elección, siempre que existiera vacante, determinada de conformidad con la planificación educativa, para la que se encuentre habilitado o posea la especialidad correspondiente y, caso de no existir vacante, se permitiría efectuar la comisión de servicios a la localidad más próxima al citado centro.

El informe concluía indicando que una vez que se cumple el supuesto previsto en la norma, la concesión de la comisión de servicios está condicionada a la existencia de vacante de la especialidad del interesado y que la actuación desarrollada por la Consejería de Educación se ajusta a la legalidad vigente conforme a lo establecido en el art. 103.1 CE.

Inicialmente, se indicó que, en efecto, tal y como informaba la Consejería de Educación, el derecho del personal funcionario docente que tiene la condición de cargo político electo a obtener la comisión de servicios pasa por lo establecido en el art. 74.3 LRBL, donde se dispone que “los miembros de las Corporaciones locales que no tengan dedicación exclusiva en dicha condición tendrán garantizada, durante el periodo de su mandato, la permanencia en el centro o centros de trabajo públicos o privados en el que estuvieran prestando servicios en el momento de la elección, sin que puedan ser trasladados u obligados a concursar a otras plazas vacantes en distintos lugares”.

Por lo tanto, el funcionario electo (STSJ de la Rioja de 11 de octubre de 2000) tiene el derecho a la permanencia en el centro de trabajo público en el que se encontrase prestando servicios en el momento de la elección y resulta patente tanto la prohibición de su traslado como la imposición de la obligación de concursar a otras plazas, sin que se pueda aducir como motivo impeditivo del derecho la existencia de necesidades de carácter docente.



Sentado lo anterior, el problema planteado en la queja, tanto desde un punto de vista general, como desde el punto de vista del caso concreto expuesto por el reclamante, no radica en la vulneración del citado precepto legal, sino en el derecho de los funcionarios docentes que han resultado elegidos en los últimos comicios electorales a acceder a una comisión de servicios para el desempeño de sus cometidos en la localidad en la que desempeñan el cargo, o, cuando menos, en la localidad más cercana posible.

En este sentido, citamos como referencia normativa la Orden de 10 de mayo de 2010, por la que se establecen las normas aplicables para la provisión de puestos de trabajo vacantes con carácter provisional, por parte del personal funcionario de carrera, funcionario en prácticas y laboral fijo docente no universitario, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias (*Boletín Oficial de Canarias, nº 94, de 14 de mayo de 2010*), que en su art. 8 g) regula las comisiones de servicios para el desempeño de un cargo electo en las corporaciones locales con el siguiente tenor literal: “El personal docente funcionario de carrera que ostente la condición de miembro electo de las Corporaciones Locales, y no tenga dedicación exclusiva completa, podrá solicitar comisión de servicios a centros del municipio a cuya Entidad local pertenezca o en el que radique la sede de la misma, o a alguno de los municipios cercanos”.

La misma Orden, en su art. 8 j), regula las comisiones de servicios para docentes de otras administraciones educativas, si bien en este caso condicionando su concesión a las previsiones integrantes de la planificación educativa, del siguiente modo: “El personal docente funcionario de carrera con destino en otras administraciones educativas podrá solicitar comisión de servicios en centros públicos dependientes de la Comunidad Autónoma de Canarias. Dicha comisión de servicios se concederá atendiendo fundamentalmente a razones de oportunidad, a las necesidades del servicio y estará condicionada en todo caso a las previsiones de la planificación escolar”.

Otras cuestiones de interés contenidas en la Orden son las relativas al orden de prelación de los solicitantes de las comisiones de servicio por el desempeño de cargo electo en las corporaciones locales [según el art. 13.1.4º c) de la Orden, dentro del colectivo de personal funcionario de carrera que tenga admitida su solicitud de comisión de servicios, los cargos electos figurarían en el tercer orden de prelación, con preferencia a los traslados por motivos de salud y a los traslados por acercamiento al domicilio familiar o a la residencia habitual], a la valoración de las solicitudes de comisiones de servicios por una comisión de valoración *ad hoc* (art. 16) y a la necesidad de efectiva obtención de destino, con ocasión de vacante, como requisito preceptivo para la concesión de la comisión de servicios (art. 18).

Desde un punto de vista general, es indudable que las solicitudes de comisiones de servicios podrán ser denegadas por el incumplimiento de los requisitos previos establecidos (en particular, por la falta de vacante correspondiente a la especialidad del solicitante o por la falta de idoneidad del funcionario o funcionaria para el desempeño del puesto) y es claro que las razones de planificación educativa, organización de recursos humanos y las necesidades del servicio, siempre que se encuentren debidamente motivadas y justificadas, jugarán un papel relevante a la hora de adoptar la decisión que corresponda sobre la solicitud de que se trate.

Centrando el objeto de la queja en aquellos funcionarios docentes a los que no resulta de aplicación el art. 74.3 LRBRL, y que, sin tener dedicación exclusiva, han resultado cargos electos tras las últimas elecciones municipales, el problema se concreta en valorar si sería



posible la autorización de una comisión de servicios en el ámbito de la Administración educativa de Castilla y León para el correcto desempeño de sus tareas políticas.

En nuestra opinión, la adopción de una postura al respecto debe tener en cuenta, al menos, dos condicionantes de suma importancia.

En primer lugar, dentro de la libertad de apreciación de la Consejería de Educación, parece razonable que la decisión no tenga que ser la misma para todo funcionario docente que solicite la comisión de servicios, en tanto que las tareas a desarrollar por el cargo político lógicamente serán muy diferentes en atención a la concreta corporación local en la que hayan resultado electos.

En segundo lugar, y siguiendo los criterios contenidos en la normativa canaria, habrán de motivarse adecuadamente las concretas medidas de planificación educativa y organización de recursos humanos que pudieran afectar al solicitante, y, en consecuencia, no cabría desestimar la solicitud de comisión de servicios fundamentando la decisión en genéricas o ambiguas necesidades del servicio o de planificación docente.

El caso concreto puesto en conocimiento de esta institución se trataba de la solicitud de comisión de servicios del concejal del Ayuntamiento de Zamora (...) quien tenía destino definitivo en un centro docente de la ciudad de Toledo.

Pues bien, teniendo en cuenta, por una parte, que el Ayuntamiento de Zamora, aún solamente por su mera condición de capital de provincia, genera una considerable carga de trabajo a sus representantes electos y, por otra parte, que, al parecer en la ciudad de Zamora existían plazas vacantes tanto en plantilla como en cupo a las que podría haber accedido el citado concejal y que finalmente fueron adjudicadas a funcionarios interinos, ha de concluirse que la autorización de la comisión de servicios al citado concejal hubiera sido totalmente viable.

En definitiva, la valoración de las cuestiones planteadas por el promotor de la queja nos lleva a concluir, con independencia del derecho de los funcionarios que hayan resultado cargos electos a permanecer en su puesto de trabajo en virtud de lo establecido en el art. 74.3 LRBRL, que la Consejería de Educación, siempre que exista vacante y la planificación educativa así lo permita, está plenamente capacitada para acceder a la solicitud de comisión de servicios presentada por el concejal.

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

“Que para el próximo curso 2012/2013, previa solicitud formal por parte del interesado, se proceda a autorizar la comisión de servicios por desempeño de cargo electo en corporaciones locales en beneficio del profesor, siempre que exista vacante y las previsiones de la planificación escolar así lo permitan”.

En el escrito de respuesta a la resolución, la Consejería de Educación manifestó que cumplía estrictamente lo establecido en el art. 74.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, LRBRL, respecto al deber de permanencia de los miembros de las corporaciones locales en el centro de trabajo en el que estuvieran prestando servicios en el momento de su elección y que *“no obstante, se está estudiando la posibilidad de facilitar la comisión de servicios a aquellos funcionarios que no cumplen los requisitos de la norma citada anteriormente para el próximo curso escolar 2012/2013”.*



3. FUNCIÓN PÚBLICA SANITARIA

Las quejas presentadas en el año 2012 fueron 119, lo que significa un considerable aumento en relación con las quejas presentadas en el año 2011 (89).

Los subsectores de la función pública sanitaria en los que mayor número de quejas se han presentado en el año 2012 han sido los de selección del personal (100), provisión de puestos de trabajo (8) y jornada de trabajo (7), superando los datos del año anterior (72, 6 y 3, respectivamente).

En el ámbito de la función pública sanitaria, se han formulado a lo largo del año 2012 una resolución a la Diputación de Salamanca, pendiente de respuesta y 5 resoluciones a la Consejería de Sanidad, de las cuales 3 fueron aceptadas, una rechazada y la última en la fecha de cierre del informe estaba pendiente de respuesta.

La gran mayoría de las quejas presentadas en materia de selección de personal (86) se correspondían con incidentes de ejecución de sentencia judicial sobre un proceso selectivo convocado por la Administración autonómica para el cuerpo de practicantes de atención primaria, motivo por el cual nos vimos obligados a suspender nuestra intervención.

Al igual que lo ya advertido en anteriores Informes, se sigue constatando el incumplimiento generalizado por la Administración sanitaria de los plazos establecidos por la normativa reguladora del procedimiento administrativo para la resolución de los recursos administrativos, en lo que se refiere a los interpuestos tanto por los aspirantes en procesos de selección de personal como por los empleados públicos sobre los diversos extremos relacionados con el desempeño de su puesto de trabajo.

Nuestras resoluciones nuevamente han venido referidas a los más diversos aspectos de la relación jurídica que une a los empleados públicos del sector sanitario, en sus tres vínculos funcional, laboral y estatutario, con la Consejería de Sanidad, siendo las más destacadas las emitidas en materia de gestión de bolsas de empleo (en concreto de las denominadas listas cero), convocatorias de promoción interna temporal, tramitación de comisiones de servicios y complemento retributivo de carrera profesional del personal estatutario.

Por lo que se refiere a la colaboración por parte de la Consejería de Sanidad, tenemos que volver a indicar, como en anteriores ocasiones, que si bien, por un lado, ha dado respuesta expresa a la totalidad de nuestras peticiones de información y resoluciones, por otro lado, sigue incumpliendo, el plazo de un mes establecido para dar respuesta a nuestros requerimientos de información.

3.1. Equivalencia de la superación de la prueba de acceso a la Universidad para mayores de 25 años con el título de bachiller

El motivo de controversia jurídica expuesto en el expediente **20112390** se refería al alcance de la equivalencia de la acreditación de haber superado las pruebas de acceso a la universidad para mayores de 25 años con el título de bachiller.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos solicitando información relativa a la problemática planteada en la misma a la Consejería de Sanidad, la cual puso de manifiesto los siguientes extremos:



Primero. Que se habían presentado 5.418 recursos de reposición contra la Resolución de 28 de septiembre de 2011, de la Dirección General de Recursos Humanos de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, por la que se aprueba la relación definitiva de aspirantes que integran las bolsas de empleo de diferentes categorías profesionales, habiéndose iniciado la resolución de los mismos atendiendo a su orden de presentación.

Segundo. Por lo que se refiere al caso concreto citado por el autor de la queja, se indicaba que la equivalencia de acreditación de haber superado las pruebas de acceso a la universidad para mayores de 25 años requerida a fin de obtener un punto adicional en la baremación otorgada en la bolsa de empleo de la categoría de auxiliar administrativo es una cuestión que se regula en la Orden EDU/1603/2009, de 10 de junio, por la que se establecen equivalencias con los títulos de graduación en educación secundaria obligatoria y de bachiller, regulados en la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 4.3 de la Orden, la equivalencia de la superación de las pruebas de acceso a la universidad para mayores de 25 años al título de bachiller lo es a los únicos efectos de acceso a empleos públicos y privados, habiendo de tenerse en cuenta que la disposición adicional de la Orden establece que “los dictámenes del antiguo consejo nacional de educación referidos a la equivalencia de determinados estudios con el título de bachiller no serán aplicables desde la entrada en vigor de esta Orden”.

Tercero. Que actualmente la equivalencia entre el título de bachiller y la referida prueba se limita legalmente de forma clara y expresa a los efectos de cumplimiento de los requisitos de acceso y no se contempla con carácter general para su valoración como mérito y ello, porque la superación de la prueba de acceso a la universidad para mayores de 25 años no implica estar en posesión del título de bachiller que es el mérito que la convocatoria contempla en el baremo de méritos con un punto.

Analizada la documentación obrante en nuestro poder en relación con la problemática que constituía el objeto de la queja, así como el contenido de la normativa aplicable, consideramos, sin perjuicio de la obligación de la Consejería de Sanidad de resolver expresamente el recurso de reposición interpuesto por el interesado, que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación administrativa objeto de la reclamación.

El motivo de controversia jurídica expuesto en el escrito de queja y desarrollado en el recurso de reposición interpuesto por el interesado contra la resolución, de 28 de septiembre de 2011, de la Dirección General de Recursos Humanos de la Gerencia Regional de Salud, por la que se aprueba la relación definitiva de aspirantes que integran la bolsa de empleo de la categoría de auxiliar administrativo, se concretaba en la falta de puntuación (1 punto, correspondiente al apartado III del baremo) que, según el promotor de la queja, debería ser asignada a la acreditación de haber superado las pruebas de acceso a la universidad para mayores de 25 años, acreditación que, de conformidad con la resolución, de 30 de marzo de 2009, de la Subdirección General de Ordenación Académica del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte expedida en respuesta a la solicitud formulada por el aspirante, implica una equivalencia con el título de bachiller a efectos profesionales.

Pues bien, partiendo de que la citada resolución indica expresamente en su Considerando primero que “según la disposición adicional tercera del RD 743/2003, de 20 de junio, por el que se regula la prueba de acceso a la universidad para mayores de veinticinco años (*BOE de 4 de julio*), la superación de la prueba de acceso no equivale,



a ningún efecto, a la posesión de titulación académica alguna”, había de estarse a los pronunciamientos judiciales emitidos sobre el asunto, los cuales avalaban el criterio sostenido por la Consejería de Sanidad.

La STSJ de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, de 28 de febrero de 2001 (FJ 2º), consideró que las pruebas de acceso a la universidad para mayores de 25 años no tenían el carácter de una titulación académica y, por lo tanto, no podían ser consideradas un mérito a los efectos previstos en las bases del proceso selectivo en aplicación de la entonces vigente Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 26 de mayo de 1971, en la cual se establecía que “la superación de las pruebas de acceso a la Universidad y el certificado de asistencia a los cursos de orientación e iniciación solo faculta para efectuar la matrícula como alumno del centro elegido y no equivale, a ningún otro efecto, a la posesión de titulación académica alguna”. La sentencia, en su fundamento jurídico tercero, avala la legalidad de la Orden, indicando que el art. 36.3 de la Ley General de Educación concibe las pruebas para mayores de 25 años como una forma de acceso a la universidad, pero no como una titulación académica.

Bajo otra perspectiva, la STSJ del Principado de Asturias de 17 de enero de 2003 (FJ 6º) ha valorado que “evidentemente no es lo mismo el esfuerzo y dedicación durante años para la obtención del título de Bachiller que la superación de unas pruebas de acceso a la Universidad” y, por lo tanto, concluye que la superación de estas pruebas no constituye un certificado de equivalencia al título de bachiller.

Finalmente, se citó la STSJ de Andalucía, Granada, de 14 de noviembre de 2011, que anuló la relación definitiva de aprobados de la convocatoria para el ingreso en el cuerpo auxiliar administrativo de la Junta de Andalucía, por considerar que no podía tenerse en cuenta como mérito susceptible de valoración el curso de acceso a la universidad para mayores de 25 años como equivalente al título de bachiller en el apartado del baremo correspondiente a titulación académica de igual o superior nivel y distinta a la alegada para el ingreso en el cuerpo.

Así pues, los pronunciamientos judiciales citados nos llevaron a concluir que la superación de la prueba de acceso a la universidad para mayores de 25 años debía ser tenida en cuenta a los efectos de resolver que el aspirante cumple los requisitos de acceso a las plazas públicas convocadas, ya que el art. 4.3 de la Orden EDU/1603/2009, de 10 de junio, reconoce la equivalencia, como antes indicamos, en lo concerniente al acceso a empleos públicos y privados.

Sin embargo, por lo que se refiere a la baremación como mérito, tal opción, no resultaba procedente, puesto que la superación de la prueba de acceso a la universidad para mayores de 25 años no equivale, a ningún efecto, a la posesión de titulación académica alguna.

En definitiva, el aspirante solamente hubiera podido ver otorgado el punto adicional requerido en el caso de que la Consejería de Sanidad hubiese contemplado explícitamente la superación de la prueba de acceso a la universidad para mayores de 25 años en el baremo de méritos de la convocatoria.

3.2. Convocatorias de promoción interna temporal

En el expediente **20111972** se hacía alusión a la práctica total ausencia de convocatorias en los últimos cuatro años, por el sistema de promoción interna temporal, de plazas de enfermería en el Hospital “Virgen de la Concha” de Zamora.



Según manifestaciones del autor de la queja, esta circunstancia es sustancialmente distinta a la que ocurre en otros hospitales adscritos al Servicio de Salud de Castilla y León, donde se realizan varias convocatorias al año, puesto que la categoría de enfermería genera muchas vacantes, debidas a jubilaciones, traslados, etc.

En atención a nuestra petición de información se facilitó el pertinente informe junto al cual se adjuntaban los datos requeridos respecto a las plazas de enfermería convocadas por el sistema de promoción interna temporal en los hospitales de Castilla y León en los últimos cuatro años y a las plazas cubiertas en el Hospital “Virgen de la Concha”, también en los últimos cuatro años por el citado sistema.

Las dos principales conclusiones que se extrajeron de los datos facilitados fueron las siguientes:

Primera. En cuanto a las plazas de enfermería, se habían convocado plazas bajo la modalidad de promoción interna temporal en todos los hospitales, a excepción de aquellos en los que no se presentaron solicitudes (Hospital “Santos Reyes” de Aranda de Duero y Hospital de Medina del Campo).

Segunda. Por lo que se refiere a las promociones internas temporales en el Hospital “Virgen de la Concha”, éstas afectaron a diversas categorías, además de la de enfermería de fecha 26 de enero de 2010 (matrona, fisioterapeuta, técnico especialista de laboratorio, técnico especialista rayos, gestión de la función administrativa, técnico de grado medio, administrativo y técnico especialista de riesgos laborales).

Asimismo, se informó, por un lado, que los criterios seguidos por el Complejo Asistencial “Virgen de la Concha” de Zamora a fin de determinar las plazas y categorías que son cubiertas por el sistema de promoción interna temporal eran los que se recogen en el art. 45 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León y, en consecuencia, se procedía a cubrir las vacantes con las listas de trabajadores que solicitan optar a cubrir puestos en promoción interna temporal y, por otro lado, que los méritos para establecer el orden de los trabajadores en las listas eran objeto de negociación con los sindicatos en cada centro e institución.

Finalmente, se manifiesta en el informe que *“la dirección del Complejo Asistencial de Zamora no tiene previsto cubrir con el sistema de promoción interna temporal plazas de enfermería en el Hospital Virgen de la Concha, al no tener constancia de solicitudes para formar la lista de trabajadores interesados en optar a la promoción interna temporal”*.

A la vista de lo informado, hay que partir de lo establecido en el art. 45.1 y 2 de la citada Ley 2/2007, donde se establece lo siguiente:

“1. Por necesidades del servicio y con ocasión de vacante o ausencia del titular con derecho a reserva de puesto, el personal estatutario fijo con nombramiento en propiedad en la misma institución, podrá desempeñar temporalmente y con carácter voluntario una plaza de otra categoría del mismo nivel de titulación o de nivel superior, siempre que ostente la titulación correspondiente.

2. El procedimiento que regule la promoción interna temporal se negociará en el ámbito de la Mesa Sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas”.

Del precepto legal citado y del desarrollo normativo llevado a cabo en el art. 37 y siguientes del Decreto 8/2011, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de



selección y determinadas formas de provisión de plazas y puestos de trabajo de personal estatutario en centros e instituciones sanitarias dependientes de la Gerencia Regional de Salud, hay que extraer como principal conclusión que la provisión de plazas mediante promoción interna temporal tiene un carácter discrecional para la Administración y requiere la aprobación de la correspondiente convocatoria, previa negociación con los representantes de los empleados públicos en cada centro o institución sanitaria.

Sentado lo anterior, el problema en el caso que nos ocupa se centra en la contradicción existente entre lo manifestado en el informe remitido por la Consejería de Sanidad, donde se afirma que el Complejo Asistencial de Zamora no tiene previsto convocar plazas de enfermería para su provisión por el sistema de promoción interna temporal al no tener constancia de solicitudes y lo afirmado por el autor de la queja en el sentido de que sí se han presentado dichas solicitudes.

Así pues, a tenor del contenido del informe remitido en respuesta a nuestro requerimiento de información, cabe deducir que el Complejo Asistencial, aplicando el art. 45 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, procedería a convocar (o, cuando menos, valoraría la procedencia de convocar) un proceso de promoción interna temporal para la provisión de plazas de enfermería, caso de que existiesen solicitudes al respecto.

Pues bien, examinada la documentación aportada por el autor de la queja, se constata que al menos un interesado (personal estatutario fijo del Hospital "Virgen de la Concha", con plaza en propiedad en la categoría de técnico especialista en radiodiagnóstico y titulación de diplomado universitario en enfermería) ha solicitado en fecha 20 de septiembre de 2010 a la gerencia y a la dirección del Hospital que se sopesa y debata la posibilidad de convocar plazas de enfermería mediante promoción interna temporal, teniendo en cuenta que solamente se ha ofertado una plaza en los últimos años, lo cual, a juicio del interesado, parece escaso a tenor del número de jubilaciones, traslados y otras causas que provocan vacantes susceptibles de cubrir por el citado sistema. Hay que destacar que si bien las citadas solicitudes no tienen diligencia electrónica de registro de entrada, ambas tienen sello de registro en el que se indica la fecha y la referencia «Gerencia de Atención Especializada "Hospital Virgen de la Concha" Zamora, Registro General».

Sin perjuicio de la opción del empleado público de reiterar su solicitud y actualizar su interés, puesto que han transcurrido más de dieciséis meses desde su anterior petición sin que ésta haya sido atendida, lo cierto es que, al contrario de lo informado por la Consejería de Sanidad, consta el interés de un trabajador que parece cumplir todos los requisitos para desempeñar plazas de enfermería en promoción interna temporal, interés que justificaría, caso de existir vacantes, la correspondiente convocatoria.

Por último, cabe señalar que los datos facilitados junto al informe, tanto los referentes a las plazas de enfermería convocadas por el sistema de promoción interna temporal en los hospitales de Castilla y León, como los relativos a las promociones internas temporales en el Hospital "Virgen de la Concha" de Zamora motivarían adecuadamente la convocatoria solicitada en el escrito de queja.

En virtud de todo lo expuesto, formulamos a la Consejería de Sanidad esta resolución:

«Que se proceda por la dirección y la gerencia del Complejo Asistencial de Zamora a constatar la presentación en fecha 20 de septiembre de 2010 de una solicitud por (...) personal estatutario fijo del Hospital "Virgen de la Concha", con plaza en propiedad



en la categoría de técnico especialista en radiodiagnóstico y titulación de diplomado universitario en enfermería, por la que requiere que se sopesa y debata la posibilidad de convocar plazas de enfermería mediante promoción interna temporal, teniendo en cuenta que solamente se ha ofertado una plaza en los últimos años.

En caso afirmativo y en el supuesto de que existan vacantes de la categoría de enfermería para su cobertura y las necesidades del servicio así lo justifiquen, se requiere, siguiendo el criterio expuesto en el informe, que se proceda a cubrir los puestos correspondientes en promoción interna temporal, negociando los méritos para establecer el orden de los trabajadores en las listas con los representantes de los empleados públicos en el centro».

La Consejería de Sanidad aceptó la resolución y puso de manifiesto lo siguiente:

“Primero: La Dirección del Complejo Asistencial de Zamora ha constatado que con fecha 20 de septiembre de 2010 se recibió una solicitud de (...), personal estatutario fijo del Complejo Asistencial de Zamora, con plaza en propiedad de técnico especialista en radiodiagnóstico y titulación de diplomado universitario en enfermería, requiriendo una plaza de enfermería mediante promoción interna temporal.

Segundo: Se acepta la recomendación efectuada, y se instará al director gerente del citado Complejo Asistencial a que en los supuestos que exista necesidad de cubrir plazas de la categoría de enfermería y existan solicitudes por parte de trabajadores del centro para ocuparlas por promoción interna temporal, se proceda a efectuar la correspondiente convocatoria, fijando en sus bases los requisitos y condiciones para su cobertura por el citado sistema”.

En el expediente **20120412** se aludía a la convocatoria de promoción profesional (promoción interna temporal), de fecha 25 de noviembre de 2010, para el personal estatutario de gestión y servicios del Hospital Universitario de Salamanca, en lo concerniente a la categoría de administrativo, Grupo C1.

Según manifestaciones del autor de la queja, dicha convocatoria, en la que había resultado excluido un auxiliar administrativo, vulnera la legalidad, en tanto que el empleado público, que poseía la titulación de bachiller elemental y poseía más de 38 años de antigüedad en su puesto de trabajo, reunía los requisitos establecidos para acceder a las plazas de personal estatutario fijo de la categoría de administrativo y fue admitido en el proceso selectivo convocado por Orden SAN/1068/2008, de 13 de junio.

En atención a nuestra petición de información se remitió el pertinente informe de la Consejería de Sanidad en el cual se hacía constar que el criterio seguido por la Gerencia Regional de Salud respecto a la exigencia de titulación a los aspirantes a desempeñar plazas de la categoría de administrativo mediante promoción interna temporal es el de distinguir la promoción interna, como un sistema de selección para el acceso a la provisión de plazas de personal estatutario fijo -en cuyo caso no se exigirá el requisito de titulación- de la promoción interna temporal, entendida como la posibilidad de desempeño temporal de funciones correspondientes a nombramientos de una categoría del mismo nivel de titulación o de nivel superior, siempre que el interesado ostente la titulación de que se trate y sin que se contemple la sustitución de la titulación requerida por años de prestación de servicios.

Asimismo, en el informe se ponía de manifiesto que las normas de promoción interna se articulan en las distintas instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud, en virtud



de acuerdos suscritos con las organizaciones sindicales y que, en concreto, el documento de promoción interna temporal de los trabajadores del Hospital Universitario de Salamanca de 12 de mayo de 2009 y su anexo de 22 de junio de 2010 atienden a lo establecido en el art. 45 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.

Por otra parte, se indicaba que la Gerencia Regional de Salud tenía la intención de articular unas bases comunes para regular la promoción interna temporal que garantizaran la homogeneización del procedimiento en todos los centros e instituciones sanitarias del Sistema de Salud de Castilla y León.

A la vista de lo informado, se significó que el objeto de nuestra resolución no radicaba en la valoración de las figuras jurídicas de la promoción interna y de la promoción interna temporal, cuyo alcance y contenido es convenientemente desarrollado en la resolución de la Gerencia de Atención Especializada de Salamanca por la que se desestima la reclamación interpuesta por el auxiliar administrativo citado por el autor de la queja, sino en poner de manifiesto cómo la interpretación literal de la exigencia de titulación requerida en el mencionado art. 45 de la Ley 2/2007 supone un patente perjuicio para aquellos empleados públicos que, interesados en el desempeño por promoción interna temporal de un puesto de la categoría de administrativo, poseen la titulación del grupo inmediatamente inferior y han prestado más de cinco años de servicios en la categoría de origen.

En efecto, si las convocatorias para el acceso a la condición de personal estatutario fijo para plazas de administrativo establecen como requisito de los aspirantes del turno de promoción interna (base segunda 2.2 c) la posesión de la titulación requerida o, alternativamente, acreditar la prestación de servicios 5 años en la categoría de origen y estar en posesión del título de graduado escolar, resulta paradójico que, atendiendo a una interpretación literal de la ley, dicha exigencia de titulación sea distinta -en perjuicio de los aspirantes que cumplen los requisitos para el acceso al mismo puesto de trabajo fijo- cuando se trata de la oferta de puestos de trabajo en promoción interna temporal.

Dicho de otra manera, parece razonable pensar que los requisitos de titulación exigidos a los interesados para participar en los procesos selectivos para el acceso a puestos de trabajo de personal estatutario fijo deben ser los mismos que los contemplados para las ofertas de plazas de la misma categoría en promoción interna temporal, línea argumental la expuesta que viene contenida en el art. 5 del Decreto 5/2010, de 4 de febrero, por el que se regula la Gestión de las Bolsas de Empleo derivadas de los procesos selectivos para el ingreso en las Categorías y Especialidades de Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, donde se establece que "para el acceso a la bolsa de empleo los candidatos deberán reunir los mismos requisitos de titulación y demás condiciones exigidas para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en las bases de las correspondientes convocatorias".

En definitiva, considerando que las diversificaciones normativas son conformes con la igualdad cuando cabe discernir en ellas una finalidad no contradictoria con la Constitución Española y cuando la diferencia de criterio muestra una estructura coherente, en términos de razonable proporcionalidad con el fin perseguido (STC 209/1988, de 10 de noviembre), el criterio de interpretación literal de la norma seguido por la Gerencia de Atención Especializada de Salamanca genera un supuesto de hecho, en el cual sin motivación adecuada, se limita el derecho del personal estatutario fijo de la categoría auxiliar administrativo al desempeño



mediante promoción interna temporal de plazas de la categoría de administrativo, cuando cumple los requisitos para participar en los procesos selectivos para el acceso, mediante promoción interna, a plazas de la misma categoría con carácter fijo.

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

“Que, en aplicación del principio de no discriminación, se dicten por la Gerencia Regional de Salud las oportunas instrucciones a fin de que el personal estatutario fijo de la categoría auxiliar administrativo que cumpla los requisitos de titulación y demás condiciones exigidas para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en las bases de las convocatorias para las plazas de la categoría Administrativo pueda participar en las convocatorias de promoción interna temporal correspondientes a dicha categoría”.

La Consejería de Sanidad contestó a la resolución, significando que *“la Gerencia Regional de Salud tiene la intención de articular unas bases comunes para regular la promoción interna temporal que garanticen la homogeneización del procedimiento en todos los centros e instituciones del Sistema de Salud de Castilla y León. Estas bases comunes se plantearán en las negociaciones que se lleven a cabo en el ámbito de la mesa sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas”.*

3.3. Listas cero de enfermería de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León

En el expediente **20121545** se hacía alusión a las denominadas “listas cero” de la categoría de enfermería de la Gerencia Regional de Salud, constituidas conforme a lo establecido en el art. 6 de la Orden SAN/398/2010, de 23 de marzo, por la que se establece el procedimiento de funcionamiento de las bolsas de empleo para la selección del personal estatutario temporal del Servicio de Salud de Castilla y León.

Según manifestaciones del reclamante, las listas cero vigentes han tardado casi un año en ser publicadas y, además, atentarían contra el principio de igualdad, dado que aunque la mayoría de las unidades de registro abren a las 9, algunas lo hacen a las 8, de tal manera que los interesados que han presentado sus solicitudes en estos últimos registros ocupan los primeros lugares.

En atención a nuestras peticiones de información se remitieron dos informes de la Consejería de Sanidad en los cuales, como cuestiones más destacables, se hacía constar lo siguiente:

Primero. Que el número de reclamaciones presentadas por la gestión de las listas cero de la bolsa temporal de empleo de enfermería de la Gerencia Regional de Salud ha sido de 37 y no plantean cuestiones concretas, sino una disconformidad genérica con el procedimiento.

Segundo. El art. 6 de la Orden SAN/398/2010, de 23 de marzo, regulador de las listas cero, contempla que los llamamientos se efectuarán según el orden que los aspirantes ocupen en las mismas, en función de la fecha y hora de registro de entrada de las solicitudes que se presenten en cualquiera de los registros establecidos en el art. 38 LRJPAC.



Tercero. Con fecha 16 de diciembre de 2010 se publicó en el *BOCYL* la Orden ADM/1688/2010, de 24 de noviembre, por la que se hace pública la relación de las unidades en las que se realiza la función de registro, su ubicación y horario de funcionamiento.

Cuarto. No existe en la actualidad ninguna previsión de convocatoria de procesos selectivos de personal estatutario en la categoría de enfermería correspondiente a las ofertas de empleo público de 2010 y 2011.

Quinto. Se están analizando diversas opciones tendentes a realizar una modificación de la normativa reguladora de las listas cero.

A la vista de lo informado, se realizaron las siguientes consideraciones:

Primera. Desde el punto de vista de la estricta legalidad, debe de admitirse que la gestión de la lista cero resulta ajustada a la legalidad. En efecto, la gestión llevada a cabo por la Gerencia Regional de Salud ha atendido al precepto regulador y, asimismo, en lo concerniente al diverso horario de las unidades de registro en el ámbito de la Comunidad Autónoma, tampoco cabe concluir irregularidad alguna en tanto que dichos horarios han sido objeto de debida publicidad para los ciudadanos.

Segunda. Sentado lo anterior, lo cierto es que el sistema contemplado en el art. 6 de la Orden SAN/398/2010, de 23 de marzo, que establece la fecha y hora de registro de entrada de las solicitudes como criterio único para la fijación del orden de los interesados, no parece constituir el sistema más adecuado desde el punto de vista de los principios constitucionales de mérito y capacidad a la hora de determinar quiénes son los más aspirantes más idóneos para el desempeño del puesto de trabajo.

Esta apreciación se hace más palpable a tenor de los datos facilitados por la Consejería de Sanidad, en virtud de los cuales se constata que el primer día de presentación de solicitudes (el día 21 de julio de 2011) el número de instancias, en todas y cada una de las áreas de salud, se elevó a centenares, oscilando entre las 348 de Soria, como mínimo, y las 897 de Valladolid Este, como máximo.

En este orden de cosas, parece razonable pensar que el criterio riguroso de registro de entrada de las solicitudes no es el sistema más adecuado para decidir los aspirantes más aptos y, en consecuencia, sería necesario establecer algún otro criterio (por ejemplo, experiencia profesional, currículum académico o acciones formativas) en virtud del cual la Administración esté en condiciones de baremar a los aspirantes y establecer un orden de prelación en el cual se otorgue preferencia a los aspirantes que obtengan mayor puntuación con arreglo al baremo que se determine.

Tercera. Según se desprende del informe emitido en fecha 15 de noviembre de 2012 por la Consejería de Sanidad, se estarían analizando diversas opciones a fin de modificar la gestión de las listas cero.

Tal modificación sería plenamente recomendable, por dos motivos: En primer lugar, por el presumible largo periodo de tiempo durante el cual la vigente lista cero de enfermería estará en vigor, dada la falta de previsiones acerca de las convocatorias de los procesos selectivos pendientes de las ofertas de empleo público de 2010 y 2011. Y, en segundo lugar, por el elevadísimo número de integrantes de las listas cero de las diversas áreas de salud que ocupan su lugar correspondiente en la lista por una cuestión tan ajena a los principios constitucionales de mérito y capacidad como la hora de registro de entrada de una solicitud.



Quizás la alternativa más adecuada sería la apertura de un plazo abierto y permanente de inscripción de solicitudes en el cual, estableciendo una fecha anual de referencia, los aspirantes, en cualquier momento, podrían aportar nuevos méritos o solicitar la modificación de las condiciones de la inscripción existente (así ocurre en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Principado de Asturias, Madrid, Murcia y Melilla).

Cuarta. En conclusión, estando fuera de duda que siempre deben prevalecer los datos de la última convocatoria de oposiciones a la hora de elaborar las bolsas de empleo, igualmente es indudable que la gestión de las listas cero, en aquellos casos en que se haya producido el agotamiento de la lista ordinaria, debe tener en cuenta los méritos de los aspirantes a fin de establecer un orden de prelación que garantice el cumplimiento de los principios constitucionales de acceso al empleo público.

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

“Que, previa negociación en mesa sectorial, se proceda a modificar el art. 6 de la Orden SAN/398/2010, de 23 de marzo, por la que se establece el procedimiento de funcionamiento de las bolsas de empleo para la selección del personal estatutario temporal del Servicio de Salud de Castilla y León, a fin de garantizar una mayor adecuación de las listas cero a los principios constitucionales de mérito y capacidad”.

En la fecha de cierre del Informe no constaba la respuesta de la Consejería de Sanidad a nuestra Sugerencia.

3.4. Solicitud de cambio de puesto de trabajo por motivos de salud

En el expediente **20120887** se denunciaba la falta de respuesta por parte de la Diputación provincial de Salamanca a las diversas solicitudes de cambio de puesto de trabajo por motivos de salud que desde el año 2009 viene presentando un funcionario, con la categoría de empleado de servicio.

Según manifestaciones del autor de la queja, a pesar de que las citadas solicitudes habían sido tramitadas conforme a lo establecido en el acuerdo marco y que el interesado disponía de un informe médico en el cual consta que procedería valorar el cambio de puesto de trabajo, la citada Diputación provincial ni ha adjudicado otro puesto de trabajo al empleado público, ni tan siquiera ha adaptado el puesto que ocupa en la actualidad.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información a la Diputación de Salamanca hasta en cuatro ocasiones en relación con las cuestiones planteadas en la queja, sin que conste en nuestro poder respuesta alguna a nuestros requerimientos.

Ante lo expuesto, se destacó muy negativamente el hecho de que esa Diputación no nos hubiera remitido ningún tipo de información sobre esta cuestión a pesar de los diversos requerimientos efectuados, por lo que desconocemos su opinión sobre la cuestión planteada.

Sin perjuicio de lo anterior, lamentando la ausencia de la obligatoria y necesaria colaboración por parte de la Diputación provincial de Salamanca, se procedió, considerando los hechos expuestos en la queja y no desvirtuados de cualquier otro modo, a poner de manifiesto la argumentación jurídica en la que se basaba nuestra resolución.



Así pues, a la vista de la documentación aportada por el reclamante, el objeto de la resolución se centró en valorar si la Diputación provincial había dado cumplimiento a la normativa de prevención de riesgos laborales en el caso particular del empleado público citado en el escrito de queja y, en concreto, a los informes que consideran al funcionario apto con restricciones laborales para realizar su trabajo habitual.

Con relación a lo expuesto, habiéndose formulado con anterioridad una resolución a la misma Diputación provincial en el expediente de queja **20091181** sobre la misma problemática, nos remitimos a la fundamentación jurídica desarrollada en su momento, la cual se formuló en los siguientes términos:

“Por citar algún ejemplo, la Sentencia de 22 de abril de 2008 del TSJ de Madrid ha reconocido el derecho del recurrente a ser trasladado, en atención a sus circunstancias de salud, sin que quepa alegar, como hizo la Administración en su denegación, que no cumple las aptitudes físicas para ello, pues ocupa un puesto similar al solicitado. Esta Sentencia parte de la premisa de que es claro que la Administración, que no discute la patología del empleado público (patología que si bien no le impide desempeñar sus actividades profesionales, sí que le produce una serie de limitaciones), dispone de mecanismos en la provisión de puestos de trabajo para poder atender, por razones de salud laboral, a las necesidades de sus empleados afectados por minusvalías o discapacidades.

La sentencia precisa que el concepto de las llamadas “condiciones de aptitud”, cuya falta podrá dar lugar a una serie de consecuencias -incluida la declaración de incapacidad-, no puede servir de fundamento para negar un traslado solicitado al amparo del art. 20.1 h) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y determina la aplicabilidad de la normativa de prevención de riesgos laborales al caso, reconociendo tanto el derecho de los trabajadores a la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo como el correlativo deber del empresario de adoptar las medidas preventivas y de protección que sean necesarias.

Por otro lado, la Sentencia del TSJ de Madrid de 24 de octubre de 2008, en similares términos, ha valorado que la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, también aplicable en las relaciones de carácter administrativo o estatutario de las administraciones públicas, reconoce el derecho de los trabajadores a una protección en materia de seguridad y salud en el trabajo y del que deriva el deber del empresario, en esa garantía de salud de los trabajadores, de adaptar el trabajo a la persona, adoptando las medidas preventivas y de protección que sean necesarias.”

En el caso concreto que nos ocupa, y ante la falta de respuesta por la Diputación a los reiterados requerimientos de información practicados, la documentación facilitada por el autor de la queja denota que las medidas propuestas en el informe emitido por el servicio de prevención de riesgos laborales respecto al funcionario (...) no parecen haber sido llevadas a efecto, puesto que ni se ha estimado su solicitud de traslado de puesto de trabajo, ni, al parecer, se han adoptado las medidas oportunas para garantizar que el citado empleado público realice labores dentro de su puesto que no impliquen un menoscabo para su salud.

Por lo tanto, de la información facilitada por el reclamante se desprende que la Diputación provincial de Salamanca no ha dado debido cumplimiento al informe emitido acerca de los condicionantes de prevención de riesgos laborales que deben acompañar al desempeño del puesto de trabajo por el funcionario.



Finalmente, se recordó a la Diputación mencionada que el art. 42.1 LRJPAC contempla la obligación de resolución expresa en todos los procedimientos y establece el sistema de recursos con la finalidad de reforzar las garantías jurídicas de los ciudadanos frente a la actuación de la Administración. Así pues, la obligación de resolver constituye un deber de la Administración, quien ha de fundamentar su voluntad, expresada en el acto administrativo, de resolver en el sentido que se estime oportuno conforme a derecho, dando a conocer el porqué motivado de la decisión y constituyendo una garantía del ciudadano para el ejercicio de su defensa.

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

“Que en atención al deber de los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo contemplado en el art. 40.2 de la Constitución Española, se adopten cuantas medidas sean pertinentes para garantizar el cumplimiento íntegro de las prescripciones contenidas en el informe emitido acerca de los condicionantes en materia de prevención de riesgos laborales que deben acompañar al desempeño de su puesto de trabajo por el funcionario (...).

Que, vistos los informes médicos del empleado público antes citado, se proceda a estimar su solicitud de cambio de puesto de trabajo, siempre y cuando exista puesto de trabajo vacante en el ámbito de esa Diputación provincial adecuado a su estado de salud”.

En la fecha de cierre del Informe no constaba la respuesta de la Diputación provincial de Salamanca a nuestra resolución.

3.5. Abono de complemento de carrera profesional

En el expediente **20111813** se hacía alusión a los diversos escritos presentados por un administrativo del Hospital universitario de Salamanca, quien posee la condición de personal estatutario fijo de la Gerencia Regional de Salud, mediante los que requiere el abono de las cantidades correspondientes al Grado II de la carrera administrativa que tiene reconocido, en la categoría de auxiliar administrativo de la función administrativa, por resolución del Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León de 29 de mayo de 2008.

Según manifestaciones del autor de la queja, la falta de abono al empleado público del complemento de carrera profesional que tiene reconocido en la categoría de auxiliar administrativo de la función administrativa, en la cual se encuentra en situación de excedencia por prestación de servicios en el sector público desde que superó las oposiciones de la categoría de administrativo, representa una clara discriminación frente a otros auxiliares administrativos en situación de promoción interna temporal a los que sí se están abonando los grados reconocidos.

En atención a nuestra petición de información se remitió el oportuno informe de la Consejería de Sanidad en el cual se hacía constar que en aquellos casos en que el personal no está en activo en la categoría que tiene reconocido el grado, resulta de aplicación lo previsto en el art. 66.3 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, que indica que “el personal estatutario



excedente por prestación de servicios en el sector público no devengará retribuciones, y el tiempo de permanencia en esta situación les será reconocido a efectos de trienios y carrera profesional, en su caso, cuando reingresen al servicio activo”.

Por lo tanto, en este caso, la Consejería estimaba que no procedía el derecho al abono del complemento requerido y que no se podrán percibir las retribuciones de la categoría profesional en la que no se están prestando servicios hasta que se produzca el reingreso al servicio activo en la misma.

Asimismo, la Consejería de Sanidad adjuntó copia del oficio de la Dirección General de Recursos Humanos de la Gerencia Regional de Salud en la que se disponía la necesidad de regularizar la situación del trabajador citado en el escrito de queja, consistente en el abono del complemento de grado I de carrera profesional desde el día 1 de enero de 2007 hasta el día 1 de enero de 2008, fecha en la que se procede al reconocimiento del grado II, grado solicitado encontrándose el empleado público en excedencia respecto de la categoría profesional reconocida y copia de la ficha de haberes del mes de abril de 2010, en la que figura el abono al interesado de la cantidad de 572,64 €, correspondientes al grado I de la categoría de auxiliar administrativo de la función administrativa.

A la vista de la información suministrada, el problema se concreta en determinar si el empleado público tiene derecho a percibir desde el día 1 de enero de 2008 el complemento del grado II de carrera profesional que tiene reconocido en la categoría de auxiliar administrativo, teniendo en cuenta que el empleado público se encuentra en situación administrativa de servicio activo en una categoría distinta a aquella en la que tiene reconocido el grado II.

Dicho de otra manera, se trata de valorar si el interesado, a pesar de tener la condición de excedente, tiene derecho a percibir el complemento reconocido a fin de evitar agravios comparativos con otros empleados públicos en condiciones similares (el personal estatutario que desempeña puestos de trabajo en promoción interna temporal) o si, por el contrario, el criterio seguido por la Gerencia Regional de Salud es conforme a derecho.

Pues bien, siendo indudable que la cuestión reviste una cierta complejidad jurídica, lo cierto es que el único pronunciamiento judicial sobre la materia al que ha podido tener acceso esta institución (STSJCyL de 28 de enero de 2011) ha estimado que los estatutarios excedentes que poseen reconocimiento de grado tienen derecho a percibir el complemento.

Conviene recalcar que la Consejería de Sanidad, a pesar del requerimiento expreso formulado en nuestra petición de información, no nos facilitó sentencia alguna sobre el asunto, lo que nos llevó a concluir, a tenor de la documentación obrante en nuestro poder, que los fundamentos jurídicos contenidos en la mencionada sentencia resultarían de aplicación al presente caso.

En el supuesto enjuiciado, que deriva de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Burgos, de 30 de junio de 2010, la Administración formuló recurso de apelación por entender -al igual que lo que ocurría en el supuesto de la queja- que, encontrándose la recurrente en situación administrativa de excedencia por prestación de servicios en el sector público en otra categoría distinta, no procedería el abono del complemento de grado que fue reconocido.

El fundamento de derecho tercero de la sentencia contiene la argumentación jurídica sobre la controversia suscitada en los siguientes términos:



«Ciertamente, los efectos jurídicos asociados a la situación administrativa de excedencia por prestar servicios en el sector público, recogida en el art. 70.5 de la Ley 2/2007 y en el art. 66 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, son los expuestos por la apelante, y han sido debidamente explicitados en igual sentido en la sentencia apelada, al precisar ésta que el complemento retributivo de carrera profesional no es un complemento asociado a un determinado puesto de trabajo, pero tampoco puede considerarse un complemento personal que acompañe permanentemente al que adquiere un determinado grado de carrera profesional siempre que se encuentre en activo como personal estatutario. El complemento de carrera acompaña al personal estatutario fijo siempre que esté encuadrado en el desempeño de sus funciones en la categoría profesional en la que se le reconoció el grado correspondiente. Cuando se produce un cambio de categoría profesional se pierde el derecho a percibir la retribución correspondiente al complemento de carrera asociado al grado reconocido en otra categoría profesional diferente, de manera que el personal estatutario inicia nuevamente su carrera profesional en esa categoría, que tendrá su reconocimiento individual de acuerdo con la convocatoria que se produzca al efecto, otorgándole el grado correspondiente para derivar de ello el complemento retributivo que resulte de ese grado reconocido.

Ahora bien, el problema surge de la aplicación que de la normativa reguladora de la percepción de tal complemento viene efectuando la Administración demandada, al haberse dictado unas instrucciones, en concreto, las dictadas por la Dirección-Gerencia de la Gerencia Regional de Salud de fecha 12 de abril de 2007, que el juzgador entiende aplicables, al no haberse acreditado que las mismas hayan dejado de aplicarse por haber perdido su eficacia, y conforme a las cuales, “las cuantías correspondientes al complemento de carrera por el grado I reconocido se abonarán por los importes correspondientes a la categoría en la que ha sido reconocido, independientemente que en la actualidad se presten servicios en otra categoría diferente y continuarán percibiéndose hasta que, en su caso, se reconozca el grado correspondiente a la nueva categoría”, entendiéndose el juzgador que tal previsión es más favorable al fomento de la promoción interna al evitar que la misma, cuando suponga un cambio de categoría profesional, suponga para el empleado público la no percepción del complemento de carrera que venía percibiendo en la categoría desde la que promociona una vez que ha acreditado, mediante la obtención del grado correspondiente, un progreso en las funciones y competencias de su categoría, concluyendo por ello que el presente recurso no puede producir otros efectos diferentes de los que hubieran resultado de la aplicación de las referidas instrucciones por el órgano del que procede la actuación administrativa impugnada; conclusión ésta compartida por este Tribunal».

En consecuencia, el Tribunal Superior de Justicia reconoce el derecho del empleado público estatutario excedente a percibir el complemento de carrera por el grado reconocido, empleando el siguiente razonamiento (FJ 4º):

«Pues bien, sin necesidad de entrar a examinar la aparente contradicción que se denuncia, ni la situación concreta en que se encuentra la recurrente, lo cierto es que conforme a la disposición quinta de las Instrucciones de 12 de abril de 2007 “las cuantías correspondientes al complemento de carrera por el grado I reconocido se abonarán por los importes correspondientes a la categoría en la que ha sido reconocido, independientemente que en la actualidad se presten servicios en otra categoría diferente y continuarán percibiéndose hasta que, en su caso, se reconozca el grado correspondiente a la nueva categoría” debiéndose significar que para tal percibo, las citadas instrucciones



de 12-4-07, sólo exigen que le haya sido reconocido y no que además le haya sido abonado el complemento de carrera por el grado I, como sostiene la apelante, por lo que bastando con el reconocimiento y no exigiéndose tal abono, es claro que la no efectividad de éste último, no puede constituir un obstáculo para el reconocimiento del complemento reclamado, máxime cuando obran en autos resoluciones de la Administración demandada aplicando las instrucciones de 12-4-07 estimando los recursos administrativos interpuestos contra las resoluciones que denegaron la percepción del complemento de carrera por encontrarse en excedencia en la categoría en la que se había adquirido el grado correspondiente de carrera profesional, por lo que -como afirma el juzgador de instancia- el criterio mantenido por la propia Administración en la aplicación de la normativa que regula la percepción del complemento de carrera profesional no puede dejar de tenerse en cuenta a la hora de resolver el presente litigio, por lo que habiéndolo entendido así la sentencia apelada, procedente será desestimar el recurso de apelación interpuesto».

La resolución emitida en el expediente se formuló en los siguientes términos:

«Que en seguimiento de los fundamentos de derecho contenidos en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJCyL, Burgos, de 28 de enero de 2011, y desconociéndose la existencia de pronunciamientos judiciales en contrario, se proceda a reconocer al empleado público estatutario fijo (...) el derecho a percibir el complemento de grado II de carrera profesional que tiene reconocido en la categoría de auxiliar administrativo de la función administrativa, con fecha de efectos 1 de enero de 2008 y el complemento de grado III de carrera profesional que tiene reconocido con fecha de efectos 1 de enero de 2009».

La Consejería de Sanidad contestó a la resolución estimando que no veía adecuado seguirla, con la siguiente argumentación:

«En relación con la resolución... referida a "Abono de complemento de carrera profesional a D. (...) Administrativo estatutario del Hospital Universitario de Salamanca", de conformidad con lo establecido en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, y una vez emitido informe por la Gerencia Regional de Salud, esta Consejería de Sanidad refiere:

Primero.- La mencionada resolución dispone que en seguimiento de los Fundamentos de Derecho contenidos en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJCyL, Burgos, de 28 de enero de 2011 se proceda a reconocer al empleado público el derecho a percibir el complemento de grado II de carrera profesional que tiene reconocido en la categoría de auxiliar administrativo de la función administrativa, con fecha de efectos de 1 de enero de 2008, y el complemento del grado III de carrera profesional que tiene reconocido, con fecha de efectos 1 de enero de 2009.

Dicha sentencia analiza la contradicción existente entre lo dispuesto en las Instrucciones de 15 de noviembre de 2006 de la Dirección Gerencia de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León sobre el acceso al grado I de carrera profesional a través del procedimiento extraordinario previsto en el Acuerdo de la mesa sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas de 2 de junio de 2006 y las Instrucciones de la Directora Gerente de la Gerencia Regional de Salud de 12 de abril de 2007.

Las primeras establecen en su base segunda 2.B. "Con respecto a otras situaciones administrativas, pueden solicitar el acceso a la carrera profesional por estar en vía



extraordinaria, cumpliendo con el requisito de la antigüedad, el personal estatutario fijo de la Gerencia Regional de Salud que se encuentre en situación de excedencia por prestar servicios en el sector público sin perjuicio de que los efectos de la carrera se produzcan una vez se efectúe su ingreso al servicio activo”.

Las segundas disponen en su apartado quinto: “las cuantías correspondientes al complemento de carrera por el grado I reconocido se abonarán por los importes correspondientes a la categoría en la que ha sido reconocido, independientemente de que en la actualidad se presten servicios en otra categoría diferente y continuarán percibiéndose hasta que, en su caso, se reconozca el grado correspondiente a la nueva categoría”.

Segundo.- Tanto en el Acuerdo de la mesa sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas de 2 de junio de 2006 como en el Decreto 43/2009, de 2 de julio, por el que se regula la carrera profesional del personal estatutario de los centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla y León, se dispone expresamente que sólo se puede percibir el complemento de carrera correspondiente al último grado que se tuviere reconocido.

Tercero.- De conformidad con lo señalado en el apartado quinto de las Instrucciones de la Directora Gerente de la Gerencia Regional de Salud de 12 de abril de 2007, que se refieren exclusivamente al abono del grado I en situación de excedencia y que el TSJ entiende aplicable en la sentencia mencionada al caso recogido en la misma, desde la Dirección General de Recursos Humanos se emitió oficio con el fin de regularizar la situación del trabajador, consistiendo ésta en el abono del complemento del grado I de carrera profesional.

El hecho de que el trabajador dejara de percibir el complemento correspondiente al grado I se debe al reconocimiento con posterioridad del grado II de carrera profesional en una categoría en la que está en excedencia, por aplicación de lo dispuesto en el Acuerdo y ratificado en el Decreto, de que sólo se puede percibir el complemento de carrera correspondiente al último grado que se tenga reconocido y no haber instrucciones al respecto de grados distintos al grado I».

4. FUNCIÓN PÚBLICA POLICIAL

La última subárea de la función pública viene constituido por la función pública policial, ámbito en el cual fueron presentadas 6 quejas lo que supone un ligero descenso en relación con las 8 del año 2011.

En el año 2012, las quejas de este ámbito de la función pública han tenido como objeto más relevante, reiterando las pretensiones expuestas en el año 2011, la supresión del límite de edad establecido para el ingreso en el cuerpo de agentes de las policías locales.

En este sentido, atendiendo a los más recientes pronunciamientos judiciales sobre la legalidad de los límites de edad establecidos para el ingreso en los cuerpos policiales y ante la necesidad de motivar adecuadamente tales límites, mantenemos el criterio de la necesidad de valorar en el ámbito de la comisión regional de coordinación de policías locales la supresión, o cuando menos la modificación del límite máximo de edad de 33 años establecido en la actualidad para el acceso a plazas de agentes de la policía local en el art. 29.2 b) de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León.



Finalmente, por lo que se refiere a la colaboración de las administraciones en la materia de función pública policial, al igual que en años anteriores, las actuaciones se han desarrollado sin ningún tipo de incidencia significativa.

4.1. Límite máximo de edad de 33 años para tomar parte en las pruebas selectivas de acceso a los Cuerpos de Policía Local

En el expediente **20121058**, en el cual constaba la firma de 92 ciudadanos, se hacía alusión, en similares términos a los expuestos por el promotor de la queja en el expediente **20111188**, a la discriminación que se deriva del límite máximo de edad de 33 años establecido en el art. 29 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Castilla y León, para tomar parte en las pruebas selectivas de acceso en turno libre a la categoría de agente de los cuerpos de policía local.

Según manifestaciones de los firmantes de la queja, dicho límite de edad no tendría motivación suficiente en tanto que el Tribunal Supremo ha eliminado el límite de edad máximo para el acceso a la escala básica de la policía nacional y que diversas comunidades autónomas bien han suprimido el límite de edad, bien han fijado como límite una edad superior a la contemplada en nuestra Comunidad Autónoma.

En este orden de cosas, debe recordarse que con fecha 22 de septiembre de 2011, esta institución ya formuló una resolución sobre la problemática descrita, la cual es objeto de referencia en nuestro Informe del año 2011 y fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en los siguientes términos:

“Que atendiendo a los más recientes pronunciamientos judiciales sobre la legalidad de los límites de edad establecidos para el ingreso en los cuerpos policiales y ante la necesidad de motivar adecuadamente tales límites, se proceda a valorar en el ámbito de la comisión regional de coordinación de policías locales la modificación, o en su caso supresión, del límite máximo de edad de 33 años establecido en la actualidad para el acceso a plazas de agentes de la policía local en el art. 29.2. b) de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León”.

En seguimiento del compromiso de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, solicitamos información a la misma acerca de las actuaciones realizadas a fin de suprimir o, en su caso, modificar el límite de edad establecido en el art. 29 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Castilla y León, para tomar parte en las pruebas selectivas de acceso en turno libre a la categoría de agente de los cuerpos de policía local.

Tras las diversas gestiones llevadas a cabo en relación con el asunto, tuvimos conocimiento de que el problema se encontraba en vías de ser resuelto.

En efecto, según nos informó la citada Consejería, la Agencia de Protección Civil en fecha 3 de julio de 2012 se dirigió a las organizaciones sindicales más representativas para que propusieran los vocales que les corresponden en el ámbito de la Comisión Regional de Coordinación de Policías Locales. Asimismo, la Consejería manifestó que una vez que se procediera a la designación de dichos vocales, se fijaría fecha para la convocatoria de la Comisión, en cuyo orden del día se incorporaría la valoración, a efectos de una posible



modificación legislativa, de la modificación o supresión del límite máximo de edad vigente en la actualidad para el acceso a plazas de agentes de la policía local.

En consecuencia, y en tanto la Comisión Regional de Coordinación de Policías Locales llevaba a cabo los trámites conducentes a la reforma del precepto legal objeto de la reclamación, se acordó proceder al archivo de la queja.

4.2. Denegación de solicitudes de permisos por asuntos propios

En el expediente **20121648** se denunciaba la denegación sistemática de las solicitudes de días de permiso por asuntos propios presentadas por los funcionarios de la policía local del Ayuntamiento de Peñaranda de Bracamonte.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos solicitando información relativa a la problemática planteada en la misma al Ayuntamiento de Peñaranda de Bracamonte, sobre los siguientes extremos:

- Indicación del número de solicitudes de días de disfrute de permiso por asuntos particulares presentadas por funcionarios de la policía local durante el año 2012, precisando cuántas han sido desestimadas por necesidades del servicio con base al argumento repetitivo expuesto por el autor de la queja.

- Copia de la resolución del recurso de reposición interpuesto por el funcionario contra la resolución de Alcaldía de fecha 9 de agosto de 2012, por la que se denegó su solicitud de disfrute de un día de permiso por asuntos particulares alegando la existencia de necesidades del servicio.

- Copia de la respuesta emitida por el Ayuntamiento a la reclamación presentada por el representante sindical de los trabajadores de la Corporación municipal, acerca de la problemática expuesta en el escrito de queja.

- Previsiones existentes acerca de la modificación o ampliación de la plantilla de funcionarios de la policía municipal.

- Si las plazas de agente de la policía local contempladas en la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento están ocupadas en su totalidad.

- Si el asunto objeto de la queja había sido objeto de procedimiento judicial contra el Ayuntamiento de Peñaranda de Bracamonte.

Del informe elaborado al respecto por el Ayuntamiento de Peñaranda de Bracamonte conviene destacar los siguientes puntos:

Primero. Se facilita la totalidad de la información relativa a las solicitudes de días de disfrute por asuntos particulares presentadas por los funcionarios de la policía local durante el año 2012, de conformidad al informe emitido por el jefe de la policía local.

Segundo. Que desde el día 21 de marzo hasta el 31 del mismo mes de 2012, se reciben diez solicitudes de permiso por asuntos particulares, de seis policías diferentes, todas ellas en fechas en las que es sabido por todos los miembros de la policía local, que no pueden concederse al haber únicamente dos policías por turno y en la mayoría de ellas solo turno de mañana y tarde, solicitudes efectuadas todas ellas coincidiendo en el tiempo, concretamente desde el día 6 al 20 de marzo. Los solicitantes conocen la imposibilidad del



reconocimiento de estos permisos, sin embargo mantienen las solicitudes, aún a sabiendas de que saben que se van a denegar debido al entorpecimiento para las necesidades del servicio a la vista del cuadrante anual.

Tercero. El Ayuntamiento, debido al plan de ajuste y a las políticas de contención del gasto se ve imposibilitado a soportar un incremento retributivo por el pago de las horas extraordinarias a los agentes que excedan su jornada por la sustitución de otro agente que solicite un día de asuntos particulares cuando el cuadrante anual no se lo permite.

Cuarto. No existe respuesta a la reclamación presentada por el representante sindical, aunque sí existe resolución al recurso de reposición formulado por el mismo en cuanto a la denegación de un día solicitado por asuntos particulares.

Quinto. No se prevé ninguna modificación en cuanto a la plantilla de funcionarios de la policía local.

Sexto. Las plazas de agentes de policía local que figuran en la plantilla de personal están todas ocupadas.

Séptimo. No existe procedimiento judicial contra este Ayuntamiento en cuanto al objeto de la queja.

Analizada la documentación obrante en nuestro poder en relación con la problemática que constituía el objeto de la queja, así como el contenido de la normativa aplicable, consideramos que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación administrativa objeto de la reclamación.

A continuación procedemos a poner de manifiesto la argumentación jurídica que fundamentó nuestra decisión.

En el escrito de queja se denunciaba la supuesta vulneración por el Ayuntamiento de Peñaranda de Bracamonte del régimen de disfrute por los funcionarios de la policía local del permiso por asuntos particulares reconocido en el art. 48.1 k) LEBEP.

Según manifestaba el autor de la queja, el Ayuntamiento incurre en desviación de poder, en cuanto que numerosas solicitudes de permisos por asuntos particulares han sido denegadas, alegando de forma única y repetitiva *“necesidades del servicio, en esa fecha, al suponer un quebranto y entorpecimiento indudable para el mismo, según el criterio marcado en el cuadrante anual”*.

Pues bien, según se desprende del informe del Ayuntamiento de Peñaranda de Bracamonte, todos y cada uno de los permisos denegados a los funcionarios policiales encuentran una motivación singular e individualizada, junto a lo cual ha de tenerse en cuenta que en modo alguno cabe concluir que la denegación de las solicitudes tiene carácter sistemático o general.

En este sentido, conviene destacar que los motivos expuestos por el Ayuntamiento para desestimar algunas de las solicitudes de permiso por asuntos propios (en particular, la concentración de solicitudes en el periodo 21/3/2012 a 31/3/2012) constituyen, a nuestro juicio, justificación plena de sus resoluciones.

Igualmente, ante la normativa aplicable en materia de función pública y dada la situación económica de las administraciones públicas, consideramos que no cabía reprochar la actuación del Ayuntamiento en tanto que, por un lado, la concesión de días de permiso



por asuntos particulares -además de las necesidades del servicio- debe tener presente el gasto que conllevaría la sustitución del agente que está de permiso y, por otro lado, en la actualidad no resulta exigible al Ayuntamiento que proceda a modificar la plantilla de la policía local, máxime cuando todas las plazas de agentes están ocupadas.

Diversos pronunciamientos judiciales, con diversas argumentaciones jurídicas, han avalado las resoluciones de las administraciones públicas denegando solicitudes de los empleados públicos de permiso por asuntos propios con base en las necesidades del servicio.

La STS de 15 de octubre de 2003 ha estimado que la concesión del permiso al actor en anteriores ocasiones no tiene por qué implicar la nulidad de la resolución impugnada, siempre y cuando se proporcione una motivación bastante.

En este sentido, la sentencia precisa que, siendo las necesidades del servicio las que determinan la decisión a adoptar, no puede aceptarse la idea de que las situaciones sean siempre similares y, por tanto, el criterio deba ser el mismo con ocasión de cada permiso solicitado, siendo evidente que la situación del servicio puede variar de unos casos a otros y hacer aconsejable o no acceder a lo solicitado, de suerte que el permiso para asuntos propios obtenido en un momento determinado no puede jugar como un precedente que vincule a la Administración a concederlo cada vez que dicho permiso sea solicitado.

La STSJ de Castilla La Mancha de 2 de septiembre de 1999 valoró que la concesión de los permisos por asuntos propios viene condicionada a las necesidades del servicio, cuya valoración es de la absoluta discrecionalidad de la Administración, tanto técnica como derivada de criterios de oportunidad, atendiendo particularmente a las circunstancias del caso.

En el caso enjuiciado, la resolución impugnada expresaba con claridad que la concesión de la licencia no permitiría cubrir las necesidades del servicio (se trataba de un permiso para los meses de julio y agosto, en los cuales la unidad del interesado se encontraba lógicamente disminuida de personal) y, por lo tanto, procedía desestimar la pretensión del recurrente relativa a la concurrencia de arbitrariedad en el acto administrativo impugnado.

Desde otro punto de vista, la STSJCyL, Valladolid, Sala de lo Social, de 17 de diciembre de 2002, ha concluido que el trabajador (personal laboral del Ayuntamiento de Valladolid) no tiene reconocido el derecho automático a la obtención del permiso por asuntos propios con la mera solicitud, sino que tal derecho está limitado por las necesidades del servicio, las cuales deberán estar justificadas debidamente.

En el supuesto examinado, la Sala entendió que concurría una doble justificación: Por un lado, la ausencia del 38% de la plantilla por periodo vacacional, lo que plantea dificultades para cubrir los servicios encomendados y obligaría a contratar un sustituto con el consiguiente detrimento económico para el Ayuntamiento, que viene obligado a mantener la situación de alta y cotización del trabajador sustituido durante el disfrute del permiso. Y, por otro lado, el hecho de que el trabajador no aduce ninguna razón personal o familiar que permitiera ponderar el beneficio que pudiera reportarle la concesión del permiso en contraposición al evidente inconveniente que ocasiona al servicio.

En última instancia, la STSJ de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, de 27 de junio de 2008, ha reiterado que la concesión o denegación de la licencia para asuntos propios se trata de una decisión discrecional. En el caso concreto enjuiciado, puesto que la licencia estaba



condicionada a las necesidades del servicio, y la discrecionalidad de la administración -a pesar de la escueta fundamentación del inicial acuerdo, corregido durante el trámite del recuso de alzada- se ha aplicado de manera suficientemente motivada, la Sala confirma la legalidad de la resolución desestimatoria por entender que no se ha ocasionado indefensión al empleado público.

Tanto en el caso personal que dio lugar a la queja como en el del resto de funcionarios de la policía local del Ayuntamiento de Peñaranda de Bracamonte los datos facilitados por el Ayuntamiento denotaban que la desestimación de solicitudes de permiso por asuntos propios no tenía un carácter sistemático, sino que obedecía a las necesidades del servicio concretadas en cada caso y en cada fecha para el concreto funcionario policial afectado.

Cuestión distinta sería si el Ayuntamiento procediera a denegar de forma sistemática e inmotivada los días de permiso solicitados por los empleados públicos, como ocurría en el Ayuntamiento de Valencia, el cual negaba permanentemente a un policía municipal el disfrute de permiso por asuntos propios todos los jueves, viernes y sábados del año. Ante esa circunstancia, el Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana formuló una recomendación al Ayuntamiento de Valencia a fin de que determinase anualmente las normas oportunas para evitar que, por mera discrecionalidad administrativa, determinados días de todo el año sean causa esencial para la denegación del disfrute del derecho.

Sin embargo, en el caso puesto en nuestro conocimiento y a tenor de la información remitida por el Ayuntamiento de Peñaranda de Bracamonte, no se ha podido constatar que la limitación del disfrute del permiso por asuntos propios a los miembros de la policía local tenga carácter general, sino que tal limitación, además de estar justificada para cada caso individualmente considerado, encuentra una doble motivación en la concentración de solicitudes en el periodo 21/3/2012 a 31/3/2012 y en las medidas de contención de gasto derivadas de la más reciente normativa en materia económico-presupuestaria, motivo por el cual la actuación administrativa objeto de la queja, a juicio de esta procuraduría no resultaba reprochable.



ÁREA B

RÉGIMEN JURÍDICO DE CORPORACIONES LOCALES, BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES

Expedientes Área	406
Expedientes admitidos	185
Expedientes rechazados	48
Expedientes remitidos a otros organismos	2
Expedientes acumulados	20
Expedientes en otras situaciones	151

1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

En el año 2012 las reclamaciones ciudadanas que se referían a la aplicación del régimen jurídico de las corporaciones locales dieron lugar a la apertura de 152 expedientes, lo cual supone, en términos cuantitativos, una reducción respecto de los registrados en el año anterior en este mismo apartado.

Al igual que en anteriores Informes anuales elaborados por esta procuraduría, se da cuenta del resultado de las quejas recibidas siguiendo la distribución que responde a las distintas materias en las que se ha desplegado la actuación de los entes locales: el ejercicio de su potestad expropiatoria, la determinación de responsabilidad patrimonial, los contratos celebrados por entes locales, la ejecución de obras públicas, las cuestiones relativas a su estructura organizativa y de funcionamiento, las relacionadas con los derechos de los ciudadanos a la información y participación y, por último, alguna otra cuestión no incluida en ninguno de los apartados precedentes.

La reducción de quejas con respecto al ejercicio anterior se ha observado sobre todo en las reclamaciones que planteaban supuestos sobre responsabilidad patrimonial, disconformidad con proyectos y obras públicas y sobre el régimen y funcionamiento de las administraciones locales, también aunque en menor medida se han reducido las quejas sobre contratación administrativa.

Se ha mantenido, sin embargo, la cifra de reclamaciones registradas en materia de expropiación forzosa e información y participación ciudadana.

A lo largo del año 2012 esta procuraduría ha tramitado un total de 213 expedientes, concluyendo las actuaciones en 139, de los cuales 74 correspondían al ejercicio actual, habiéndose iniciado los demás en ejercicios anteriores, 2 en el año 2010 y 59 en 2011.

A fecha de cierre del ejercicio continuaba la tramitación de 74 reclamaciones, pendientes de completar o analizar la información requerida por esta institución, bien del promotor del expediente, bien de la Administración cuya actuación se había cuestionado.



Entre las causas por las cuales las quejas recibidas en el periodo anual al que se refiere este Informe no dieron lugar al inicio de gestiones de información, se encuentran el haber transcurrido el periodo concedido al ciudadano para interponer la reclamación, no haber realizado gestiones ante las administraciones denunciadas con carácter previo a la formulación de la reclamación o bien no aportar datos o antecedentes documentales que permitan apreciar algún indicio de irregularidad en la actuación denunciada. Con relación a estas quejas no admitidas a trámite, como se ha venido apuntando en anteriores Informes, en todas ellas se ha dado información al ciudadano sobre los motivos de esta decisión.

De las quejas que fueron admitidas a trámite, en 21 expedientes se consideró que la actuación administrativa se había ajustado al ordenamiento jurídico después de analizada la información municipal, cifra que iguala la de los expedientes finalizados el año anterior por esta misma causa.

En 10 de los casos de los que tuvo conocimiento esta institución se alcanzó una solución favorable al interesado por la intervención directa de la Administración en la fase de investigación de la queja, finalizando las actuaciones sin necesidad de emitir una decisión supervisora de la actuación administrativa.

Uno de los motivos por los que han debido concluir un número de 8 expedientes durante esta anualidad ha sido la ausencia de respuesta de la Administración consultada al requerimiento de información dirigido por esta procuraduría para decidir sobre la fundamentación de la queja; 5 de estos expedientes procedían del ejercicio 2011 y los otros 3 se habían iniciado en el año al que se refiere este Informe.

Excepto en los casos citados en que han debido incluirse en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras, las entidades locales supervisadas han cumplido con carácter general con la obligación de enviar la información que ha sido requerida en la fase de investigación de las reclamaciones, observando con ello el mandato establecido en la Ley reguladora del Procurador del Común.

Ahora bien, como en ejercicios anuales precedentes, la diligencia de las administraciones locales a la hora de atender los requerimientos de información ha sido diversa, lo que no impide considerar, en obligados términos de generalidad, que deben las administraciones locales mejorar el cumplimiento de la obligación de remitir la información en el plazo de un mes que fija la norma para su envío sin que ello suponga dejar de reconocer que algunas administraciones han cumplido su obligación en el plazo establecido.

Las resoluciones que el Procurador del Común ha formulado en los expedientes tramitados durante este año a instancia de los ciudadanos, algunos procedentes de ejercicios anteriores, suponen un número total de 53, de las cuales 18 se aceptaron en su totalidad y 2 parcialmente; expresamente se rechazaron 15, 11 no obtuvieron respuesta y en 7 casos nos hallábamos a la espera de recibir la comunicación sobre la postura adoptada por la entidad frente a las recomendaciones efectuadas.

El porcentaje de las administraciones locales que mostraron su disposición a aceptar las recomendaciones realizadas, o al menos alguna de ellas, (37%) supera al de resoluciones rechazadas (28 %). Debe tenerse en cuenta también que el exceso de tiempo que transcurre, más allá de los dos meses establecidos, entre la fecha de emisión de la resolución y la comunicación a esta institución de su aceptación o no dificulta la evaluación del seguimiento que se hace de las resoluciones en el periodo al que debe referirse este Informe anual.



Una vez más debe dejarse constancia de las distintas circunstancias que dificultan la valoración del grado de colaboración de las corporaciones locales con esta institución en la tramitación y resolución de las quejas incluidas dentro de este área, el número de entidades locales que se han consultado, la diversa tipología de los asuntos que se han abordado, el hecho de que se han dirigido varias quejas contra una misma Administración local y la distinta capacidad de las diferentes entidades para atender los requerimientos de esta institución.

Al inicio de cada uno de los apartados en los que se ha dividido el área que comprende las cuestiones suscitadas sobre el régimen jurídico de las corporaciones locales se recogen los datos de las materias que se abordan y un resumen de algunos supuestos que los ciudadanos han sometido a consideración del Procurador del Común y del resultado de su intervención.

Finalmente, indicar que ha concluido también la actuación de oficio iniciada en el ejercicio 2009 sobre la implantación de las nuevas tecnologías por parte de algunas administraciones locales para facilitar el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, de cuyo resultado se deja constancia en el apartado de este Informe dedicado a las actuaciones de oficio.

1.1. Expropiación forzosa

En materia de expropiación forzosa se han registrado 10 quejas a lo largo del ejercicio, cifra similar a la obtenida en el año anterior.

Una de las quejas no pudo ser admitida a trámite por tratarse de un asunto ya examinado y resuelto en un ejercicio pasado, aunque sin haber obtenido un resultado satisfactorio y otra fue remitida a la oficina de la Defensora del Pueblo.

Otros 2 expedientes concluyeron con la aceptación de las resoluciones emitidas –1 de ellas parcialmente- y otro se archivó después de tener conocimiento de la solución del problema que había dado lugar a la presentación de la queja, en otros 3 no se apreció la existencia de irregularidad en la actuación denunciada.

A fecha de cierre del ejercicio continuaba la tramitación de 2 de los expedientes, pendientes de completar la fase de investigación de la queja.

1.1.1. Presunta ocupación de terrenos por obras

Los propietarios de varias parcelas en el municipio de Bernuy de Porreros (Segovia) manifestaban haber sufrido una privación de terreno en una zona colindante a un camino público durante la ejecución de unas obras y solicitaban su restitución, lo cual dio lugar a la apertura del expediente **20120315**.

Admitida a trámite la queja, esta institución solicitó del Ayuntamiento de Bernuy de Porreros información sobre la cuestión planteada.

El Ayuntamiento remitió una copia de la resolución desestimatoria de la solicitud de los afectados, que había sido dictada con posterioridad al inicio de las gestiones de información. La desestimación se basaba en las conclusiones de un informe topográfico realizado por encargo del Ayuntamiento en el que se consideraba que no había existido ninguna ocupación de las parcelas de los alegantes.



El autor de la queja no había aportado ningún documento que permitiera llegar a una conclusión sobre la existencia de la vía de hecho denunciada, aún así, debía llamarse la atención sobre un aspecto de índole formal relativo a la tramitación del procedimiento administrativo seguido por el Ayuntamiento para resolver la reclamación.

Los administrados se habían dirigido en varias ocasiones al Ayuntamiento desde comienzos del año 2011, la mera comprobación del tiempo transcurrido entre la fecha en que habían formulado sus reclamaciones y la fecha en la que se habían resuelto, en el mes de abril de 2012, evidenciaba que el Ayuntamiento había incumplido el deber de resolver en el plazo que le correspondía, tres meses, por aplicación del plazo general establecido en el art. 42.3 de la Ley 30/1992. El incumplimiento de este plazo no producía, sin embargo, ningún efecto sobre la validez del acto administrativo.

Mayor relevancia debía concederse a la omisión del trámite de audiencia a los interesados, pues la resolución se había dictado en base a un informe técnico cuyo contenido no había sido puesto a disposición de los afectados, ni se les había permitido presentar nuevas alegaciones o pruebas a la vista del mismo.

El trámite de audiencia, exigido en el art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, constituye, por lo general, un requisito esencial de validez del procedimiento, cuyo fundamento se encuentra en el indeclinable principio de contradicción que debe presidir toda clase de actuaciones, cualquiera que sea la naturaleza procesal o administrativa de las mismas.

Una vez instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, deben ponerse de manifiesto a los interesados, para que puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, todo ello de conformidad con el art. 84 de la Ley 30/1992.

El precepto admite que se prescinda del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento, ni sean tenidos en cuenta en la resolución, otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado, aunque la excepción no era aplicable a este caso, ya que del propio texto de la resolución resultaba que se habían tenido en cuenta pruebas diferentes de las aportadas por los reclamantes, por lo que la omisión del trámite de audiencia no estaba justificada.

El trámite de audiencia al interesado reviste un carácter esencial ya que es el instrumento para hacer efectivo el ejercicio del derecho de defensa, cuya omisión determina la incursión del acto en causa de nulidad de pleno derecho por prescindir de modo total y absoluto del procedimiento legalmente establecido.

El Ayuntamiento en la comunicación dirigida a los afectados hacía referencia al coste innecesario que los alegantes habían ocasionado a las arcas municipales en una época de ajustes presupuestarios en todas las administraciones públicas, aunque este reproche no tenía razón de ser, pues los afectados se habían limitado a ejercitar su derecho a formular reclamaciones, reaccionando contra lo que consideraban una actuación perjudicial del Ayuntamiento.



Por el contrario, se observaba una infracción del Ayuntamiento de un deber impuesto legalmente, el de resolver las reclamaciones que presenten los administrados y hacerlo con sujeción a las formalidades procedimentales establecidas.

El órgano que tramite el procedimiento debe realizar de oficio los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

El Ayuntamiento podía haber recurrido a los servicios técnicos municipales para que emitieran el informe, y de carecer de estos servicios, podía haber solicitado el auxilio de la Diputación provincial para que los servicios técnicos del organismo provincial evaluaran la situación, todo lo cual ningún coste adicional habría supuesto a ese Ayuntamiento.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, esta procuraduría resolvió instar al Ayuntamiento de Bernuy de Porreros a que revocara la resolución desestimatoria de las solicitudes de los afectados y, en su lugar dictara la que fuera procedente, después de haber tramitado el procedimiento con arreglo a los criterios expuestos, con especial cumplimiento del trámite de audiencia.

El Ayuntamiento de Bernuy de Porreros aceptó la resolución parcialmente, concediendo el trámite de audiencia a los interesados, sin embargo, aunque carecía de servicios técnicos municipales que permitieran realizar el informe de este carácter, no estimó oportuno requerir los servicios de la Diputación provincial.

1.1.2. Demora en la tramitación de expediente de justiprecio

Algunos afectados por el procedimiento de expropiación forzosa para la construcción del nuevo puente sobre el río Boeza, en el municipio de Ponferrada (León), se dirigieron a esta institución, dando lugar al inicio del expediente **20120521**.

Afirmaban los reclamantes haber recibido dos requerimientos para la formulación de la hoja de aprecio, el primero a comienzos del año 2009, momento en el cual había presentado una valoración, y el segundo en el año 2011, tras el cual se habían limitado a reiterarla.

Cuando se dirigieron a esta procuraduría los interesados afirmaban desconocer el estado del procedimiento de expropiación forzosa, pues aunque habían formulado varias peticiones por escrito para obtener información, ninguna había sido atendida.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó del Ayuntamiento de Ponferrada el envío de un informe aclaratorio de las cuestiones planteadas.

El informe procedente del Ayuntamiento explicaba que el primero de los requerimientos constituía en realidad una llamada a los propietarios para iniciar la vía convencional, siendo el segundo de los mencionados el enviado para que formularan hoja de aprecio.

El error de los administrados pudo provenir del excesivo tiempo que había transcurrido entre una y otra comunicación, teniendo en cuenta los plazos establecidos en los arts. 24 y ss de la Ley de Expropiación Forzosa.

Dicha Ley establece un plazo de quince días para alcanzar un acuerdo sobre la valoración del bien expropiado por mutuo acuerdo. En caso de que en esos quince días



no se llegue a tal acuerdo, debe continuar el procedimiento requiriendo la Administración a los propietarios para que, en el plazo de veinte días desde el siguiente al de la notificación, presenten hoja de aprecio, pudiendo aducir cuantas alegaciones estimen pertinentes.

La Administración expropiante habrá de aceptar o rechazar la valoración de los propietarios en igual plazo de veinte días, si la acepta, se entenderá determinado definitivamente el justo precio y procederá al pago; en caso contrario, la Administración extenderá hoja de aprecio que notificará al propietario para que, en los diez días siguientes, pueda aceptarla lisa y llanamente o bien rechazarla, y en este caso pueda hacer alegaciones y presentar las pruebas que considere oportunas.

En el supuesto examinado no se había observado el procedimiento descrito, habían transcurrido dos años desde que los afectados se habían opuesto al acuerdo, hasta que habían sido requeridos para que presentaran su hoja de aprecio.

La Ley de Expropiación Forzosa establece una responsabilidad por demora en la resolución del expediente expropiatorio superior a seis meses que conlleva la aplicación de intereses de demora hasta el momento en que se haya determinado (art. 56 LEF) e igual solución prevé para la demora en el pago del justiprecio, que devenga intereses transcurridos seis meses desde su fijación definitiva hasta su pago (art. 57 LEF).

Sin embargo, no establece una previsión semejante para la paralización por causa imputable a la Administración del procedimiento expropiatorio, situación que resulta grave cuando ya se ha procedido a la ocupación del bien como había ocurrido en este caso, en el que se había llevado a cabo la expropiación por vía de urgencia.

Los Tribunales no admiten como regla general la caducidad del expediente expropiatorio, aunque reconocen al expropiado el derecho de instar la continuación del expediente (STSJ de Cantabria de 27 de mayo de 2002).

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia de 25 de septiembre de 1995, en un supuesto de inactividad de la Administración en un procedimiento expropiatorio reconoció al recurrente su derecho al trámite, sin poder sustituir en el procedimiento judicial los actos necesarios que condujeran en definitiva a la fijación del justiprecio, puesto que la admisión del recurso no supone que los Tribunales de lo contencioso-administrativo tengan que sustituir al Jurado de Expropiación y fijar por sí el justiprecio, aunque advirtió que, para la satisfacción del derecho a la tutela del recurrente les puede bastar con ponderar, en cada supuesto, las circunstancias causantes de la inactividad administrativa en relación con los perjuicios que de aquélla se puedan derivar para los derechos e intereses legítimos del administrado, reconociendo, en su caso, su derecho a que el Jurado de Expropiación resuelva en plazo, y adoptando, en el trámite de ejecución de sentencia, las medidas necesarias para reparar esa inactividad de la Administración.

El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 19 de octubre de 2010, en relación a la petición del recurrente de que se condenase a la Administración a continuar el expediente expropiatorio iniciado en su día y luego paralizado por causa imputable a ella, expresamente indica lo dispuesto por el art. 44 LRJ-PAC para la falta de resolución expresa en los procedimientos administrativos iniciados de oficio por la Administración: "una vez expirado el plazo máximo establecido, si se trata de un procedimiento administrativo susceptible de producir efectos de gravamen sobre el interesado -como sucede, sin duda alguna, con la expropiación forzosa-, se producirá la caducidad del procedimiento administrativo,



debiéndose acordar el archivo con arreglo a lo ordenado por el art. 92 LRJ-PAC . Por tanto, tampoco aquí cabe condenar a la Administración a llevar a cabo tramitación alguna, debiendo esta pretensión ser rechazada”. Añade “para disipar cualquier duda, no es ocioso añadir que la imposibilidad legal de condenar a la Administración a iniciar un expediente expropiatorio o a continuar uno paralizado por causa no imputable al interesado no implica que el particular que se considere perjudicado por esos comportamientos administrativos -es decir, la no iniciación del expediente expropiatorio o la no continuación del expediente expropiatorio paralizado- no pueda, si concurren los requisitos para ello, utilizar las acciones procedentes para obtener la reparación de los derechos o intereses que estime vulnerados”.

En el supuesto examinado, los afectados por la expropiación habían dirigido varias solicitudes al Ayuntamiento de Ponferrada para conocer el estado de tramitación, sin que se hubiera hecho constar en el informe enviado a esta institución ninguna referencia a la respuesta a dichas peticiones, si bien se habían reanudado las actuaciones por la Administración sin que se hubieran dado a conocer los motivos por los cuales el expediente había estado paralizado.

Esta actuación suponía, por un lado, una vulneración del derecho de los administrados a conocer en cualquier momento el estado de tramitación del procedimiento reconocido en el art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Además, el retraso en la tramitación del expediente producía la obligación del pago de intereses de demora, como accesorio a la principal, obligación que se reconoce en el art. 52 de la LEF, en lo que se refiere a las expropiaciones de carácter urgente. Según el apartado 8 del art. 52, en todo caso, sobre el justiprecio acordado definitivamente para los bienes objeto de este artículo, se girará la indemnización establecida en el art. 56 de esta Ley, con la especialidad de que será fecha inicial para el cómputo correspondiente la siguiente a aquella en que se hubiera producido la ocupación de que se trata.

Según indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 22-3-2001 “ello no impide que en caso de que antes de realizarse la ocupación haya transcurrido el plazo de seis meses desde el procedimiento expropiatorio, la expropiante esté obligada a abonar al expropiado la indemnización del interés legal del justo precio, que se liquidará con efecto retroactivo, pues su fundamento es la mora en la fijación del justiprecio, y se deben desde que el retraso tiene lugar, pues de lo contrario el afectado por una expropiación de urgencia sería de peor condición que el expropiado por el procedimiento normal, pues mientras uno cobra intereses desde los seis meses siguientes a la iniciación del procedimiento expropiatorio, el otro no tendría respaldo legal para percibir los procedentes durante el tiempo que medie entre la declaración de urgencia y la realización efectiva de la ocupación”.

Así lo ha entendido una constante Jurisprudencia, entre la que cabe destacar la STS 14-4-1990: “Los intereses de demora en la determinación del justiprecio del art. 56 de la Ley de Expropiación Forzosa, en el procedimiento de urgencia, se deben a partir del día siguiente a la ocupación y hasta que el justiprecio fijado definitivamente en vía administrativa se paga o deposita sin que por tanto exista solución de continuidad entre los intereses de los arts. 56 y 57, como consecuencia de la disposición sin previo pago y si se modifica el justiprecio en vía judicial, el periodo del devengo es el mismo pero sobre la cantidad determinada en la Sentencia firme, con efectos retroactivos. Por excepción, si la ocupación no se produce dentro de los seis meses siguientes al acuerdo de necesidad de la ocupación, el *dies a quo* será el siguiente a aquél en que se cumplan los seis meses desde dicho acuerdo”.



Este criterio es seguido también por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, pudiendo citar como ejemplo la Sentencia de 13 de mayo de 2011.

En el caso examinado por esta institución se desconocía el tiempo que hubiera transcurrido entre la declaración de la urgente ocupación y el acta de ocupación, pero en caso de ser superior a seis meses, debía tenerse en cuenta a efectos del devengo de intereses, cuyo día inicial de cómputo sería, no el día de la ocupación efectiva, sino el día siguiente a aquél en que se hubieran cumplido seis meses desde la declaración de urgente ocupación.

En virtud de lo expuesto, se emitió una resolución a fin de recordar al Ayuntamiento de Ponferrada el deber legal de observar los plazos establecidos en la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, en relación con los procedimientos expropiatorios que tramitara, advirtiendo de las consecuencias que las dilaciones producían en cuanto a la obligación del reconocimiento de intereses.

También se instaba al Ayuntamiento a facilitar información a los interesados sobre el estado del procedimiento expropiatorio y los motivos que hubieran ocasionado la demora en la tramitación del expediente, así como sobre su derecho a percibir intereses sobre el justo precio.

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

1.1.3. Retraso en el abono de justiprecio

El promotor del expediente **20120765** solicitaba la intervención de esta procuraduría para conseguir que se hiciera efectivo el pago del justiprecio fijado por la ocupación temporal de una parcela durante la ejecución de obras de renovación de redes en el municipio de Esguevillas de Esgueva (Valladolid).

El reclamante manifestaba haber llegado a un acuerdo sobre la cantidad debida, pero consideraba que el Ayuntamiento estaba demorando su pago.

La queja fue admitida a trámite e iniciadas las gestiones de información ante el Ayuntamiento, que manifestó la intención de proceder al abono del justiprecio; una vez que se tuvo conocimiento de la emisión de la orden de pago, habiendo prestado el reclamante su conformidad con la cantidad recibida, se procedió al archivo del expediente.

1.2. Responsabilidad patrimonial

A lo largo del pasado año se han recibido 15 quejas en las que los ciudadanos han planteado supuestos de responsabilidad patrimonial de los entes locales, lo que supone una reducción respecto al número registrado en este ámbito en el año anterior, en el que habían sido registradas 32 reclamaciones.

En la línea desarrollada hasta el momento en estas cuestiones, y de ello se ha dejado constancia en anteriores Informes anuales, la actuación de esta procuraduría ha partido del análisis del expediente tramitado por la Administración local a la que se imputa la responsabilidad patrimonial, para lo cual es necesario que el ciudadano haya dirigido a aquella previamente su reclamación, no siendo suficiente que haya expuesto verbalmente el problema ante las autoridades locales.



En los casos en que el afectado no ha formulado con carácter previo a la presentación de su queja la solicitud de reparación del daño o perjuicio ante la Administración, no es posible admitir a trámite la queja, como tampoco cuando el procedimiento administrativo se está sustanciando y no ha transcurrido el plazo legalmente previsto para que la Administración haya podido emitir un pronunciamiento.

En las quejas investigadas se han constatado una vez más casos de demora en la tramitación de los procedimientos que superan los seis meses establecidos en la normativa.

Las resoluciones formuladas por el Procurador del Común debieron incidir, tanto en los aspectos formales de los procedimientos, como en las cuestiones de fondo planteadas en las reclamaciones.

A lo largo del año se emitieron 10 resoluciones, 6 corresponden a expedientes iniciados en el ejercicio anterior. Sólo 1 de las resoluciones fue aceptada, 5 fueron rechazadas, 2 no obtuvieron respuesta y otras 2 se encontraban, en la fecha de cierre del ejercicio, pendientes de conocer la postura de las Administraciones a las que habían sido dirigidas.

A continuación se recogen algunos supuestos examinados durante el pasado año a instancia de los afectados por alguna actuación municipal.

1.2.1. Daños por caídas en la vía pública

La reclamación que dio origen al expediente **20120514** denunciaba la demora en la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado a instancia de un ciudadano que había sufrido una caída en una calle de León que en aquel momento se encontraba en obras.

Admitida a trámite la queja, se solicitó información al Ayuntamiento de León sobre el estado de tramitación del expediente, habiendo comprobado a su recepción que dos años después de su inicio se hallaba pendiente de practicar el trámite de audiencia.

El informe municipal justificaba el retraso haciendo mención al elevado número de asuntos acumulados de años anteriores que no habían sido resueltos y los cuales se estaban tratando de poner al día.

En este caso habían transcurrido más de dos años sin que hubiera concluido la fase de instrucción del procedimiento, lo cual se puso de manifiesto en la resolución emitida por considerarse una quiebra de los principios de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos.

También se recomendaba al Ayuntamiento de León dotar al servicio encargado de la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial de los medios precisos para cumplir las funciones que tenía encomendadas en los plazos legalmente establecidos, a fin de garantizar los derechos de los administrados.

En respuesta a esta resolución, el Ayuntamiento de León reiteró los argumentos expuestos en el informe inicial, sin que dicha contestación pudiera considerarse como una aceptación de las recomendaciones efectuadas.

Otro supuesto en el que se planteaba la responsabilidad municipal derivada de una caída en la vía pública fue analizado en el expediente **20112320**.



En este caso el Ayuntamiento de Palencia había emitido una resolución desestimando la pretensión indemnizatoria del afectado, frente a la cual manifestaba el autor de la queja su disconformidad.

La caída se había producido como consecuencia del deslizamiento de un tablero colocado para salvar el paso de una zanja en una zona en obras en la vía pública.

La desestimación se basaba en la falta de acreditación de la relación de causalidad que debía existir entre el daño y el funcionamiento del servicio público.

Revisado el expediente remitido por el Ayuntamiento de Palencia, las obras se estaban realizando por la empresa encargada de la gestión del servicio de abastecimiento de agua, lo que conducía a analizar la potencial concurrencia de responsabilidad de la concesionaria del servicio.

Entre las obligaciones del contratista gestor de un servicio público se encuentra la de indemnizar los daños que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera el desarrollo del servicio, excepto cuando el daño sea producido por causas imputables a la Administración, así lo establece el art. 280 c) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por RDLeg 3/2011, de 14 de noviembre, al igual que lo hacía el anterior art. 256 c) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Con carácter general, el art. 214 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y el anterior art. 198 de la Ley de Contratos del Sector Público se refieren a la obligación del contratista de indemnizar los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato, salvo cuando hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración.

El mismo precepto establece que los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños.

La regla general, por lo tanto, es la imputación de responsabilidad al contratista por los daños causados durante la ejecución de sus prestaciones. En la aplicación de este criterio, los Tribunales, al enfrentarse a la necesidad de dar satisfacción al derecho a la tutela judicial efectiva del perjudicado, han venido interpretando que si la Administración no resuelve la reclamación, o lo hace sin determinar quién debe responder o sin dar la debida audiencia al contratista con la advertencia expresa de que puede ser declarado responsable de los daños y perjuicios, puede ser condenada a su indemnización, sin perjuicio de que pueda posteriormente repetir lo satisfecho por tal concepto frente al contratista.

A título de ejemplo, se citaba la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 22 de abril de 2004, en la que la Administración demandada había omitido dar traslado de la reclamación a la empresa contratista, sin haber tramitado ni resuelto la reclamación del recurrente, por lo que entendió el Tribunal que no podía la Administración beneficiarse de su conducta ilegal.

Desde el mismo momento en que interviene una empresa concesionaria en la gestión de los servicios públicos, o en la ejecución de las obras del mismo carácter, no se produce



automáticamente una exoneración de responsabilidad administrativa. La responsabilidad de la Administración también puede derivar de la competencia que las entidades locales tienen sobre determinadas materias (entre ellas la conservación de las vías urbanas) y toda situación irregular que se aprecie crea en la Administración responsable la obligación de vigilar y prestar los cuidados necesarios para evitar que persista. Por ello, las situaciones de riesgo que se generen pueden ser objeto de indemnización, en caso de que la Administración hubiere incumplido sus obligaciones de vigilancia y policía, en cuanto encargada del buen funcionamiento de los servicios públicos; responsabilidad que tampoco le impediría repetir -si lo estimara conveniente- contra los causantes directos del siniestro en un procedimiento ulterior.

Precisamente la tramitación del procedimiento de responsabilidad sirve a los efectos de discernir si la actuación lesiva es atribuible a la Administración pública titular del servicio que se presta, o al contratista al que se le ha encomendado aquél.

Así pues la Administración ante la que se formula la reclamación debe pronunciarse en primer término, sobre la procedencia de la indemnización, según se derive o no del servicio público concedido la lesión sufrida por el particular y, caso de estimar procedente aquélla, optar por hacerse cargo de su pago o imponer tal obligación al concesionario.

La omisión de este pronunciamiento se traduce en la directa atribución de la responsabilidad patrimonial a la Administración, para garantizar los derechos del particular reclamante.

El régimen jurídico expuesto se había reflejado en los informes jurídicos que se habían emitido en el expediente tramitado por el Ayuntamiento de Palencia, que sin embargo no se había cumplido.

La empresa contratista no había intervenido en el procedimiento y no había tenido conocimiento de su condición de parte en el expediente, ya que el Ayuntamiento de Palencia no había seguido el procedimiento descrito, aunque sí había realizado diversos actos de instrucción para averiguar si efectivamente los hechos habían ocurrido y de qué manera, habiendo solicitado informe al Servicio de Obras y a la Policía Local.

La solicitud de informes que preceptúa el art. 10 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial no es una mera formalidad procedimental, sino que tiene por objeto esclarecer los extremos necesarios para estimar o desestimar la reclamación formulada y actúa como soporte documental de la resolución que en su día se dicte, por eso estos informes deben referirse al desperfecto en la fecha en la que se produjo el evento dañoso, y su finalidad no es otra que acreditar su estado en aquel momento.

También es inexcusable que se conceda al contratista la posibilidad de intervenir en éste, formular alegaciones y, en su caso, proponer la pertinente prueba. El trámite de audiencia al contratista se concede no sólo en calidad de gestor directo e inmediato de la actividad que ocasionó el daño, sino también como eventual responsable de éste, en los términos exigidos por la normativa sobre contratación.

En este caso, la resolución municipal afirmaba que en el hecho causante del accidente había quedado acreditada la intervención de un tercero (el contratista) que consciente o inadvertidamente había creado la situación de peligro generadora del daño, lo que exoneraba al Ayuntamiento de la responsabilidad de los perjuicios causados.



Sin embargo, la consecuencia lógica de dicha afirmación debió ser el reconocimiento del derecho del afectado a obtener la reparación del daño e imputar la responsabilidad a la empresa contratista, siempre que se hubiera dado a ésta la posibilidad de ejercitar su defensa.

El incumplimiento de las formalidades legales con el contratista impedían imputar a éste la responsabilidad en ese procedimiento.

La resolución formulada por el Procurador del Común recomendaba al Ayuntamiento de Palencia revocar la resolución desestimatoria del expediente de responsabilidad patrimonial y dictar en su lugar otra en la que reconociera el derecho del afectado a percibir la indemnización de los daños y perjuicios, asumiendo el Ayuntamiento la obligación de proceder a su abono, sin perjuicio de la posibilidad de repetir contra la empresa contratista.

El Ayuntamiento de Palencia rechazó la resolución reiterando las consideraciones efectuadas en su informe, por entender en definitiva que la intervención de la empresa concesionaria del servicio exoneraba de responsabilidad al Ayuntamiento.

1.2.2. Daños por deficiencias en mobiliario urbano

El motivo de la queja **20111497** se refería inicialmente a la presunta demora en la resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial incoado contra el Ayuntamiento de Ponferrada (León) por los daños sufridos en una prenda de vestir como consecuencia del estado de un banco situado en la calle.

El afectado había formulado su reclamación al día siguiente de producidos los hechos, sin que un año y medio más tarde se hubiera resuelto el expediente, por lo que se consideró necesario poner de manifiesto la excesiva duración del mismo.

La resolución formulada al Ayuntamiento de Ponferrada llamaba la atención sobre el incumplimiento del plazo previsto para la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial y sobre las consecuencias económicas que esta demora podría suponer de estimarse la petición indemnizatoria.

Con carácter general, se recomendaba también velar por el cumplimiento del plazo de resolución de seis meses en todos los procedimientos de responsabilidad patrimonial que tramitara ese Ayuntamiento.

En respuesta a dicha resolución, el Ayuntamiento de Ponferrada comunicó la aceptación de la resolución, remitiendo junto con esta comunicación la copia del Decreto en virtud del cual se había desestimado la reclamación.

La reclamación de responsabilidad patrimonial había sido desestimada por no concurrir el requisito de relación de causalidad entre los daños producidos y la actuación administrativa.

El afectado se dirigió también a esta institución manifestando su disconformidad con el pronunciamiento, solicitando que se examinara el fondo del asunto.

Después de recordar los requisitos que configuran la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, consideraba el Decreto que no existía en la documentación obrante en el expediente base suficiente para probar el mal estado del banco y que las fotografías aportadas no eran suficientemente reveladoras de un defecto que pudiera causar



el daño alegado, el informe emitido por la Concejalía de Medio Ambiente determinaba que no se habían detectado restos de resina en el punto indicado por el interesado y que, después de haber puesto de manifiesto el expediente al interesado, no había formulado éste alegaciones ni había aportado documentación complementaria que permitiera contradecir lo determinado en el informe del servicio competente.

En definitiva, no se discutía ni la existencia del daño ni el funcionamiento del servicio, sino el nexo causal entre uno y otro en base a la prueba practicada.

La prueba aportada por el reclamante consistía en la copia de factura y fotografías de la prenda de vestir y del banco, el hecho de no haber formulado el interesado nuevas alegaciones ni haber presentado nuevas pruebas en el trámite de audiencia no podía ser concluyente a la hora de determinar la inexistencia de nexo causal, el único efecto que producía era el de considerar las realizadas hasta el momento.

Es cierto que en los procedimientos de responsabilidad patrimonial la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con lo que dispone el art. 6.1 del RD 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

Es decir, al reclamante le incumbe acreditar el hecho derivado del funcionamiento del servicio público y la existencia del exigible nexo causal entre tal hecho y el daño producido. La Administración, por su parte, debe probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

Del examen de las fotografías que había aportado el afectado resultaba que la mancha en la prenda de vestir se correspondía con el nudo de la madera del banco en el que se había sentado el interesado.

El informe del servicio señalaba en este caso que en la fecha de la visita no se había detectado resina, por tanto no podía valorar si la mancha procedía de resina y si debía el Ayuntamiento reparar el daño, circunstancias que no se referían al hecho, causa y fecha de la reclamación.

Según la doctrina establecida por el Consejo Consultivo de Castilla y León, los informes deben ir referidos al hecho, causa y fecha de la reclamación, doctrina recogida entre otros dictámenes en los siguientes: 169/2007, de 14 de junio; 629/2007, de 2 de agosto; 1162/2008, de 29 de enero de 2009; 705/2009, de 23 de julio, y 1408/2010, de 10 de diciembre.

El informe de los Servicios Municipales de Medio Ambiente se limitaba a señalar que no existía resina el día de la visita, de los datos del expediente se deducía que ésta había tenido lugar entre dos y tres meses después del suceso, por lo que no aportaba datos referidos al hecho, causa y fecha de la reclamación, es más, declara que no puede hacer esta valoración.

En consecuencia, el Ayuntamiento no había desvirtuado las afirmaciones del afectado ni alegado circunstancia alguna que pudiera exonerarle de responsabilidad, por ello, esta institución consideraba que procedía estimar la reclamación.

En un supuesto similar sometido a consulta del Consejo Consultivo de Canarias, en el que se trataba de dictaminar un expediente por daños ocasionados en el vestuario de los afectados al sentarse en un banco del que emanaba resina, consideraba el Consejo Consultivo que debía estimarse la reclamación por haber quedado suficientemente



demostrada la existencia de un nexo causal entre el funcionamiento inadecuado del servicio público, que no conservó el banco público en las debidas condiciones, y el daño sufrido por los interesados, el cual no tenían el deber de soportar. Entendía que no se les puede exigir a los interesados un conocimiento de la madera y del tratamiento de la misma a la hora de decidir si se van a sentar en un banco o no (Dictamen 191/2006, de 26 de junio).

La resolución formulada instaba al Ayuntamiento de Ponferrada a valorar las consideraciones efectuadas en la resolución del recurso de reposición interpuesto por el afectado contra la resolución municipal desestimatoria de su solicitud de reconocimiento de responsabilidad patrimonial, a fin de estimar acreditada la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño producido, indemnizando al interesado y actualizando la cantidad a la fecha en que se dictara la resolución.

El Ayuntamiento de Ponferrada no aceptó dicha resolución.

1.2.3. Daños por deficiencias en la canalización de aguas pluviales

Los daños causados en un muro de una vivienda en la localidad de Yudego (Burgos), como consecuencia de la supresión de una cuneta por las obras de pavimentación de la vía colindante, fueron analizados en el expediente **20110185**.

El autor de la queja manifestaba que las obras realizadas habían modificado el sistema de drenaje de las aguas pluviales y estas últimas se acumulaban frente al muro de la vivienda produciendo en ella humedades, todo lo cual había sido expuesto en un escrito presentado por el afectado en el Ayuntamiento de Sasamón.

Las actuaciones de investigación de los hechos se dirigieron en un primer momento al Ayuntamiento de Sasamón, que comunicó a esta procuraduría, y también al interesado, la incompetencia municipal para resolver la reclamación, de la cual había dado traslado a la Junta Vecinal de Yudego.

Las gestiones de información realizadas frente a la Junta Vecinal de Yudego permitieron conocer la contestación que la entidad había remitido al afectado. Dicha contestación se limitaba a rechazar de plano la petición del ciudadano de corregir las anomalías, teniendo en cuenta que las obras de pavimentación se habían ejecutado conforme al proyecto, redactado por técnico competente y aprobado después de un trámite de información pública, con el informe favorable del organismo titular de la carretera y, además, estaban incluidas en el Fondo de Cooperación Local para el año 2009. Añadía la respuesta que las consecuencias imprevisibles de una fuerte lluvia no podían ser atribuidas al resultado de la obra de pavimentación denunciada.

Examinada la documentación obrante en el expediente se consideró preciso formular una resolución al Ayuntamiento de Sasamón y otra a la Junta Vecinal de Yudego, dada la diversa participación de cada una de estas entidades en la tramitación de la queja.

Una primera observación con respecto a la fecha de interposición de la reclamación denotaba una evidente tardanza en su tramitación, originada por la actuación del Ayuntamiento de Sasamón, organismo al que se había dirigido el interesado, que sin embargo no había determinado su incompetencia para resolver esta cuestión ni había dado traslado de la reclamación a la Junta Vecinal de Yudego hasta después de transcurrido un año desde su presentación.



Conforme a las reglas generales del procedimiento administrativo, el órgano que se estime incompetente para la resolución de un asunto debe remitir directamente las actuaciones al órgano que considere competente, si éste pertenece a la misma Administración pública, así lo establece el art. 20.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Es decir, en los supuestos de error del administrado sobre el órgano competente para resolver, la Ley 30/1992 ha adoptado sus previsiones, imponiendo al órgano administrativo que se considera incompetente para resolver un asunto la remisión de actuaciones al que considere competente, siempre que se trate de organismos pertenecientes a esa Administración pública, en caso contrario, debe dictar la resolución correspondiente declarando su incompetencia.

No obstante, en los supuestos de responsabilidad patrimonial, tanto el Consejo de Estado como el Consejo Consultivo de Castilla y León han entendido que tanto si el órgano competente pertenece a la misma Administración como si no, el órgano incompetente ante el que se hubiera presentado la reclamación ha de remitirla al competente.

En aplicación de este criterio, el Ayuntamiento de Sasamón debía haber trasladado la reclamación a la entidad menor de Yudego a la mayor brevedad, teniendo en cuenta la sencillez de la actuación y las dificultades que puede ocasionar el transcurso del tiempo para la correcta instrucción por el órgano competente.

De ahí que se recomendara al Ayuntamiento citado que, en los casos de incompetencia para resolver las reclamaciones que le dirija un ciudadano, debía realizar a la mayor brevedad las actuaciones previstas en el art. 20 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En cuanto al organismo que había realizado las obras cuestionadas, la Junta Vecinal de Yudego, la resolución formulada llamaba la atención sobre la necesidad de tramitar el procedimiento regulado en el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, para analizar la concurrencia, o no, de responsabilidad patrimonial.

Es decir, la Junta Vecinal no podía dictar resolución sin haber realizado una mínima instrucción para averiguar la procedencia o no de estimar la reclamación.

Según el afectado, el daño se había producido como consecuencia de la supresión de una cuneta de desagüe y el cambio de aguas de escorrentía de la carretera, pero no constaba que a instancia de la Junta Vecinal se hubiera realizado ningún informe técnico sobre la causa de las inundaciones, limitándose el informe remitido a esta procuraduría a contradecir los hechos alegados.

La Jurisprudencia ha declarado la obligación de prever la canalización de aguas de escorrentía en toda obra pública; a título de ejemplo se citaba la Sentencia del Tribunal Supremo de 13-11-86, en la que se estimó que había existido una relación de causa a efecto entre la pavimentación realizada sin prever la evacuación de las aguas pluviales y el daño causado, por lo que, tratándose de obras municipales, el Ayuntamiento debía responder; también la Sentencia de 22-3-99 declaraba resarcible la lesión producida como



consecuencia de las inundaciones de aguas pluviales por insuficiencia de desagües en una carretera.

El hecho de no haber impugnado el proyecto en periodo de exposición pública no veda a un interesado la posibilidad de reclamar contra la ejecución material y el resultado de las obras (STS 29-05-1989), como tampoco el que haya participado otra Administración en su financiación o haya emitido la autorización que fuera preceptiva, autorización que se entiende concedida sin perjuicio de los daños que puedan causarse a terceros.

Tampoco la ejecución de la obra conforme al proyecto, su finalización y su recepción son obstáculos para que puedan producirse daños derivados del funcionamiento de las instalaciones de la obra, bien porque los defectos no fueron advertidos o no se exigió su subsanación, o bien porque hubieran surgido después.

Es cierto que la carga de la prueba recae sobre quien reclama, sin embargo, este principio no exime al órgano instructor de ser exhaustivo en la obtención de material probatorio sobre los hechos controvertidos, además, la Administración debe probar, por su parte, los hechos que desvirtúen los alegados.

La Junta Vecinal de Yudego no había realizado ninguna actividad probatoria que demostrara la concurrencia de fuerza mayor que eximiera a la entidad de responsabilidad, ya que las lluvias, aunque sean intensas, no pueden considerarse incluidas en ese supuesto.

En cualquier caso, a esta institución no le correspondía emitir un juicio sobre la solución técnica adecuada para subsanar el problema de drenaje de las aguas pluviales que se había puesto de manifiesto, simplemente se estimó la conveniencia de emitir un informe técnico que determinara esta cuestión.

La resolución que se dirigió a la Junta Vecinal de Yudego recomendaba que, previa emisión de los informes técnicos oportunos, adoptara su decisión sobre las medidas necesarias para evitar inundaciones por acumulación de aguas pluviales en la vivienda.

La Junta Vecinal de Yudego no aceptó la resolución.

También el expediente **20120641** se inició a partir de la recepción de una reclamación que denunciaba la existencia de filtraciones en una vivienda como consecuencia de la deficiente prestación del servicio de recogida de aguas pluviales.

Manifestaba el autor de la queja que, en época de lluvias, se acumulaban frente a la vivienda las aguas pluviales que discurrían por las calles próximas, sin ser evacuadas por la tubería de desagüe dispuesta para ello, ya que se encontraba obstruida y con posibles fisuras.

El propietario de la vivienda se había dirigido al Ayuntamiento de Valle de Retortillo (Palencia), si bien no había recibido después ninguna comunicación.

Iniciadas las gestiones de información ante el Ayuntamiento, el autor de la queja comunicó a esta institución la recepción de una respuesta municipal con la que se mostraba disconforme.

El contenido de la respuesta coincidía con el del informe enviado a requerimiento de esta procuraduría, el Ayuntamiento rechazaba cualquier responsabilidad por los hechos descritos y atribuía la misma a la Diputación provincial de Palencia, que había realizado obras en la carretera colindante a la vivienda.



A fin de conocer con mayor amplitud algunos aspectos relevantes para adoptar una decisión sobre la fundamentación de la queja, se solicitó la remisión de un nuevo informe del Ayuntamiento y también se solicitó información de la Diputación provincial de Palencia.

Las respuestas enviadas revelaban que el Ayuntamiento de Valle de Retortillo atribuía a la Diputación provincial la responsabilidad única de cualquier anomalía en la acumulación de agua, mientras que el afectado y el organismo provincial señalaban que los daños se producían como consecuencia de la insuficiencia de la red municipal para desalojar el agua de lluvia.

A pesar de que se habían realizado algunas visitas a la zona, no existía ningún informe técnico que especificara las causas de la acumulación de agua, pues ninguno de estos organismos había plasmado la actividad probatoria en un informe, tampoco el propietario de la vivienda había aportado ningún informe pericial, aunque sí unas fotografías en las que se apreciaba un depósito de piedras a la entrada de la tubería.

La Diputación provincial de Palencia se mostraba dispuesta a realizar una actuación de mejora del drenaje superficial de la carretera, encauzando las aguas procedentes de la escorrentía superficial mediante una cuneta revestida de hormigón, siempre que el Ayuntamiento de Valle de Retortillo promoviera la obra de renovación de la tubería de saneamiento existente bajo la cuneta de la carretera.

Ciertamente el servicio de alcantarillado es un servicio público cuya prestación es obligatoria para los ayuntamientos, por lo que los derechos de los vecinos pueden verse lesionados si aquellos desatienden su obligación de mantener la red municipal en condiciones adecuadas para prestación del servicio.

Siendo de titularidad municipal los elementos que forman parte del servicio de alcantarillado, debía averiguarse si tales elementos funcionaban o no correctamente, lo cual debía determinarse mediante la valoración de la prueba.

En cualquier caso, no podía el Ayuntamiento de Valle de Retortillo rechazar de plano la reclamación sin haber tramitado el procedimiento de responsabilidad patrimonial, en el cual debía llevar a cabo las actuaciones de instrucción precisas para acreditar los hechos.

La resolución dirigida al Ayuntamiento de Valle de Retortillo instaba a éste a revocar el acuerdo adoptado por el Pleno en virtud del cual se desestimaba la solicitud del afectado y a tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial correspondiente.

A fecha de cierre del Informe, no se había recibido respuesta a la resolución anterior.

1.2.4. Daños por el crecimiento de la vegetación

El promotor del expediente **20120027** solicitaba la intervención de esta procuraduría para que fueran retirados o podados los árboles de una parcela municipal que ocasionaban molestias y perjuicios a los propietarios de la parcela colindante.

Según se exponía en el escrito de queja, la altura de los árboles sobrepasaba los veinticinco metros y por efecto del viento se inclinaban sobre la parcela contigua, representando un peligro para las personas -algunas ramas ya se habían desprendido- y produciendo también molestias por ruidos y depósito de hojas secas.



El Pleno del Ayuntamiento de Villanueva de Campeán (Zamora) había acordado en su día, a petición del afectado, estudiar la problemática y adoptar alguna medida al respecto, si bien no se había llevado a efecto ninguna, según afirmaba el autor de la queja.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna, se solicitó del Ayuntamiento de Villanueva de Campeán información sobre las actuaciones que se hubieran realizado con posterioridad al acuerdo plenario, o se hubieran previsto, para solucionar la situación descrita por el interesado.

La respuesta del Ayuntamiento manifestaba que en la próxima sesión plenaria se procedería a adoptar algún acuerdo al respecto, por lo que transcurrido un tiempo prudencial, de nuevo se requirió información al respecto.

Respondiendo a este último requerimiento, la Corporación informó que había decidido no cortar, de momento, los árboles objeto de la queja por razones de tesorería, aunque se remitía a un posterior informe del técnico de la Mancomunidad.

Sin embargo, atendidas la titularidad de la parcela en la que se ubicaban los árboles, y también de éstos, correspondía al Ayuntamiento el deber de mantenimiento y conservación de la vegetación en condiciones de seguridad.

Conocidas la circunstancias que propiciaban la posible acción del viento, no podía ese Ayuntamiento omitir los deberes que le correspondían de controlar el crecimiento de los árboles ni justificar dicha omisión alegando que su poda o tala suponía un coste para la economía municipal, de admitir este argumento, cualquier administración podría dejar de atender sus obligaciones invocando problemas de tesorería.

La Jurisprudencia ha considerado la falta de poda como una quiebra del deber de conservación (STS 10-10-1998) y también ha señalado, en ocasiones, que constituye un supuesto de caso fortuito y no de fuerza mayor la rotura de un árbol que no se encontraba en perfectas condiciones por acción de las condiciones meteorológicas (STS de 3-11-1988 y 18-2-1989), atribuyendo responsabilidad por los daños causados a la Administración responsable de su mantenimiento.

También se recordaba que el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha declarado la responsabilidad patrimonial de la Administración en supuestos de daños por caída de un árbol que no se encontraba en perfectas condiciones, por constituir un supuesto previsible y evitable con la adecuada inspección, control y cuidados sobre el estado del árbol (STSJCyL de 13-9-2002 y 30-4-2004).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la resolución emitida consideró que debían adoptarse con la necesaria celeridad las medidas que garantizaran el correcto cuidado del arbolado ubicado en la parcela municipal.

El Ayuntamiento de Villanueva de Campeán no comunicó después su postura frente a la anterior resolución, lo cual determinó que se incluyera a esta Entidad local en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

1.3. Contratación administrativa

Las cuestiones que plantearon las contrataciones de los entes locales dieron lugar a la apertura de 15 expedientes, 3 menos que el año anterior.



Han continuado siendo materia de queja la demora en el pago del precio de algunos contratos y la incompatibilidad para contratar, además de otras cuestiones como el acceso a los expedientes de contratación o su tramitación.

Algunas de las quejas no han podido ser admitidas a trámite por diversas causas, en un caso por haber transcurrido el plazo de prescripción del derecho al reconocimiento de la obligación sin que se hubiera presentado la factura al cobro por el contratista, en otros por no haber aportado el interesado la documentación requerida para iniciar la intervención de esta procuraduría, por desistir de su presentación una vez solucionado el asunto al que se refería o por estar la reclamación pendiente de resolución judicial.

A la fecha de cierre del ejercicio no había concluido la tramitación de 5 expedientes, encontrándose a la espera de concluir la fase de investigación de las quejas.

Se han dictado 3 resoluciones, de las cuales se han aceptado 2 y rechazado otra.

1.3.1. Acceso a expediente de contratación

El interesado en el expediente **20111835** había solicitado del Ayuntamiento de Trespaderne (Burgos), en calidad de contratista de una obra, una copia de un informe técnico emitido por el director de dicha obra.

Admitida a trámite la queja, se solicitó de ese Ayuntamiento información sobre la respuesta que hubiera remitido al solicitante, habiendo indicado no se había dado ninguna por desconocer el informe al que pudiera referirse aquél.

Sin embargo, este motivo no puede justificar el incumplimiento de una obligación legal, en todo caso podía haber solicitado al interesado que concretara su solicitud o poner a su disposición el expediente para que señalara el documento cuya copia requería, lo que no podía hacer era guardar silencio sobre la petición.

A la vista de lo informado, se consideró oportuno indicar que cualquier solicitud de obtención de copia de un documento que forma parte de un expediente, como cualquier otra solicitud que presenta un ciudadano, debe ser oportunamente resuelta por la Administración a la que se haya dirigido, tal y como establece 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.

El art. 69.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local dispone que las corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad, precepto que se complementa con el apartado 3 del art. 70 que señala que todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del art. 105 b) de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada -en el mismo sentido se expresa el art. 207 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre-.

El art. 35 de la Ley 30/1992, entre los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas, contempla en el apartado a) el derecho a conocer, en



cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y a obtener copias de los documentos contenidos en ellos.

Teniendo en cuenta la normativa citada, no podía negarse la condición de interesado al contratista de una obra dentro del procedimiento de contratación de la misma, por lo cual no cabía negarle la entrega de una copia de un informe emitido por el director de la obra.

En la fecha en que se había remitido el informe sobre la queja a esta procuraduría del común, había transcurrido el plazo máximo para dictar y notificar la resolución expresa, tres meses desde la fecha en que la solicitud había tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

Ni el vencimiento del plazo de resolución ni la aplicación de la figura del silencio administrativo eximían al Ayuntamiento de Trespaderne de su obligación de resolver expresamente la petición, así resulta de la lectura del art. 43.1 de la citada Ley 30/1992, de conformidad con el cual en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma establecida en dicho artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haber notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario.

En este caso, la solicitud aparece debidamente concretada, pues el contratista solicita la copia de un informe emitido por el director de la obra en el expediente de contratación, por lo que transcurrido el plazo de tres meses deberá entenderse estimada por silencio positivo de no existir otros motivos que lo impidan y que no habían sido puestos de manifiesto.

Producido el silencio administrativo, en la resolución que en todo caso ha de dictar ese Ayuntamiento se deberán tener en cuenta las previsiones del art. 43.3 de la citada Ley 30/92, de acuerdo con el cual la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

La resolución remitida al Ayuntamiento de Trespaderne recomendaba resolver expresamente la solicitud ajustando su contenido a las previsiones del art. 43.3 de la Ley 30/1992, siendo aceptada por el Ayuntamiento.

1.3.2. Nombramiento de asesor por interesado en expediente

El expediente **20120947** cuestionaba la decisión de anular una autorización para colaboración y asesoramiento otorgada por los interesados en un expediente en una comparecencia celebrada en el Ayuntamiento de San Justo (Zamora).

La disconformidad con esta decisión se había puesto de manifiesto en un escrito presentado en el Registro General de ese Ayuntamiento, respecto del cual afirmaba el autor de la queja que no había obtenido respuesta su presentador.

Inicialmente se formuló resolución en la que se recomendaba emitir una respuesta formal a la reclamación formulada frente a ese Ayuntamiento, cumpliéndose este trámite, examinando a continuación el contenido material de aquella a petición del promotor del expediente.



Además del derecho de los interesados a nombrar representante y con independencia de éste, el art. 32 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reconoce a los interesados la posibilidad de actuar asistidos de un asesor.

Este asesor que pueden nombrar los interesados o sus representantes -en caso de actuar por medio de ellos- se reconoce en el art. 85.2 de la Ley 30/1992, los interesados podrán, en todo caso, actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

Ciertamente este asesor no podía asumir funciones que correspondieran al secretario de la entidad, únicamente podía asistir a los interesados que lo habían nombrado en los trámites del procedimiento administrativo en los que pudieran participar, proporcionando a aquéllos los conocimientos técnicos de los que carecen y siempre dentro de la tramitación de un procedimiento administrativo.

En cuanto a la forma de realizar ese nombramiento, no sería necesario que se otorgara en una comparecencia ante la autoridad local, ni su validez se supedita a la autorización del Alcalde, pues dicho derecho se reconoce en el texto legal sin ninguno de estos requisitos -sin perjuicio de que dicho nombramiento deba ser debidamente acreditado en el expediente administrativo-, pero el hecho de que se realizara en aquella forma tampoco autoriza a la Alcaldía a revocar sin más el acto.

Las administraciones públicas pueden revocar en cualquier momento sus actos desfavorables o de gravamen, pero no revocar un acto que no han dictado, los únicos que podrían revocar dicho acto serían las personas que lo han efectuado, aunque hubiera tenido lugar en presencia del Presidente de la Corporación anterior.

En concreto se resolvió recomendar al Ayuntamiento de San Justo dejar sin efecto la revocación del nombramiento de asesor, si bien el Ayuntamiento rechazó la resolución.

1.3.3. Adjudicación directa de contrato especial

Un ciudadano manifestaba su disconformidad con la adjudicación directa del contrato de barra de bar en las fiestas patronales de un municipio, siendo además el adjudicatario hijo de un concejal, dando lugar a la apertura del expediente **20120601**.

Requerida información al reclamante y examinada la documentación aportada, se comprobó que las cuestiones planteadas no constituían ninguna irregularidad.

La adjudicación de la explotación de un bar durante las fiestas patronales era considerado como un contrato administrativo especial regulado en el art. 19.1 b del RDL 3/2011, de 14 de noviembre del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Permitiendo la legislación que la forma de contratación elegida sea el contrato menor al ser el importe inferior a 18.000,00 €, conforme al art. 138.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, la adjudicación del contrato menor puede efectuarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación necesaria para realizar la prestación.

Los contratos menores pueden adjudicarse directamente siempre que se cumplan los requisitos para que puedan ser calificados como tales, que no sobrepasen la cuantía a la



que se refiere el art. 138.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el RDLeg 3/2011, de 14 de noviembre.

Con arreglo a la normativa de contratación anterior a la Ley de Contratos del Sector Público, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entendió que la figura de los contratos menores no resultaba aplicable a los contratos administrativos especiales, por no estar admitida expresamente para los mismos y resultar incompatible con el régimen jurídico tal como resultaba del art. 8 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Según el Informe de la Junta Consultiva de Contratación de fecha 38/2005, de 26 de octubre, el principal obstáculo que se plantea en la aplicación del contrato menor a este tipo de contratos vendría dado quizás de la no referencia en el texto de la norma a un artículo específico del Libro II que regulara la cuantía concreta que determina tal consideración para este tipo de contrato.

En la actualidad el art. 138.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público precisa que se consideran contratos menores los de importe inferior a 18.000 euros cuando se trate de otros contratos diferentes a los de obras, con lo que quedarían incluidos los contratos especiales.

Por otra parte, en los contratos menores es plenamente exigible el requisito de no estar incurso en prohibición de contratar para poder ostentar la aptitud para contratar (Informe de la Junta Consultiva de Contratación de fecha 25-9-2009).

El art. 60 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el RDLeg 3/2011, establece -en similares términos la normativa de contratación vigente con anterioridad- entre las prohibiciones para contratar: estar incurso la persona física o los administradores de la persona jurídica en alguno de los supuestos de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas o tratarse de cualquiera de los cargos electivos regulados en la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en los términos establecidos en la misma.

La prohibición alcanza a las personas jurídicas en cuyo capital participen, en los términos y cuantías establecidas en la legislación citada, el personal y los altos cargos de cualquier Administración pública, así como los cargos electos al servicio de las mismas.

La prohibición se extiende igualmente a los cónyuges, personas vinculadas con análoga relación de convivencia afectiva y descendientes de las personas a que se refieren los párrafos anteriores, siempre que, respecto de los últimos, dichas personas ostenten su representación legal.

El mero hecho de que el adjudicatario sea hijo de un concejal no constituye un supuesto incluido entre las prohibiciones para contratar, pues para ello el contratista tendría que estar sujeto a la patria potestad o tutela del concejal.

El Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 19 de diciembre de 2005 entendió que la incompatibilidad para contratar no puede extenderse a hermanos de concejales ni a hijos respecto de los que no ostente su representación legal.

Esta relación de parentesco puede obligar al concejal a abstenerse o a poder ser recusado por razón del interés personal en los asuntos que sobre este contrato puedan tratarse en algún órgano del que forme parte el concejal.



1.3.4. Forma de constitución de garantía por adjudicatario de contrato

En el expediente **20121475** se examinaron las garantías exigidas al adjudicatario del contrato de arrendamiento de un bien municipal en lo relativo a la admisibilidad de los medios empleados para la constitución de las garantías; en concreto se cuestionaba por el autor de la queja la idoneidad de un aval hipotecario, cuando este medio no se contempla en el art. 96 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Se trataba de un contrato de carácter patrimonial, que había de regirse en primer lugar por la legislación patrimonial constituida por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas y las normas que la complementan, siendo de aplicación subsidiaria las normas sobre preparación y adjudicación de contratos del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el RDLeg 3/2011, de 14 de noviembre, cuando las normas patrimoniales así lo expresen. Si bien el Texto Refundido de la Ley de Contratos no es aplicable a los contratos patrimoniales con carácter directo, las normas citadas prevén la aplicación de la legislación de contratos de forma subsidiaria a sus disposiciones (art. 110 de la Ley 33/2003).

De acuerdo con lo expuesto y con el pliego de cláusulas administrativas particulares aprobado por el Pleno del Ayuntamiento, en lo no previsto en éste se realiza una remisión al RDLeg 3/2011, cuyo art. 20 establece que el contrato se registrará en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas administrativas específicas, por el Texto Refundido de la Ley del Contratos del Sector Público, y en cuanto a sus efectos y extinción por las normas de derecho privado.

Admitida a trámite la queja, se inició la investigación oportuna, solicitando del Ayuntamiento de Mombeltrán (Ávila) la remisión de un informe sobre la forma en que se habían constituido las garantías por el adjudicatario del contrato y la admisibilidad del medio empleado por el contratista para prestar estas garantías.

El Ayuntamiento hacía constar en su informe que tanto la garantía provisional como definitiva se habían formalizado mediante el ingreso en metálico de las cantidades correspondientes en una cuenta bancaria.

La cuestión se ceñía a determinar si era admisible un aval hipotecario en garantía del precio que el adjudicatario se obligaba a pagar cuando adquiriera el mobiliario y enseres que el Ayuntamiento aportaba a la explotación, de acuerdo con las estipulaciones contenidas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares del contrato.

Según el mismo pliego, las garantías que se estipulan en el contrato se depositarán ante el Ayuntamiento de Mombeltrán y se podrán constituir en metálico o en cualquier otro medio de los que se admiten en el art. 96 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el RDLeg 3/2011, 14 de noviembre, y serán efectivas al primer requerimiento del Pleno del Ayuntamiento de Mombeltrán y sin ninguna otra condición.

En cualquier caso, la controversia sobre la forma de constitución de la garantía sobre el mobiliario una vez adjudicado el contrato se refiere a la interpretación del pliego en orden a sus efectos y cumplimiento, cuestión que por tanto se rige por el derecho privado, concretamente pasaría por interpretar el contenido de una determinada cláusula del pliego con la finalidad de dilucidar, no ya si el adjudicatario del contrato debe o no quedar obligado a constituir esa garantía, sino a constituir la en una determinada forma, cuestión que, en su caso, correspondería dilucidar con arreglo a las normas civiles.



1.4. Proyectos y ejecución de obras

La disconformidad de los ciudadanos con algunas obras municipales dieron lugar a la apertura de 17 expedientes durante el año 2012, 10 menos que en el año anterior.

Al igual que en ejercicios precedentes, la mayor parte de las veces los ciudadanos han puesto de manifiesto lo que consideraban como deficiencias de ejecución de las obras públicas municipales, que en ocasiones se han convertido en supuestos de responsabilidad patrimonial, también han planteado otras cuestiones como las relacionadas con la financiación de las obras y la paralización de las iniciadas en otros ejercicios ante la falta de recursos económicos.

El Procurador del Común formuló 7 resoluciones en los expedientes incluidos en este apartado, de las cuales se aceptó 1, 3 se rechazaron y otras 3 no obtuvieron respuesta.

1.4.1. Disconformidad con ejecución de obras de pavimentación

La disconformidad de un ciudadano con el resultado de las obras de pavimentación de una calle y de acondicionamiento de un jardín, ejecutadas ambas por el Ayuntamiento de Támara de Campos (Palencia), dio lugar a la apertura de los expedientes **20111179** y **20111180**.

Con respecto a las obras de pavimentación, manifestaba el reclamante que se había elevado el nivel del acerado y se había modificado la canalización de aguas pluviales de la vivienda, todo lo cual llevaba a la acumulación de aquéllas en la fachada y acceso al garaje.

En cuanto a las obras realizadas en el jardín, además de haber elevado el terreno colindante hasta hacer posible el acceso a la finca por cualquier persona, pese al cerramiento preexistente, no habían previsto la evacuación de aguas pluviales.

El reclamante se había dirigido por escrito al Ayuntamiento para exponer las cuestiones que afectaban a la vivienda en cada una de las obras realizadas, sin que hubiera recibido ninguna respuesta.

Por lo que se refería al tema de forma, la falta de respuesta del Ayuntamiento a los escritos presentados por el afectado infringían el inexcusable deber de resolver impuesto a las administraciones en el art. 42 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que prescribe con claridad que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos.

En cuanto al fondo, habida cuenta de la titularidad pública de las obras realizadas, los daños generados podrían constituir un supuesto de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de un servicio público, siempre que concurrieran todos los requisitos para que aquélla fuera reconocida.

Respecto de los daños atribuidos a las deficiencias de la obra de pavimentación, de los informes técnicos aportados al expediente resultaba que la acera se había construido en distintos niveles, suavizados por pendientes, para adaptarse a los diferentes accesos de las viviendas, por lo que era posible que el agua pudiera acumularse en los planos inferiores.

En cuanto a la elevación de la cota del suelo del jardín, el Ayuntamiento negaba que se hubiera producido y tampoco admitía los daños o molestias alegados por el interesado,



considerando, en cualquier caso, que la responsabilidad del mantenimiento del cerramiento de la finca correspondía al propietario.

Las resoluciones emitidas por el Procurador del Común recomendaban al Ayuntamiento de Támara de Campos que, previa la tramitación de los correspondientes procedimientos de responsabilidad patrimonial, resolviera lo más conveniente sobre la posibilidad de realizar las obras necesarias para unificar el nivel de la acera y garantizar el correcto funcionamiento del sistema de canalización de las aguas pluviales, así como sobre las demás medidas de subsanación de defectos solicitadas por el interesado.

Ninguna de estas resoluciones obtuvo respuesta del Ayuntamiento de Támara de Campos, lo que llevó a incluir a esta Administración en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

1.4.2. Sustitución de obras proyectadas en procedimiento de subvención

En el expediente **20111965** se analizó la problemática generada por la realización de una obra de urbanización de calles en la localidad de Roperuelos del Páramo (León), obra incluida en el Fondo de Cooperación Local de 2011.

El Pleno del Ayuntamiento de Roperuelos del Páramo había acordado aprobar el proyecto técnico de la obra de urbanización de calles en el municipio y, para su financiación, había solicitado que se incluyera en el Fondo de Cooperación Local de la Diputación provincial de León para el año 2011, habiendo aprobado este organismo la concesión de la subvención.

Después de la constitución de la nueva Corporación surgida tras las elecciones locales, el Pleno había aprobado un nuevo proyecto que sustituía al anterior, lo que había motivado la disconformidad de algunos vecinos.

La queja fue admitida a trámite, iniciándose la fase de investigación mediante la solicitud de informes sobre la cuestión, tanto a la Diputación provincial de León como al Ayuntamiento de Roperuelos del Páramo.

De la información recibida resultaba que estando en tramitación el expediente de contratación de la obra por la Diputación, este organismo había recibido escrito del Ayuntamiento de Roperuelos del Páramo informando sobre la aprobación de otro proyecto con la misma denominación y el mismo presupuesto, pero cambiando la ubicación de las obras a realizar, por considerar estas últimas más urgentes y necesarias.

La Diputación provincial indicaba que la potestad para decidir cuáles van a ser las obras a realizar así como la localidad o localidades del municipio en las que se van a ejecutar las mismas corresponde a los ayuntamientos y que el proyecto aprobado por la anterior Corporación aún no se había sacado a licitación.

Sin embargo, según el criterio de esta procuraduría, la competencia municipal para decidir qué obras van a llevarse a cabo y para las que se solicita la ayuda no se podía traducir en una facultad de los beneficiarios de las ayudas para cambiar el objeto de la subvención mientras no se hubiera iniciado el procedimiento de contratación de la obra, y ello aunque no se superara la cuantía de la ayuda otorgada.



Como regla general, las subvenciones están afectas al cumplimiento de la finalidad para la que han sido otorgadas, siendo obligación de los beneficiarios realizar la actividad que fundamenta su concesión y acreditarla debidamente ante la entidad concedente.

La subvención se solicita para unas obras concretas y, si se concede, se otorga para esa obra concreta respecto de la cual se establecen las correspondientes inversiones también concretas, sin que sea admisible cualquier inversión aunque se apruebe con la misma denominación y alcance la misma cuantía, pues dichas obras se aprueban dentro de un conjunto que se subvencionan en el mismo Plan y dentro de un procedimiento de ayudas que se otorgan en régimen de concurrencia competitiva.

Se recordaba a estos efectos la Jurisprudencia recogida en la STS de 20-3-2007, según la cual la observancia de las exigencias procedimentales se revela sustancial, porque se origina una relación jurídica sometida al derecho público entre la Administración concedente y las personas físicas o jurídicas o entes que resulten beneficiarios, que permite delimitar las facultades y obligaciones derivadas del otorgamiento de la subvención, y en consecuencia, delimita los poderes discrecionales de la Administración.

Aunque la subvención se había concedido para la realización de obras de urbanización en el municipio de Roperuelos y tanto las previstas en el proyecto inicial como las del segundo presentado podían incluirse bajo esta denominación, sin embargo, la determinación de las obras debió quedar debidamente concretada en la solicitud de la ayuda y, por tanto, en la resolución que la concedió, sin que hubieran debido admitirse modificaciones en la fase de ejecución de la inversión.

El informe remitido por el Ayuntamiento de Roperuelos justificaba el cambio en atención al grado de deterioro de las calles, señalando que se había advertido después de formulada la solicitud de ayuda que otra calle no incluida presentaba mayores deficiencias que aquellas sobre las que se había proyectado en un principio la intervención municipal.

Aún así, se consideraba que debió respetarse la urbanización de las calles que se hubieran incluido en la solicitud de la subvención y para las que había sido otorgada la ayuda.

Carecía de sentido restituir la calle a la situación en que se encontraba en el momento anterior a las obras, máxime cuando el informe municipal aseguraba que su urbanización era necesaria por carecer de servicios mínimos, todo lo cual no impedía estimar que debía emitirse un informe técnico que evaluara las condiciones de las otras calles cuya urbanización había sido pospuesta a efectos de considerar la intervención municipal que debiera llevarse a cabo en las mismas.

Por su parte, la Diputación provincial debía exigir que las entidades locales beneficiarias de subvenciones concedidas con cargo a su presupuesto realizaran las actividades de interés público para las que fueron otorgadas y lo justificaran, debiendo acreditar que habían cumplido la finalidad para la que la subvención se había concedido, es decir, que había sido ejecutada la obra que había determinado el otorgamiento de la ayuda.

La resolución que se dirigió a la Diputación provincial de León recomendaba exigir en futuras convocatorias de ayudas con cargo a los planes provinciales de obras y servicios, que las obras municipales para cuya financiación se solicitaba la colaboración del organismo provincial estuvieran debidamente concretadas en la solicitud de la subvención y, consecuentemente, en la resolución que la otorgara, sin que pudieran admitirse cambios



que implicaran modificación del objeto de la subvención en la fase de ejecución de la inversión.

La Diputación provincial de León rechazó la resolución.

También se remitió una resolución al Ayuntamiento de Roperuelos del Páramo en la que se recomendaba la emisión de un informe técnico que evaluara las condiciones de las calles cuya urbanización había sido pospuesta, a efectos de considerar la intervención municipal que debiera llevarse a cabo en las mismas.

La resolución fue aceptada por el Ayuntamiento, que remitió informe técnico según el cual algunas de las obras se habían realizado ya y el resto estaban adjudicadas y pendientes de ejecución.

1.4.3. Incumplimiento de rasantes previstas en instrumento urbanístico

La reclamación que dio origen al expediente **20120119** denunciaba la modificación de la rasante de una calle con motivo de las obras de pavimentación que se habían realizado en ella.

El autor de la queja manifestaba que la actuación se había llevado a cabo contraviniendo las Normas Urbanísticas de Carucedo (León), conforme a las cuales las rasantes serían las existentes en vías consolidadas y las que señalaran los servicios técnicos o la comisión de obras, atendiendo a criterios de menor movimiento de tierras y horizontalidad en cruce de calles.

Manifestaba que las obras realizadas habían supuesto un movimiento de tierras y rebajado el nivel de la calle aproximadamente dos metros, de modo que el acceso a las viviendas ubicadas en ella, de una antigüedad superior a doscientos años, había quedado configurado en pendiente y habían quedado al descubierto los muros de piedra que lindaban con el camino.

Admitida a trámite la queja, se solicitó del Ayuntamiento de Carucedo información sobre la modificación de la rasante de la calle y sobre la existencia de los demás daños alegados, el acceso en pendiente a las viviendas de la calle y el descubierto de los muros de las fincas.

El Ayuntamiento de Carucedo señaló que la reclamación interpuesta por el interesado ante el Ayuntamiento ya había sido resuelta, después de recabar el oportuno informe técnico.

En esa resolución hacía referencia a la competencia municipal para la realización de las obras, la constancia del expediente administrativo para su contratación y a la adecuación a las normas urbanísticas del municipio.

En cuanto a los daños alegados, desestimaba la petición del reclamante de reponer la vía pública al estado anterior a la pavimentación, siguiendo el informe técnico que afirmaba que no se había derivado daño alguno para la propiedad.

Esta procuraduría estimaba la modificación de las rasantes podía constituir un supuesto de responsabilidad patrimonial por la posible causación de unos daños generados por el funcionamiento de un servicio público municipal, con independencia de que hubiera cumplido con los condicionamientos establecidos en los instrumentos de planeamiento.



No constaba además que se hubiera respetado el trámite de audiencia al interesado, infringiendo de este modo lo dispuesto en el art. 84.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, generando una situación de indefensión en el reclamante al privarle de la posibilidad de examinar el contenido del informe técnico emitido y formular nuevas alegaciones o presentar nuevas justificaciones o documentos.

Por esta razón se recomendó al Ayuntamiento de Carucedo la revocación de la resolución desestimatoria de la solicitud de responsabilidad patrimonial y la tramitación de dicho procedimiento con arreglo a las previsiones legales y reglamentarias, con especial observancia del trámite de audiencia al interesado.

El Ayuntamiento de Carucedo no respondió a la resolución anterior, debiendo archivar el expediente sin conocer su postura frente a la recomendación efectuada, por lo cual debió incluirse en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

1.4.4. Disconformidad con obras de instalación de colector

El expediente **20120611** se refería a la privación de acceso a una parcela situada en Corbillos de la Sobarriba (León) con ocasión de la obra municipal de instalación de un colector.

Según se exponía en la reclamación, antes de la ejecución de las obras el acceso a la finca se realizaba de forma difícil y siempre a pie, debido a la falta de mantenimiento de los caminos de entrada a la parcela, la obstrucción de uno de ellos mediante la ubicación de dos contenedores de recogida selectiva de residuos y la existencia del cauce de un reguero.

También afirmaba el autor de la queja que la situación se había denunciado ante el Ayuntamiento desde hacía varios años, si bien había esperado una solución que, según se le había anunciado, se produciría con la instalación del colector, momento en el cual se llevaría a cabo el acondicionamiento de la zona.

Realizada la obra, afirmaba el afectado que no se había actuado para facilitar las condiciones de entrada a la parcela, al contrario, la situación había empeorado hasta resultar imposible acceder a ella.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó del Ayuntamiento de Valdefresno información sobre los aspectos que se consideraron determinantes para llegar a una conclusión sobre la fundamentación de la queja.

El Ayuntamiento afirmaba en su informe que la finca no tenía acceso desde la vía pública ni existía camino alguno de entrada a la finca, accediendo a ésta desde un reguero.

Analizada la información recibida y la demás documentación obrante en el expediente, se formuló una resolución en la que se instaba al Ayuntamiento a tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación del afectado.

El Ayuntamiento de Valdefresno rechazó la resolución formulada en este expediente.

1.4.5. Daños causados durante la ejecución de una obra

La reclamación que dio origen al expediente **20120733** se refería a los daños por filtraciones de agua causados en una vivienda en el municipio de Villanubla (Valladolid)



como consecuencia de la falta de adopción de medidas de precaución durante la ejecución de las obras de urbanización de la calle.

Manifestaba el autor de la queja que las obras habían estado paralizadas a causa de fuertes lluvias y, al encontrarse las aceras levantadas y no haber adoptado la empresa ninguna medida para recubrir el terreno, el agua se había filtrado a la vivienda, causando daños en la fachada y en su interior.

El perjudicado había denunciado los hechos ante el Ayuntamiento, habiendo obtenido respuesta según la cual había dado traslado de su reclamación al contratista y requerido a éste la subsanación de los desperfectos ocasionados, remitiendo al afectado a la justicia ordinaria en caso de disconformidad con el resultado de la reparación.

El interesado había vuelto a dirigirse al Ayuntamiento para reclamar una indemnización por el importe de la reparación de los daños y después de esta solicitud no había recibido ninguna otra comunicación.

La queja fue admitida a trámite, habiéndose cursado la solicitud de informe al Ayuntamiento de Villanubla.

Del examen de la documentación enviada resultaba que el Ayuntamiento había dado traslado de las sucesivas reclamaciones del afectado a la empresa adjudicataria de la obra para que efectuara alegaciones, en cumplimiento del art. 198 de la Ley de Contratos del Sector Público.

La empresa contratista había intervenido en el procedimiento y había tenido conocimiento de su condición de parte en el expediente, si bien en lugar de efectuar alegaciones había dado traslado de la reclamación a la compañía aseguradora con la que tenía suscrito un seguro de responsabilidad civil, que en definitiva era la que se había pronunciado sobre la petición indemnizatoria.

Por su parte, la Administración, a quien correspondía emitir ese pronunciamiento, no había realizado ningún acto de instrucción para averiguar si efectivamente los hechos habían ocurrido y de qué manera ni había dictado una resolución.

Por esta razón se recomendó al Ayuntamiento de Villanubla dictar una resolución en la que se reconociera el derecho del afectado a percibir la indemnización de los daños y perjuicios que resultaran probados, asumiendo el Ayuntamiento la obligación de proceder a su abono, sin perjuicio de la posibilidad de repetir contra la empresa contratista.

El Ayuntamiento de Villanubla no aceptó la resolución.

1.5. Organización y funcionamiento

De acuerdo con la distribución de quejas realizada en anteriores Informes anuales, dentro de este apartado se da cuenta de las reclamaciones sobre el funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades locales, el régimen de celebración de sus sesiones o las dificultades en el ejercicio de algún derecho atribuido a los concejales, principalmente el ejercicio del derecho a la información.

Durante el pasado año la formulación de quejas sobre los aspectos indicados dio lugar a la apertura de 52 expedientes, lo que supone una reducción en comparación con los iniciados el año anterior, en el que se habían registrado 64 reclamaciones.



La disminución se ha apreciado en las relativas al funcionamiento de los órganos de gobierno de las corporaciones locales, que ha descendido de 30 del año anterior a 23 reclamaciones presentadas durante el año 2012.

Las denuncias sobre el ejercicio del derecho a la información de los miembros de las corporaciones locales han mantenido una cifra similar, 21 quejas en la anualidad a la que se refiere el presente Informe y 20 contabilizadas en el ejercicio anterior.

El examen de los expedientes incluidos en este apartado concluyó con la formulación de 20 resoluciones, de las cuales se aceptaron 11 (2 de forma parcial), 3 se rechazaron y en otros 3 casos no se obtuvo respuesta de las administraciones locales a las que iban dirigidas. Continuaban abiertos a la fecha de finalización del ejercicio 3 expedientes a la espera de conocer la postura de las corporaciones frente a las resoluciones emitidas.

Siguiendo la línea de exposición de anteriores Informes, a continuación se recogen algunos ejemplos de situaciones que los representantes políticos de los ciudadanos han expuesto ante el Procurador del Común en las que consideraron vulnerados sus derechos.

1.5.1. Celebración de sesiones ordinarias de los órganos de gobierno

La participación de los miembros de las entidades locales en las sesiones plenarios constituye una de las manifestaciones más importantes de la función representativa que tienen encomendada por la Ley, de ahí que las normas jurídicas reguladoras de la materia sean especialmente rigurosas.

La Jurisprudencia tiene declarado que la no convocatoria o no celebración de las sesiones ordinarias en las fechas prefijadas vulnera el derecho fundamental del art. 23 de la Constitución Española de participación en los asuntos públicos (entre otras, STS 5-6-1987, 9-6-1988 y 18-2-1991).

De nuevo ha de hacerse referencia en este ejercicio a la recepción de reclamaciones que denunciaban la falta de convocatoria de sesiones ordinarias de algunos órganos colegiados de entidades locales. Concluida la fase de investigación de las quejas en los casos en que quedó acreditado el incumplimiento del régimen legal de estas sesiones, se hizo preciso recordar a las administraciones afectadas la obligación de convocar las sesiones ordinarias, y celebrarlas, en las fechas preestablecidas.

Uno de estos casos fue examinado en el expediente **20121234**, en el cual se denunciaba la falta de convocatoria, y por tanto de celebración, de algunas sesiones ordinarias de la Asamblea de concejales de la Mancomunidad para la prestación de servicios funerarios y de cementerio en los municipios de León, San Andrés del Rabanedo y Villaquilambre (Serfunle).

En la resolución emitida se tuvo en cuenta algún caso examinado por el Tribunal Supremo, en el que se había declarado no conforme a derecho la negativa de la Presidencia de una Mancomunidad de municipios a convocar y a celebrar sesión ordinaria de la Asamblea, habiendo entendido que la negativa a convocarla conculcaba el derecho de los ciudadanos a participar en asuntos públicos y estableciendo el Tribunal el deber de convocar y celebrar dicha sesión (STS 8-6-1988).

Aunque la elección de los vocales que designe cada municipio para integrar la Asamblea intermunicipal de la Mancomunidad no sea directa, han de reputarse



representantes de los respectivos municipios y portadores del mandato popular otorgado por los vecinos, acreditando por ello pleno derecho a participar en los asuntos públicos gestionados por la Mancomunidad.

En el caso concreto que se examinaba en este expediente, la información enviada por la Mancomunidad Serfunle permitió concluir que algunas sesiones ordinarias de la Asamblea de concejales se habían celebrado en fecha distinta a la establecida en los Estatutos y en el acuerdo sobre su funcionamiento, habiendo llegado en otros casos a omitirse.

El informe de la Mancomunidad exponía algunas razones que desde su punto de vista habían aconsejado posponer algunas sesiones plenarias ordinarias, sin embargo el mero hecho de no cumplir con el calendario fijado constituía, por sí mismo, una perturbación al correcto funcionamiento de la entidad.

Así se puso de manifiesto en la resolución remitida a la Mancomunidad, en la que se instaba a convocar y celebrar las sesiones ordinarias de la Asamblea de concejales con la periodicidad y en las fechas predeterminadas en los Estatutos y en el acuerdo que establecía su régimen de funcionamiento.

A fecha de cierre del ejercicio se estaba a la espera de recibir respuesta frente a dicha resolución, si bien no había vencido el plazo general de dos meses concedido a la Administración para su remisión.

Otra de las cuestiones de las que tuvo conocimiento esta insitución relacionada con el régimen de las sesiones ordinarias del Pleno fue la falta de determinación de las fechas en las que debían convocarse.

Así, el autor de la reclamación **20121161** se refería a la falta de determinación de las fechas en las que el Pleno del Ayuntamiento de Fresno de la Vega (León) debía celebrar sesiones ordinarias, pues el acuerdo adoptado por éste después de su constitución solamente establecía su periodicidad cada tres meses.

Esta procuraduría inició las gestiones de información necesarias ante el Ayuntamiento para conocer si se había adoptado algún otro acuerdo posterior en virtud del cual se hubieran predeterminado las fechas de celebración de las sesiones ordinarias.

El informe remitido ponía de manifiesto que no existía la obligación de fijar un día concreto de una concreta semana para celebrar las sesiones ordinarias como solicitaban los reclamantes.

El apartado 2 a) del art. 46 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, el art. 47.1 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local y, en fin, el art. 78.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el RD 2568/1986, de 28 de noviembre, disponen que el Pleno celebrará sesión ordinaria como mínimo cada tres meses en los municipios con un número de habitantes igual o inferior a 5.000, debiendo ser fijados previamente los días de celebración de tales reuniones ordinarias por acuerdo de la Corporación, adoptado en sesión extraordinaria que habrá de convocar el Alcalde dentro de los treinta días siguientes al de la sesión constitutiva de la Corporación.

Por tanto, el Alcalde está obligado a convocar sesión ordinaria del Pleno dentro del plazo legal expuesto y, además, en la fecha concreta que el Pleno haya acordado.



La resolución que se dirigió al Ayuntamiento de Fresno de la Vega consideraba que debería celebrarse una sesión extraordinaria del Pleno para adoptar el acuerdo correspondiente sobre la periodicidad de las sesiones ordinarias, estableciendo los días y horas concretos en que aquellas deberían celebrarse dentro del límite legal expuesto. En lo sucesivo, las sesiones ordinarias del Pleno del Ayuntamiento de Fresno de la Vega deberían convocarse y celebrarse con la periodicidad preestablecida en dicho acuerdo.

El Ayuntamiento de Fresno de la Vega rechazó la resolución por considerar que cumplía las obligaciones legales sobre la periodicidad de las sesiones y los requisitos de las convocatorias, sin que existiera un deber de fijar un día y hora concretos para celebrar las sesiones ordinarias del Pleno.

1.5.2. Notificación de las convocatorias de sesiones

Los miembros de las corporaciones locales tienen el derecho y el deber de asistir con voz y voto a las sesiones del Pleno y a las de aquellos otros órganos de los que formen parte, derecho que integra el estatus del cargo público que ostentan y, como tal, configura el derecho fundamental consagrado en el art. 23 de la Constitución Española (STS 21-5-1993).

La norma general establece que la convocatoria de sesiones plenarias ha de hacerse, al menos, con dos días hábiles de antelación al de su celebración, salvo los supuestos de urgencia debidamente motivada, como disponen el art. 46.2 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el art. 47.2 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, y el art. 80.4 ROF.

Este plazo tiene su justificación en la necesidad de facilitar a los miembros de la corporación el tiempo mínimo necesario para conocer los asuntos a tratar, estando motivada la excepción por la naturaleza urgente de determinados asuntos, que requieren una solución perentoria.

La Jurisprudencia tiene muy presente la necesidad legal de que todos los miembros de la corporación sean convocados con la debida antelación a las sesiones correspondientes, sin que sea lícito prescindir de ello, puesto que las notificaciones ofrecen la garantía jurídica del conocimiento del acto para que no se produzca la indefensión del interesado.

Según el art. 80 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), la convocatoria, orden del día y borradores de actas deben ser notificados a los concejales en su domicilio.

Esta obligación no se sufre por la publicación de la convocatoria en el tablón de edictos de la entidad, la cual también debe llevarse a cabo según el art. 229.1 del ROF.

La primera consecuencia de orden administrativo que produce la convocatoria de una sesión es la apertura del correspondiente expediente, cuyo contenido mínimo se establece en el art. 81 ROF, conforme al cual la convocatoria para una sesión dará lugar a la apertura del correspondiente expediente, en el que deben constar las copias de las notificaciones cursadas a los miembros de la corporación.

Además, el apartado 2 del mismo art. 81 ROF establece que siendo preceptiva la notificación a los miembros de las corporaciones locales de los correspondientes órdenes



del día, en la Secretaría General deberá quedar debidamente acreditado el cumplimiento de este requisito.

La notificación debe practicarse conforme a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). En consecuencia, puede realizarse por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción, así como de la fecha y el contenido del acto notificado, según determina el art. 59.1 LRJ-PAC.

Las notificaciones de las convocatorias de las sesiones y el respeto del plazo mínimo entre la recepción de aquéllas y la celebración plantean algunas dificultades cuando los miembros de las corporaciones residen en localidad distinta de aquella en la que la entidad tiene su sede.

Esta cuestión fue tratada en el expediente **20121126** en el que se cuestionaba la validez de la convocatoria de una sesión extraordinaria de la Junta Vecinal de Espinosa de la Ribera (León) que había sido remitida por correo ordinario a uno de los vocales, quien la había recibido el mismo día de celebración de la sesión.

Admitida a trámite la queja, se solicitó de la Junta Vecinal citada información sobre el medio empleado para notificar las convocatorias de las sesiones, con carácter general, y también en el caso concreto planteado en la reclamación.

El informe no indicaba con carácter general cuál era el medio utilizado para dar a conocer las convocatorias a los vocales y, en cuanto a la sesión controvertida, se había intentado una comunicación verbal y después se había enviado por correo ordinario, pero ninguno de estos medios podía considerarse válido, pues no servían para acreditar la recepción de las convocatorias, ni su fecha o contenido.

Finalmente la sesión no se había celebrado, lo que hacía irrelevante cualquier consideración sobre la validez de la convocatoria, sin perjuicio de lo cual se estimó preciso formular una resolución a la Junta Vecinal de Espinosa de la Ribera a fin de recordar las normas que debían regir la notificación de las convocatorias de las sesiones.

La resolución fue aceptada en parte por la Junta Vecinal que consideró que, sin perjuicio de efectuar las notificaciones de conformidad con los requisitos formales establecidos en la normativa, podrían también acreditarse por medios supletorios.

1.5.3. Deber de abstención de los miembros de la Corporación

El promotor del expediente **20112235** acudió a esta institución para poner de manifiesto el presunto incumplimiento del deber de abstención de dos miembros del Ayuntamiento de Hontoria de la Cantera (Burgos), que habían intervenido en la adopción de un acuerdo del Pleno en virtud del cual se habían aprobado las condiciones para el reparto de tierras del municipio.

Según se exponía en la reclamación, el acuerdo había sido adoptado con los votos de dos corporativos que debían haberse abstenido por tener interés personal en el asunto y parentesco con otros interesados, argumentos que habían servido de base a un recurso que había sido interpuesto contra dicho acuerdo, sobre el cual no se había dictado resolución.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna, esta procuraduría solicitó del Ayuntamiento de Hontoria de la Cantera información sobre la cuestión planteada.



La respuesta municipal consideraba que no concurría ninguna causa de abstención en ninguno de los miembros del Pleno que habían votado a favor del acuerdo, sin embargo, del examen del acta de la sesión resultaba que la Secretaría había advertido que concurría esa obligación.

La resolución que el Procurador del Común envió al Ayuntamiento de Hontoria de la Cantera se refería a la exigencia de resolver el recurso interpuesto por el administrado y a la concurrencia de los motivos expuestos por el autor de la queja para solicitar la anulación de dicho acuerdo.

La abstención se configura como el deber de un concejal de no actuar cuando se dan circunstancias que pueden hacer dudar de su imparcialidad en una decisión de la que puede derivar un enriquecimiento real y efectivo, no potencial, para el emisor de la decisión, aquí del voto.

El art. 76 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que, sin perjuicio de las causas de incompatibilidad establecidas por la ley, los miembros de las corporaciones locales deberán abstenerse de participar en la deliberación, votación, decisión y ejecución de todo asunto cuando concurra alguna de las causas a las que se refiere la legislación de procedimiento administrativo y contratos de las administraciones públicas. La actuación de los miembros en que concurren tales motivos implicará, cuando haya sido determinante, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

El mismo deber se establece en el art. 21 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, cuyo art. 96 añade que en los supuestos en los que algún miembro de la corporación deba abstenerse de participar en la deliberación y votación, deberá abandonar el salón mientras se discuta y vote el asunto, salvo cuando se trate de debatir su actuación como corporativo, en que tendrá derecho a permanecer y defenderse.

Todos los concejales tienen derecho a votar, la obligación de abstenerse se establece en los supuestos excepcionales enumerados en el art. 28 de la LRJPAC, entre ellos, tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir en la de aquél y tener parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo con cualquiera de los interesados.

Una interpretación literal del contenido de dicha normativa implicaría, sobre todo en pequeños municipios, la imposibilidad de adoptar acuerdos en aquellos asuntos que afectasen a la generalidad de los ciudadanos del municipio, caso de los instrumentos de planeamiento, por cuanto, muy posiblemente, la gran mayoría de los corporativos, al ser también vecinos del municipio, estarían afectados directamente por las decisiones acordadas en el seno de la corporación o tendrían parentesco con algún interesado, por lo que no podrían participar en las deliberaciones y votaciones sobre dichos asuntos.

La Jurisprudencia ha sido consciente de dicha problemática y ha venido distinguiendo entre el interés cívico general de los concejales y el interés directo, personal y patrimonial de éstos (STS 13-3-1984, 22-12-1986, 25-5-1987, etc).

En materia de ordenanzas, presupuestos o planeamiento urbanístico, tanto general como de desarrollo, no existe, por lo general, un interés concreto, personal o directo imputable a los concejales que votan la aprobación inicial y definitiva o provisional, sino un



interés institucional en desarrollar la ordenación urbana del municipio. Esto es así porque de una disposición general como las indicadas no deriva, por lo general, un enriquecimiento en el patrimonio real y efectivo, presente, de los concejales o sus parientes, aún cuando tengan terrenos en el espacio sujeto a ordenación.

El interés directo viene regulado en el art. 28.2 a) LRJPAC por remisión del art. 76 LBRL y 21 ROF, y surge, en general, cuando de la adopción o no del acuerdo deriva de una manera inmediata, directa y segura un provecho, un beneficio o una utilidad personal -específica- de contenido sustancialmente económico para el concejal o persona a él vinculada (STS 7-12-1982).

Cuando del acto o acuerdo de que se trate no deriva de una manera inmediata y segura un beneficio económico para el concejal o sus parientes, no puede hablarse, en consecuencia, de un interés personal y directo. La STS de 28-6-2011 declaró que el interés personal concurre cuando la actuación administrativa para la que se predica la abstención puede producir consecuencias en la esfera jurídica de la autoridad o funcionario actuante o le puede reportar cualquier clase de beneficio o ventaja personal.

En el supuesto planteado en la reclamación examinada en este expediente, del acuerdo aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Hontoria de la Cantera resultaban adjudicatarios de bienes de la Entidad local un miembro de la Corporación y algunos familiares, por lo que tanto uno como otros había obtenido un beneficio.

Además se hacía referencia a la STTSJCYL de 28 de junio de 2002, que había resuelto el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el acuerdo plenario adoptado por ese mismo Ayuntamiento sobre la prórroga del reparto de suertes del concejo, en el que algunos concejales que habían votado a favor del acuerdo eran adjudicatarios o familiares de otro adjudicatario.

En aquella ocasión el Tribunal Superior de Justicia había anulado el acuerdo por entender que dos de los concejales que habían votado a favor del acuerdo eran adjudicatarios de las suertes correspondientes y, además, familiares de otros adjudicatarios, por tanto incursos en las mismas causas de abstención que se alegaban en la reclamación, y su voto había sido determinante para alcanzar el acuerdo.

A la misma conclusión debía llegarse en la resolución emitida por esta procuraduría puesto que al menos uno de los votos emitidos correspondía a un adjudicatario y era familiar de otros adjudicatarios, siendo su voto imprescindible para alcanzar la mayoría absoluta requerida.

Entre los supuestos de nulidad establecidos en el art. 62.1 de la Ley 30/1992, el apartado e) recoge el haber prescindido de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de voluntad de los órganos colegiados. Siendo el procedimiento para la revisión de oficio de actos nulos una facultad excepcional de la Administración, debía acomodarse estrictamente a los requisitos y trámites previstos en el art. 102 de la Ley 30/1992.

Los anteriores argumentos sirvieron de base a la resolución formulada al Ayuntamiento de Hontoria de la Cantera, en la que se recomendaba resolver el recurso interpuesto contra el acuerdo plenario estimando la causa de nulidad alegada e iniciar los trámites precisos para declarar la nulidad de dicho acuerdo.

El Ayuntamiento rechazó la resolución que le fue dirigida.



1.5.4. Derecho a la información de los concejales

El derecho a la información de los miembros de las corporaciones locales es un derecho de configuración legal reconocido en el art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LRBRL), desarrollado en los arts. 14, 15 y 16 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre.

De nuevo se ha tenido conocimiento de algunos supuestos en los que el ejercicio del derecho a la información de los miembros de las corporaciones locales ha planteado algunos problemas, entre los cuales se ha abordado la falta de respuesta a las solicitudes.

Las resoluciones emitidas han debido reiterar, al igual que en años anteriores, la obligación de las autoridades locales de responder a las peticiones que los miembros de las corporaciones locales presentan, como también han debido advertir que la falta de resolución determina la autorización para consultar documentación por efecto del silencio positivo.

Tanto el art. 77 de la Ley de Bases de Régimen Local como el art. 14 del ROF establecen la necesidad de que se dicte resolución motivada en caso de denegar el acceso a la documentación y establecen un plazo especialmente breve para resolver las solicitudes de acceso a información, cinco días, pasado el cual se entienden estimadas por silencio positivo.

Los vocales de las juntas vecinales, al igual que los concejales, tienen reconocido el derecho a obtener cuantos antecedentes, datos e informaciones obren en poder de la entidad y resulten precisos para el desarrollo de su función, por lo que negarles el acceso a esa información les priva de su derecho y deber de ejercer el control y fiscalización de los órganos de gobierno.

Uno de estos casos de ausencia de respuesta a la solicitud de un vocal fue examinado en el expediente **20120520**, en el cual no se había resuelto la solicitud formulada por un miembro de la Junta Vecinal de Menamayor (Burgos) para obtener copia de diversa documentación relativa a las cuentas de la entidad.

Admitida a trámite la queja, se solicitó información de la Junta Vecinal de Menamayor sobre la respuesta ofrecida al vocal, habiendo comprobado a su recepción que no se había emitido ninguna resolución, ni estimatoria ni desestimatoria de la petición.

La obligación general de contestar a las peticiones que los miembros de esa Junta Vecinal le dirijan venía impuesta por el art. 42 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

El informe de la Junta Vecinal hacía referencia a la celebración de una sesión en la que se habían entregado cuentas y documentos de la legislatura pasada, pese a lo cual entendía esta procuraduría del común que persistía la obligación de resolver las peticiones, aunque el vocal no hubiera asistido a aquella reunión.

Además, la asistencia de los miembros de las corporaciones locales a las sesiones de los órganos de los que forman parte no sustituye al derecho de información que les reconoce el art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.



A la hora de establecer los efectos que había producido en este caso la falta de resolución, era necesario distinguir el derecho de acceso a la información del derecho a obtener copias.

El derecho a la información es un derecho a examinar la documentación obrante en los archivos, se conforma, por tanto, con la exhibición del documento o expediente, y no incluye, como regla general, la entrega de copias.

El derecho a obtener copias se establece en el art. 16 del ROF, pero no lo reconoce con carácter general, sino limitándolo a los casos de acceso libre del art. 15 de ese mismo Reglamento y a aquellos en que sea expresamente autorizado por el Presidente de la Comisión de Gobierno.

Entre esos supuestos de acceso libre están los siguientes: Cuando se trate del acceso de los miembros de la corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión a la información propia de las mismas; cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la corporación a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal; y por último, cuando se trate del acceso de los miembros de la corporación a la información o documentación de la entidad local que sea de libre acceso para los ciudadanos.

De la aplicación de estos criterios al supuesto planteado, resultaba que la petición formulada por el vocal no podía encuadrarse en ninguno de los casos de acceso libre, luego no podía invocar aquél un derecho a obtener las copias pedidas.

Ello no era óbice para considerar que la petición debía haber sido resuelta, es más, podía haber sido estimada, pues nada impide al Presidente autorizar la entrega de copias aunque no esté obligado a ello. Tampoco podía considerarse que el vocal hubiera obtenido la autorización por efecto del silencio, pues éste no se extiende a las peticiones de entrega de copias de documentación.

La resolución emitida estimaba que la Junta Vecinal de Menamayor debía remitir en todos los casos una respuesta formal expresa frente a todas las solicitudes que presentaran sus miembros y, en concreto, debía dictar una resolución frente a la petición a la que se refería esta reclamación.

La Junta Vecinal aceptó la resolución.

1.5.5. Redacción y aprobación de actas de sesiones plenarias

La disconformidad con la redacción de las actas de las sesiones plenarias ha constituido también un motivo de queja frecuente de los corporativos, siendo a veces el objeto principal de sus reclamaciones y otras, la mayoría, expresada como argumento para sustentar otras reivindicaciones.

Ha debido recordarse en todos estos casos que el secretario de la entidad es el funcionario encargado de realizar este cometido y que en las actas, contrariamente a una idea bastante generalizada, no han de reflejarse literalmente las intervenciones de los concejales, ni siquiera en el caso de que expresamente lo soliciten.

Sobre el contenido de las actas, los arts. 50 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Régimen Local (TRRL), y 109 ROF, señalan que



aquellas recogerán las opiniones sintetizadas de los grupos o miembros de la corporación que hubiesen intervenido en las deliberaciones, normativa que lleva a la conclusión de que las intervenciones no tienen que ser literales, sino sintetizadas.

El secretario recoge sucintamente la intervención dependiendo de la incidencia que pueda tener la exposición de los intervinientes en la fundamentación o motivación del acuerdo que se adopte; en casos excepcionales puede ser conveniente, si el secretario así lo estima, reseñar literalmente alguna intervención.

En definitiva, el secretario no tiene obligación de recoger literalmente las intervenciones de los corporativos, aunque se exprese por los concejales su voluntad para que conste en acta, sin perjuicio de que en la próxima sesión, cuando se lea y apruebe el acta de la sesión anterior, puedan hacerse las rectificaciones que procedan, con el límite de no modificar el acuerdo.

La imposibilidad de cambiar los acuerdos adoptados en una sesión con motivo de la aprobación del acta en la siguiente convocada fue objeto de estudio en el expediente **20120508**, el cual se inició a partir de un escrito donde su autor exponía que se habían introducido modificaciones en el acuerdo plenario de aprobación de la cuenta general del Ayuntamiento de Nava de la Asunción (Segovia) en el trámite de aprobación del acta.

Según la exposición de los hechos de la reclamación, los concejales habían recibido junto con la convocatoria de una sesión plenaria el borrador de la anterior, en la que se había aprobado la cuenta de una anualidad sin que se apreciara discordancia alguna entre el borrador del acta y lo que se había acordado en aquel Pleno. Durante la mañana del mismo día en que iba a celebrarse el Pleno, se había informado a los concejales por correo electrónico de la existencia de un error de transcripción en el acta que se refería a las cantidades consignadas en el capítulo correspondiente al estado de tesorería, haciendo constar algunos datos diferentes de los aprobados. La enmienda de tales datos, a juicio del reclamante, excedía de una mera corrección de un error de transcripción en el acta, por lo que solicitaba que esta procuraduría examinara la conformidad al ordenamiento de esta actuación.

Admitida a trámite la queja, se iniciaron las gestiones de información ante el Ayuntamiento de Nava de la Asunción.

La respuesta procedente del Ayuntamiento consideraba que se había cometido una simple equivocación al consignar determinados números, cuya corrección no requería acudir a interpretaciones o razonamientos más o menos complejos y no cambiaba el sentido de la resolución (aprobación de la cuenta general), toda vez que al rendirse ante el Consejo de Cuentas de Castilla y León se enviarían los datos obtenidos a través del programa informático de contabilidad.

Añadía el informe municipal que el procedimiento seguido para la rectificación era el previsto en el art. 91 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, que establece la posibilidad de subsanar los errores materiales y dejar constancia de las rectificaciones en el acta al realizar la lectura y aprobación de la anterior, todo ello en concordancia con lo dispuesto en el art. 105.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El relato de los hechos que resultaba del informe municipal coincidía sustancialmente con el realizado en el escrito de queja, diferían sin embargo las posturas sobre la posibilidad



de rectificar los errores observados en el acuerdo de aprobación de la cuenta en el trámite de aprobar el acta de la sesión en la siguiente convocada.

El art. 91.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre, permite formular alguna observación al acta, debatiéndose y decidiéndose las rectificaciones que procedan; en todo caso, el acta de cada sesión debe quedar aprobada en la sesión siguiente, ya sea introduciendo rectificaciones o no.

Con arreglo a lo dispuesto en el citado precepto, las sesiones comenzarán preguntando el presidente si algún miembro de la corporación tiene que formular alguna observación al acta de la sesión anterior que se hubiere distribuido con la convocatoria. Si no hubiera observaciones, se considera aprobada. Si las hubiera, se debaten y deciden las rectificaciones que procedan. En ningún caso puede modificarse el fondo de los acuerdos adoptados y sólo cabe subsanar los meros errores materiales o de hecho. Al reseñar en cada acta la lectura y aprobación de la anterior, se consignarán las observaciones y rectificaciones practicadas.

Debe tenerse en cuenta que lo que se somete a votación no son los acuerdos adoptados, sino la aprobación del acta y su corrección y exactitud, en definitiva, si realmente aquélla refleja y reproduce el desarrollo de la sesión y sus incidencias.

En todo caso, el pleno carece de competencias en la redacción del acta, que es redactada por el responsable de secretaría, titular de la fe pública administrativa. Si la corporación no está de acuerdo con la redacción, podrá sugerir, objetar, o, incluso, no aprobar el texto, pero nunca dar nueva redacción.

A partir de la documentación aportada por el reclamante se observaba que el error en la transcripción de los datos correspondientes al estado de tesorería en la cuenta general se había producido no ya en el borrador del acta de la sesión anterior, sino también en el acuerdo mismo, habiéndose recogido también en el dictamen de la Comisión Especial de Cuentas y en la documentación expuesta al público en el trámite de información pública.

Como indicaba el informe del Ayuntamiento de Nava de la Asunción, el art. 105.2 de la Ley 30/1992, atribuye a la Administración la facultad de poder corregir o rectificar, sin ningún apremio temporal, los simples errores materiales apreciados en un acto administrativo, lo cual tiene como exclusiva finalidad que un simple error de esa naturaleza pueda pervivir o produzca efectos desorbitados, como los que supondría que, para corregir esa simple equivocación de hecho o material, fuera necesario acudir a los trámites de los procedimientos de revisión.

La Jurisprudencia ha venido entendiendo que no puede calificarse como error material de un acto administrativo la rectificación que implique un juicio valorativo, una operación de calificación jurídica, una diferente interpretación de normas jurídicas aplicables o cuando represente claramente una alteración del sentido del acto, de tal modo que si la rectificación implica un sentido y alcance contrario o diferente del acto originario, modificando su contenido en la descripción y valoración de datos, la rectificación se convierte en una revocación o en un nuevo acto administrativo distinto, para cuya adopción no se han seguido sus trámites específicos.

En suma, la Jurisprudencia ha exigido, para que los actos de rectificación encuentren cobertura en el art. 105.2 de la Ley 30/1992, que se trate de un error ostensible, manifiesto



e indiscutible, que se evidencie por sí mismo del expediente administrativo sin necesidad de complejas argumentaciones fácticas o jurídicas.

La conclusión de lo expuesto era que la rectificación de las cantidades erróneas había de realizarse, pero no acudiendo a la rectificación del acta de la sesión en que se había aprobado el acuerdo, y tampoco corrigiendo sin más el propio acuerdo.

Aunque manifestaba el informe municipal que los errores en las cantidades reflejadas se deducían del propio expediente y no suponían ninguna valoración jurídica, sin embargo no se trataba de un error aritmético evidente y manifiesto.

A juicio de esta institución, debería emitir un informe el secretario para aclarar la trascendencia de los errores padecidos en varios de los conceptos reseñados, ya que tales errores no resultaban obvios y evidentes, motivo por el cual habría de pronunciarse también sobre el mecanismo para su subsanación.

La resolución instaba al Ayuntamiento de Nava de la Asunción a adoptar la decisión que correspondiera sobre la posible convalidación del acuerdo, previa emisión de informe del responsable de la Secretaría de la Corporación que aclarara la entidad de los errores consignados en el acuerdo plenario que había aprobado la cuenta general.

Después de haber reiterado en tres ocasiones la resolución efectuada, hubo de ser archivado este expediente sin conocer la postura del Ayuntamiento de Nava de la Asunción.

1.5.6. Formalización del libro de actas

La regulación sobre la formalización de las actas está prevista en los arts. 198 y ss del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre.

A modo de resumen, el art. 198 ROF prevé que el libro de actas es un instrumento público solemne, ha de estar previamente foliado y encuadernado, legalizada cada hoja con la rúbrica del alcalde o presidente y el sello de la corporación y debe expresar en su primera página, mediante diligencia de apertura firmada por el secretario, el número de folios y la fecha en que se inicia la transcripción de los acuerdos.

Del mismo modo, el Decreto 115/1984, de 25 octubre, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial (*BOCyL 29-10-1984, nº 48*), que regula las normas sobre Libros de Actas de Acuerdos y Resoluciones de las Corporaciones locales comprendidas en el ámbito territorial de Castilla y León, establece que los pliegos a utilizar deben estar foliados y previamente numerados, legalizados con la rúbrica del presidente y del secretario y sellados con el de la corporación en la parte superior izquierda del anverso en todas sus hojas.

El promotor del expediente **20121803** ponía de manifiesto el presunto desorden observado en el libro de actas de las sesiones de la Junta Vecinal de Villaño de Losa (Burgos), en el cual los asientos no se realizaban por orden de fecha, faltaban algunas hojas y otras se habían incluido sin estar foliadas y selladas.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información a la Junta Vecinal de Villaño de Losa, que remitió su respuesta sobre los defectos concretos citados en la reclamación.



No obstante se consideró conveniente formular una resolución a la Junta Vecinal para que tuviera en cuenta las normas sobre la formalización de los libros de actas, en los que debían constar todos los acuerdos adoptados, sin que pudiera alterarse el orden numérico de los folios y debiendo éstos reunir las formalidades exigidas en las normas expuestas.

La resolución fue aceptada por la Junta Vecinal de Villaño de Losa.

1.6. Información y participación ciudadana

En el pasado ejercicio se registraron 27 reclamaciones que hacían referencia a cuestiones relacionadas con los derechos de los ciudadanos a recibir información de las administraciones locales y a participar, individualmente o a través de sus organizaciones representativas, en los asuntos locales, número similar a las 28 recibidas el año anterior sobre esta misma materia.

A fecha de cierre del ejercicio se habían dictado 9 resoluciones, 3 menos que el año 2011. De las resoluciones emitidas sólo 1 fue aceptada, al final del año, 2 se encontraban pendientes de obtener respuesta de las administraciones a las que habían sido dirigidas, 3 fueron rechazadas y otras 3 no obtuvieron respuesta, por lo que estos expedientes debieron concluir sin conocer la postura de las administraciones a las que se enviaron después de realizar 3 recordatorios de la resolución.

1.6.1. Derecho de los ciudadanos de acceder a la información municipal

El derecho de los ciudadanos al acceso a la información municipal tiene sus raíces en el principio de transparencia y su ejercicio constituye un procedimiento indirecto de fiscalización de los ciudadanos de la actuación administrativa y de su sometimiento a la legalidad.

La Constitución Española, en su art. 105, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la Ley Bases de Régimen Local reconocen con amplitud el derecho de acceso a archivos y registros y a la documentación tenida en cuenta por la Administración para producir sus actos y resoluciones. Con la misma amplitud debe reconocerse en la práctica administrativa, sin perjuicio de la aplicación de los límites legales que también se contemplan, límites que no pueden ser interpretados por las administraciones para impedir o excluir la invocación del derecho por los particulares.

1.6.1.1. Solicitud de acceso a documentación contable

El motivo de la reclamación que dio origen al expediente **20112338** se refería a la falta de respuesta a la solicitud dirigida al Ayuntamiento de Quintanilla del Coco (Burgos) por un ciudadano que pretendía el acceso a la documentación contable de la entidad generada durante cuatro años.

Con carácter general, el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, señala en su apartado 1, que los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos municipales,



cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de solicitud.

El derecho a la información también tiene límites, así se desprende de lo dispuesto en el apartado 7 del mismo art. de la Ley 30/1992 y así el derecho de acceso debe ser ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, señalando a continuación que debe presentarse petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias.

En el caso aquí analizado, a la vista únicamente del enunciado de la solicitud, podía considerarse como una petición genérica, aunque tampoco tenía constancia esta procuraduría de cuántos expedientes pretendía consultar el ciudadano, ni del número o volumen de los documentos que comprendían, ni en qué medida la consulta podía afectar a la eficacia del funcionamiento de los servicios.

Ahora bien, sea o no genérica la solicitud de acceso a información, debe ser oportunamente resuelta por la Administración a la que se ha dirigido, tal y como resulta del contenido del art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La Jurisprudencia ha entendido que no es posible que el silencio pueda tener un sentido positivo, estimatorio de la solicitud formulada, en el supuesto de peticiones genéricas.

En la resolución formulada se instaba al Ayuntamiento de Quintanilla del Coco a resolver la solicitud, si bien esta entidad no comunicó su postura frente a dicha resolución.

1.6.1.2. Procedimiento de aprobación de ordenanza

Un ciudadano se dirigió a esta institución para mostrar su desacuerdo con el procedimiento de aprobación de una Ordenanza del Ayuntamiento de Valladolid, dando lugar al inicio del expediente **20112008**.

En la reclamación se exponía que se había omitido la respuesta a las alegaciones formuladas por la representación de una asociación durante el trámite de información pública de la Ordenanza reguladora de terrazas en la vía pública.

Admitida a trámite la queja, se inició la investigación mediante la solicitud de informe al Ayuntamiento sobre la cuestión planteada.

El informe municipal reconocía haber recibido en el trámite de exposición pública el escrito de alegaciones al que se refería la reclamación, algunas se habían estimado parcialmente habiéndose elevado al Pleno, que finalmente había aprobado la Ordenanza con las modificaciones propuestas.

Sin embargo, examinada la documentación enviada, no constaba que se hubiera remitido a su presentador la respuesta razonada sobre sus alegaciones.

El art. 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece el procedimiento al que debe ajustarse la aprobación de las ordenanzas locales: aprobación inicial por el Pleno, información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación



de reclamaciones y sugerencias y, finalmente la resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

Por tanto, la Ley 7/1985 prevé dos situaciones diferentes según se hayan presentado o no reclamaciones, dejando de lado el segundo supuesto que determina la aprobación automática de las ordenanzas, en el primero, ha de darse respuesta a las reclamaciones planteadas, así lo establece también 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 que determina el derecho de los reclamantes a obtener una contestación razonada, que puede ser común a todas las alegaciones similares, pero habrá de ser notificada individualmente.

La Jurisprudencia tiene declarado que en materia de aprobación de ordenanzas municipales, como disposiciones generales que son, el quebrantamiento del cauce formal de su elaboración, es decir, la vulneración de una norma de superior jerarquía reguladora del procedimiento a seguir en la creación de la disposición reglamentaria, produce, como regla general, la nulidad de pleno derecho de aquellas, citándose en apoyo de este criterio los arts. 9.2 y 105 a) de la Constitución Española.

Este cuerpo de doctrina ha sido expuesto en la STS de 5 de febrero de 2009, según la cual el incumplimiento del trámite de audiencia previsto para las ordenanzas municipales (en aquel caso, ordenanzas fiscales) supone una vulneración de los arts. 9.2 y 105 a) de la Constitución y 51 y 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que conduce a declarar la nulidad de pleno derecho. Así lo reconoció este Tribunal, en sus Sentencias de 11 de junio de 2001 y de 2 de marzo de 2002, y ello es lógico si se tiene en cuenta que el período de información pública representa el trámite de audiencia, considerado esencial en la formación de la voluntad de los órganos de la Administración en este tipo de procedimientos, según pone de relieve el art. 105 a) de la Constitución (STS de 27-6-2006).

La STS de 28 de marzo de 2007 manifiesta que el incumplimiento del trámite de audiencia se produce tanto cuando no se concede la misma, como cuando no se agota el plazo o se procede a publicar la ordenanza sin resolver las reclamaciones que hubieran sido presentadas en el término concedido. En esta misma Sentencia se indica que no tendría sentido considerar esencial el trámite de información pública y admitir, sin embargo, que el Pleno pudiera decidir sin consideración a las alegaciones o reclamaciones formuladas.

En el supuesto examinado en este expediente, no se había infringido el trámite de información pública en la elaboración de la Ordenanza de terrazas, ni se había producido alguno de los incumplimientos equiparados por la Jurisprudencia a la omisión de este trámite, ya que las alegaciones presentadas en tiempo y forma habían sido resueltas. Únicamente no se había notificado a sus presentadores la respuesta razonada sobre su estimación o desestimación, lo cual no había impedido que hubieran sido examinadas y tenidas en cuenta por el Pleno al aprobar con carácter definitivo la Ordenanza.

No obstante lo indicado, se estimó que lo correcto hubiera sido notificar a los ciudadanos que habían formulado observaciones o reclamaciones al texto provisional de la Ordenanza la respuesta razonada sobre aquéllas.



En consecuencia, en la resolución formulada al Ayuntamiento de Valladolid se recordaba que, en los próximos procedimientos de aprobación de las ordenanzas municipales, debía notificar a los ciudadanos que formularan alegaciones en el trámite de información pública la respuesta razonada sobre ellas. También se recomendaba notificar la respuesta razonada a las alegaciones formuladas en este caso por la representación de la asociación, aunque hubiera concluido ya el procedimiento de aprobación de la Ordenanza.

El Ayuntamiento de Valladolid rechazó la resolución por entender que no existe obligación legal de notificar individualmente la resolución de las alegaciones presentadas en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas municipales.

1.6.1.3. Incumplimientos de la obligación de resolver

Los ciudadanos, conscientes de su derecho a obtener una respuesta formal frente a las solicitudes que dirigen a las administraciones públicas, lo que incluye a las administraciones locales, han requerido la intervención del Procurador del Común en algunas ocasiones en las que no habían obtenido respuesta a fin de lograrla.

Como en años anteriores, no puede dejar de señalarse que los ciudadanos han de obtener de la corporación una respuesta formal por escrito, si ha sido éste el medio utilizado para formular sus solicitudes, aún en el caso de que sus pretensiones no puedan ser estimadas.

Uno de estos casos fue el examinado en el expediente **20120643**, iniciado a instancia de un ciudadano que alegaba que el Ayuntamiento de Buenavista de Valdavia (Palencia) no había dictado una respuesta formal frente a sus solicitudes, sin que ninguno de los argumentos expuestos por el Ayuntamiento resultaran admisibles a efectos de excusar el cumplimiento de la obligación de resolver que corresponde a todas las administraciones públicas, pues ni la escasez de personal, ni la pérdida de la condición de vecino del solicitante, ni la existencia de procedimientos judiciales sobre otros asuntos justificaban este proceder.

La resolución emitida recordaba al Ayuntamiento de Buenavista de Valdavia la obligación de resolver impuesta a todas las administraciones, instándole a resolver las concretas peticiones las que se refería la queja, resolución que fue rechazada por el Ayuntamiento de Buenavista de Valdavia.

1.6.1.4. Derecho a obtener certificaciones

Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, según disponen el art. 70.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local y 207 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (ROF).

Las certificaciones de todos los actos, resoluciones y acuerdos de los órganos de gobierno de la entidad, así como las copias y certificados de los libros y documentos que en las distintas dependencias existan, se expedirán siempre por el secretario, salvo precepto expreso que disponga otra cosa (art. 204 ROF).



El art. 2 e) del RD 1174/1987, de 18 de septiembre, de Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación Nacional, señala entre las misiones que comprende la fe pública correspondiente a la secretaría de la corporación, certificar de todos los actos o resoluciones de la Presidencia y los acuerdos de los órganos colegiados decisorios, así como de los antecedentes, libros y documentos de la entidad.

La obtención de copias y certificaciones acreditativas de acuerdos municipales o antecedentes de los mismos se solicita a la oficina de información que, de oficio, realizará las gestiones que sean precisas para que el solicitante obtenga la documentación requerida en el plazo más breve posible.

Un ciudadano formuló una reclamación, que quedó registrada con la referencia **20112260**, en la que exponía su malestar ante la omisión del deber de expedir una certificación solicitada al Ayuntamiento de Alar del Rey (Palencia).

Manifestaba en su escrito que había solicitado un certificado sobre el derribo parcial de un inmueble de su propiedad y, aunque la petición había sido reiterada, no había obtenido respuesta alguna.

El informe municipal exponía que el inmueble se hallaba en situación de ruina y el certificado de derribo debía emitirlo el técnico director de la obra, debiendo ser aportado por el propietario del inmueble para concluir el expediente, además la solicitud iba dirigida al Alcalde, sin que se encuentre entre sus competencias la de emitir certificaciones.

El Ayuntamiento exponía las razones por las que estimaba que no existía un derecho del particular a obtener una certificación en los términos que había sido pedida, sin embargo no constaba que estas razones hubieran sido puestas en conocimiento del interesado.

Lo cierto es que siendo el encargado de emitir certificaciones el secretario, y no el Alcalde, como indicaba el informe municipal, debió remitirse la petición a dicho funcionario.

En cualquier caso, el solicitante de la certificación podía no tener derecho a obtenerla si no existían antecedentes documentales en los archivos de la entidad que permitieran expedirla, pero al menos tenía derecho a conocer los motivos por los cuales su petición debía ser denegada.

La resolución enviada al Ayuntamiento de Alar del Rey recomendaba, si fuera posible, expedir la certificación sobre los datos solicitados por el interesado que obraran en los archivos de la entidad por el funcionario encargado del desempeño de las funciones de secretaría.

En caso de que no fuera posible emitir la certificación en los términos solicitados, debería comunicarse al interesado su denegación y los motivos de la misma.

El Ayuntamiento de Alar del Rey no comunicó su postura frente a dicha resolución, por lo que después del envío de tres recordatorios de la resolución formulada, se incluyó en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

También el promotor del expediente **20111639** se refería a la presunta ausencia de respuesta a la petición formulada a la Junta Vecinal de Ardón (León) para obtener una certificación sobre la titularidad de una parcela de esa Entidad local.

Durante la tramitación de la queja procedió la Junta Vecinal a dar respuesta a esta petición, habiendo comunicado al solicitante la negativa a expedir la certificación, lo que llevó a examinar si el interesado tenía o no derecho a obtenerla.



La solicitud se había dirigido al Presidente de la Junta Vecinal, no obstante siendo el secretario el encargado de emitir certificaciones, debió remitirse la petición a dicho funcionario.

El solicitante no pedía expresamente que la certificación fuera expedida conforme al inventario de bienes municipales, pero podía haberse entendido que la solicitud se dirigía a obtener una certificación sobre los datos de la parcela recogidos en dicho inventario.

El inventario es un documento de obligada creación en todas las entidades locales, obligatoriedad prevista en los arts. 86 del TRRL y 17.1 del RD 1372/1986, de 13 de junio, que aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL). Asimismo el carácter preceptivo de la formación y mantenimiento del inventario viene contemplado en el art. 32.1 de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que es básico, según el cual las administraciones públicas están obligadas a inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio, haciendo constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados.

La Jurisprudencia ha señalado que el inventario municipal es un mero registro administrativo que por sí solo ni prueba, ni crea, ni constituye derecho alguno a favor de la corporación, siendo más bien un libro que sirve, respecto de sus bienes, de recordatorio constante para que la corporación ejercite las facultades que le corresponden.

No tiene el inventario la misma eficacia que el Registro de la Propiedad, pero es un instrumento que permite conocer en todo momento el patrimonio de la entidad. El hecho de que forme parte de los archivos locales (art. 30 RB) determina que todos los ciudadanos tengan derecho a consultarlo e incluso puedan solicitar certificaciones.

A estos efectos se citaba la STSJ de Andalucía de 10 de noviembre de 2003, que estimó el recurso contencioso interpuesto por un ciudadano a quien se había denegado la petición de obtener una certificación del inventario de bienes municipal sobre determinados bienes inmuebles colindantes a su parcela.

La resolución emitida consideraba que el funcionario encargado del desempeño de las funciones de secretaría debía emitir la certificación sobre los datos de titularidad de la parcela que obraran en el inventario de bienes de la entidad.

La Junta Vecinal de Ardón no contestó a dicha resolución.

1.6.2. Derecho de participación

Las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, con la consiguiente posibilidad de otorgarles el uso de los medios públicos, constituyen el canal de participación más usualmente utilizado para intervenir en la gestión de los asuntos públicos locales.

1.6.2.1. Uso de locales municipales

Unos ciudadanos acudieron a esta procuraduría para exponer los problemas surgidos a raíz de la petición que habían formulado ante el Ayuntamiento de Santa María la Real de Nieva (Segovia), para conseguir la asignación de un local para uso de una asociación, todo lo cual dio lugar a la apertura del expediente **20112433**.



La representación de la asociación había solicitado el uso de un espacio municipal, habiendo denegado el Ayuntamiento la petición sin dar a conocer los motivos que justificaran su decisión, mientras que a otros colectivos se les permitía el uso de espacios municipales.

Admitida la queja a trámite, se solicitó del Ayuntamiento de Santa María la Real de Nieva información sobre la posibilidad de ceder a la asociación el uso de la sala designada por los reclamantes, o bien otro local, y también sobre los motivos que impidieran acceder a la petición, en su caso.

La respuesta remitida, cuyo contenido se dio a conocer al autor de la queja, indicaba que se había ofrecido a la asociación otro local público para su sede social y demás usos lógicos de una asociación, también se le había ofrecido el uso del teleclub del pueblo para una comida mensual.

No se enviaba copia de este escrito, aportado después por el reclamante al expediente tramitado, según el cual se ofrecían ambos locales con la condición de que fueran anuladas todas las solicitudes, denuncias y quejas presentadas en el Ayuntamiento y en cualquier otra sede administrativa y no plantearan en el futuro ninguna otra al Ayuntamiento de Santa María la Real de Nieva.

Los reclamantes manifestaron su disconformidad ante el Ayuntamiento, y también ante esta institución, con la postura de la Corporación que pretendía subordinar la cesión de uso del local a la renuncia a presentar en el futuro reclamaciones o solicitudes ante las administraciones, así como a desistir de las ya interpuestas. También mostraban su desacuerdo con el local ofrecido, por no considerarlo apto para celebrar reuniones de los socios, según afirmaban se trataba de un espacio muy reducido y en estado ruinoso.

Examinadas las actuaciones realizadas en el expediente, se estimó preciso formular una resolución al Ayuntamiento de Santa María la Real de Nieva basada en las consideraciones que siguen.

Las asociaciones de vecinos persiguen, con carácter general, la defensa de los derechos de los vecinos, para cumplir este objetivo cuentan con un mecanismo de participación esencial, como es la formulación de solicitudes, reclamaciones y propuestas de actuaciones ante las administraciones públicas, entre ellas las administraciones locales.

La Constitución Española establece en su art. 9.2 que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Las asociaciones de vecinos constituyen un instrumento de participación de los ciudadanos en la vida pública, especialmente la local, que nuestro ordenamiento jurídico trata de fomentar como manifestación asociativa democrática dirigida a procurar la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 27-10-1987.

Las asociaciones de vecinos asumen, entre otras, la función de informar y concienciar a la opinión pública sobre situaciones que consideren injustas o lesivas al colectivo ciudadano o a alguno de sus miembros, siendo, por tanto, agrupaciones que se constituyen en ejercicio del derecho fundamental de asociación que garantiza el art. 22.1 de la Constitución, cuyo



contenido positivo reside en el derecho de fundar y participar en la asociación, desarrollando la actividad necesaria o conveniente al logro de los fines lícitos en atención a los cuales se constituye, mediante el empleo de medios igualmente lícitos.

El art. 72 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local establece que las corporaciones locales favorecen el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitan la más amplia información sobre sus actividades, y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades e impulsan su participación en la gestión de la corporación.

En el expediente analizado, se consideraba contrario a los preceptos citados pretender subordinar el acceso a los medios públicos de una asociación vecinal a la renuncia de su derecho a formular reclamaciones y solicitudes a las administraciones y al desistimiento de las ya presentadas, pues estas actuaciones forman parte de las actividades normales y lícitas para las que se constituyen.

Esto no significa que exista un derecho absoluto de las asociaciones vecinales a que se les conceda el uso de un local por el ayuntamiento para que desarrollen su labor, sino condicionado las posibilidades de la entidad y con las limitaciones que imponga la coincidencia en el uso por las demás asociaciones vecinales del municipio y por el propio ayuntamiento (art. 233 ROF).

En este caso, la petición formulada de utilizar una sala concreta no había obtenido una respuesta motivada, en el sentido de no haber indicado ni a la asociación solicitante, ni a esta procuraduría, los motivos por los cuales no podía autorizarse su uso.

El local ofrecido por el Ayuntamiento en las condiciones expuestas, según manifestaba el autor de la queja, era un espacio de aproximadamente 20 m², sin ventana, carente de cerramiento, el agua de lluvia se filtraba por el tejado, su estado era ruinoso y con desprendimiento de materiales de la fachada y cubierta, pudiendo existir riesgo para las personas de utilizarse como lugar de reunión. En estas circunstancias, la representación de la asociación había solicitado que se emitiera un informe técnico sobre la adecuación del local al uso pretendido, ante la inquietud de que no resultara seguro para las personas.

La resolución que se envió al Ayuntamiento de Santa María la Real de Nieva entendía que no podía considerarse ajustada al ordenamiento jurídico la subordinación de la concesión del uso de un local municipal a una asociación vecinal a la renuncia de su derecho a la defensa de sus socios, a través de la formulación de solicitudes y reclamaciones a las administraciones, entre ellas esa Administración local.

También debía resolver la petición de utilización de la sala designada por la asociación, con expresión de los motivos concretos por los cuales no fuera posible autorizar su uso, y la petición de evacuación de un informe técnico sobre el estado de conservación del local y adecuación de sus características al fin pretendido.

Por último se recomendaba que, en la medida de las posibilidades de la entidad, se facilitara el acceso a los medios públicos municipales de las asociaciones vecinales inscritas en el Registro municipal.

La resolución fue rechazada por el Ayuntamiento.



1.6.2.2. Inscripción en el Registro municipal de asociaciones

El expediente **20120685** se inició con motivo de la recepción de una reclamación que denunciaba la negativa a inscribir en el Registro municipal de asociaciones de Zamora a una asociación de vecinos.

La representación de la asociación había interpuesto la solicitud de inscripción, y la había reiterado, sin que después hubiera recibido respuesta, desconociendo el autor de la queja si había sido, o no, inscrita en el Registro municipal de asociaciones.

Admitida la queja a trámite, se solicitó del Ayuntamiento de Zamora el envío de un informe sobre la cuestión.

El informe procedente del Ayuntamiento de Zamora confirmaba que no se había inscrito a la asociación en el Registro ni se había notificado respuesta formal alguna sobre la petición de inscripción. También explicaba al respecto que no pretendía cuestionar el derecho constitucional de asociación, sino que, a la vista de alegaciones formuladas por otras asociaciones, entendía que debía revisar la concurrencia de los requisitos formales exigibles para la inscripción en los correspondientes registros.

Del informe se deducía también que el motivo por el cual no se había realizado la inscripción era la extensión del ámbito territorial de la asociación solicitante que, de forma parcial, concurría con el de alguna otra asociación ya creada e inscrita en el mismo Registro y que había mostrado su oposición a la inscripción, todo lo cual se tuvo en cuenta a la hora de formular una resolución al Ayuntamiento de Zamora.

El derecho de asociación aparece reconocido en el art. 22 de la Constitución Española como un derecho fundamental, y se desarrolla en la LO 1/2002, de 22 de marzo, del Derecho de Asociación, cuyo art. 24 dispone que el derecho de asociación incluye el derecho a la inscripción en el Registro de asociaciones competente, que sólo podrá denegarse cuando no se reúnan los requisitos establecidos en esta LO 1/2002, precepto al que se le otorga el rango de ley orgánica por la disposición final primera de la propia Ley.

A nivel de Administración local, se hace mención a la participación de las asociaciones en dos normas, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y el RD 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

La Ley de Bases de Régimen Local, en el art. 72, dispone que las corporaciones locales favorecerán el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitarán la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades, e impulsarán su participación en la gestión de la corporación en los términos del art. 69.2.

El Reglamento de participación ciudadana, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Zamora el 2 de mayo de 2001, aplicable con carácter preferente a los preceptos citados del ROF, regulaba, entre otras cuestiones, los requisitos para proceder a la inscripción de las asociaciones en el Registro municipal, disponiendo a estos efectos que las inscripciones se realizan a solicitud de las asociaciones interesadas, que tendrían que aportar los siguientes datos: Ser entidad, asociación, etc., sin ánimo de lucro; estatutos en los que deberá recogerse explícitamente que el ámbito de actuación será local, número de inscripción en el



Registro general de asociaciones y en otros registros públicos; nombre, apellidos, dirección y teléfonos de personas que ocupan los cargos directivos y domicilio social.

No contenía el precepto ningún otro requisito que debiera cumplir cualquier asociación que pretendiera su inscripción en el Registro municipal, además, el Reglamento municipal de participación ciudadana de Zamora específicamente establecía que los derechos reconocidos a las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los ciudadanos sólo serían ejercitables por aquéllas que se encontraran inscritas en el Registro municipal de asociaciones.

Consecuentemente, en tanto la inscripción no se realizara, no podían las asociaciones ejercitar los derechos reconocidos en el ámbito municipal a las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, tales como acceder a ayudas, a los medios públicos municipales o a la información y participación.

Consideraba esta procuraduría que el Ayuntamiento debía proceder de la forma más ágil posible para hacer efectivos los derechos reconocidos a las asociaciones y sus miembros, inscribiendo a la asociación que lo solicitara y aportara los datos reseñados.

El art. 30 de la LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, prescribe en los apartados 1 y 2 (de directa aplicación en todo el Estado, conforme a la disposición final primera) sobre el régimen jurídico de la inscripción en los Registros de asociaciones, que el plazo de inscripción en el correspondiente Registro será, en todo caso, de tres meses desde la recepción de la solicitud en el órgano competente. Transcurrido el plazo de inscripción señalado sin que se haya notificado resolución expresa, puede entenderse estimada la solicitud de inscripción.

La Administración debe proceder a la inscripción, limitando su actividad a la verificación del cumplimiento de los requisitos que han de reunir el acta fundacional y los estatutos.

Cuando se adviertan defectos formales en la solicitud o en la documentación que la acompaña, o cuando la denominación coincida con otra inscrita o pueda inducir a error o confusión con ella, o cuando la denominación coincida con una marca registrada notoria salvo que se solicite por el titular de la misma o con su consentimiento, se suspenderá el plazo para proceder a la inscripción y se abrirá el correspondiente para la subsanación de los defectos advertidos.

La STC de 31-10-2001, ha afirmado que la inscripción no es sólo una carga de la asociación ya creada, sino también una prestación debida por la Administración encargada del correspondiente Registro, a fin de que la libertad de asociación se realice plenamente. Se trata, incluso, de una prestación administrativa cuya realización defectuosa puede resultar lesiva del derecho de asociación. En este sentido, la sentencia cita otra anterior del mismo Tribunal de 18-10-1993, en la que se declara que la omisión de toda actividad administrativa ante una petición de inscripción lesiona por sí el derecho de asociación (art. 22 CE) de quienes promovían aquella inscripción y añade que no sólo la omisión administrativa, sino también una denegación de inscripción infundada o arbitraria, puede lesionar el derecho de asociación. El mismo criterio sigue la STS de 30-6-1994.

La doctrina del Tribunal Constitucional viene haciendo hincapié en que la inscripción registral de las asociaciones produce solo efectos de publicidad y que la exigencia de publicidad registral no es ocasión para que la Administración realice un control material sobre las asociaciones (STC de 25-6-1986).



En el caso concreto examinado en este expediente, aparte de las reuniones celebradas con representantes de las asociaciones a las que aludía el informe municipal, no constaba la notificación de ningún trámite a la representación de la asociación solicitante desde la fecha de solicitud de la inscripción. No se considera razonable, a juicio de esta procuraduría del común, que se demorara la inscripción de una asociación en el Registro por el hecho de que otras se opongán a ello, alegando que el ámbito territorial en el que unas y otras desarrollan sus actividades confluye en algún punto.

No se apreciaba coincidencia, ni semejanza que objetivamente pueda inducir a error entre la denominación de la asociación solicitante de la inscripción y las que se oponían a ella, más bien se deducía del informe municipal que la confusión se refería al ámbito territorial en el que desarrollaban sus actividades.

El propio Reglamento de participación ciudadana, aprobado por el Pleno de ese Ayuntamiento, expresamente reconocía el derecho a la obtención de la inscripción a todas aquellas asociaciones con sede social dentro del municipio y con actividades en el ámbito geográfico del mismo, siendo su objetivo la defensa, fomento o mejora de los intereses generales o sectoriales de los ciudadanos sin ánimo de lucro.

No se estimaba correcto, por tanto, subordinar la inscripción en el Registro municipal de las asociaciones al desarrollo de sus actividades dentro un ámbito concreto y más restringido que el correspondiente al término municipal ni a la existencia de conflictos entre asociaciones.

Entre la documentación enviada por el Ayuntamiento se incluía un informe en el cual la asociación cumplía con todos los requisitos exigidos en el Reglamento de participación ciudadana para su inscripción en el Registro municipal de asociaciones.

El objetivo de evitar o resolver conflictos entre las distintas asociaciones que operaban en el ámbito municipal no correspondía a la Administración municipal, ni se consideraba como cauce adecuado para solucionar esas divergencias el procedimiento administrativo de control del cumplimiento de los requisitos formales exigidos a efectos de la inscripción de las asociaciones en el Registro municipal.

En este caso había transcurrido sobradamente el plazo de tres meses desde la solicitud de inscripción sin que se hubiera emitido la resolución correspondiente, con lo cual debía entenderse estimada por efecto del silencio positivo, aunque debía esa Administración dictar resolución confirmatoria del mismo.

Finalizadas las gestiones de información, se recomendó al Ayuntamiento de Zamora dictar una resolución estimatoria de la solicitud de la asociación de vecinos así como proceder a su inscripción en el Registro municipal de asociaciones, toda vez que cumplía los requisitos formales exigidos por el Reglamento de participación ciudadana.

El Ayuntamiento aceptó la resolución.

1.7. Otras cuestiones

1.7.1. Distribución de subvenciones

El escrito que dio origen al expediente **20112353** cuestionaba la distribución de las subvenciones dirigidas a municipios con población inferior a 20.000 habitantes dentro del Plan especial de municipios 2011 aprobado por la Diputación provincial de León.



Según se exponía en la reclamación, las bases reguladoras no establecían los criterios objetivos con arreglo a los cuales se debía realizar el reparto de las ayudas, desconociendo los que hubieran justificado su distribución entre los municipios.

Iniciada la fase de investigación, se requirió de la Diputación provincial información sobre los criterios objetivos por los que se hubiera regido la concesión de subvenciones correspondientes al Plan mencionado y la ponderación establecida entre ellos, además de la remisión de las bases específicas de la convocatoria y del acuerdo resolutorio de la misma.

El informe enviado exponía que a todos los ayuntamientos solicitantes se les había concedido al menos una obra teniendo en cuenta varios parámetros, por una parte, el número total de ayuntamientos de cada grupo y por otro, el número de habitantes totales de dichos ayuntamientos.

Continuaba indicando el informe que el porcentaje obtenido, teniendo en cuenta dichos parámetros, era el que había servido de base para efectuar el reparto entre las diferentes formaciones, tal y como se venía realizando en otros planes de obras de la Diputación desde hacía años, correspondiéndoles a cada grupo un porcentaje del total de la dotación del Plan.

Se remitía también una copia de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva con destino a actuaciones encaminadas al Plan especial de municipios 2011 (*BOP 81/28-4-11*), si bien no se adjuntaba la copia de la resolución estimatoria, como había sido solicitado.

Ninguno de los apartados de las bases específicas fijaba los criterios objetivos de otorgamiento de la subvención, ni su ponderación, lo cual llevó a efectuar una resolución teniendo en cuenta las consideraciones que en ella se exponían.

Las subvenciones objeto de esta convocatoria se regían, además de por lo previsto en las bases específicas, por lo dispuesto en las bases generales reguladoras de la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva de la Diputación provincial de León, aprobadas por acuerdo del Pleno de fecha 27 de febrero de 2008 (*BOP 45/2008, de 5 de marzo*) y, en lo no previsto, por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, el Reglamento que la desarrolla, la Ordenanza general de subvenciones de la Diputación provincial y restantes normas de derecho administrativo, aplicándose en su defecto las normas de derecho privado.

Las bases generales que regían la concesión de subvenciones de la Diputación provincial expresamente determinaban que las subvenciones se adjudicaban teniendo en cuenta los criterios objetivos y la ponderación entre ellos que se estableciera en las bases específicas de cada convocatoria. Los criterios de adjudicación debían tener en cuenta la adaptación del proyecto a los fines perseguidos por cada convocatoria y al mayor número posible de beneficiarios, la calidad y la utilidad social del proyecto.

La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) establece entre los principios que deben regir la gestión de las subvenciones los de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación (art. 8.3 LGS) y recoge como una de las previsiones que debe contener la norma reguladora de la concesión de la subvención los criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, la ponderación de los mismos (art. 17.3 LGS).



Por tanto, el principio de legalidad financiera y la aplicación del régimen de concurrencia competitiva supone, conforme dispone el art. 22 de la Ley General de Subvenciones, que la concesión de las ayudas se realice mediante la comparación de solicitudes, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, dentro del crédito disponible, aquéllas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios.

Sobre los procedimientos de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, el art. 23.2 de la misma Ley General de Subvenciones determina su iniciación de oficio mediante convocatoria aprobada por el órgano competente, citando entre su contenido mínimo los criterios de valoración de las solicitudes (apartado I).

En el mismo sentido, el art. 12 de la Ordenanza general de subvenciones de la Diputación provincial (*BOP Nº 202/2009*) reitera la obligatoriedad de respetar el contenido mínimo de los citados preceptos de la Ley General de Subvenciones, bien en la convocatoria o bien en las bases reguladoras de la subvención.

Es reiterada la Jurisprudencia que declara que el establecimiento de las subvenciones puede ser discrecional para la Administración, pero una vez reguladas por la correspondiente norma y anunciadas, termina la discrecionalidad y comienza la regla y el reparto concreto, que escapa del puro voluntarismo de la Administración.

Así se recoge, por ejemplo, en la STS de 20-3-2007: “Según resulta de la Jurisprudencia reiterada de esta Sala, expresada entre otras en las sentencias de 7 de abril de 2003, de 4 de mayo de 2004 y de 17 de octubre de 2005, la naturaleza de dicha medida de fomento administrativo puede caracterizarse por las notas que a continuación se reseñan: En primer lugar, el establecimiento de la subvención puede inscribirse en el ámbito de las potestades discrecionales de las administraciones públicas, pero una vez que la subvención ha sido regulada normativamente termina la discrecionalidad y comienza la previsión reglada cuya aplicación escapa al puro voluntarismo de aquéllas. En segundo término, el otorgamiento de las subvenciones ha de estar determinado por el cumplimiento de las condiciones exigidas por la norma correspondiente, pues de lo contrario resultaría arbitraria y atentatoria al principio de seguridad jurídica”.

En términos similares, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León recuerda, en la Sentencia de 11 de noviembre de 2005, que con arreglo a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, si bien las subvenciones pueden ser discrecionales previamente al acto de su otorgamiento, una vez establecidas vinculan a la Administración convocante, que queda sujeta a los criterios de preferencia para su otorgamiento establecidos en las bases.

A lo expuesto hasta aquí debía añadirse que los acuerdos resolutorios de las subvenciones deben estar motivados, conforme establece el art. 54.2 de la Ley 30/1992, precepto que exige que la motivación en los actos de concurrencia competitiva se efectúe conforme a las bases de la convocatoria, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte.

En el mismo sentido, la Ley General de Subvenciones prevé, en el art. 25.2, que la resolución se motive de acuerdo con lo que dispongan las bases reguladoras de la subvención debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte.



También la Jurisprudencia se ha pronunciado a favor de la motivación de los actos relativos a la negación de subvenciones. Así, “de una manera uniforme hemos establecido la obligación de motivar este género de decisiones administrativas, declarando que podrá debatirse sobre el mayor o menor grado de suficiencia de la motivación, en concreto, pero nunca se ha dudado de la exigencia de ésta en sí misma considerada, puesto que el componente discrecional de la actividad administrativa de fomento en modo alguno impide que la decisión deba ser también motivada si limita derechos subjetivos o intereses legítimos” (STS 29-7-2002).

En otro supuesto examinado por el Tribunal Supremo, en la Sentencia de fecha 22 de noviembre de 2004, se cuestiona un acuerdo autonómico de distribución de subvenciones entre diversos municipios, el Tribunal anula por falta de motivación esta decisión en el aspecto que afecta únicamente al Ayuntamiento recurrente, teniendo en cuenta que “dado el gran número y la cuantía de las peticiones formuladas, el importe previsto para las subvenciones, no alcanzaba ni con mucho a cubrir todas las peticiones, es claro que la Administración que había formulado la convocatoria, era la que estaba obligada a afrontar y resolver tal problemática, a fin de ajustar la cuantía solicitada a la total por ella prevista. Y si es cierto, que en la solución de tal conflicto, tenía una cierta discrecionalidad, pues entre otros podía, o reducir proporcionalmente a cada solicitante la cantidad solicitada, o hacer un reparto genérico básico y otro selectivo en función del mejor derecho, que valore la urgencia o incluso la conveniencia y oportunidad de algunas solicitudes, este ejercicio de esa discrecionalidad estaba y está condicionado al cumplimiento de dos requisitos, uno, que lo ejercitara de acuerdo con los términos de la convocatoria, y el otro, que expusiera los criterios concretos en base a los cuales había resuelto el problema, de adecuar las peticiones a la cuantía global prevista, de forma que los afectados pudieran conocerlos y articular en base a ello, en su caso, los medios de defensa”.

La SAN de 22 de marzo de 2010 recuerda también que la motivación de los actos que ponen fin a los procedimientos de concurrencia competitiva “constituye el instrumento que permite discernir entre discrecionalidad y arbitrariedad” y así “la exigencia de motivación suficiente es, sobre todo, una garantía esencial del justiciable mediante la cual se puede comprobar que la resolución dada al caso es consecuencia de una exigencia racional del ordenamiento y no el fruto de una arbitrariedad”.

También el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León resuelve en la Sentencia de 11 de noviembre de 2005, ya citada, un recurso contra un acuerdo por el que se otorgaban subvenciones por una Diputación provincial para paliar el desempleo, por entender que el acuerdo se encontraba insuficientemente motivado en cuanto que no expresaba los criterios valorativos seguidos para otorgar la subvención a unos determinados municipios y no a otros. El Tribunal Superior de Justicia en la resolución del recurso recuerda el planteamiento de la STS de 13 de octubre de 2004: “Si a lo anterior se agrega que el artículo 54.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que la motivación de los actos que pongan fin a procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulan sus convocatorias, debiendo en todo caso quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos en la resolución que se adopte, obligadamente se llega a la conclusión de que el Ayuntamiento recurrente, por haber participado en la convocatoria de la subvención y haber presentado un proyecto que reunía las condiciones de la convocatoria, tenía derecho a la obtención de la subvención solicitada si había fondos suficientes de acuerdo con los términos de la convocatoria”.



El Tribunal concluye que la resolución recurrida no cumple el requisito de la motivación establecido en el art. 54.2 de la Ley 30/1992 “procediendo a la anulación del acuerdo recurrido, debiendo la Corporación provincial dictar nueva resolución en la que efectúe correctamente una valoración conforme a las bases de la convocatoria. No es, por el contrario, posible que la Sala efectúe una adjudicación a favor del Ayuntamiento recurrente pues se carecen de los criterios precisos para ello, teniendo en cuenta que la resolución no sólo afecta al recurrente, sino a otros municipios, al tratarse de un procedimiento en concurrencia en el que incluso pueden existir limitaciones presupuestarias”.

En el caso examinado en este expediente, aunque el informe enviado indicaba que a todos los Ayuntamientos solicitantes se les había concedido al menos una obra, también se habían desestimado algunas de las solicitadas por un mismo Ayuntamiento, pero lo verdaderamente relevante era determinar en base a qué criterios se había efectuado el reparto de la cuantía correspondiente al Plan. Si bien se había manifestado que las ayudas se habían distribuido porcentualmente en función de varios parámetros, según el mismo informe, se reducían a dos: el número total de ayuntamientos de cada grupo y el número de habitantes total de dichos ayuntamientos, aunque no se especificaba a qué grupos se refería, ni las razones que se habían tenido en cuenta para incluir a los municipios solicitantes en uno u otro, tampoco se enumeraban ni definían estos grupos y, por último, no se establecía el porcentaje de valoración de ninguno de esos dos criterios.

Tampoco pudo confrontarse la resolución adoptada por la Diputación provincial de León, porque no fue remitida por ese organismo, con la aportada por el autor de la queja, en la cual se establecía una relación de municipios, obras incluidas en el Plan y cuantía asignada, pero nada se indicaba sobre la valoración que se hubiera efectuado de las solicitudes.

De lo expuesto había que concluir que no se había acreditado el fundamento de la resolución adoptada, pues no se conocía la valoración de las solicitudes conforme a los criterios empleados para asignar las subvenciones, además de que tales criterios no habían sido incluidos en la norma que regulaba la convocatoria, por lo que no se había permitido la eficaz defensa de los municipios que se consideran perjudicados en la distribución de las ayudas.

Aunque pudiera apreciarse la existencia de un vicio de invalidez del acuerdo, la revisión del mismo conllevaría el reintegro de las subvenciones para realizar un nuevo reparto y las subvenciones podrían haberse aplicado ya a las obras para cuya ejecución se solicitaron, todo lo cual podría atentar contra el principio de buena fe y confianza legítima de sus perceptores; aunque no podía dejarse a un lado que, en futuras convocatorias de las ayudas que realizara esa Diputación provincial, las bases deberían incluir los criterios objetivos que fueran a utilizarse para su adjudicación.

En virtud de todo lo expuesto, el Procurador del Común formuló resolución en los términos siguientes:

“Que en las próximas convocatorias de ayudas correspondientes al Plan especial de municipios, u otras subvenciones que esa Diputación provincial realice, deberá hacerse constar en las Bases los criterios objetivos de distribución de las mismas y su ponderación.”



Que en el futuro, en todos los procedimientos de concurrencia competitiva que tramite esa Diputación provincial, deberá motivarse la resolución de los mismos con la amplitud necesaria para que los participantes puedan utilizar los cauces de reclamación legalmente establecidos, conociendo los fundamentos de la resolución adoptada”.

La Diputación provincial de León manifestó su postura favorable a observar en las futuras convocatorias de las líneas de ayudas sujetas a la Ley General de Subvenciones los preceptos contenidos en esta última.

1.7.2. Nombramiento de Juez de Paz

En materia de nombramientos de jueces de paz y su régimen jurídico han de tenerse en cuenta los preceptos que les dedica la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (arts. 101 a 103) y el Reglamento 3/1995, de 7 de junio, de los Jueces de Paz.

Los jueces de paz y sus sustitutos son nombrados para un período de cuatro años por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia correspondiente, aunque el nombramiento recae en las personas elegidas por el respectivo Ayuntamiento.

Podrán ser nombrados jueces de paz, tanto titular como sustituto, quienes, aun no siendo licenciados en Derecho, reúnan los requisitos establecidos para el ingreso en la carrera judicial y no estén incurso en ninguna de las causas de incapacidad o de incompatibilidad previstas para el desempeño de las funciones judiciales, a excepción del ejercicio de las actividades profesionales o mercantiles.

La intervención de los órganos de gobierno del Poder Judicial en el nombramiento de los jueces de paz se limita a la comprobación de la concurrencia en los elegidos por el Pleno municipal de las condiciones de capacidad y elegibilidad que han de poseer los jueces y magistrados. De este modo, conforme al art. 101 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y su desarrollo reglamentario (arts. 8 y 9 del Reglamento de Jueces de Paz), la Sala de Gobierno territorial, recibido el acuerdo municipal en el que consta la elección de un candidato por mayoría absoluta, verifica que cumple los indicados requisitos y expide el nombramiento.

En el caso planteado en el expediente **20122769** aludía el autor de la queja a la posible incompatibilidad de la persona elegida por el Pleno de un Ayuntamiento para desempeñar el cargo de Juez de Paz, por su posible afinidad con una formación política.

Los jueces de paz están sujetos a las normas sobre incompatibilidades generales de los miembros de la carrera judicial, lo cual de acuerdo con el art. 395 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, les impide pertenecer a partidos políticos o tener empleo al servicio de los mismos, no pudiendo tomar más parte en las elecciones legislativas o locales que la de emitir su voto personal, con independencia de ejercer las funciones inherentes a sus cargos.

El precepto se refiere a la pertenencia a un partido político, es decir, estar afiliado, no pudiendo equipararse esta situación a la de ser simpatizante, sin que quepa hacer una interpretación extensiva de las causas de incompatibilidad previstas en la ley.

Teniendo en cuenta que la reclamación se refería a una posible vinculación política anterior a su nombramiento como Juez de Paz y no se acreditaba que en el momento en que se había producido aquél desarrollara ninguna actividad de esta naturaleza, la queja



no fue admitida a trámite. En cuanto a haber formado parte de las listas de candidatos en anteriores procesos electorales, tampoco de ello podía deducirse que estuviera afiliado en la actualidad a un partido político, ni impedía su nombramiento en un momento posterior como Juez de Paz.

A estos efectos se tuvo en cuenta la STS de 5 de marzo de 2012, que examina la concurrencia de diversas causas de incompatibilidad en un Juez de Paz, entre ellas el haber concurrido como candidato en unas elecciones locales anteriores, y llega a la conclusión de que no impide su nombramiento en un momento posterior, porque cuando tiene lugar el nombramiento como Juez de Paz no realizaba ninguna actividad incompatible.

1.7.3. Secretaría de entidades locales menores

También en este ejercicio hubo de examinarse algún supuesto de entidades locales menores en las que las funciones de secretaría eran desempeñadas por un vecino. A título de ejemplo se cita el expediente **20111605**, en el que a partir de la información facilitada por la Junta Vecinal de Espanillo y por el Ayuntamiento de Arganza (León) se comprobó que se había nombrado secretario de la Junta Vecinal de Espanillo a un vecino del núcleo.

Teniendo en cuenta los pronunciamientos emitidos por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (STSJCyL 17-11-2003 y 16-11-2010) se recordó tanto al Ayuntamiento como a la Junta Vecinal que la responsabilidad administrativa de las funciones públicas inherentes a la secretaría está reservada a funcionarios en posesión de la habilitación de carácter estatal y las consecuencias de la inasistencia de estos funcionarios en la adopción de acuerdos por la Junta Vecinal determina su nulidad.

Ambas resoluciones fueron aceptadas.

2. BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES

2.1. Bienes de las entidades locales

Las reclamaciones que plantean los ciudadanos en este apartado se dirigen fundamentalmente a denunciar la inactividad de las administraciones locales ante las usurpaciones que se realizan, en mayor medida de bienes de dominio público (caminos y calles), pero también de bienes patrimoniales o comunales que son aprovechados o, en su caso, ocupados sin que la Administración titular actúe ni obtenga rendimiento alguno.

Este año aumenta notablemente el número de quejas presentadas, tramitándose un total de 183 expedientes (frente a los 57 del año 2011), de ellos 159 hacen referencia a bienes de dominio público (si bien 116 se correspondían con reclamaciones en relación con unos mismos caminos públicos, por lo que la problemática planteada se abordó en un único expediente, acumulando todas las quejas presentadas en el mismo), 4 a bienes patrimoniales y 12 a bienes comunales.

Se han dictado 29 resoluciones en esta materia, de ellas a la fecha de cierre del Informe 8 habían sido aceptadas, 4 fueron rechazadas, 1 aceptada parcialmente, 1 no fue contestada, procediéndose a cerrar el expediente, y otras 15 se encontraban pendientes de la oportuna respuesta de la Administración.



El mayor número de resoluciones se han dictado en el apartado de bienes de dominio público, con un total de 17 resoluciones, 5 se refieren a bienes patrimoniales y 5 a bienes comunales.

El nivel de colaboración de las administraciones durante este año ha resultado aceptable, tanto respecto a la petición de información como en cuanto a la respuesta que facilitan a nuestras resoluciones.

Debemos destacar que se ha formulado resolución en 5 expedientes pese a recibir una información parcial o no recibir información de la administración. En concreto en los expedientes **20120847**, **20120849** y **20120866**, todas ellas dirigidas a la Junta Vecinal de Ayega de Mena (Burgos) en relación con determinadas ocupaciones de caminos públicos y cesiones de bienes comunales y patrimoniales, en la queja **20111964**, en relación con un expediente de recuperación de un bien de dominio público, al Ayuntamiento de Crémenes (León) y en la queja **20112444** al Ayuntamiento de Belorado (Burgos) en relación con la ocupación de unos caminos públicos.

Sólo 2 expedientes han sido cerrados por falta de respuestas a nuestras resoluciones, en ambos casos elaboradas durante el año 2011.

Durante el año 2012 se han cerrado 8 expedientes por falta de información de la Administración a la que nos dirigimos, incluyendo a estas administraciones en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras, son los expedientes **20112023** y **20112083**, en los que solicitamos información al Ayuntamiento de Villalba de los Alcores (Valladolid), **20112085** al Ayuntamiento de Ponferrada (León), **20112377** en el que nos dirigimos a la Junta Vecinal de Tolbaños de Abajo (Burgos), **20112421** al Ayuntamiento de Belorado (Burgos), **20120129** al Ayuntamiento de Sepúlveda (Segovia), **20120533** pedimos información al Ayuntamiento de Barruelo de Santullán (Palencia) y **20120727** al Ayuntamiento de Golmayo (Soria).

2.1.1. Protección y defensa

Los ciudadanos suelen acudir a esta institución para denunciar la inactividad municipal en orden a la defensa de los bienes públicos, principalmente caminos y calles que permanecen cerrados o que han sido incluidos en fincas particulares ante la pasividad de la Administración.

Como ejemplo de las cuestiones que más reiteradamente hemos abordado a lo largo del año 2012 debemos hacer referencia a las consideraciones efectuadas en el expediente **20120116** en relación con el cierre de varios caminos públicos en la localidad de Valle de Manzanedo (Burgos), caminos que ya fueron objeto de anteriores quejas y cuya investigación y resolución ya se mencionaba en el Informe anual de 2011.

Como continuación de nuestras actuaciones y con el fin de realizar el seguimiento respecto del grado de cumplimiento de aquella resolución, y teniendo en cuenta que se habían recibido numerosos escritos poniendo de manifiesto la inacción del Ayuntamiento en relación con el cierre de los caminos públicos respecto de los cuales nos habíamos interesado en el anterior expediente, se requirió nueva información.

En atención a dicha petición se evacuó por el Ayuntamiento de Valle de Manzanedo un escueto informe, señalando que los caminos habían sido incluidos en el inventario de



bienes municipal y que se encontraban en la misma situación que cuando tramitamos el anterior expediente, esto es, cerrados con cadenas y candados. Tampoco se había cursado orden alguna tendente a la recuperación de los mismos.

Abundando en los argumentos que se contienen en las anteriores resoluciones formuladas respecto de estas mismas propiedades públicas, recordamos a la Administración involucrada que el art. 28 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, determina la obligación de proteger y de defender el patrimonio público y a tal fin señala que las administraciones públicas protegerán adecuadamente los bienes y derechos que lo integran, procurarán su inscripción registral y ejercerán las potestades administrativas y acciones judiciales que sean procedentes para ello.

En este caso hubo inicialmente actuaciones plenamente acordes con lo que el ordenamiento jurídico imponía a la Administración municipal, algunas motivadas por la anterior intervención de esta institución instando la incoación de determinados expedientes, pero comprobamos que, posteriormente, no se han realizado actuaciones para la efectiva defensa de estas propiedades públicas, infringiendo, a nuestro juicio, el principio de impulso de oficio y el criterio de eficacia y sometimiento pleno a la ley y al derecho, además de buena administración que debe regir la actuación administrativa (art. 103 de la Constitución Española).

Aunque el ordenamiento jurídico otorga a los bienes calificados como de dominio público la condición de inalienables, inembargables e imprescriptibles, y por tanto su recuperación sería posible en cualquier momento, ello no debe ser excusa para la no actuación administrativa recuperadora de aquellos bienes de dominio público que, como en este caso, están siendo ocupados por particulares, ya que las facultades que a tal efecto se reconocen a la Administración no constituyen un mero derecho sino una efectiva obligación, a la que se debe dar cumplimiento.

El Ayuntamiento debía requerir a la mayor brevedad posible la retirada de los cierres y las puertas instaladas en los caminos públicos aludidos, dictando las preceptivas ordenes de ejecución para la eliminación de estos elementos, con la advertencia al particular de ejecución subsidiaria y con cargo al obligado si no se ejecuta debidamente lo ordenado.

Estos caminos llevan cerrados desde 2002, según se desprende de la información recibida, y en todos estos años, más de diez, las actuaciones realizadas han resultado del todo ineficaces en orden a la defensa de los bienes públicos. Esto traslada a los ciudadanos una percepción de inactividad y de falta de compromiso con el cumplimiento del mandato legal de servicio a los mismos, lo que provoca un evidente daño a la Administración municipal y una pérdida gradual de la confianza en sus representantes.

Se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Valle de Manzanedo (Burgos):

“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se adopten a la mayor brevedad posible las medidas tendentes a la recuperación efectiva de los caminos públicos de su localidad a los que se hace alusión en estas reclamaciones, velando por el mantenimiento del uso público al que se encuentran afectos y garantizando, de este modo, el cumplimiento de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico”.

El Ayuntamiento de Valle de Manzanedo no había dado respuesta a esta resolución a la fecha de cierre del informe, si bien se encontraba dentro del plazo previsto en nuestra norma reguladora.



Uno de los principales medios con los que cuentan las administraciones para una eficaz defensa de los bienes públicos es su inclusión en el inventario de bienes de la entidad local. Las dificultades que se plantean ante la inclusión o exclusión de determinados bienes en dicho inventario se abordaron en el expediente **20120943**.

En la localidad de Congosto de la Valdavia (Palencia) se había procedido a la actualización del inventario, actualización que no resultaba conforme a derecho según se manifestaba en la reclamación y ello por la incorporación al mismo de varias fincas rústicas municipales, bienes patrimoniales de la entidad local, que aparecían en aquel registro administrativo como bienes comunales sin que se cumplieran los requisitos que señala el art. 8.4 RBEL para llevar a efecto una alteración de la calificación jurídica de dichos bienes.

Asimismo se aludía a la exclusión del inventario de determinados bienes muebles de gran valor sentimental y económico para la localidad, entre ellos un manuscrito y el reloj del Ayuntamiento, sin justificar suficientemente las razones que motivaban dicha exclusión.

Solicitada la oportuna información, la Administración local afectada nos indica que está tratando de cambiar la calificación jurídica de algunos bienes, con la finalidad de que puedan ser adjudicados a los vecinos del pueblo, pues es la única fuente de riqueza y de fijación de población con la que cuentan. Añade que se trata de parcelas que se adjudican entre los vecinos desde tiempo inmemorial y que, por tanto, su adscripción a comunales al amparo del art. 8.4 de RBEL cumple con la legalidad.

El art. 32.1 LPAP, considerado de carácter básico, impone a las administraciones públicas la obligación de formar inventario. El RBEL en los arts. 17 a 34 precisa que existirá obligación de formar inventario cualquiera que sea la naturaleza de los bienes o derechos o la forma de adquisición de los mismos.

Comprobamos que las fincas cuya situación motiva la presentación de la queja son un número significativo de inmuebles de naturaleza rústica, que no estaban incluidos en el inventario de bienes de la Entidad local, habiendo procedido a su inclusión en la última actualización. La discrepancia que se pone de manifiesto con la reclamación no lo es tanto por la inclusión de estos inmuebles en dicho registro, sino por su consideración como bienes comunales.

Puesto que los bienes de titularidad de la Administración pueden variar el destino al que se encuentran afectos, resulta lógico que sea posible alterar su calificación y régimen jurídico. Sin embargo, estos cambios tienen unas consecuencias que suelen trascender del simple cambio de catalogación del bien, y por ello la normativa aplicable establece una serie de garantías y cautelas para poder llevar a cabo estas alteraciones.

Los arts. 81.1 LBRL y 8.1 del RBEL exigen, como norma general, que para la alteración de la calificación jurídica de los bienes se tramite un expediente en el que se acrediten la oportunidad y la legalidad de la alteración. La oportunidad exige que concurra una utilidad o interés público que justifique el cambio proyectado, mientras que la legalidad habrá de constatarse en el informe jurídico que de modo preceptivo ha de emitir el secretario de la corporación local, conforme establece el art. 54.1 b) TRRL -en relación con los arts. 22.2 l) y 33.2 g) de la LBRL-.

Ahora bien, el art. 8.4 del RBEL determina que en los supuestos que allí se relacionan la alteración de la calificación jurídica se produce “automáticamente”, por lo que no se requiere de un expediente específico al efecto. Estos supuestos son dos conforme señala el



art. 81.2 LBRL, uno la alteración tácita que se produce de modo implícito por la aprobación de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios y otro, de alteración presunta, que se entiende producida por el transcurso de un determinado tiempo y que se da por la adscripción de bienes patrimoniales por más de 25 años a un uso o servicio público o comunal, supuesto que se invoca como concurrente en este caso.

Creemos que se debe examinar con todo detenimiento la concurrencia de los requisitos temporales a los que alude el RBEL, pues no basta la simple invocación del transcurso del plazo aludido, sino que debe acreditarse de manera fehaciente para que tenga lugar la referida afectación.

Por último y respecto a la necesidad de la inclusión en el inventario de determinados bienes muebles a los que sea aludía específicamente en la queja, si bien es cierto que la LPAP no ha sido muy exigente en cuanto a los bienes a incluir en el inventario patrimonial de las entidades locales, ya que el art. 32.4 tan sólo impone la obligación de incluir los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos, el RBEL se ha preocupado de recoger las obligaciones que sobre este particular corresponden a los entes locales, diseñando el art. 18 la estructura del inventario en función de la naturaleza de los bienes, para a continuación, en los arts. 19 a 28 descender a los detalles y aspectos que deben reflejarse como mínimo respecto de cada uno de los tipos de bienes.

A estas disposiciones debía estar el Ayuntamiento en cuanto a los bienes muebles a los que se hace alusión en la reclamación, velando por su inclusión en el inventario especialmente si se trata de bienes de carácter histórico o artístico (extremo que no nos consta), con descripción precisa de su ubicación y de la persona bajo su responsabilidad se custodiasen, si se diera ese supuesto.

Se formuló la siguiente resolución:

“Que por parte de la Entidad local que VI. preside se atienda, en cuanto a la inclusión-exclusión de bienes del inventario municipal, a las consideraciones legales y doctrinales plasmadas en el cuerpo de este escrito, garantizando de esta manera la protección eficaz y la defensa de los bienes propiedad de esa entidad local.

Que en todo caso se facilite por su parte el acceso a dicho registro administrativo conforme a lo establecido con carácter general en los artículos 35 y 37 LRJAP y PAC”.

A la fecha de cierre del Informe el Ayuntamiento de Congosto de la Valdavia (Palencia) no había dado respuesta a nuestra resolución.

2.1.2. Utilización de los bienes

2.1.2.1. Bienes de dominio público

En el expediente **20110363** se planteaba la imposibilidad de uso público, que presenta el Camino de Blascoeles a Peromingo a su paso por la urbanización (...), situada en el municipio de Maello (Ávila).

Al parecer los gestores de esta urbanización colocaron en este camino público unas puertas y un candado, lo que hace que permanezcan cerradas desde las nueve de la noche hasta las siete de la mañana, impidiendo el uso público del mismo.



Solicitada la oportuna información, el Ayuntamiento de Maello nos indica que en el año 1967 se aprobó el Plan parcial de la urbanización (...), lugar por el que transcurría el camino denominado "Camino de Blascoeles a Peromingo". Al ejecutar el planeamiento, el hasta entonces camino se convirtió en el vial denominado Avenida de Maello, sosteniéndose siempre por la Entidad local su carácter público.

En el año 2006, la comunidad de propietarios de (...) presentó escrito en el Ayuntamiento solicitando su desafectación. La solicitud tiene su fundamento en la existencia de vías de servicio construidas por el Ministerio de Fomento para el acceso a las urbanizaciones de la zona desde la Nacional VI, lo que hace innecesario el tránsito por la urbanización (...).

Las puertas a las que se hace alusión en este expediente fueron colocadas poco tiempo después de ejecutarse la urbanización (hace más de veinte años) ya que los propietarios demandaban mayor seguridad, sobre todo en horas nocturnas. El criterio municipal siempre ha sido mantener el carácter público del camino, aunque se ha tolerado el cierre nocturno en base a las razones de seguridad argumentadas por dicha comunidad.

Es claro que no puede esta institución realizar afirmaciones sobre la titularidad pública o privada de los inmuebles, pues dicha determinación le corresponde a los Tribunales civiles tras el ejercicio por los interesados de las pertinentes acciones declarativas de dominio o reivindicatorias. Tampoco puede intervenir ni supervisar, por estar igualmente fuera del ámbito de sus competencias, las relaciones en el ámbito de la comunidad de propietarios, esto es, la conformidad o no a derecho de los acuerdos adoptados para limitar los accesos a la urbanización, las labores de vigilancia en dichos accesos y las previsiones adoptadas por esta comunidad en concreto para la garantía de los accesos en caso de emergencia (si es que las mismas existen) respecto de las cuales únicamente procede informar de manera general del derecho que asiste a cualquier propietario a ejercitar las acciones que resulten procedentes ante la jurisdicción civil ordinaria.

Debemos precisar conceptos antes de abordar la cuestión de fondo a la que se refiere el expediente, así se habla de urbanización privada como un conjunto o complejo inmobiliario resultante de un proceso urbanizador de iniciativa particular, cuando, una vez culminado el mismo, subsisten elementos, instalaciones o servicios de titularidad común a todas las fincas surgidas de este proceso.

En ocasiones se identifican los términos "urbanización de iniciativa privada" y "urbanización privada", desconociendo que ambos conceptos poseen un distinto alcance, en la medida que si todas las urbanizaciones privadas responden a la iniciativa particular no todas éstas desembocarán en una urbanización privada, surgiendo así una disociación entre el proceso urbanizador y el resultado del mismo.

Las urbanizaciones privadas de carácter aislado plantean diversas dificultades derivadas de los problemas que genera su propia configuración jurídica desde el punto de vista de la legislación urbanística y, por lo que más interesa a esta defensoría, de las dificultades del ejercicio de las potestades públicas como límite a los derechos de los propietarios a decidir sobre la organización y ordenación de su ámbito.

La reforma de la Ley del Suelo, de 2 de mayo de 1975, y posteriormente el TRLS de 1976, al amparo de las cuales se construye la urbanización (...), mantienen la distinción entre urbanizaciones de iniciativa particular y urbanizaciones privadas, pero introducen una previsión expresa en relación con las cesiones obligatorias a las administraciones



actuantes, previsión que supuso en la práctica la imposibilidad de crear urbanizaciones privadas en sentido estricto. Así, se establece que determinadas reservas dotacionales debían tener la naturaleza de dominio y uso público, lo que excluía de raíz la posibilidad de que existieran urbanizaciones dónde la totalidad de los espacios y elementos comunes fueran de titularidad privada.

En este sentido, la conocida STS de 17 de febrero de 1986 señala que no puede prosperar la pretensión de una comunidad de propietarios para impedir y controlar el paso público de vehículos y peatones por los viales que atraviesan su urbanización, pues la cesión obligatoria que impone el art. 67.3 a) de la Ley del Suelo de 1956 -hoy 83.3.1º del TRLS 1976- es circunstancia legal suficiente para legitimar el libre paso por dichos viales, aunque estos no hayan sido cedidos por el urbanizador y aceptados por el ayuntamiento.

Con idénticos razonamientos y con cita de la anterior, la STS de 7 de noviembre de 1994 señala que la cesión gratuita a los ayuntamientos de los viales de toda urbanización viene impuesta por imperativo legal, concretamente por el art. 83.3.1º TRLS, de 9 de abril de 1976, por lo que carece de sentido, por ser contrario a la Ley urbanística, el pretender mantener la carretera de la urbanización a la que se refería la sentencia con carácter o naturaleza de propiedad privada.

Pese a lo razonado, los ayuntamientos, por el carácter aislado de las urbanizaciones o por otras razones, principalmente por ausencia de recursos económicos, vinieron con frecuencia a imponer la conservación indefinida de los espacios destinados a viario público o a jardines públicos a los propietarios. Con ello nació una modalidad de urbanizaciones en las que aparece desvinculado el dominio público del deber de conservación, de manera que la titularidad de los espacios dotacionales era necesariamente municipal aunque su conservación constituía un deber específico de los residentes. Ese creemos que es el caso de la urbanización aludida en esta queja, en la que los propietarios se han agrupado en una entidad urbanística colaboradora de conservación donde uno de sus objetos es, según sus Estatutos –art. 3-, atender a la conservación de la red viaria, alumbrado público, suministro de agua, redes de saneamiento, zonas verdes, etc.

La propia existencia de la entidad urbanística supone una fuerte presunción de que el dominio de la red viaria es público, encomendando la Administración a la entidad urbanística su conservación, su mantenimiento, nada más.

En algunas urbanizaciones existen zonas denominadas impropriadamente calles privadas, o espacios de servicio privados, pero estos elementos comunes se rigen por el Derecho privado (en concreto por la LPH) y deben constar como tales en el Registro de la propiedad, apareciendo la cuota de participación de cada uno de estos elementos en la escritura de cada propietario. El hecho de que las decisiones sobre estos y aquellos elementos que conforman físicamente la urbanización se adopten por los mismos propietarios, no significa que pierdan su condición de dominio público viario o de espacio libre público, respecto del que únicamente ostentan el referido deber de conservación, pero ninguna capacidad de disposición.

En este caso, además, se da la circunstancia de que la propia comunidad de propietarios solicitó al Ayuntamiento la “desafectación” de la Avenida de Maello, desafectación que sólo resulta posible si dicho espacio es dominio público. Si se tratara de una servidumbre de paso, como se afirma en algún escrito de manera confusa, la acción a ejercitar, por cierto



ante los Tribunales civiles competentes, sería una negatoria de servidumbre de paso, que por otro lado únicamente puede constituirse por título, título del que no existe rastro alguno en la documentación que hemos manejado.

Por tanto, la conclusión a la que llegó esta defensoría es que estamos ante un vial público, que obviamente tras la aprobación del Plan parcial no es un camino sino una calle pública y, por tanto, rige respecto de la misma idéntico régimen de utilización que el resto de calles del municipio, uso común y general para todos los vecinos, sin que sea posible establecer restricciones como la analizada en este expediente, con horario de apertura y cierre.

Pero además, incluso si admitiéramos, que no lo hacemos, que se trata de un espacio privado, la instalación de cierres en dicho acceso excede con mucho las posibilidades de actuación de la entidad de conservación, ya que compromete la seguridad en lugares públicos que los ayuntamientos tienen obligación de garantizar en todo su ámbito territorial puesto que limita la accesibilidad a los equipos de emergencia (bomberos, ambulancias de emergencias sanitarias, etc.) y no se encuentra justificada por razones de seguridad, que en la actualidad puede garantizarse por otros medios (cámaras o vigilancia) sin que se comprometa el libre tránsito por los lugares públicos. Entenderlo de otro modo justificaría la instalación de cierres en todas las calles y plazas de nuestras ciudades, situación del todo incompatible con el libre uso por los ciudadanos de los espacios públicos.

Se formuló la siguiente resolución:

“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se tomen las medidas necesarias para garantizar el uso público común y general de las vías públicas que forman parte de la Urbanización (...), impidiendo el cierre o la limitación de accesos como el que ha dado origen a la presentación de esta queja”.

El Ayuntamiento de Maello (Ávila) aceptó la misma.

En el expediente **20121600** se aludía a la ocupación de la Plaza de (...), de la localidad de La Alberca (Salamanca), con la terraza de un restaurante, terraza que dada su ubicación y la habitual extralimitación en los espacios concedidos imposibilita el acceso a un garaje privado situado en dicha plaza.

Estos hechos son conocidos por el Ayuntamiento, dado que se repiten desde hace años y han motivado una anterior intervención de esta defensoría sin que el compromiso alcanzado aceptando la resolución emitida en su día haya puesto fin a la situación denunciada. Esto crea una apariencia de impunidad para los infractores de la normativa local, que lesiona gravemente los derechos de todos los vecinos, y especialmente de los más próximos a este establecimiento.

En el informe remitido, nos indican que se modificó la señal de prohibido estacionar en esta plaza y en cuanto a la terraza, que para obtener la oportuna autorización de cara a la próxima temporada, el titular del establecimiento deberá cumplir con la Ordenanza municipal reguladora de la ocupación de suelo con mesas y sillas con finalidad lucrativa, que se aprobó tras aceptar la recomendación de esta institución en el anterior expediente.

Respecto de las consideraciones que se realizan en cuanto a los problemas de señalización vial, se señaló que esta institución carece de conocimientos técnicos que nos faculten para hacer una valoración técnica de la necesidad o no de una señalización vial concreta, sobre su adecuación o sobre su suficiencia.



Ahora bien, la determinación de cuál deba ser la señalización más adecuada para regular el tráfico no puede dejarse a la conveniencia de intereses particulares de unos u otros vecinos, sino que debe ser evaluado desde un punto de vista objetivo y debe responder básicamente a criterios técnicos siempre en beneficio de la regulación y ordenación de la circulación, así como de la seguridad vial.

En todo caso, el ejercicio de la potestad discrecional en la ordenación del tráfico viario ha de verificarse a través de la adopción de los criterios más eficaces que dependen de multitud de circunstancias, y cuya elección en el caso concreto ha de dejarse al juicio de la Administración encargada de velar por su correcta regulación.

En cuanto a la regulación y ordenación de la entrada y salida de vehículos por la vía pública, conforme establece el art. 75 del RBEL, el aprovechamiento de la vía pública y sus aceras para la entrada de carruajes y vehículos constituye, por lo general, un uso común especial del dominio público, que está sujeto a licencia (art. 77 RB).

El derecho a la reserva con prohibición de aparcamiento debe garantizarse por el Ayuntamiento instalando las oportunas señales y adoptando las medidas legalmente previstas cuando se infrinja dicha prohibición –retirada del vehículo y denuncia de la infracción–. En todo caso, deberán denunciarse las conductas por aparcamiento indebido y solventar el problema tramitando los procedimientos sancionadores a que dieran lugar; y señalamos esto puesto que se aportaron con la queja diversas fotografías en las que se observan vehículos estacionados en la zona reservada al acceso a garaje. Pueden responder a momentos o situaciones puntuales, pero se debe extremar la diligencia, haciendo cumplir su propia reglamentación que, por otra parte, sería inútil, respecto de este garaje en concreto, de no alcanzar con la señalización instalada el objetivo pretendido.

Por otro lado y en cuanto a la terraza aludida, mostraba su desconfianza el autor de la reclamación respecto del cumplimiento de la Ordenanza por parte de este establecimiento. Dicha desconfianza se basaba en la inexistencia de marcas viales de emplazamiento en la acera, tal y como dispone la reglamentación, pues no se dispusieron dichas marcas para este establecimiento en concreto y sí se hizo para el resto de los ubicados en otras zonas de esa misma localidad.

Se consideró que esa Administración debía extremar la diligencia especialmente en los establecimientos que han sufrido denuncias ciudadanas por extralimitación de espacios concedidos, interviniendo e incoando el correspondiente procedimiento, puesto que dicha situación, de acreditarse, puede constituir una infracción grave o muy grave (arts. 12 y 14 de la Ordenanza reguladora de la ocupación de espacios de uso público por mesas y sillas).

Se dirigió al Ayuntamiento de La Alberca (Salamanca) la siguiente resolución, que a la fecha de cierre del Informe aún no había sido respondida por la Administración local:

“Primero: Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se valore la posibilidad de elaborar un informe técnico que analice las circunstancias de todo orden que concurren en la zona objeto de este expediente de queja, con el fin de verificar la idoneidad y eficacia de la señalización y marcas viales realizadas, así como la necesidad de ampliar la misma o adoptar mecanismos adicionales para garantizar el acceso al garaje controvertido.

Segundo: Que por su parte se sigan adoptando todas las medidas que resulten necesarias para vigilar la posible extralimitación en la ocupación de suelo público con



mesas y sillas por parte del bar al que se alude en esta queja, interviniendo siempre que sea necesario mediante la incoación de los correspondientes expedientes y evitando que por esta ocupación se impida o dificulte el acceso al garaje situado en esta Plaza”.

2.1.2.2. Bienes patrimoniales

En el expediente **20120899** se planteaba la existencia en la localidad de Amavida (Ávila) de una dehesa boyal de la que se aprovechan los pastos por los vecinos de la localidad en régimen común o colectivo.

Al parecer, el Ayuntamiento gira un canon a los vecinos cuyas cabezas de ganado realizan esos aprovechamientos, canon que resulta desproporcionado y arbitrario, puesto que no se ha aprobado por el Pleno, ni publicado sus cuantías, ni se diferencia en cuanto a si es ovino, equino o vacuno, lo que se traduce en la existencia de agravios comparativos.

El Ayuntamiento de Amavida nos indica que se trata de terrenos patrimoniales destinados al aprovechamiento de pastos por los vecinos ganaderos interesados de la localidad.

La valoración económica de este aprovechamiento se reparte entre el número total de cabezas solicitantes, objeto del beneficio, para así obtener el resultado del precio a satisfacer por cabeza y la elaboración de lista de pago anual. No existe ordenanza fiscal que regule el aprovechamiento de pastos de referencia, tampoco otro documento que sirva de base al efecto.

En cuanto a la desproporción alegada, si bien no existe acuerdo de Pleno para cada temporada anual, el precio es el mismo desde el año 1976 y dado el escaso número de ganaderos y cabezas de ganado, el aprovechamiento de estos pastos se realiza de común acuerdo entre las partes, ganaderos y Administración local.

Se solicitó ampliación de la información que había proporcionado a esta institución y en el nuevo informe se hace constar que el expediente del año 1976 es el último tramitado por este Ayuntamiento para la adjudicación del aprovechamiento de los pastos, fincas rústicas de titularidad patrimonial.

Desde el año indicado no consta en el Archivo municipal expediente alguno. Considerando el resultado de la subasta del año 1976 y anteriores, a partir de este año, por la razón de disminución del número de cabezas de ganado y ganaderos en la localidad, dejó de tramitarse la adjudicación mediante subasta, disponiendo los ganaderos del total de la superficie destinada a pastos, repartiendo el precio de valoración entre las unidades de ganado y obteniendo así el importe por cabeza.

En la actualidad se reparte entre todos los ganaderos de la localidad un documento de solicitud para que cada ganadero indique el número de cabezas que aprovechará los pastos en la temporada anual. Una vez conocido el total del número de cabezas, se divide entre el precio establecido y posteriormente se elabora una lista con indicación de nombres y apellidos de cada ganadero solicitante, número de cabezas de ganado e importe total a abonar.

De la información remitida se desprende que todas las fincas rústicas a las que se alude en la queja son patrimoniales, por lo que en primer lugar indicamos que, para adjudicar este tipo de contratos, se debe acudir al concurso y no a la subasta.



Es cierto que el principio de libertad de pactos abre la posibilidad a la Administración para que explote sus bienes patrimoniales a través de cualquier negocio jurídico típico o atípico, si bien siempre bajo los límites que constituyen el interés público, la legalidad y la exigencia de la buena administración.

Respecto al precio o canon que debe abonar el adjudicatario, cuestión a la que expresamente se aludía en la reclamación, indicamos al Ayuntamiento que para los bienes patrimoniales éste no puede ser inferior al 6% del valor en venta de ese inmueble (STSJCyL de 16 de enero de 2009). Por tanto, se debía comprobar que las cantidades abonadas por los adjudicatarios no fueran inferiores a dicho porcentaje so pena de nulidad.

Puesto que no existe expediente administrativo de ningún tipo que refleje el procedimiento que se siguió para la cesión de uso de estos bienes en concreto, aunque consta que se realizan ingresos por el reconocimiento que efectúa la Entidad local, circunstancia esta última que impediría poner en duda la existencia del contrato, habrá que considerar que el concierto de voluntades se produce de forma verbal.

En relación con esta modalidad de contratación, tanto el art. 56 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Ley 13/1995, de 18 de mayo; como posteriormente el art. 55 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RDLeg 2/2000, de 16 de junio, aplicables probablemente al contrato celebrado en atención a la posible fecha de su formalización, señalan que “La Administración no podrá contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia”, entendiéndose por tal las situaciones en las que la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos o de situaciones que supongan un grave peligro. En estos casos no existe obligación de tramitar a priori expediente administrativo, pero parece evidente que tales circunstancias no concurren en el supuesto que nos ocupa, siéndole de aplicación la prohibición establecida en los arts. citados sobre la contratación verbal.

Las causas habilitantes para que la Administración pública declare la nulidad de una resolución son las enumeradas en el art. 62.1 de la Ley 30/1992. Estas causas han de ser objeto de una interpretación estricta, habida cuenta, por una parte, de su propia naturaleza y, por otro, de la singular potestad administrativa de autotutela prevista en el art. 102 del mismo cuerpo legal.

No obstante creemos que aún apreciando el carácter restrictivo de las causas de nulidad, a la luz de las circunstancias que concurren en el supuesto sometido al análisis de esta defensoría y que se han puesto de manifiesto en los párrafos precedentes, consideramos que el o los contratos de arrendamiento de los pastos a los que se alude en este expediente están incurso en la causa de nulidad prevista en el art. 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Así las cosas y en relación con la revisión de oficio y posible declaración de nulidad de pleno derecho de un acuerdo adoptado por una Junta Vecinal de la provincia de León (supuesto similar al que hoy analizamos especialmente en cuanto a sus efectos) sobre la adjudicación de bienes comunales mediante un procedimiento en el que se había prescindido del orden establecido en el TRRL y sin autorización de la Junta de Castilla y León, el Consejo de Estado en su Dictamen 1668/1995 afirmó que dada la importancia que los referidos trámites tienen en el procedimiento de adjudicación de los aprovechamientos



de los bienes comunales, su omisión debe ser calificada como una omisión total y absoluta del procedimiento establecido, incurriendo por tanto en un supuesto que determina su nulidad de pleno derecho.

Ahora bien, el Alto Órgano Consultivo continuaba razonando en el sentido de recordar que dicha nulidad se caracteriza por privar radicalmente de efectos las actuaciones por ella afectadas, teniendo en consecuencia una eficacia anulatoria retroactiva, y siendo así, en el caso concreto, supondría despojar de todos sus efectos el contrato de arrendamiento suscrito. Esto obligaría a la Administración a devolver la renta percibida, sin embargo, la misma restitución de prestaciones no sería posible aplicarla a los ganaderos arrendatarios, que ya disfrutaron de los pastos.

Con ello resultaría que la eventual declaración de nulidad sólo produciría efectos para una de las partes del contrato, concretados en la realización de determinados desembolsos para la hacienda de la Entidad local, situación que sería contradictoria con la estructura bilateral de la relación afectada por la referida nulidad y daría lugar a un enriquecimiento injusto de los arrendatarios. Por ello el Consejo de Estado consideraba en el caso analizado que se daría uno de los supuestos del art. 106 LRJAP y PAC para excluir el ejercicio de la mencionada potestad de revisión de oficio de actos nulos, cuestión que en este supuesto debía igualmente valorar ese Ayuntamiento.

Se formuló como conclusión del expediente la siguiente resolución:

“Que por parte de la Entidad local que Ud. preside se valore la posibilidad de revisar de oficio los actos dictados en los expedientes de arrendamiento o de cesión de bienes patrimoniales a los que se hace alusión en esta queja, ya que pueden estar incursos en causa de nulidad a que se refiere el artículo 62.1 e) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Que en lo sucesivo se ajuste esa Entidad local a lo establecido en el artículo 92 RBEL y 107 LPAP para la adjudicación de este tipo de contratos respecto de sus bienes patrimoniales”.

A la fecha de cierre del Informe anual, el Ayuntamiento de Amavida (Ávila) no había dado respuesta a nuestra resolución, si bien se encontraba dentro del plazo previsto en nuestra norma reguladora.

2.1.2.3. Bienes comunales

El expediente **20120742** se inició tras la reclamación presentada por la existencia de irregularidades en la gestión de los bienes comunales propiedad de la Junta Vecinal de Rueda del Almirante (León). Al parecer, se habría procedido a la subasta del aprovechamiento de determinadas fincas sin tener en cuenta que se encontraban vigentes las cesiones realizadas a los vecinos de la localidad en atención a lo establecido por la ordenanza reguladora de estos aprovechamientos y, por tanto, privando a los mismos de su derecho a acceder a la explotación de estos bienes [art. 18. 1 c) LBRL].

En el informe remitido se niega esta circunstancia. Según la documentación que obra en poder de la Junta Vecinal, no aparece ningún contrato ni cesión de bienes realizados al vecino que pone de manifiesto la existencia de esas presuntas irregularidades. Añade en el informe que el art. 3.1 de la Ordenanza establece que “el aprovechamiento en régimen de



explotación común o colectiva tendrá carácter preferente sobre las otras formas, y consistirá en el disfrute general y simultáneo de los bienes comunales”.

El art. 3.4 señala que “la realización de otros aprovechamientos podrá efectuarse por acuerdo de la Junta siempre y cuando beneficien a la generalidad del vecindario”.

Concluye que el aprovechamiento de las citadas parcelas supone para la Junta Vecinal unos ingresos de 3.336 € anuales con un incremento del 5% anual. La mejor forma de beneficiar a todos los vecinos es una buena gestión de los recursos, pues esto redundará en beneficio de todos, señalando que se viene efectuando el aprovechamiento de los terrenos comunales mediante precio desde el año 2005.

Tras efectuar una serie de consideraciones respecto de la obligación de facilitar la oportuna respuesta a los escritos que presentan los ciudadanos, atendimos al fondo del asunto, observando que en la reclamación se planteaban dos cuestiones claramente diferenciadas. En primer lugar, si existían cesiones realizadas a un vecino en concreto para el aprovechamiento de bienes comunales que se encontraran vigentes y el modo en el que debe producirse, en su caso, la extinción de estos derechos; y, por otro lado, si resulta posible el aprovechamiento de los bienes comunales mediante precio, aprovechamiento que es el que se efectúa de hecho y desde hace años por la Junta Vecinal.

Niega la Entidad local menor la existencia de contrato alguno en vigor sobre las fincas a las que se alude en el expediente de queja, señalando que los últimos contratos a los que ha tenido acceso finalizaron en 2009, encontrándose desde entonces las fincas sin cultivo ni aprovechamiento agrícola alguno.

Niega igualmente que tales fincas se cedieran para su aprovechamiento por los vecinos como bienes comunales que son, puesto que no existe constancia en las actas de la Junta Vecinal de tal entrega ni del procedimiento seguido para su adjudicación. Así las cosas, puesto que no se ha aportado prueba alguna con la reclamación (salvo las afirmaciones que se realizan con la presentación de la queja) y no consta tampoco documentación al respecto, según nos indica la Junta Vecinal, esta defensoría no puede afirmar la existencia o inexistencia de una vinculación jurídica, contractual o no, entre las partes, puesto que no es misión de la institución decidir entre versiones contrapuestas.

No obstante, creemos que resulta muy significativa la afirmación de que las fincas no estaban siendo cultivadas desde hace años, ya que los bienes comunales deben ser objeto de aprovechamiento efectivo y directo por parte del vecino beneficiario, sin que se prevea por las normas aprovechamientos “meramente formales o nominales”. De esta manera, si no se acredita la existencia de ningún cultivo en las fincas en cuestión y tampoco hay contrato ni rastro en las actas de la Junta Vecinal de la existencia de adjudicaciones de dichos lotes o suertes respecto de las mismas, no podemos afirmar que se hayan desconocido por parte de la Entidad local los derechos de los vecinos en relación con sus bienes comunales.

Ahora bien, de existir personas que estén ocupando estos inmuebles y cultivando los mismos, creemos que para su desalojo se deberá acudir a la vía del art. 120 RBEL (si existe un derecho previo a ocupar el bien) o, en su caso, al ejercicio de la correspondiente acción recuperatoria si nunca ha existido este derecho.

Respecto de la posibilidad que existe de realizar el aprovechamiento de los bienes comunales a cambio de un precio, debemos remitirnos a lo establecido en el art. 75 TRRL, puesto que la elección de entre las posibles opciones que el artículo ofrece para realizar el aprovechamiento de los bienes comunales no es libre para la entidad local, tal y como



ha señalado en numerosas ocasiones el Tribunal Supremo (STS de 3 de mayo de 1989 y 18 de octubre de 1999) y nuestro Tribunal Superior de Justicia que, por ejemplo, en la Sentencia de 13 de octubre de 2000, tras constatar que una junta vecinal de la provincia de León no había seguido el orden escalonado de preferencia que para el aprovechamiento de los bienes comunales señala el art. 94 del RBEL, habiendo acudido directamente a la adjudicación mediante precio, anula los acuerdos adoptados por esa entidad local y, por tanto, la adjudicación de los pastos comunales efectuada. En idéntico sentido STSJCyL de 13 de febrero de 2001, 24 de diciembre de 2002 y 29 de marzo de 2010.

No obstante, una Sentencia de este mismo Tribunal de fecha 30 de julio de 2010 parece sostener una postura no tan categórica, así razona en el recurso interpuesto contra una Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial que autorizaba a una junta vecinal de la provincia de Palencia a realizar la adjudicación del aprovechamiento de bienes comunales de su propiedad mediante precio, que la no utilización de otros sistemas en la explotación de estos concretos bienes comunales resulta revelador de que los sistemas previstos en las disposiciones de régimen local no resultan aplicables y, por tanto, el aprovechamiento por precio sería el único sistema aplicable.

En todo caso, la aplicación de la doctrina jurisprudencial citada al supuesto analizado determina que, una vez constatada la imposibilidad de acudir al aprovechamiento de los bienes comunales conforme a lo establecido en este caso en la ordenanza local, la Administración puede proceder a subastar el aprovechamiento, si bien debe ser autorizado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, que comprueba que la imposibilidad que se esgrime es real y no sólo formal.

En este supuesto no se alude en ningún momento a la imposibilidad del aprovechamiento comunal en los términos recogidos en la ordenanza reguladora, pero, aún considerando que dicha imposibilidad existiera, por no contar esa población con vecinos interesados, el aprovechamiento mediante precio debía ser autorizado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, autorización que no consta solicitada ni, por lo tanto, concedida y que no se suple por la circunstancia de haber sido el aprovechamiento mediante precio el sistema aplicado a los comunales en anualidades anteriores.

Puede invocar la Entidad local menor y ante la Administración autonómica como justificación para acudir a este régimen especial de aprovechamiento de bienes comunales, precisamente la circunstancia de la falta de interés de los vecinos en los terrenos comunales cuyo arrendamiento se pretende.

Se formuló la siguiente resolución a la Junta Vecinal de Rueda del Almirante (León):

“Primero: Que por parte de la Entidad local que Ud. preside se facilite, en el plazo de tiempo más breve posible, respuesta expresa y escrita a la solicitud presentada el día 29 de febrero de 2012, recordando a esa Junta Vecinal su deber legal de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 42 LRJAP y PAC.

Segundo: Que, para futuras contrataciones que realice esa Entidad local respecto de estos bienes, se tengan en cuenta, puesto que se trata de bienes comunales, las consideraciones doctrinales y jurisprudenciales que se contienen en el cuerpo de este escrito, ajustándose estrictamente al orden y a los trámites previstos en el TRRL y en el RBEL”.

La Entidad local menor aceptó nuestra resolución.



2.2. Servicios municipales

En este año ha descendido el número de quejas presentadas por los ciudadanos de Castilla y León por la existencia de deficiencias en los servicios públicos que les prestan las administraciones locales.

Hemos recibido un total de 69 reclamaciones, frente a las 127 del año 2011. El servicio público que provoca un mayor descontento sigue siendo el abastecimiento de agua potable, tramitándose un total de 14 expedientes.

El único apartado que ha visto incrementado el número de reclamaciones respecto del año anterior ha sido el relacionado con el servicio de pavimentación de vías urbanas, con un total de 12 reclamaciones.

Se han dictado 45 resoluciones en materia de servicios públicos locales y, en consonancia con el número de expedientes tramitados, el mayor número de las mismas se refieren al servicio de abastecimiento de agua, con un total de 12, mientras que 11 hacen referencia a otros servicios municipales (parques, zonas infantiles, zonas deportivas, protección frente a incendios, etc.), 7 al servicio de pavimentación de vías públicas, 4 a alcantarillado y 3 a recogida de residuos urbanos, correspondiendo el resto a otros servicios municipales tales como alumbrado público, limpieza viaria o servicios funerarios.

En general, resulta satisfactorio el nivel de respuesta de las entidades locales a la petición de información y únicamente en 3 expedientes hemos debido proceder a cerrar la queja al no recibir la oportuna respuesta de la entidad local a la que nos dirigimos, en concreto son los expedientes **20110043** en el que la Administración competente era la Mancomunidad de Aguas Sayagua (Zamora), el expediente **20110841** en el que nos dirigimos al Ayuntamiento de Valverde del Camino (León) y el expediente **20111902** al Ayuntamiento de Oencia (León). Indicar, no obstante, que en el expediente **20111907**, iniciado por la existencia de deficiencias en los parques infantiles de la localidad zamorana de Toro, se dictó una resolución pese a la falta de remisión de la información requerida.

En cuanto a los expedientes en los que realizamos resolución, debemos reseñar que la mayoría resultan respondidas por la Administración a la que nos dirigimos. De 45 resoluciones efectuadas este año, sólo hemos cerrado 1 expediente por falta de respuesta de la Administración, la que se formuló en el expediente **20101248** a la Diputación provincial de León en relación con el Plan provincial de protección civil y la protección de los pequeños municipios frente a los incendios urbanos.

Asimismo, por esta circunstancia, se han cerrado otros 4 expedientes cuya resolución se realizó durante el año 2011. En concreto, los números **20101249**, con resolución al Ayuntamiento de Muñosancho (Ávila) en relación con el servicio de abastecimiento de agua potable, también en relación con este mismo servicio el expediente **20110879** al Ayuntamiento de Borobia (Soria) y por último las quejas **20101387** y **20101388** con resolución al Ayuntamiento de Quintanar de la Sierra (Burgos) en relación con el servicio de pavimentación de vías públicas.

A la fecha de cierre de este Informe, de las 45 resoluciones realizadas este año, 32 han sido respondidas por la Administración, de ellas 27 aceptándolas y sólo 5 rechazando nuestras recomendaciones de manera motivada. En otras 11 resoluciones estamos



pendientes y en plazo para recibir la oportuna respuesta de la Entidad local a la que nos dirigimos.

2.2.1. Alumbrado público

El número de quejas sobre alumbrado público ha descendido este año, presentándose un total de 6 reclamaciones frente a los 11 expedientes que se tramitaron en el 2011.

Se han dictado tres resoluciones en los expedientes **20111362**, **20112242** y **20121100**. Como ejemplo de la problemática que nos trasladan los ciudadanos respecto de las posibles deficiencias en la prestación de este concreto servicio público, podemos mencionar la situación expuesta en el expediente **20112242**.

Se presentó una reclamación por la instalación de un foco de alumbrado público dentro de una propiedad privada situada en una pequeña localidad perteneciente al Ayuntamiento de San Emiliano (León). La queja se fundamentaba en la circunstancia de que este foco prestaba servicio a un espacio privado y su instalación suponía, siempre según la reclamación, un trato de favor hacia determinados vecinos, poniendo de manifiesto, además, algunas de las carencias del servicio en dicha localidad.

Tras solicitar la oportuna información, el Ayuntamiento de San Emiliano confirma que los hechos son ciertos, si bien puntualiza que este punto de luz presta servicio a una vivienda en la que residen personas de edad avanzada y que la vienen reclamando desde hace años. Al parecer, estos vecinos acceden a su vivienda por una servidumbre y la instalación controvertida es el único modo de que los vecinos o el médico puedan llegar a la casa sin sufrir un accidente.

Se informa además sobre la prestación del servicio en el núcleo de población afectado y sobre las labores de mantenimiento que se realizan en el mismo, indicando que, a su juicio, no existe ningún trato de favor.

Tras recordar al Ayuntamiento que el servicio de alumbrado público no se establece en atención a unas personas en concreto sino que debe prestarse en los espacios de dominio público, y ello para que se pueda circular con seguridad por los mismos, constatamos que se viene prestando en el núcleo de población de un modo aceptable en atención al tamaño y posibilidades municipales.

Respecto de la cuestión principal que se planteaba en esta queja, esto es, la instalación de un punto de luz de alumbrado público en un espacio presumiblemente privado, a nuestro juicio, únicamente resultaba relevante si el foco instalado era de uso exclusivo de un particular o si, como parece, se encuentra en un acceso al inmueble, acceso en principio abierto al uso público, en el cual la Administración también debe garantizar el servicio por razones de seguridad.

Como señala la STSJCyL de 28 de junio de 2006, el alumbrado público debe afectar a todos los espacios de uso público, pero no puede considerarse como tal el alumbrado que afecte exclusivamente a fincas o propiedades particulares.

Recomendamos al Ayuntamiento que comprobara si el espacio aludido tiene uso público (aunque este no sea muy intenso), es decir, si se encuentra abierto y sin limitaciones de acceso, debiendo en caso contrario valorar la posibilidad de retirar dicho alumbrado, ya que las necesidades de iluminación de cualquier espacio interior pueden y deben resolverse por los particulares y a su costa.



Se formuló la siguiente sugerencia:

“Que por parte de la Corporación que VI preside se sigan tomando las medidas adecuadas para que el servicio de alumbrado público se preste en la localidad de la Majua en condiciones de calidad y en igualdad con el resto de vías públicas municipales.

Que se realicen las comprobaciones oportunas respecto del uso público del acceso al inmueble aludido en la reclamación, valorando la posibilidad de ajustar sus decisiones al respecto, en este y en otros casos similares que se planteen en su municipio a la doctrina jurisprudencial que se cita en el cuerpo del presente escrito”.

La misma fue aceptada por la Entidad local a la que nos dirigimos.

2.2.2. Servicios funerarios

Siguen acudiendo los ciudadanos, aunque este año en menor medida (2 reclamaciones presentadas en 2012), para manifestar su disconformidad con los servicios funerarios o de cementerio que se prestan tanto por las entidades locales como por empresas íntegramente municipales o mixtas.

Se ha formulado una única resolución en el expediente **20112406**. En dicho expediente se aludía al abandono y deterioro que presentaba el cementerio de la localidad de Revilla de Campos, perteneciente al municipio de Villamartín de Campos (Palencia). Se manifestaba en la queja que el cementerio se encuentra deteriorado, lleno de maleza y suciedad y no cumple con los mínimos higiénicos necesarios para prestar el servicio público con el decoro preciso.

Nos informan que esta localidad es muy pequeña, por lo que su cementerio no cuenta con dependencias o instalaciones especiales. Añade que todos los años se realiza la limpieza y desbroce de dicho cementerio y que se efectuó por última vez el verano pasado.

Tras recordar las competencias que en materia de policía sanitaria mortuoria le corresponden a los municipios, señalamos que el art. 36 del Decreto 16/2005, de 10 de febrero, de Policía Sanitaria y Mortuoria de Castilla y León indica que todos los cementerios, con independencia de cual sea su naturaleza jurídica y su titularidad, deberán cumplir con los requisitos sanitarios que contiene dicha norma.

Además, el titular del servicio público es responsable de la organización, distribución y administración del cementerio, así como, por lo que resulta más interesante a efectos de la resolución de la presente queja, de su cuidado, limpieza, mantenimiento y vigilancia en el cumplimiento de los derechos y deberes de los que ostenten cualquier tipo de derechos sobre las fosas y nichos.

Por tanto, el Ayuntamiento debe realizar las actuaciones de conservación y mantenimiento que esta infraestructura funeraria requiera, además de cumplir con las previsiones que al efecto establece el Decreto de Policía Sanitaria y Mortuoria.

Se formuló la siguiente resolución, que resultó aceptada por el Ayuntamiento de Villamartín de Campos (Palencia):

“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se realicen en el cementerio de la localidad de Revilla de Campos, perteneciente a su municipio, las labores de limpieza, mantenimiento y acondicionamiento y/o reforma que resulten necesarias



para la prestación de este servicio público en condiciones de igualdad con el resto de vecinos de su municipio, ajustándose a lo establecido en el Dec. 16/2005 de Policía Sanitaria y Mortuoria de Castilla y León”.

2.2.3. Recogida de residuos

A lo largo del año 2012, se han presentado un total de 7 reclamaciones y se han formulado 3 resoluciones, en los expedientes **20112216**, **20120135** y **20122130**.

Como ejemplo de la problemática más habitual que se plantea en las quejas que guardan relación con la recogida de los residuos urbanos, vamos a citar el expediente **20112216**. En él, además, se efectúan algunas consideraciones en relación con el servicio de limpieza de vías públicas urbanas, apartado que este año suprimimos del Informe anual puesto que no se ha formulado ninguna resolución que aluda en exclusiva a la existencia de irregularidades en la prestación del referido servicio.

En la queja se señalaba la existencia de una defectuosa prestación de los servicios de recogida de residuos y de limpieza viaria en el polígono industrial de León, cuya gestión realiza el Consorcio Urbanístico para la Gestión del Polígono Industrial de León, Onzonilla y Santovenia de la Valduncina.

Según la reclamación, en la calle (...) situada en la segunda fase de este polígono, no existe instalado ningún dispositivo de recogida de residuos urbanos, ni tampoco de recogida selectiva. Añade que tanto la frecuencia en la recogida como los medios empleados son insuficientes, por ello, las vías públicas aparecen frecuentemente sucias, los contenedores se encuentran llenos y los residuos se depositan en las inmediaciones, contribuyendo todo ello al deterioro de la salubridad de la zona y de la imagen urbana.

En el informe que se remitió se indica que el servicio de recogida de residuos se realiza a través de contenedores distribuidos por todo el polígono, tanto de basura orgánica, como de residuos selectivos. Concretamente, en la calle aludida no existe dispositivo alguno para la retirada de residuos, estando situados en las adyacentes.

La limpieza y mantenimiento de los contenedores y de las vías en las que se sitúan suele hacerse semestralmente, utilizándose la maquinaria apropiada para ello, tanto para contenedores como para suelos.

Entre los fines que constituyen el objeto de actuación del Consorcio intermunicipal para la gestión del polígono industrial de León y que aparecen recogidos en sus Estatutos, se encuentra el de crear y gestionar los servicios complementarios de la urbanización del polígono, como son los de limpieza viaria, jardinería o seguridad y vigilancia -art. 6 f) -. Además debe velar por la conservación de todos los servicios que conformen la urbanización del polígono, gestionando de modo unificado las competencias o los deberes propios de los ayuntamientos miembros del Consorcio.

El servicio de limpieza viaria y el servicio de recogida de residuos son, conforme a la Ley de Bases de Régimen Local, art. 26.1 a), servicios públicos municipales. En este caso, las competencias aludidas, en el ámbito espacial del polígono industrial de León, se ejercen por el Consorcio intermunicipal, como se reconoce en la respuesta remitida.

Tras recibir la información se visitó dicho polígono industrial con el fin de contrastar los hechos que se ponían de manifiesto en el escrito que motivó nuestra intervención, observando de manera directa las carencias en los servicios públicos aludidos.



En cuanto a la limpieza de las vías públicas, comprobamos que existían acumulaciones de residuos, tanto en solares como en calles, espacios libres del polígono (zonas verdes y aceras) y especialmente en las inmediaciones de las zonas en las que se ubican los contenedores de recogida, tal y como se ponía de manifiesto en la reclamación.

La limpieza de los espacios de uso público constituye una responsabilidad que se asume normalmente por las entidades locales a través de medios personales y materiales adscritos a este servicio. No obstante, resulta evidente que mantener las condiciones mínimas de limpieza e higiene en las zonas públicas constituye una responsabilidad de todos los ciudadanos, que se debe fomentar desde las administraciones competentes, frenando las actitudes incívicas y atajando los incumplimientos con las medidas sancionadoras que resulten más adecuadas a la finalidad que se persigue.

La colaboración ciudadana es aún más necesaria si los medios personales y materiales que se dedican al servicio son limitados, como puede ser este caso a la vista de la información remitida y de la situación que presentan los espacios públicos de este polígono.

Respecto del servicio de recogida de residuos urbanos, comprobamos que en la calle a la que se hacía alusión en la queja no existe instalado ningún dispositivo de recogida, pese a que en ella tienen establecimientos abiertos al público unas cinco empresas. Tampoco existen contenedores en las calles perpendiculares. En la calle paralela inmediatamente anterior, se sitúa un grupo de tres dispositivos, aunque observamos depositados en las inmediaciones y junto a los contenedores un número importante de residuos.

En relación con los comportamientos incívicos de los ciudadanos, que depositan los residuos en el exterior de los contenedores, esta institución considera que resulta imprescindible la elaboración de una ordenanza o reglamento de funcionamiento del servicio, para así poder sancionar los comportamientos de este tipo, haciendo especial referencia a la obligatoriedad de depositar los residuos en los contenedores correspondientes, los horarios de recogida, etc., dando a su contenido la mayor difusión posible entre los usuarios e informando sobre las posibles sanciones, pudiendo valorar la Administración responsable la posibilidad de una regulación conjunta de los servicios públicos a los que estamos haciendo referencia, dada la íntima relación que mantienen.

Se consideró que se debe realizar una labor de revisión de los lugares en los que, en mayor medida, se acumulan los residuos en el exterior de los contenedores, ya que es posible que los dispositivos instalados en esos puntos en concreto no sean suficientes para cubrir las necesidades del servicio. También deben realizarse, en la medida de las posibilidades, continuas campañas informativas, no sólo para que los usuarios adopten nuevas formas de comportamiento, favoreciendo la toma de conciencia sobre la importancia de cada una de las actuaciones individuales, sino que la información debe abarcar otros extremos del servicio, de manera que se conozcan las limitaciones temporales y horarias, si existen, las formas de presentación de los residuos, la regulación de la función inspectora y sancionadora, etc.

Como conclusión de este expediente se formuló al Consorcio intermunicipal la siguiente resolución:

“Que por parte del Consorcio Intermunicipal que VI preside se mantengan las condiciones de limpieza de las vías y espacios públicos del Polígono Industrial al que se hace referencia en esta reclamación.”



Que se valore la posibilidad de regular los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos mediante Reglamento, al que debe dar la máxima difusión posible para conseguir una mayor implicación y colaboración ciudadana.

Que se instalen dispositivos de recogida en las zonas que carecen de los mismos y en especial en la C/ (...), para conseguir una adecuada prestación del servicio, evitando así que los residuos permanezcan varios días en las vías y lugares públicos, por los peligros que supone para la salud de la población y el deterioro de la imagen urbana”.

La Administración a la que nos dirigimos aceptó nuestras recomendaciones.

2.2.4. Abastecimiento domiciliario de agua potable

Ya hemos señalado que el abastecimiento de agua potable es el servicio público municipal respecto del cual más reclamaciones se presentaron por los ciudadanos durante el año 2012, tramitándose un total de 14 expedientes a instancia de parte, frente a los 24 que se iniciaron en el año 2011, lo que supone un descenso en el número de quejas presentadas.

Se han formulado 12 resoluciones en esta materia, en los expedientes **20110452**, **20110881**, **20110925**, **20111878**, **20112351**, **20120634**, **20120766**, **20120984**, **20121138** y **20121638**. Estas resoluciones abarcan múltiples aspectos en relación con la prestación del servicio, los problemas en las captaciones, las cuestiones sanitarias, el mantenimiento de las redes, la interpretación de los reglamentos del servicio, etc.

Por su interés, repercusión y por el hecho de que se dictaron 3 resoluciones en el mismo expediente, vamos a aludir a la problemática que se planteó en la queja **20110925**.

El expediente se inició tras denunciarse determinadas deficiencias en la prestación del servicio en la localidad de Domingo García (Segovia). Al parecer, eran frecuentes las restricciones y los cortes en el abastecimiento derivados de la falta de suministro al depósito de la localidad.

El depósito referido depende del situado en otro municipio, Bernardos, que viene restringiendo las cantidades de agua que suministra, lo que incide negativamente en el servicio público. Vista la problemática que subyacía en el expediente, se solicitó información a ambas Administraciones.

En el remitido por el Ayuntamiento de Domingo García se señalaba que los hechos denunciados con la presentación de la queja eran ciertos, que la captación y calidad de las aguas suministradas en esta localidad era responsabilidad del Ayuntamiento de Bernardos, el cual adoptó la decisión de proceder a las restricciones que sufrían los vecinos en ese momento. Nos indicaban, además, que ambos tenían firmado un convenio que ha sido denunciado por el de Bernardos.

El Ayuntamiento de Bernardos nos remitió un completo informe en el que hacía constar que desde el día 20 de enero de 2011 no existía ningún tipo de relación respecto al suministro de agua con el Ayuntamiento de Domingo García, ya que el contrato que regulaba este suministro se denunció por el Ayuntamiento de Bernardos debido al alto volumen de la deuda adquirida y no abonada por aquella Administración.

El contrato, que se firmó el 16 de enero de 1985 junto con un acuerdo municipal de 18 de julio de 1989, regía el suministro de agua entre ambas localidades con el compromiso de



suministrar agua del excedente de la concesión administrativa de abastecimiento de la localidad de Bernardos, siempre que existiera dicho excedente.

Se intentó la firma de un nuevo convenio pero fracasó, por lo que el Ayuntamiento de Bernardos adoptó el acuerdo de suministrar sólo una cantidad de agua suficiente para atender exclusivamente las necesidades de abastecimiento a las personas [300 l/contador (62)/día], lo que supone garantizar el suministro de 18.600 l/día (la realidad es que se han suministrando 20.725 l/día según la lectura del contador del 2º trimestre del presente año) hasta que la Comisión provincial de la sequía asuma esta situación.

Nos informa igualmente sobre la captación y el resto de las instalaciones del servicio, así como respecto del cumplimiento de todas las obligaciones sanitarias en este suministro.

Se solicitó información a la Diputación provincial de Segovia, que nos remitió copia del expediente de mediación tramitado por el Servicio de Asesoramiento a Municipios a instancia de los Ayuntamientos de Bernardos y Domingo García para resolver las diferencias surgidas entre ambas entidades en relación con el abastecimiento de agua compartido por ambos municipios.

Tenía constancia la institución provincial de la existencia del contrato de 1985 y del acuerdo de 1989 reguladores del abastecimiento de agua domiciliar del sobrante de la captación de Bernardos a Domingo García. Tras las discrepancias surgidas y la denuncia del indicado contrato, la Diputación provincial media para alcanzar un nuevo convenio, que fue aprobado por ambos Ayuntamientos en los meses de febrero y de marzo de 2011, nuevo convenio que fue revocado por el Ayuntamiento de Bernardos.

Ambas Administraciones se atribuyen incumplimientos en relación con el servicio. Llegado el periodo estival, el Ayuntamiento y los vecinos de Domingo García se quejaron de lo que a su criterio eran "restricciones" al suministro de agua, pero realizadas las oportunas gestiones consta la buena voluntad de ambos Alcaldes que ha evitado un nuevo conflicto: Bernardos incrementando el caudal de suministro y Domingo García reduciendo el consumo.

Vista la información recabada, se consideró oportuno formular recomendaciones a los dos Ayuntamientos implicados. En la resolución que le dirigimos al Ayuntamiento de Domingo García, tras recordarle que nos encontramos ante un servicio público de prestación obligatoria, incidimos en la circunstancia de la evidente repercusión que un correcto suministro de agua supone para el desarrollo de la sociedad al constituir un elemento esencial para su subsistencia.

La primera obligación que compete a un ayuntamiento es la de garantizar el correcto y adecuado suministro de agua potable (art. 20.1 de la Ley 1/98, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León), obligación que claramente incumple cuando se producen cortes en el servicio, quedando los vecinos horas o días sin suministro alguno.

Del informe remitido se desprende un cierto desentendimiento de la situación planteada, haciendo recaer parte de la responsabilidad en el Ayuntamiento de Bernardos, con el cual había firmado un contrato en el año 1985 para recibir el agua sobrante de la captación con la que contaba aquel municipio, contrato que se puntualizó en parte por otro firmado en 1989 y que se denominó acuerdo.

La firma de este contrato y del posterior acuerdo en ningún momento implica, a nuestro juicio, la renuncia a las competencias propias por parte de los municipios intervinientes, de



manera que ahora sea Bernardos el obligado a garantizar el suministro de agua potable a la población de Domingo García. El contrato inicial pretendía abordar la situación de desabastecimiento de Domingo García, pero no buscaba, a nuestro modo de ver, prolongarse en el tiempo de manera indefinida, sino más bien creemos que nacía con una vocación de duración temporal, limitada, claramente explicitada en la cláusula séptima (un año prorrogable). El denominado acuerdo no contiene en su condicionado cláusula alguna que determine su duración, es más, alude a que se busca una solución adecuada y permanente a la situación planteada respecto del abastecimiento de Domingo García.

Este acuerdo parece haber funcionado sin ningún problema hasta enero de 2011, momento a partir del cual el Ayuntamiento de Bernardos decide denunciar los incumplimientos del mismo por parte del Ayuntamiento de Domingo García, basándose fundamentalmente en la falta de abono de los suministros recibidos, aún cuando la única causa de suspensión del servicio prevista en el documento era la fuerza mayor (y no es una causa de fuerza mayor un impago).

La resolución del convenio o acuerdo fue, a nuestro juicio, unilateral y sobre este punto en concreto hemos realizado algunas consideraciones al Ayuntamiento de Bernardos en la resolución que le dirigimos y que resumiremos a continuación con objeto de ofrecer una visión general del asunto sometido al examen de esta institución. En todo caso, tal circunstancia motivó la intervención de la Diputación provincial de Segovia, a la que por otra parte se habían sometido expresamente los Ayuntamientos para la solución de los conflictos que se derivaran del cumplimiento o interpretación del acuerdo suscrito.

Fruto de esa intermediación fue la elaboración de un nuevo convenio (marzo-abril 2011), fijándose una duración determinada (la conclusión por parte de Domingo García de una infraestructura autónoma de captación) y con una cláusula de resolución automática -estipulación quinta- para el supuesto en el que no exista pago del suministro durante más de un trimestre. Se someten ambas Administraciones expresamente al arbitraje de la Diputación provincial comprometiéndose a aceptar sus determinaciones.

Este nuevo convenio es denunciado por el Ayuntamiento de Bernardos ante el incumplimiento del pago del precio de la forma estipulada, sin que se haya podido lograr un nuevo acuerdo. El suministro de los excedentes del abastecimiento parece que se mantiene, pero la inestabilidad de la situación requiere una intervención inmediata de la Entidad local para buscar un suministro independiente.

El problema que supone la insuficiencia del servicio referido resulta una cuestión de exclusiva responsabilidad del Ayuntamiento de Domingo García, independientemente de la forma y el lugar en el que se efectúe la captación de las aguas que luego suministra a la población.

Por ello, se debe extremar el control sobre la existencia de averías, adaptando las redes y el depósito si éste se encuentra obsoleto, pues está obligado a solucionar las carencias que repercuten tan negativamente en la prestación del servicio. Puesto que cuenta la localidad con un Reglamento del servicio de abastecimiento y con una Ordenanza fiscal que contiene un listado de infracciones relativas al uso de este recurso, se debe ejercer un control efectivo sobre las conductas incívicas y sobre los usos irregulares del agua, dado que perjudican en gran medida a un servicio público que la Administración local tiene obligación de garantizar.



Recomendamos igualmente al Ayuntamiento de Domingo García el cumplimiento escrupuloso de los compromisos adquiridos con el Ayuntamiento de Bernardos, en primer lugar, por la voluntariedad en la asunción de estos compromisos y, en segundo lugar y más importante si cabe, por el hecho de que estamos hablando de un servicio mínimo, obligatorio y cuyas deficiencias repercuten negativamente en la salud y en la calidad de vida de su población.

Se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Domingo García:

“Que por parte de esa Entidad local que VI preside se adopten todas las medidas que resulten necesarias para que se garantice en cualquier circunstancia la igualdad y regularidad en el suministro de agua de consumo humano en su localidad, realizando un control efectivo sobre las conductas o comportamientos incívicos.

Que, hasta que esa localidad consiga contar con un abastecimiento independiente, se cumplan por parte de esa Administración todos los compromisos adquiridos con el Ayuntamiento de Bernardos para el mantenimiento del suministro de excedentes, incluidos los compromisos económicos, recabando en caso de conflicto la intervención mediadora de la Excm. Diputación provincial de Segovia”.

En relación con el Ayuntamiento de Bernardos, le dirigimos una resolución en la que realizamos un análisis más concreto de los convenios y contratos suscritos con el Ayuntamiento de Domingo García.

Las administraciones locales, como el resto de administraciones públicas, deben ajustarse en sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración y coordinación respecto a los ámbitos competenciales respectivos –art. 10.1 LBRL–.

Para conseguir esa colaboración o cooperación suelen acudir a la formalización de los denominados convenios interadministrativos, convenios que son contratos bilaterales y voluntarios en los que las partes se encuentran en un plano de igualdad, no caben los privilegios o las cláusulas exorbitantes.

Consecuencia de lo anterior es que el cumplimiento o la determinación de los incumplimientos en un convenio no puede dejarse al arbitrio de una de las partes. En caso de conflicto, la parte que mantenga una determinada posición respecto del convenio debe instar el consentimiento de la otra parte y si ésta no accede de manera voluntaria a la pretensión, una vez agotada la vía administrativa, podrá acudir a la jurisdicción contenciosa.

En cuanto a su extinción, ésta se producirá lógicamente por la expiración del plazo pactado o, en su caso, de la prórroga. En el caso de prórrogas automáticas o sucesivas, la denuncia de una de las partes producirá la extinción del convenio al final del periodo convencional en el que el contrato se hubiera denunciado. Lógicamente, al tratarse de una relación bilateral, un convenio puede resolverse por incumplimiento de una de las partes, pero dicha resolución no podrá declararse unilateralmente sino que deberá producirse por resolución judicial.

A nuestro juicio, en el caso analizado, el Ayuntamiento de Bernardos habría procedido a la declaración unilateral de incumplimiento del convenio, declaración que no se ha quedado en un mero acto formal sino que ha tenido una consecuencia inmediata y muy importante para los vecinos de Domingo García, y es que se han visto privados, al menos algunos días, del abastecimiento de agua potable. Es evidente que el Ayuntamiento de Bernardos



debe centrar su interés en la prestación del servicio a sus vecinos. Dado que estamos aludiendo a un servicio público esencial respecto del cual esa Administración adquirió unos compromisos previos de manera voluntaria, creemos que corresponde pedirle un mayor esfuerzo de diálogo, para lo que sin duda contará con la intermediación y apoyo de la Diputación provincial, agotando así todas las posibilidades que existan para retomar el diálogo que en su momento les sirvió para adoptar los acuerdos a los que hacemos referencia.

El acceso al agua potable, en su consideración como derecho humano, es un derecho legal, no es una mercancía o servicio que se proporciona o se niega en términos caritativos o de complacencia.

A nuestro modo de ver, la salud de los habitantes de Bernardos no debe aparecer como contrapuesta a la de Domingo García, de manera que sólo se pueda salvaguardar el derecho de unos desconociendo el derecho de los otros, máxime cuando durante estos años la situación ha sido de total normalidad en los suministros. Por ello formulamos al Ayuntamiento de Bernardos la siguiente resolución:

“Que por parte de la Entidad local que VI preside, se valore la posibilidad de atender a las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente escrito respecto del cumplimiento y la resolución de los convenios administrativos suscritos para la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable a la localidad de Domingo García, manteniendo en la medida de sus posibilidades el suministro a dicha población, sin perjuicio del ejercicio de otro tipo de acciones en reclamación de las cantidades adeudadas, dados los compromisos adquiridos por esa Administración y el bien jurídico a proteger”.

Por último, nos dirigimos a la Diputación Provincial de Segovia, por la labor de mediación que realizó en el conflicto analizado. En primer lugar realizamos una reflexión sobre las competencias provinciales, que creemos no se limitan a la cooperación económica, visto lo establecido en el art. 31 de la LBRL, que contiene una declaración de la capacidad de la provincia, afirmando que, son fines propios y específicos de la provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal, y en particular: “a) asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal (...)”.

El art. 36 LBRL delimita el núcleo esencial de la autonomía provincial desde un punto de vista competencial señalando: “Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma y en todo caso: a) la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a la que se refiere el artículo 31 a) (...) y c) la prestación de los servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal (...)”.

Creemos que, en cumplimiento de estas obligaciones y en garantía de la prestación de un servicio público básico y esencial para salud de las personas en la localidad de Domingo García, resulta imprescindible la intervención activa de la Institución provincial, no sólo para prestar apoyo económico y asistencia técnica a este municipio, sino también para solucionar los puntos de fricción y las discrepancias que se han puesto de manifiesto en este expediente y todo ello en garantía de los derechos de los vecinos.

Observamos como cada año los ciudadanos acuden a la institución denunciando situaciones de desabastecimiento (motivadas por la sequía, por la contaminación o por otras



causas), situaciones que sin duda requerirán una mayor implicación de todas las entidades locales, puesto que nadie cuenta con garantías absolutas respecto de la autosuficiencia para prestar cualquier clase de servicios y todas las administraciones locales necesitarán en una u otra medida una red eficiente y solidaria de cooperación municipal en la que deben ejercer su liderazgo las diputaciones provinciales.

Se formuló la siguiente recomendación:

“Que por parte de la Institución provincial que VI preside se siga prestando apoyo y asistencia económica, técnica y jurídica a los municipios a los que se alude en este expediente de queja y ello para conseguir la prestación eficaz del servicio de abastecimiento de agua potable en la localidad de Domingo García.

Que se incida por parte de esa Institución en los valores de colaboración y cooperación entre las entidades locales de su ámbito provincial, participando activamente en la suscripción de los Convenios interadministrativos, favoreciendo en los mismos la igualdad entre las partes y los mecanismos extrajudiciales de solución de conflictos, y todo ello para evitar situaciones como la que se ha analizado en el curso de este expediente de queja y fundamentalmente en garantía de los derechos de los vecinos”.

Todas las Administraciones a las que nos dirigimos en este expediente en concreto, aceptaron nuestras indicaciones.

2.2.5. Saneamiento

En este apartado se han presentado 12 reclamaciones a lo largo de 2012, lo que supone sólo un ligero descenso frente a las presentadas el año anterior. Se han formulado 4 resoluciones en los expedientes **20110771**, **20111549**, **20120542** y **20120613**.

En expediente **20110771** se denunciaba la existencia de un ramal de saneamiento que da servicio a diversos inmuebles situados en la c/ (...) de Zamora y que debería encontrarse sellado puesto que no tiene continuidad al no haberse culminado la urbanización de la zona.

Sin embargo, por dicha tubería de saneamiento transcurren vertidos de aguas residuales y fecales de los inmuebles de la c/ (...) y en momentos puntuales de fuertes precipitaciones afloran en la finca (...), causando evidentes problemas de salubridad y de contaminación en el pozo de abastecimiento de agua potable de la misma.

En el informe que nos remite el Ayuntamiento de Zamora hace constar que el colector al que se hace referencia no es de titularidad municipal, como tampoco lo es el bombeo de impulsión colocado en dicha calle para dar salida a las aguas hacia el colector municipal. Tanto el colector como el bombeo pertenecen a la comunidad de propietarios.

Al Ayuntamiento le consta que se ha iniciado un proyecto de mejora y reforma del bombeo de la c/(...) cuya financiación corre íntegramente a cargo de la comunidad de propietarios y que pretende solucionar los problemas que se han venido detectando. Esta reforma parece que está en fase de ejecución.

Tras recordar que el servicio de saneamiento y recogida de aguas residuales es un servicio mínimo y obligatorio y que ha de prestarse a los vecinos en condiciones adecuadas, insistimos en la circunstancia de que la reclamación, tal y como nos ha sido



planteada, incide en la cuestión de la calidad del servicio. Constan en el expediente varias fotografías que, si bien pueden corresponder a un momento o situación puntual, revelan una defectuosa ejecución material del ramal de saneamiento de esta calle, cuyo adecuado diseño y funcionalidad compete a la Administración municipal.

Se debía comprobar no sólo que los hechos se producían, sino también que los sistemas de bombeo instalados se ajustaban a la licencia otorgada en su día y, tras comprobar que resultaban ineficaces, como parece ocurre en este caso a la vista de las fotografías e informes remitidos, se debía dictar la correspondiente orden de ejecución fijando una serie de medidas correctoras a cumplir por los titulares de la instalación.

Tal actuación municipal no se ha producido pese a que las denuncias se vienen presentado por los particulares afectados desde el año 2002 (por tanto, hace más de diez años). El hecho de que esta situación se haya venido repitiendo en el tiempo supone algo más que una defectuosa prestación de un servicio público obligatorio, dado que la existencia de este tipo de vertidos pone en peligro la salud de la población.

Se formuló la siguiente resolución al Excmo. Ayuntamiento de Zamora:

“Que por parte de la Corporación local que VI preside se realicen las labores de inspección y control de la situación de la infraestructura de saneamiento que ha dado origen a este expediente y, en función de los resultados obtenidos, se valore la adopción inmediata de las medidas correctoras que resulten más adecuadas para proteger la salud de la población y evitar que se sigan causando daños a terceros”.

Dicha resolución fue aceptada por lo que procedimos a cerrar el referido expediente.

2.2.6. Pavimentación de vías públicas

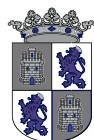
Se han presentado 12 reclamaciones este año solicitando la pavimentación de vías públicas en diversas localidades, dictándose un total de 7 resoluciones, en concreto en los expedientes **20112405**, **20120319**, **20120351**, **20120792**, **20121448**, **20121598** y **20121682**.

Por ejemplo, en el expediente **20120792** se planteaba que en una vía pública de San Rafael (Segovia) la acera presenta un hundimiento con desplazamiento de las placas de granito, lo que genera en momentos puntuales una acumulación de agua y dificulta el tránsito peatonal.

Se ha solicitado por escrito su reparación sin que hasta el momento se haya solucionado el problema denunciado ni facilitado la oportuna respuesta a los reclamantes, por lo que tal cuestión se vuelve a reproducir ante esta defensoría.

Por el Ayuntamiento de El Espinar se reconoce la existencia del hundimiento, pero se manifiesta que la acera en este tramo es ancha por lo que el charco no dificulta en ningún caso el paso. Consideran que no estamos ante un problema prioritario, no obstante, se ha intentado subsanar con los operarios municipales, buscando la rasante más favorable con las losas de granito, lo que ha mejorado en parte la situación.

En primer lugar, recordamos a la Administración que resulta obligatorio resolver expresamente cuantas solicitudes se formulen por los interesados, tal y como establece el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y ello en garantía de los derechos de los ciudadanos.



En cuanto a la cuestión de fondo y en relación con la necesidad de acometer mejoras en las infraestructuras de los municipios o de los núcleos urbanos que los integran, sin desconocer los evidentes condicionantes presupuestarios que operan en la materia, ya hemos declarado en expedientes análogos al presente la conveniencia de que los ayuntamientos tomen conciencia de las inquietudes de sus vecinos y prioricen las actuaciones dirigidas a paliar en lo posible las deficiencias que adviertan.

Si lo anterior es aplicable con carácter general, especial incidencia debemos hacer en relación con la puesta a disposición de los medios para la prestación de los servicios básicos y obligatorios, como el analizado.

No puede esta defensoría valorar la política del Municipio en cuanto a las inversiones y actuaciones a realizar en su localidad, pero sí recomendamos que, advertidas las deficiencias a las que se hace alusión en esta queja -deficiencias que se prolongan en el tiempo y que afectan a servicios públicos de obligatoria prestación-, se adopten a la mayor brevedad posible las medidas de mejora que consideren más adecuadas para paliarlas.

Se formuló la siguiente resolución que resultó aceptada:

“Que por parte de la Entidad local que VI. preside se facilite respuesta expresa y escrita a la solicitud presentada el día 4 de noviembre de 2011, recordando a ese Ayuntamiento su deber legal de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 42 LRJAP y PAC.

Que se adopten, a la mayor brevedad posible, las medidas que considere pertinentes para la mejora y acondicionamiento del acerado público al que se hace alusión en esta queja, dado que nos encontramos ante una demanda vecinal en relación con la prestación de servicios públicos de carácter obligatorio”.

2.2.7. Otros servicios públicos

El incremento en el número de las quejas presentadas que se produjo en el año 2011, ha motivado este año un mayor número de resoluciones dictadas hasta un total de 11, en concreto en los expedientes **20101248**, **20111907**, **20111918**, **20111929**, **20111982**, **20112413**, **20120506**, **20120767**, **20121082** y **20121117**.

Los servicios que han vuelto a centrar la atención de los ciudadanos a la hora de mostrar su desacuerdo con las decisiones municipales han sido los parques y zonas de esparcimiento público, las zonas deportivas municipales y las zonas de juego infantil.

2.2.7.1. Instalaciones deportivas de uso público. Restricciones en el acceso.

En el expediente **20121117** se planteaba la discrepancia con el procedimiento que el Ayuntamiento de Soria había seguido para transformar el modo de acceso a las instalaciones deportivas municipales (mediante abonos numerados) y su sustitución por la nueva tarjeta ciudadana.

El reclamante contaba con dos abonos de acceso a las piscinas (infantil y adulto) en los que no constaba ninguna fecha de caducidad y de los cuales sólo había hecho uso en tres ocasiones (de las quince posibles). La queja señalaba que al cambiar el modo de acceso se impide el uso de las instalaciones deportivas con el abono. Tampoco se cargan en la nueva tarjeta ciudadana los pases ya pagados y no disfrutados, lo que supone un perjuicio para



los vecinos que contaban con este tipo de abonos y un enriquecimiento injusto por parte de la Administración local.

El Ayuntamiento nos indica que el bono en cuestión tiene una antigüedad superior al 31 de diciembre de 2010, ya que todos los expedidos a partir de 1 de enero de 2011 tenían fecha de caducidad y contaban con códigos de barras (tipo entrada), con el objeto de posteriormente cargar los no disfrutados a la tarjeta ciudadana.

Añade que, con anterioridad a la instalación del uso de la tarjeta ciudadana, existió un periodo de transición de por lo menos tres meses, durante el cual se informó del nuevo sistema de acceso a las instalaciones para que los usuarios se adaptasen al mismo, no perdiendo ninguno de sus derechos.

Lo primero que destacamos al analizar la información recibida es la falta de normas municipales sobre solicitud, uso y emisión de este soporte (que resultan habituales en otras ciudades que han implantado herramientas similares para la identificación de los ciudadanos y utilización en diversos servicios municipales), recogiendo claramente el régimen transitorio a aplicar para la sustitución (plazos, costes, saldos, etc.) de las tarjetas o bonos antiguos, dada la multiplicidad de servicios a los que puede afectar. El más complejo, quizás, por el número de usuarios afectados, sería a nuestro juicio el transporte público.

La intención es integrar paulatinamente diversos servicios públicos en el sistema de tarjeta ciudadana, pero en este proceso debe minimizarse el posible impacto en los usuarios, de manera que puedan coexistir durante un periodo de tiempo razonable las distintas opciones que permitan el acceso a las instalaciones deportivas.

El Ayuntamiento expedía los abonos a los que se alude en la reclamación sin un plazo de validez concreto (anual, plurianual, etc.) y ello generaba unas expectativas en sus titulares que no pasaban por perder su derecho sin haber agotado el saldo que previamente habían abonado.

La introducción del sistema de tarjeta ciudadana para el acceso a las instalaciones deportivas se publicitó por la Administración, pero en dicha publicidad no se aludía a la circunstancia de que la implantación de la tarjeta iba a invalidar los sistemas de acceso habilitados previamente ni tampoco que estos sistemas anteriores contarían con un plazo de validez en el que canjear o recargar los bonos que se habían adquirido. Por lo tanto, un ciudadano con un abono expedido para el acceso a una determinada instalación no tenía por qué conocer que este nuevo sistema iba a suponer la desaparición de los otros sistemas previstos.

Consideramos que la Administración podía haber obrado con mayor cautela, advirtiendo especialmente de las consecuencias restrictivas que la implantación de la tarjeta ciudadana implicaba para los usuarios afectados, para no frustrar así las expectativas que ella misma había generado.

Se formuló la siguiente sugerencia al Ayuntamiento de Soria:

“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se valore la posibilidad de atender, si no lo ha hecho aún, las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente escrito en cuanto a la elaboración de unas normas de solicitud, emisión y uso de la tarjeta ciudadana, con establecimiento de su correspondiente régimen transitorio.”



Que se efectuó en adelante la oportuna publicidad de las consecuencias de la implantación de la tarjeta ciudadana en cada uno de los servicios públicos que se vean afectados, minimizando los posibles impactos en los usuarios con la previsión de periodos de coexistencia en función del servicio en el que se establezca el referido sistema de acceso.

Que atendiendo a las consideraciones expuestas se proceda por esa Administración a atender la queja efectuada, cargando en las nuevas tarjetas ciudadanas expedidas al reclamante los pases no disfrutados a los que se alude en el encabezamiento del presente escrito”.

El Ayuntamiento de Soria, a la fecha de cierre de nuestro Informe anual, aún no había dado respuesta a dicha sugerencia, aunque se encontraba dentro del plazo que prevé nuestra norma reguladora.

2.2.7.2. Zonas de juego infantil

En la queja **20111907** se hacía alusión a la existencia de determinadas deficiencias en las zonas de juego infantil de la localidad de Toro (Zamora).

Se insistía en la reclamación en la circunstancia de que los equipamientos instalados estaban obsoletos y no se realizaban en ellos ni reparaciones ni mantenimiento. Añadía que los parques se encontraban sucios y las superficies de amortiguación no cumplían con su función.

Esta defensoría ya había abordado la situación de las zonas infantiles en Toro en dos ocasiones, la primera, en el marco de una actuación de oficio de carácter general (**OF/12/06**) y, posteriormente, en una queja individual. En ambos casos se formularon recomendaciones que resultaron aceptadas por la Entidad local.

Dados los términos en los que se plantea la nueva reclamación, parece que las aceptaciones serían más formales que materiales y no han ido acompañadas de medidas dirigidas al cumplimiento siquiera parcial de las recomendaciones efectuadas. Por ello, se admitió a trámite la reclamación presentada. Pese a los numerosos requerimientos cursados al Ayuntamiento de Toro, no nos fue remitida la información solicitada, no obstante lo cual, por personal de esta defensoría se procedió a visitar la totalidad de las zonas infantiles de este municipio con el fin de constatar la veracidad de los hechos que se plasmaban en la reclamación.

Tras recordar al Ayuntamiento sus obligaciones respecto al auxilio y apoyo, a esta procuraduría, en orden a facilitar los datos y documentos que permitan a la misma llevar a cabo adecuadamente su actuación investigadora, realizamos un análisis puntual de cada una de las zonas infantiles visitadas, a las que acompañamos fotografías que mostraban los elementos u objetos potencialmente más peligrosos en estas áreas infantiles y que habían sido detectados en nuestra visita.

Insistimos en las recomendaciones ya plasmadas en las anteriores resoluciones dirigidas a esa misma Administración, añadiendo recomendaciones muy concretas respecto de la mejora en las medidas de seguridad de cada una de las áreas en concreto, resaltando los aspectos que a nuestro juicio debían ser mejorados (entorno, protección frente al tráfico rodado, elementos auxiliares, sustitución de equipamientos, superficies, limpieza, etc.).



Formulamos la siguiente recomendación:

“Primero: Recordar a esa Entidad local el contenido de lo dispuesto en los artículos 16 y 18 de la Ley reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, una vez acreditada la inexistente colaboración de ese Ayuntamiento en orden a facilitar la labor investigadora de esta Institución, en este expediente de queja en concreto.

Segundo: Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se acentúen los esfuerzos para garantizar la seguridad de las instalaciones infantiles de su localidad, incidiendo en los aspectos que afectan a su ubicación y diseño, así como en su mantenimiento ordinario en especial respecto de las cuestiones que se destacan en el cuerpo del presente escrito; pues creemos que se debe garantizar tanto la accesibilidad como la protección de estas instalaciones frente al tráfico rodado.

Debe garantizar igualmente, esa Entidad local la compatibilidad de todos los equipos de juego instalados y de las superficies de amortiguación con las normas UNE-EN 1176 y 1177, sustituyendo progresivamente los elementos obsoletos.

Deben extremarse las medidas de higiene y limpieza de estos espacios, mediante la realización periódica de estas tareas y con incidencia en las áreas en las que existe una mayor afluencia de menores.

Tercero: Debe valorar esa Entidad local la posibilidad de instalar en las áreas infantiles de su localidad carteles y elementos informativos, indicando las edades recomendadas de uso de cada elemento de juego, facilitando los teléfonos de urgencias y de los servicios de reparación y mantenimiento municipal.

Puede valorar, igualmente, la elaboración de una Ordenanza o Reglamento dirigido a garantizar que las instalaciones referidas reúnen y mantienen unas ciertas condiciones o requisitos de seguridad, tal y como reiteradamente le hemos recomendado desde esta Defensoría”.

El Ayuntamiento de Toro (Zamora) aceptó estas recomendaciones.

2.2.7.3. Arbolado urbano. Zonas verdes

En el expediente **20111929** se daba traslado de la situación creada en la localidad de Miguel Ibáñez, perteneciente al municipio de Santa María la Real de Nieva (Segovia), por la tala masiva y desaparición de una “chopera” ubicada frente a la Ermita de Nuestra Señora de Prado, situación que había tenido un amplio reflejo en los medios de comunicación.

Al parecer, esta chopera era utilizada por los vecinos como zona de esparcimiento y recreo, estaban instalados en la misma una barbacoa, un merendero y una fuente, así como diverso mobiliario urbano. Por ello, la desaparición del arbolado suponía la privación del disfrute de este espacio público, privación que se ha producido en contra del interés general.

Solicitado el oportuno informe, el Ayuntamiento nos indica que cuentan con las autorizaciones pertinentes y con el apoyo de la mayoría de los vecinos de este núcleo. Los chopos habían cumplido su ciclo vital, muchos de ellos estaban enfermos y amenazaban con su posible caída, con el consiguiente riesgo para las personas.



Recordamos 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-.

Los árboles y las zonas de arbolado reducen los niveles de contaminación atmosférica y acústica, frenan los procesos de erosión y forman parte del patrimonio esencial de los pueblos como elemento característico de su paisaje. Por ello, cada vez en mayor medida se introducen en la gestión de parques y jardines criterios de cuidado y mantenimiento específicos para el arbolado, adoptando medidas que garanticen a largo plazo y bajo óptimas condiciones la supervivencia de estos vegetales.

En este caso, no consta la existencia de informes técnicos sobre la situación fitosanitaria de estos ejemplares y aunque nos indican que algunos se encontraban enfermos, no podemos tener certeza respecto de su estado.

Pese a que no es misión de esta institución realizar una labor de suplantación de las funciones que tienen atribuidas las entidades locales, indicamos al Ayuntamiento que el “valor” de un árbol o de un conjunto de árboles, como en este caso, sobrepasa el simple costo de su reposición, al tener en cuenta no sólo su función ecológico-paisajística, sino también la histórica o la sociológica, debiendo este valor tenerse en cuenta y servir de ayuda a la toma de decisiones sobre la supresión de arbolado y también sobre su reposición.

En este mismo sentido se orientan las reflexiones que se contienen en la exposición inicial de la Orden FYM/1642/2011, de 19 de diciembre, por la que se establecen las bases para la distribución de plantas a las entidades locales de Castilla y León, para la creación, regeneración y mejora de zonas verdes en terrenos de su propiedad (*BOCYL 19 de enero de 2012*) al señalar:

“Las singulares características geográficas de Castilla y León y la dureza de su clima son, entre otras, las causas de que gran parte de los municipios que constituyen la Comunidad carezcan de la representación arbórea que complementa el paisaje de estos núcleos de población y permita a sus habitantes utilizar unos espacios arbolados.

Por este motivo se considera necesario orientar actuaciones a este fin, mediante la creación de cinturones verdes, alineaciones de sombra, repoblación de taludes, plantaciones en calles, plazas, zonas marginales, laderas periurbanas o arroyos, que permitan mejorar las características ambientales del núcleo rural”.

Pese a que no se indicaba expresamente, de la información remitida se infería que la finca rústica en la que se produce la tala es un bien patrimonial propiedad de la Administración y destinada al cultivo agrícola, en este caso árboles de crecimiento rápido, de los cuales se obtiene en un periodo de tiempo más o menos corto un determinado rendimiento económico.

Es cierto que en el caso de los bienes patrimoniales o de propios su destino principal es la obtención de un rendimiento para la entidad propietaria, pero pueden utilizarse por la entidad local para otros fines, como la prestación de determinados servicios públicos (STS 16 de marzo de 1968) y creemos que esto ha ocurrido en este caso, cuando la Administración instala en esta finca diverso mobiliario urbano (bancos, una barbacoa y una fuente) manteniendo las infraestructuras instaladas en la medida de sus posibilidades y destinando el espacio al ocio de la población, en definitiva, a su uso y servicio público.



Por ello recomendamos al Ayuntamiento la tramitación del correspondiente expediente de alteración de la calificación jurídica de este inmueble para su calificación como dominio público, salvo que se haya producido el supuesto de alteración automática del art. 8.4 b) RBEL por la adscripción del bien a un uso o servicio público por más de 25 años. Esta calificación resulta más adecuada al destino real que otorga a este inmueble y lo protege, por su sometimiento al régimen jurídico de los bienes de dominio público.

Formulamos la siguiente resolución:

“Primero. Que por parte de la Corporación municipal que VI preside 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, dejando dicho espacio en condiciones de ser utilizado por los vecinos y visitantes de su municipio.

Que valore la posibilidad de tener en cuenta, para futuras actuaciones sobre la materia, las sugerencias efectuadas en el cuerpo de este escrito.

Segundo: Que se tramite el correspondiente expediente de alteración de la calificación jurídica de este inmueble para su calificación como bien de dominio público, salvo que se dé el supuesto previsto en el artículo 8.4 b) RBEL, realizando la correspondiente inscripción en el Inventario de Bienes municipal y en el Registro de la Propiedad para su adecuada protección”.

El Ayuntamiento de Santa María la Real de Nieva (Segovia) aceptó nuestra resolución.

2.2.7.4. Protección frente a los incendios urbanos

La queja **20101248** aludía a la precaria situación en cuanto a la seguridad, especialmente respecto a la protección frente a incendios urbanos, que sufren los municipios de menos de veinte mil habitantes de la provincia de León.

En esta provincia, en la que únicamente existen dos parques de bomberos profesionales, los tiempos de respuesta ante situaciones de emergencia oscilan entre una y tres horas, lo que resulta excesivo y pone en peligro la seguridad de la población. La situación denunciada se mantiene pese a la existencia de un Plan Territorial de Protección Civil para la provincia que establece determinados compromisos respecto de la creación de parques comarcales de bomberos y para la creación de unidades de protección civil, compromisos que no se han cumplido.

Dada la importancia de la cuestión, se solicitó abundante información, tanto a la Diputación provincial de León como a los Ayuntamientos de León, Ponferrada y San Andrés del Rabanedo, para así poder contrastar los datos sobre la prestación de este servicio municipal en su territorio y en los municipios cercanos.

Dado lo extenso de los informes remitidos, para este Informe anual sólo vamos a citar la obtenida de forma muy resumida y a proceder al análisis de la cuestión que se sometía a nuestra consideración.

Se solicitó información, además, a otros 50 ayuntamientos repartidos geográficamente por todo el territorio provincial. Los datos obtenidos se trasladaron a varios gráficos para su mejor análisis comparativo.

Así se requirió información sobre el servicio de extinción de incendios que se presta en cada localidad, solicitando que se especificara el número de actuaciones por causa de



incendios urbanos en los que resultó necesaria la intervención de algún parque profesional, citando el parque al que se dirigieron, el tiempo de respuesta y los daños que habían causado los diferentes siniestros.

En cuanto a la prestación del servicio por las propias administraciones locales consultadas, casi el 70% de los Ayuntamientos manifiestan que no prestan este servicio público, no obstante existen al menos 13 que tienen medios y algún personal y por ello hemos considerado que prestan el servicio, aunque sea de manera precaria.

Serían los Ayuntamientos de La Bañeza, que disponen de un camión y cinco voluntarios (tres son empleados municipales), el Ayuntamiento de Bembibre, que cuenta con diversos material y personal, así como voluntarios y servicio de guardia 24 horas, el Ayuntamiento de Villablino, que cuenta con medios materiales aunque en muy mal estado por su antigüedad, según refieren, y un retén de trabajadores que han asistido a cursos de formación en protección civil, el Ayuntamiento de Santa María del Páramo, que, además de material y un vehículo cedido por la Diputación, cuenta con tres funcionarios adscritos por horas. Por último, el Ayuntamiento de Páramo del Sil, que afirma contar con un vehículo propio y con personal laboral municipal y voluntarios.

Hemos incluido en este apartado a otros Ayuntamientos que nos indicaron que cuentan con material que puede ser utilizado por su personal, aunque no está cualificado o tenga escasa cualificación, serían los Ayuntamientos de Benavides, Cistierna, La Pola de Gordón, La Robla, Sabero, Sahagún, Toreno y Valencia de Don Juan.

Otras administraciones, como los Ayuntamientos de Cacabelos, Cuadros, San Justo de la Vega, Santa Marina del Rey y Villadecanes, indican que cuentan con material adecuado pero carecen de personal para utilizarlo, aunque el mismo se encuentra a disposición de los vecinos. Por ello han sido incluidos en nuestra clasificación dentro de las administraciones que no prestan el servicio.

Los Ayuntamientos de Igüeña, Riello y Torre del Bierzo forman parte de mancomunidades que cuentan entre sus fines la protección y extinción de incendios, en algunos casos estas mancomunidades cuentan con algún medio para la extinción de incendios, aunque no tienen organizado el servicio.

Al respecto interesa destacar los razonamientos de la STSJCyL de 13 de junio de 2007 que, ante una reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Valencia de Don Juan por la defectuosa prestación del servicio de extinción de incendios en esa localidad, que derivó en unos cuantiosos daños materiales sufridos por un particular, razona en su fundamento jurídico quinto que el municipio no puede exonerarse de su responsabilidad al no tratarse el servicio de extinción de incendios de un servicio municipal obligatorio de conformidad con lo previsto en el art. 26.1 c) LBRL, ya que tal precepto impone la obligación de prestar el servicio si se excede del límite poblacional, pero no exonera al municipio a que lo asuma voluntariamente. Añade esta resolución judicial que si se presta el servicio, más o menos decorosamente, más o menos eficazmente, siempre se estará sometido al principio de responsabilidad, la cual surgirá de cumplirse los requisitos que la legislación específica establece.

En cuanto a los medios materiales para la lucha contra los incendios urbanos, la mayoría de las administraciones consultadas -en concreto el 58%- afirmaron no contar con ningún medio material propio (camiones, auto-bombas, escalas, vehículos auxiliares, etc.), aunque



algún ayuntamiento afirma que en caso de necesidad se han puesto a disposición de los servicios de extinción otros medios materiales de la Administración, fundamentalmente vehículos.

El 40% de las administraciones locales a las que nos dirigimos afirmaron poseer algún medio material propio para prestar este servicio, aunque en la mayor parte de los casos se trata de bocas de incendio o de riego, mangueras y herramientas (picos y palas).

El 70% de los municipios consultados manifestaron no contar con ningún medio material cedido por otras administraciones, aunque en algún caso se alude a que tienen constancia de la cesión a la mancomunidad de municipios a la que pertenece el ayuntamiento de vehículos destinados a prestar el servicio de extinción.

Comparamos los datos recabados con las dotaciones de medios materiales que constan en el “Estudio de la Distribución Territorial de la Red de Parques de extinción de Incendios” elaborado por la Agencia de Protección Civil de la Junta de Castilla y León y en muchos casos no coinciden las informaciones respecto de los medios con los que se cuenta, ya que se incluyen los vehículos obsoletos o inservibles, alguno de los cuales han sido cedidos por la Diputación a los ayuntamientos, que nos han puesto de manifiesto su inoperatividad.

El 55% de las administraciones consultadas manifestaron que no contaban con ningún medio personal propio destinado a la extinción de incendios y otro 33% señalaba que contaba con voluntarios, con personal del ayuntamiento sin cualificar y otro personal, sin especificar.

Sólo dos Ayuntamientos afirman que poseen convenio suscrito, son el Ayuntamiento de Valencia de Don Juan (con la Diputación provincial y se refiere exclusivamente a la cesión de un vehículo) y el Ayuntamiento de La Robla (con la Junta de Castilla y León y en relación, básicamente, con las labores que realiza la agrupación de voluntarios de protección civil). Resulta sorprendente que en una provincia en la que existen únicamente dos parques de bomberos profesionales no se hayan firmado los correspondientes acuerdos de colaboración o convenios entre las administraciones que cuentan con este servicio (León y Ponferrada) y el resto de entidades locales (ayuntamientos, mancomunidades e incluso la Diputación).

La mayoría de los ayuntamientos consultados (45%) manifiestan desconocer la existencia del Plan provincial de protección civil. Tal dato revela, a nuestro juicio, que no ha funcionado correctamente el programa de implantación que el Plan contiene, puesto que el principal objetivo de dicho programa es que el Plan sea conocido por los miembros actuantes del mismo, entre los que se encuentran sin duda las entidades locales, y, seguidamente, por todos los ciudadanos de la provincia de León. De esta manera se fomenta la autoprotección y se pretende garantizar en mayor medida la seguridad frente a los riesgos a los que todos estamos expuestos.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por LO 14/2007, de 30 de noviembre, señala en su art. 71 que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que en ella se establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: “16º. - Protección civil, incluyendo en todo caso la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la coordinación y formación de los servicios de protección civil, entre ellos los de prevención y extinción de incendios”.



El tenor literal del precepto señala pues la competencia de la Comunidad Autónoma en esta materia, abarcando la potestad legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva.

El legislador de nuestra Comunidad, mediante la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección ciudadana de Castilla y León realiza la determinación competencial en esta materia (que engloba los incendios urbanos) señalando en el art. 6:

“1. La Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en su ámbito territorial y en el marco de sus competencias y sin perjuicio de las demás encomendadas por esta Ley, sus normas de desarrollo y la legislación sectorial específica, garantizará, para el funcionamiento del sistema de protección ciudadana:

(...) b) La prestación eficaz y homogénea en cuanto a tiempos de respuesta y calidad, de los servicios de asistencia ciudadana.

2. Las administraciones locales de Castilla y León, en el ámbito de sus respectivas competencias, son responsables de las prestaciones en materia de protección civil encomendadas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y en la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León, así como en esta Ley y en su normativa de desarrollo. Del mismo modo, la Administración de la Comunidad de Castilla y León será responsable de las prestaciones que le corresponden en el ámbito de su competencia.

3. Los municipios de más de 20.000 habitantes, a los que, por sus características peculiares les resultare muy difícil o imposible prestar los servicios encomendados, podrán solicitar dispensa de la obligación de prestar servicios mínimos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias de asistencia a los municipios para garantizar la prestación de estos servicios mínimos, podrán alcanzar acuerdos con la Administración de la Comunidad de Castilla y León, para la prestación y financiación de los mismos.

4. Asimismo, para aquellos municipios de más de 20.000 habitantes cuya cercanía con otros núcleos de población haga aconsejable no duplicar los servicios dentro del ámbito de esta Ley, se podrán establecer los oportunos mecanismos de colaboración”.

La norma, en consonancia con las previsiones de la legislación de régimen local, obliga exclusivamente a los municipios por encima de determinados umbrales de población (20.000 habitantes) a disponer de servicio de extinción de incendios y si bien para el resto no efectúa ninguna previsión, alude en el apartado tercero a la prestación del servicio por parte de las diputaciones, para lo cual pueden recabar la colaboración de la Administración regional. Esta última tiene la obligación de garantizar el funcionamiento del sistema de protección ciudadana y la prestación eficaz y homogénea en cuanto a tiempos de respuesta de los servicios de asistencia ciudadana.

El Título II, capítulo I, de la Ley 4/2007, de Protección Ciudadana de Castilla y León, recoge las definiciones de los servicios de asistencia ciudadana y su clasificación, considerando el art. 37.1 a) de esta norma como servicio esencial para la asistencia ciudadana los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento.

Por tanto, la Comunidad Autónoma debe garantizar la prestación eficaz y homogénea de los servicios públicos de protección ciudadana y las diputaciones provinciales deben garantizar la prestación de estos servicios en los municipios no incluidos en los límites poblacionales anteriormente aludidos, aunque sin sugerir ni imponer un ámbito de



organización determinado en el que se deban integrar de manera obligatoria los servicios existentes y sin que se diluya la competencia municipal en esta materia.

El Plan Territorial de Protección Civil de la provincia de León detectó un riesgo alto en cuanto a la producción de incendios urbano/ rural (alta probabilidad de ocurrencia, periodicidad semanal y riesgo para la población), pues, frente a este riesgo, los tiempos de respuesta de los parques profesionales de bomberos sólo resultan adecuados para la población situada en el entorno de los mismos (en un tiempo de respuesta máximo de 20 minutos). Pese a que los actuales parques profesionales son fundamentales en la protección de la provincia, puesto que dan cobertura a las zonas con mayor concentración poblacional, resulta un hecho constatado que el 66% de los núcleos de población quedan situados en márgenes de tiempo de respuesta inaceptables (entre 25 y 120 minutos).

Por ello se han formulado distintas propuestas de ubicación de parques comarcales, de muy variada tipología y dotaciones materiales y humanas, respondiendo a criterios técnicos y a otras variables que no corresponde valorar a esta institución, aunque sí debemos mostrarnos rotundos en cuanto a lo inaceptable que resulta la situación actual, que de mantenerse puede derivar en grandes pérdidas en vidas humanas y/o materiales, que no pueden admitirse en un estado moderno y que supone, de hecho, una defectuosa prestación de un servicio público esencial.

La LBRL, al regular las características de la provincia, abre el título que le dedica enumerando como primer fin específico de la misma, en el art. 31.2 a), el de “asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”. Se refiere, por tanto, a cualquier servicio de competencia municipal y no sólo los obligatorios.

Esta resulta la clave del sistema, ya que vista la asimetría municipal en cuanto a las diferencias de población y la obligatoriedad de servicios establecida precisamente en función de estas diferencias, las diputaciones deben actuar compensando las mismas para lograr una mayor homogeneidad en cuanto a la situación de los ciudadanos respecto de los servicios públicos esenciales, entre los que, desde luego, no puede negarse que se encuentre la prevención y extinción de incendios.

En este punto debemos resaltar que la evidencia de la posibilidad de la intervención de las instituciones provinciales en esta materia se hace patente al examinar la situación en nuestra Comunidad Autónoma, con la creación en determinados casos de consorcios provinciales, impulsados por las diputaciones o acudiendo a la fórmula del convenio de colaboración, pero en todo caso con una evidente implicación, económica, de personal y de otros medios provinciales, con los servicios que deben prestar los ayuntamientos más pequeños.

Se formuló a la Diputación provincial de León la siguiente resolución:

“Primero: Que por parte de la Institución provincial que VI preside, se actualice el Plan Provincial de Protección Civil de la provincia de León, teniendo en cuenta para ello la situación real respecto de los medios humanos y materiales tanto de los municipios de su ámbito territorial como los medios de la propia Diputación, cumpliendo con el mandato de actualización continua que la norma contiene.

Segundo: Que se desarrolle, en coordinación con los municipios de su ámbito territorial, dicho Plan y, una vez detectados los riesgos y las posibilidades de respuesta ante los mismos, se establezca la asignación y la organización de los servicios y de los



recursos (humanos y/o materiales) que resulten necesarios para asegurar en todo el territorio provincial la prestación homogénea del referido servicio de Protección Civil.

Para ello puede optar por la organización que resulte más adecuada para los fines que se pretenden (Parques comarcales, Consorcio provincial, Parques dependientes de las Mancomunidades, etc.) con el objetivo de garantizar una adecuada protección de la población, especialmente frente a los riesgos considerados como más frecuentes.

Puede solicitar la oportuna asistencia y colaboración económica y técnica de la Administración de la Comunidad Autónoma, vista la garantía que debe prestar en cuanto a los tiempos de respuesta y calidad de los servicios de asistencia ciudadana.

Tercero: Que mientras la situación actual se mantiene, se valore por esa Institución provincial la prestación de apoyo y asistencia jurídica a los ayuntamientos para la atención de este tipo de contingencias mediante la suscripción de los correspondientes Convenios de colaboración con las administraciones que cuentan con parques de bomberos profesionales o en su caso se suscriba dicho Convenio por parte de la administración provincial, fijando así el marco jurídico de la relación interadministrativa (contenido, alcance, efectos) que sirva para solucionar las eventuales discrepancias y en garantía siempre de los derechos de los vecinos en relación con su seguridad”.

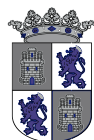
La Diputación provincial de León no ha facilitado respuesta alguna a nuestras recomendaciones, razón por la cual procedimos a cerrar el expediente, incluyendo a esta Administración en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

Nos dirigimos también, en este mismo expediente al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, puesto que su población supera los 20.000 habitantes y no presta el servicio mínimo obligatorio. Nos indican en el informe remitido (corroborado al analizar el informe del Ayuntamiento de León) que las actuaciones motivadas por incendios urbanos en su localidad las atiende el parque de bomberos de León, dada la colindancia de ambos términos municipales. No obstante, resulta llamativo que para ello no se haya establecido ningún mecanismo de colaboración interadministrativa (art. 6.4 Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León).

Creemos que resulta imprescindible, para fijar el marco jurídico por el que se canalicen las relaciones entre ambas Administraciones, que se suscriba a la mayor brevedad posible el oportuno convenio, que sirva para alcanzar la solución de las eventuales discrepancias que pudieran surgir y que fije de manera clara el contenido -incluyendo las aportaciones económicas a realizar-, alcance y efectos de la colaboración que, de hecho, le viene facilitando el Ayuntamiento de León para la prestación de un servicio público tan importante para la seguridad de los ciudadanos de ese municipio, seguridad que el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo tiene obligación de garantizar.

Formulamos la siguiente resolución, que fue aceptada por la Administración a la que nos dirigíamos:

“Que por parte de la Corporación local que VI preside se articulen los mecanismos que resulten procedentes para la efectiva prestación del servicio de extinción de incendios en su localidad, suscribiendo al efecto el oportuno Convenio de colaboración con el Ayuntamiento de León, entidad local que de hecho viene atendiendo estas contingencias en su término municipal -artículos 26.1 c) LBRL y 6.4 Ley de Protección Ciudadana de Castilla y León- y todo ello en garantía de los derechos de sus vecinos”.



ÁREA C

FOMENTO

Expedientes Área	299
Expedientes admitidos	128
Expedientes rechazados	35
Expedientes remitidos a otros organismos	23
Expedientes acumulados	63
Expedientes en otras situaciones	50

1. URBANISMO

El proceso urbanizador y edificatorio se desarrolla a través de tres fases sucesivas: planificatoria o de planeamiento; de gestión o ejecución del planeamiento previamente diseñado y aprobado; y, en fin, de intervención administrativa en el uso del suelo y en la edificación. La actuación pública en cada una de estas fases debe ir dirigida a la consecución de objetivos tales como el desarrollo de entornos urbanos sostenibles, la preservación del patrimonio común de todos (natural y cultural) o la contribución a una mejor satisfacción del derecho a la vivienda de todos los ciudadanos. En este último sentido es relevante señalar que el acceso en condiciones de igualdad a una vivienda digna y adecuada debe inspirar la regulación del régimen del suelo y su utilización, garantizando que el interés general presida siempre este ámbito de la acción administrativa y prohibiendo el tratamiento especulativo de aquel, tal y como se establece en el artículo 47 CE. La vinculación existente entre la actividad urbanística y el derecho a la vivienda no solo se recoge en este precepto constitucional, sino que también lo hace el artículo 16.14 EA, donde la generación de suelo se contempla expresamente como un instrumento dirigido a garantizar la efectividad de aquel derecho.

No han sido pocos los que han identificado disfunciones ocurridas en años pretéritos en torno a la actividad urbanística en general, en parte por su alejamiento de los fines antes señalados, como una de las causas que han contribuido a la creación de la denominada "burbuja inmobiliaria". De lo que no cabe ninguna duda es de que el estallido de esta ha dado lugar a un desplome del sector inmobiliario que, como es obvio, está afectando notablemente a la actuación que las administraciones públicas desarrollan en este ámbito material.

Una manifestación de la drástica reducción de la actividad en el sector la encontramos en la intensa disminución de las transacciones de suelo. En efecto, según los datos proporcionados por el Ministerio de Fomento, mientras en los tres primeros trimestres del año 2007 (año inmediatamente anterior al comienzo de la crisis financiera internacional) se habían producido 36.027 transacciones de suelo urbano en España y 2.659 en Castilla y León, en el mismo período de tiempo del año 2012 tuvieron lugar 11.065 transacciones en



el territorio nacional, y 1.298 en el de la Comunidad (es decir, el porcentaje de reducción había sido del 69,2 % en el ámbito estatal, y del 48,8 % en el autonómico).

Otro dato que refrenda la profunda depresión del sector lo encontramos en el número de visados de obra nueva, como elemento estadístico revelador del volumen cuantitativo de la edificación. Pues bien, según los datos también proporcionados por el Ministerio de Fomento, mientras en el año 2007 el número de visados en España había ascendido a 145.840, hasta el mes de noviembre los visados emitidos en 2012 habían sido 19.444. En Castilla y León, por su parte, fueron 14.772 los visados firmados en 2007, por 2.431 en los once primeros meses de 2012.

Esta congelación del mercado inmobiliario en general y del proceso edificatorio en particular se ha visto acompañada de una bajada del precio del metro cuadrado de suelo urbano, descenso que se ha seguido manteniendo hasta el tercer trimestre de 2012, con una variación interanual del 0,7 % en el ámbito nacional, y del 28,8% en el autonómico.

Evidentemente, las circunstancias señaladas tienen su necesario traslado a las actuaciones públicas de naturaleza urbanística, las cuales han sufrido ineludiblemente una reducción cuantitativa notable.

Desde un punto de vista normativo, la reformas legislativas más destacables llevadas a cabo por las Cortes Generales en relación con el sector inmobiliario han sido las relativas a la reforma del sistema financiero y, en concreto, las referidas a los activos de carácter inmobiliario. Destaca en este sentido, la creación, en cumplimiento de la hoja de ruta establecida por el denominado "Memorándum de Entendimiento" de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb), sociedad prevista inicialmente en el RDL 24/2012, de 31 de agosto, de Reestructuración y Resolución de entidades de crédito, norma que fue derogada posteriormente por la Ley 9/2012, de 14 de noviembre. Esta sociedad tiene como objeto permitir la segregación de los activos de los balances de las entidades que requieren ayuda pública y facilitar la gestión de estos activos problemáticos, fundamentalmente vinculados al sector inmobiliario. Estas normas de reforma del sistema financiero si bien no son de carácter urbanístico, van a afectar notablemente al mercado inmobiliario y a los procesos urbanísticos relacionados con el mismo.

En nuestra Comunidad lo más destacable en el ámbito normativo no ha sido una reforma legislativa aprobada sino una que se encuentra aún en su proceso de elaboración. Se trata del anteproyecto de Ley de Regeneración Urbana, que fue sometido a un primer trámite de información pública en el mes de mayo y en relación con el cual, en atención a las numerosas alegaciones recibidas y a la intensa modificación de la que ha sido objeto el texto inicial, se ha abierto un nuevo periodo de información pública con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe. En este anteproyecto se incluyen un gran número de modificaciones de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante, LUCyL), cuyo objetivo común, según se declara en la propia exposición de motivos, es lograr que las políticas públicas que actúan sobre las ciudades de la Comunidad se orienten hacia una regeneración urbana dirigida tanto a revitalizar el patrimonio ya construido como a facilitar la innovación y el desarrollo local. Probablemente será en 2013 cuando culmine el proceso legislativo mediante la aprobación de aquella Ley y cuando tengan lugar sus primeras consecuencias, tanto en el plano de su desarrollo reglamentario como en el de su primer traslado a la realidad de sus previsiones.



Iniciando el análisis de las quejas presentadas por los ciudadanos, procede indicar que la relevancia del número de las mismas se encuentra directamente relacionada con una distribución competencial de acuerdo con la cual son las Administraciones autonómica y local, ambas incluidas dentro de nuestro ámbito de supervisión, las titulares de las competencias más amplias en este sector de la actividad administrativa. Evidentemente, la situación general del sector inmobiliario a la que nos hemos referido con anterioridad tiene sus consecuencias, de carácter tanto cuantitativo como cualitativo, sobre los conflictos que los ciudadanos nos hacen llegar en relación con el ejercicio de funciones públicas en materia urbanística.

Al igual que ocurría en Informes anteriores, para la sistematización de la actuación desarrollada en este ámbito material nos guiaremos por los aspectos que definen la actividad urbanística y que, además, configuran la estructura de la LUCyL y de su Reglamento de desarrollo (Decreto 22/2004, de 29 de enero, en adelante, RUCyL), normas ambas adoptadas por nuestra Comunidad en el ejercicio de la competencia exclusiva que en esta materia es asumida en virtud de lo dispuesto en los arts. 148.1 3.º CE y 70.1 6.º EA. En concreto, la exposición de las principales actuaciones realizadas a instancia de los ciudadanos se articulará en torno a los siguientes cuatro grandes apartados:

- planeamiento urbanístico (título II de la LUCyL);
- gestión urbanística (título III de la LUCyL);
- intervención en el uso del suelo (título IV de la LUCyL); y, en fin,
- información urbanística y participación social (título VII de la LUCyL).

En el año 2012, al igual que en 2011, no se ha planteado ninguna queja en relación con la intervención en el mercado del suelo (materia esta a la que se dedica el título V de la LUCyL). Por último, las cuestiones relativas a la organización y coordinación administrativa (título VI de la LUCyL) han sido abordadas en el marco de expedientes donde se planteaban problemáticas relativas, fundamentalmente, al planeamiento urbanístico y a la intervención en el uso del suelo.

En cuanto al número total de quejas presentadas en 2012 en materia de urbanismo, ha continuado el proceso ligeramente descendente al que se hacía referencia en Informes anteriores. Si en 2010 habían sido 141 las quejas presentadas, y en 2011 fueron 129 los expedientes tramitados a instancia de los ciudadanos, en 2012 han sido 108 las ocasiones en las que los ciudadanos se dirigieron a esta institución solicitando nuestra intervención en conflictos originados por el ejercicio, o ausencia del mismo, de competencias urbanísticas por las administraciones públicas. Como hemos expuesto en Informes anteriores, la causa de este descenso se puede encontrar, con toda probabilidad, en el desplome de la actividad inmobiliaria y en la drástica reducción del número de expedientes administrativos tramitados en todos los ámbitos urbanísticos. Comenzando con el número de quejas planteadas respecto a la tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, se ha pasado de las 21 quejas del año 2011 a las 12 presentadas en 2012. Por el contrario, han ascendido las quejas referidas a los procesos de gestión urbanística (25 quejas en 2012 por 17 en 2011), si bien este ascenso se debe a la formulación de 14 quejas cuyo objeto se refería, parcialmente, a la gestión de un sector del PGOU de Palencia. Respecto a las quejas relacionadas con las actuaciones administrativas de intervención en el uso del suelo, aunque se ha reducido su número (de 82 en 2011, hemos pasado a 60 en 2012),



continúan siendo las más numerosas en este ámbito, destacando dentro de las mismas, por su número, las 36 presentadas en relación con la protección de la legalidad urbanística. Finalmente, es destacable un ligero incremento del número de quejas presentadas acerca de la información urbanística proporcionada por ayuntamientos de la comunidad, o de la ausencia de aquella (10 quejas en 2012, dos más que en el año anterior).

En cuanto a las resoluciones dirigidas, fundamentalmente, a ayuntamientos, en las cuales se han puesto de manifiesto irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones urbanísticas, así como las actuaciones procedentes para restaurar el orden jurídico y los derechos reconocidos a los ciudadanos, por orden de mayor a menor número de resoluciones formuladas dentro de cada uno de los aspectos de la actividad urbanística, se han formulado las siguientes: procedimientos de protección y restauración de la legalidad urbanística (21 resoluciones); expedientes de concesión de licencias (6 resoluciones); información urbanística o administrativa general relacionada con procedimientos urbanísticos (7 resoluciones); procedimientos de gestión urbanística de actuaciones aisladas e integradas (5 resoluciones); actuaciones de fomento de la conservación y rehabilitación de inmuebles (4 resoluciones a instancia de los ciudadanos y una más de oficio); y, en fin, instrumentos de planeamiento urbanístico (4 resoluciones). En una comparativa con el año anterior, destaca el incremento de las resoluciones relacionadas con la información urbanística ofrecida o denegada a los ciudadanos (de 4 resoluciones en 2011 se ha pasado a las 7 adoptadas en 2012), así como el mantenimiento del volumen cuantitativo de las resoluciones referidas a los mecanismos de protección de la legalidad urbanística (20 en 2012, una más que en el año anterior).

Por otra parte, para analizar el grado de colaboración de las administraciones en la tramitación de las quejas presentadas por los ciudadanos acerca de la actividad urbanística, debemos comenzar recordando que, en virtud de la atribución del grueso de competencias en este ámbito a las entidades locales, en la gran mayoría de aquellas quejas la Administración autora de la actuación que motiva su presentación era la local (generalmente, un ayuntamiento). No en vano, en la actuación administrativa controvertida denunciada en las 108 quejas recibidas en materia urbanística intervenía de forma esencial una entidad local.

Considerando el dato anterior, conviene señalar que de todos los supuestos en los que nos dirigimos a una entidad integrante de la Administración local en solicitud de información relacionada con una problemática urbanística, fue necesario reiterar nuestra solicitud por dos veces en 19 ocasiones, y en 4 de ellas fue preciso repetir nuestro requerimiento en tres ocasiones, antes de recibir la información solicitada.

Con todo, el grado máximo de falta de colaboración se produce cuando, a pesar de las reiteraciones y de nuestra insistencia, no es posible obtener de la Administración afectada la información requerida, privando al ciudadano, por tanto, de su derecho a obtener una respuesta fundada por parte de esta institución acerca de la cuestión que nos haya planteado. Pues bien, en 2012, en diez ocasiones fue necesario archivar las quejas correspondientes por este motivo, todas ellas presentadas con anterioridad al comienzo de aquel año. En todos estos supuestos las entidades locales que no han contestado a nuestras peticiones de información han sido incluidas en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras. A lo anterior cabe añadir que en 4 quejas más (3 de ellas presentadas en 2012) se han agotado todos los requerimientos de información pertinentes,



estando pendiente, en la fecha de cierre del presente Informe, la adopción de una decisión acerca de la continuación de la tramitación de estos expedientes.

Por su parte, 7 quejas, ninguna de ellas presentada en el año 2012, fueron archivadas por no ser posible obtener una respuesta a nuestras resoluciones por parte de las administraciones destinatarias de aquellas. Igualmente, en estos supuestos los ayuntamientos obstaculizadores de nuestra labor fueron incluidos en aquel Registro por este motivo.

Tal y como hicimos en nuestro anterior Informe, merece destacar negativamente aquí por su reiteración en años sucesivos en su desatención a nuestros requerimientos de información o de contestación a nuestras resoluciones, el caso del Ayuntamiento de Chozas de Abajo (León), Entidad local cuya ausencia de colaboración motivó el archivo en 2012 de dos expedientes por esta razón (**20110231** y **20110473**).

Como se ha señalado en anteriores Informes, esta procuraduría es consciente de que muchos de los ayuntamientos a los que dirigimos nuestras solicitudes de información y nuestras resoluciones son de reducido tamaño y cuentan, en un contexto de crisis como el actual más que nunca, con un nivel de recursos personales y materiales escasos. Sin embargo, es preciso poner de manifiesto que en cada uno de estos supuestos se frustra el derecho de los ciudadanos a que el Procurador del Común investigue la vulneración de derechos planteada en su queja y a obtener una respuesta fundamentada de esta institución en el ejercicio de su función de garantizar aquellos derechos. Esta circunstancia genera una situación de desprotección de los ciudadanos evidente, siendo responsables de la misma las administraciones que mantienen una actitud deliberadamente entorpecedora y obstaculizadora de la actuación de esta procuraduría. Un año más manifestamos aquí nuestra firme voluntad de, en el marco de los instrumentos con los que se dota al Procurador del Común en el Estatuto de Autonomía y en la Ley reguladora de la institución, poner fin en todos los ámbitos de nuestra actividad, incluido obviamente el urbanístico, a estas situaciones de postergación de los derechos de los ciudadanos y de, por qué no decirlo, falta de respeto a la misión atribuida a esta institución.

Para finalizar esta introducción, cabe indicar que el art. 429 RUCyL, introducido por el Decreto 45/2009, de 9 de julio, estableció la obligación de la Junta de Castilla y León, de los ayuntamientos con población igual o superior a 5.000 habitantes y de los de menor población que cuenten con PGOU, de elaborar el informe anual de seguimiento de la actividad urbanística de su competencia al que se hace referencia en el art. 148 LUCyL. El apartado tercero de aquel precepto establece que una copia de este informe debe ser remitida al Consejo Económico y Social, al Centro de Información Territorial de Castilla y León, y al Procurador del Común. Pues bien, en 2011 hemos recibido los informes correspondientes a la actividad urbanística de los siguientes ayuntamientos: San Andrés del Rabanedo y Valencia de Don Juan (León); Palencia; Santa Marta de Tormes y Guijuelo (Salamanca); Almazán (Soria); Viana de Cega, Mojados, Aldeamayor de San Martín, La Cistérniga y Medina del Campo (Valladolid); y, en fin, Benavente (Zamora).

1.1. Planeamiento urbanístico

Señalábamos en la introducción que la primera de las fases del proceso urbanizador es la de planeamiento. El planeamiento urbanístico se encuentra integrado por el conjunto de instrumentos establecidos en la normativa para la ordenación del uso del suelo y el



establecimiento de las condiciones para su transformación o conservación. Los instrumentos de planeamiento urbanístico pueden ser de dos tipos:

- instrumentos de planeamiento general, cuyo objeto es establecer las determinaciones de ordenación general, sin perjuicio de que también puedan prever determinaciones de ordenación detallada para ámbitos concretos; e
- instrumentos de planeamiento de desarrollo, que tienen como contenido la ordenación detallada de los sectores u otros ámbitos a los que se apliquen.

Ya hemos indicado que han sido 12 las quejas presentadas en materia de planeamiento. No obstante, cabe matizar que también nos vamos a referir en este apartado a la postura adoptada en relación con 14 quejas presentadas acerca de la gestión de un sector del PGOU de Palencia, puesto que en las mismas también se planteaba una problemática que incidía en la configuración de aquel sector por el planeamiento general y de desarrollo y que, además, se ha planteado en otras quejas y se encuentra directamente relacionada con los efectos que las crisis económica en general, y la del sector inmobiliario en particular, tiene sobre el ámbito urbanístico.

Las posturas adoptadas acerca de los instrumentos de planeamiento se han referido tanto a sus aspectos formales, circunscritos a la regularidad del procedimiento tramitado para su elaboración y aprobación, así como a su publicación, como a los materiales, comprensivos de la legalidad de las previsiones contempladas en el instrumento correspondiente con las cuales han mostrado su disconformidad los ciudadanos.

Formalmente, en primer lugar y al igual que ocurrió en 2011, nos hemos referido a la necesaria agilización del procedimiento de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento. Así ocurrió en el expediente **20110573**, donde su autor hacía alusión a su disconformidad con la denegación de una solicitud de modificación puntual del PGOU de Astorga (León). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento de Astorga.

A la vista de la información proporcionada por este, cabía comenzar señalando que en el supuesto planteado en la queja parecían concurrir “razones de índole estrictamente legal”, en el sentido que se había señalado en las STSJCyL de 24 de noviembre de 2006 y de 24 de abril de 2009, que amparaban a aquella Entidad local para denegar la aprobación inicial de la modificación del instrumento de planeamiento solicitada, considerando que se encontraba en vigor el PGOU aprobado en 1985, así como lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo (que había modificado la LUCyL). En aquella disposición se señalaba que en los municipios con más de 5.000 habitantes donde, al entrar en vigor aquella Ley, no se hubiera adaptado su planeamiento general a la LUCyL, no podían aprobarse definitivamente modificaciones del planeamiento general. Se señalaba también, no obstante, que la Consejería competente podía aprobar o autorizar la aprobación de las modificaciones cuando concurrieran circunstancias de relevante interés social. Precisamente y, al amparo de la citada disposición transitoria, se habían aprobado dos modificaciones del PGOU en Astorga, al considerarse, en ambas ocasiones, que concurrían circunstancias de relevante interés social. Sin embargo, en el caso que se había planteado en la queja, no se había entendido que existiera ninguna circunstancia de relevante interés social. Esta decisión no podía calificarse de irregular puesto que, de un lado, en los supuestos antes señalados



concurrían circunstancias especiales que no concurrían en el caso de la queja, y, de otro, la jurisprudencia referida al “relevante interés social” (entre otras, STSJCyL de 30 enero de 2004, y STS de 18 de julio de 1997) avalaba la decisión municipal denegatoria.

Ahora bien, aunque mediante una resolución adoptada en 2011 por la Alcaldía se había adjudicado definitivamente el contrato de servicios cuyo objeto era la realización de los trabajos de Revisión del PGOU, se había proporcionado un informe de los servicios técnicos de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente donde se estimaba que el plazo medio de tramitación de un instrumento de planeamiento general en Castilla y León se encontraba en torno a los 50 meses. Por tanto, teniendo en cuenta tanto el desfase del PGOU con la legislación vigente, como el número de propietarios afectados, resultaba necesario que, por parte de la Corporación, se agilizaran los trámites dirigidos a que se procediera a la aprobación definitiva de la Revisión del PGOU.

En atención a los argumentos expuestos, se dirigió una resolución al Ayuntamiento de Astorga con el siguiente tenor literal:

“Que por parte de esa Corporación se agilicen los trámites dirigidos a que se proceda, en el plazo de tiempo más breve posible, a la aprobación definitiva de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Astorga donde se contemple, entre otras previsiones, la clasificación como urbana de la parcela señalada con el n.º (...)”.

En la fecha de cierre del presente Informe, la Entidad local destinataria de esta resolución no había contestado a la misma, a pesar de que esta respuesta ha sido requerida en tres ocasiones.

A otro aspecto formal concreto de un instrumento de planeamiento, como es el relativo a su publicación, se refirió el expediente **20101722**. En esta queja el ciudadano denunciaba inicialmente la existencia de irregularidades urbanísticas relacionadas con una promoción de viviendas en el término municipal de Autilla del Pino (Palencia).

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento afectado. A la vista del contenido del informe obtenido, pudimos concluir que, tanto desde un punto de vista formal como material, no se apreciaban irregularidades en la actuación administrativa que había motivado la queja. No obstante, analizando el contenido de aquella información parecía que las publicaciones en el *BOCYL*, en el *BOP* y en el Archivo de planeamiento urbanístico y ordenación del territorio (al que remitía la página web municipal) de las modificaciones de las NUM, habían podido generar cierto desconcierto en los ciudadanos en relación con la existencia de posibles irregularidades urbanísticas en la promoción de viviendas pareadas que había dado lugar a la queja.

Por este motivo, se estimó oportuno poner de manifiesto que, de conformidad con lo previsto en el art. 425.1 RUCyL y en relación con cada uno de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística vigentes, se debía mantener en la página web municipal (o en su defecto en la página electrónica de la Diputación provincial) un ejemplar completo de la documentación en formato digital, dispuesto en todo momento para su consulta y descarga por vía electrónica. Por su parte, el apartado 3 establece que las administraciones públicas pueden establecer, en atención a sus propios medios y circunstancias, otros medios de difusión de los instrumentos urbanísticos que contribuyan a su mayor publicidad.



Considerando el contenido del precepto señalado, se formuló una resolución al Ayuntamiento de Autilla del Pino en los siguientes términos:

“Que, de conformidad con el art. 425 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero, se proceda a incluir en la página Web municipal un ejemplar completo de la documentación en formato digital, dispuesto en todo momento para su consulta y descarga por vía electrónica, de la modificación de las NNUU aprobada definitivamente por Acuerdo de 3 de octubre de 2006 de la Comisión Territorial de Urbanismo de Palencia”.

La Entidad local señalada respondió a nuestra resolución señalando que, con posterioridad a la recepción de la misma, se había aprobado definitivamente la Revisión de las NUM y que las mismas habían sido debidamente publicadas en el BOCYL. Igualmente se señalaba que las citadas NUM se encontraban también publicadas en la pagina electrónica de la Diputación provincial en formato digital editable, dispuesto en todo momento para su consulta y descarga por vía electrónica. Una vez comunicada al ciudadano la respuesta municipal, se procedió al archivo de la queja.

Al igual que ocurrió en años anteriores no han faltado supuestos en los que, a diferencia de lo ocurrido en los expedientes antes citados, aspectos formales de los instrumentos de planeamiento fundamentaron el archivo de las quejas presentadas en relación con estos, sin que fuera necesario para ello dirigirse previamente en solicitud de información a la Administración correspondiente. Así ocurrió en los expedientes **20120277**, **20120559** y **20120593**, cuyo objeto eran las NUM de Santibáñez de la Peña (Palencia), el PGOU de La Bañeza (León) y la Revisión del PGOU de Burgos, respectivamente. En los tres casos, el motivo fundamental de la decisión adoptada residía en el hecho de que sus autores manifestaban su oposición al instrumento de planeamiento general en una fase de su procedimiento de elaboración en la que no podía considerarse que aquel tuviera un carácter definitivo, siendo, por tanto, susceptible de ser modificado. En este sentido, la Jurisprudencia (entre otras muchas, STS de 17 de junio de 1992, de 19 de octubre de 1993, y de 27 de marzo de 1996), ha reiterado que, entre los diferentes actos que integran la compleja operación urbanística de la formación de los instrumentos de planeamiento, únicamente cabe atribuir la condición de acto definitivo a aquel por el que se efectúa la aprobación definitiva por el órgano competente. En los supuestos planteados en las quejas citadas no constaba que esta aprobación definitiva hubiera tenido lugar o bien la misma se encontraba suspendida, circunstancia formal que dio lugar a su archivo, no sin antes comunicar a los ciudadanos la argumentación jurídica de nuestra postura.

Ahora bien, las intervenciones en relación con el planeamiento urbanístico no se han limitado únicamente a la vertiente formal del mismo, sino que, siempre que lo ha requerido la queja planteada, se ha extendido también a sus aspectos materiales.

Un contenido material de los instrumentos de planeamiento urbanístico íntimamente vinculado con la actual crisis económica es la disconformidad de algunos ciudadanos con el desarrollo urbanístico de sus parcelas o, incluso, con la clasificación de las mismas como urbanizables en los instrumentos de planeamiento. Lo que hace apenas cinco años era un deseo generalizado de los propietarios de suelo ahora es sentido por estos, en muchas ocasiones, como un gravamen ante los costes que deben ser asumidos por estos para que se lleve a cabo el desarrollo urbanístico efectivo de sus parcelas, o ante la falta de



perspectiva del mismo. Frecuentemente los ciudadanos perciben que aquella clasificación urbanística únicamente tiene como consecuencia un incremento notable de la carga tributaria que deben soportar.

Este era, en esencia, uno de los motivos de las 14 quejas presentadas (**20120312 y 13 más**), referidas todas ellas a un sector del PGOU de Palencia. En concreto, uno de los motivos de estas quejas era la disconformidad de los propietarios de parcelas incluidas en el sector con la forma en la cual este iba a ser desarrollado, en primer lugar, a través del correspondiente plan parcial. La desestimación de este motivo concreto de las quejas señaladas no exigió solicitar información previa al Ayuntamiento de Palencia, sino que se consideró suficiente exponer a los ciudadanos los argumentos jurídicos que fundamentaban nuestra postura.

El punto de partida de esta fundamentación jurídica no podía ser otro que el carácter “estatutario” que, en nuestro ordenamiento jurídico tiene la propiedad urbana. En otras palabras, el derecho de propiedad de un bien inmueble se ve directamente afectado por la ordenación urbanística que establece limitaciones y deberes que definen el contenido normal de aquel derecho. Así se desprende con claridad de lo dispuesto en los arts. 3.1 y 7.1 del RDLeg 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo, y de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre muchas otras, STS de 12 de mayo de 1987, de 27 de junio de 1989, y de 11 de febrero de 1992). En consecuencia, el contenido del derecho de propiedad de los titulares de terrenos incluidos en el sector en cuestión, se encontraba determinado, en primer lugar, por lo previsto en la Revisión del PGOU de Palencia, donde en relación con aquel sector se preveía que la figura de planeamiento a través de la cual se debía concretar la ordenación detallada del mismo era el plan parcial, siendo privada la iniciativa prevista para su formulación y dos años el plazo establecido para la misma. Por tanto, el plan parcial que había sido aprobado era el resultado del obligado cumplimiento de un mandato contemplado en el PGOU, señalando el Ayuntamiento que el interés general en el desarrollo del sector residía en la posición del mismo en la ciudad, puesto que su ubicación, lindando con el suelo urbano consolidado y con las redes de servicios, lo configuraban, según el criterio municipal, como “la continuación natural de la ciudad en su lado norte”.

Se mostraban también los autores de la queja singularmente disconformes con el hecho de que el precitado plan parcial hubiera sido presentado por un particular. Sin embargo, además de estar prevista en el PGOU la iniciativa privada para la formulación de aquel, quedaba fuera de toda duda el reconocimiento en la normativa urbanística del derecho de los particulares a promover la aprobación de instrumentos de planeamiento a través de su elaboración (arts. 50.1 LUCyL y 149 RUCyL), sin perjuicio del carácter exclusivo de la competencia de las administraciones públicas para la aprobación de aquellos instrumentos. Así mismo, la formulación del plan parcial en cuestión suponía también una manifestación de su derecho a promover la transformación del suelo reconocido, con carácter general, en los arts. 6.1 a) del RDLeg 2/2008, de 20 de junio, 19.3 a) LUCyL y 46 RUCyL.

Por otra parte, se planteaba también en los escritos de queja una posible inviabilidad económica de la materialización de la ordenación urbanística contenida en aquel plan parcial. Al respecto cabía señalar que el plan parcial incorporaba un estudio económico donde se contenía una previsión estimativa de los costes de ejecución de la actuación urbanística, confrontando la misma con la edificabilidad neta del sector y unos índices de repercusión euros /m2 construido, que eran calificados como moderados. En la resolución



de las alegaciones presentadas en relación con esta cuestión, se había justificado además la sostenibilidad económica del desarrollo del sector previsto en el plan parcial en el contenido del citado estudio económico. Pues bien, en relación con esta cuestión, en las STSJCyL de 28 de abril de 2000, y de 29 de mayo de 2008, se había señalado que la inviabilidad económica alegada a través de la impugnación del estudio económico de un instrumento de planeamiento debe acreditarse de algún modo que evidencie aquella. Sin embargo, frente al estudio económico integrado en el plan parcial, únicamente se aportaban por los autores de las quejas juicios de valor que no se encontraban avalados por ningún tipo de informe o memoria que permitiera poner en duda aquel.

Los argumentos jurídicos expuestos motivaron el rechazo de las quejas señaladas en cuanto a las previsiones incluidas en los instrumentos de planeamiento referidas a la clasificación y desarrollo urbanístico de la parcelas incluidas en el sector controvertido. En las citadas quejas también se planteaban cuestiones referidas a la gestión del sector, las cuales tampoco dieron lugar a su admisión a trámite por las razones a las que nos referiremos en la parte de este Informe dedicada a las actuaciones llevadas a cabo en relación con la gestión urbanística.

Con unos argumentos jurídicos análogos también fue rechazada la admisión a trámite de la queja **20122908**, en la que su autor manifestaba su disconformidad como propietario con la ordenación de un sector, en esta ocasión del PGOU de Valladolid. Al igual que en el caso anterior, aunque la queja se formulase en relación con la aprobación de un plan parcial, lo cierto era que esta era consecuencia de las previsiones contempladas en el instrumento de planeamiento general. Nuevamente el carácter “estatutario” de la propiedad urbana, su vinculación a los intereses generales, la ejecutividad del planeamiento, y, en fin, la ausencia de justificación de la inviabilidad económica de este, fundamentó la inadmisión a trámite la queja y su archivo, no sin antes comunicar al ciudadano los argumentos jurídicos de la decisión adoptada.

De forma más explícita que en los supuestos anteriores, en la queja **20123693** el ciudadano manifestaba su disconformidad con la tributación como suelo urbano en el IBI de una parcela del término municipal de Villacastín (Segovia) como consecuencia de su clasificación en las NUM. En relación con esta cuestión, se puso de manifiesto al ciudadano que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 7.2 b) del RDLeg 1/2004, de 5 marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, la tributación como suelo urbano de la parcela en cuestión era ajustada a derecho, en la medida en que el citado precepto establece que, a estos efectos, se incluyen dentro del suelo de naturaleza urbana los terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que estén incluidos en sectores o ámbitos espaciales delimitados. El caso planteado en la queja era subsumible en el supuesto de hecho recogido en el precepto, lo cual, unido al reiterado carácter “estatutario” de la propiedad urbana y a la ausencia de irregularidades en la clasificación urbanística de la parcela, fundamentó el archivo de la queja.

A otro contenido material de un instrumento de planeamiento general, como es la clasificación como suelo rústico de un sector de suelo determinado, se refería la queja **20110309**. En concreto, en la misma su autor hacía alusión a su disconformidad con un Acuerdo del Ayuntamiento de la Villa de Riaza (Segovia) a través del cual se había



declarado concluso un expediente para la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (en adelante NNSS), consistente en reclasificar de suelo urbanizable a suelo rústico común un sector concreto. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y al Ayuntamiento afectado. A la vista de la información obtenida de ambas Administraciones, pudimos concluir que, inicialmente, las NNSS de Riaza contemplaban el sector en cuestión como suelo urbanizable; sin embargo, tras la correspondiente aprobación inicial y provisional por el Ayuntamiento, y definitiva por la Comisión Territorial de Urbanismo de Segovia, dicho suelo había sido reclasificado, pasando de suelo urbanizable a suelo rústico común. Posteriormente, esta reclasificación había sido anulada mediante una Orden del año 2008, que había estimado dos recursos de alzada que habían sido interpuestos frente al citado Acuerdo de aquella Comisión Territorial de Urbanismo. Por tanto, en el momento en el que esta procuraduría debía adoptar una postura nos encontrábamos en el punto de partida (el sector se encontraba clasificado como suelo urbanizable), aunque había sido aprobada inicialmente una nueva modificación de las NNSS. En relación con esta última modificación, nos indicaba el Ayuntamiento que la misma venía a ser una solución de consenso ya que, de un lado, no se reclasificaba nuevamente el suelo (de urbanizable a suelo rústico común), puesto que la referida actuación contaba con la oposición de los propietarios; pero, de otro, se reducía el crecimiento previsto en el sector, puesto que la previsión inicial se consideraba desproporcionada (se decía que “podría alcanzar las 1.700 viviendas”).

La adopción de una postura en relación con la problemática expuesta exigía comenzar analizando si resultaba factible que, mediante la Orden de la Consejería adoptada en 2008 en resolución de dos recursos de alzada, se dejase sin efecto el Acuerdo de aprobación definitiva adoptado previamente por la Comisión Territorial de Urbanismo, en virtud del cual se había reclasificado el suelo del citado sector de urbanizable a rústico común. En relación con esta cuestión, en las STSJCyL de 1 de julio, de 30 de septiembre, de 27 de octubre y 3 de diciembre de 2009, y de 15 de febrero de 2010 (todas ellas posteriores a la Orden de 2008 citada), se había puesto de manifiesto que, considerando que los planes de urbanismo son disposiciones de carácter general a las que resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 107.3 LRJPAC, no cabía recurso en vía administrativa frente a los instrumentos de planeamiento general. En consecuencia, concluyeron aquellas sentencias que debía ser anulada una Orden por la que se había estimado parcialmente un recurso frente a un PGOU (en aquella ocasión de Valladolid).

En consecuencia, de acuerdo con lo anterior, la Orden de 2008 antes señalada adolecía de un vicio de nulidad de pleno derecho. Esta afirmación no implicaba necesariamente que el contenido de aquella fuese incorrecto desde un punto de vista jurídico; de hecho, esta procuraduría consideró que el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de 2006 por el que se había aprobado definitivamente la modificación puntual de las NNSS, adolecía también de un vicio formal de nulidad de pleno derecho, debido a que no había sido objeto de información pública la memoria vinculante de aquella, lo cual implicaba un incumplimiento de lo previsto en los arts. 51 LUCyL y 169.3 b) RUCyL.

En este sentido, las disposiciones generales (y, como se ha señalado, las NNSS lo son) son nulas de pleno derecho de conformidad con lo dispuesto en el art. 62.2 LRJPAC, cualquiera que sea el tipo de infracción, formal o sustantiva, en la que incurran. Por tanto, también los vicios formales o procedimentales relacionados con la elaboración de aquellas



comportan su nulidad radical, tal y como se había mantenido en las STS de 18 de mayo y de 28 de octubre de 2009. En consecuencia, de la misma forma que se había afirmado que la Orden de 2008, por la que se habían estimado los recursos de alzada interpuestos, adolecía de un vicio de nulidad por no haberse presentado tales recursos, procedía concluir que la decisión contenida en aquella era jurídicamente correcta y que, por tanto, también el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de 2006 se podía calificar como nulo con base en los argumentos contenidos en la precitada Orden.

Ahora bien, cabía plantearse la forma en la cual podían ser declaradas por la Administración ambas nulidades con los efectos jurídicos correspondientes. La respuesta a esta pregunta se obtenía a través de la aplicación del art. 102 LRJPAC y del procedimiento de revisión de oficio regulado en este precepto. En concreto, a la revisión de los instrumentos de planeamiento urbanístico se había referido el Tribunal Supremo en la STS de 5 de noviembre de 2010, reconociendo explícitamente esta posibilidad. En consecuencia, procedía el inicio del procedimiento de revisión de oficio tanto de la Orden de 2008 por la que se habían resuelto los recursos de alzada que habían sido interpuestos contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de 2006, como de este último Acuerdo. El órgano a quien correspondía acordar la revisión de oficio, tanto de la Orden como del Acuerdo señalados, era la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, como organismo competente en materia de urbanismo de la Administración autonómica. Sin perjuicio de lo anterior, la participación del Ayuntamiento en aquel procedimiento era ineludible, no pudiendo negarse que la Entidad local pudiera, incluso, solicitar a la Administración autonómica su inicio.

El procedimiento de revisión de oficio señalado no era excluyente del dirigido a la modificación de las NNSS, puesto que la razón de ser de uno y de otro es diferente: mientras el primero responde a criterios de legalidad que determinaban la nulidad de las decisiones identificadas y presuponía la ausencia de adquisición de derechos, el segundo tenía como fundamento, como todo procedimiento de modificación del planeamiento, la discrecionalidad de la Administración al proceder a diseñar una política concreta de ordenación territorial y urbanística. En este sentido, a un procedimiento de revisión de oficio de un instrumento de planeamiento solapado en el tiempo con una modificación del mismo se había referido el Dictamen del Consejo de Estado de 20 de septiembre de 2007 (expediente núm. 1663/2007).

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

“Sin perjuicio de la potestad de modificar el planeamiento a través del procedimiento previsto en la normativa aplicable, iniciar, al amparo de lo previsto en el art. 102.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el procedimiento de revisión de oficio de las siguientes disposiciones:

- Orden FOM/2284/2008, de 30 de septiembre, por la que se resolvieron los recursos de alzada interpuestos por (...), contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Segovia de 6 de noviembre de 2006.

- Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Segovia, de fecha 6 de noviembre de 2006, por el que se acordó aprobar definitivamente la Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Riaza (Segovia), consistente en reclasificar el Sector UR-5 en Aldeanueva del Monte, de Suelo Urbanizable a Suelo Rústico Común, promovida por el Ayuntamiento”.



Con base en la misma fundamentación jurídica, también nos dirigimos al Ayuntamiento de Riaza mediante una resolución cuyo tenor literal fue el siguiente:

“Llevar a cabo de forma coordinada con la Consejería de Fomento y Medio Ambiente todas las actuaciones urbanísticas que afecten al sector UR-5, en Aldeanueva del Monte, de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Riaza”.

La Consejería citada contestó a nuestra resolución poniendo de manifiesto la aceptación de la misma en lo relativo a la coordinación con el Ayuntamiento de Riaza en orden a establecer una ordenación adecuada del ámbito físico discutido. Sin embargo, en la fecha de cierre del presente Informe continuábamos a la espera de la recepción de la respuesta del Ayuntamiento citado.

El deseo de un propietario de que su parcela fuera clasificada como suelo rústico se encontraba también en el origen de la queja **20120948**. En concreto, en la misma se planteaba la disconformidad de su autor con la clasificación urbanística como suelo urbano consolidado de una parcela contenida en las NUM de Íscar (Valladolid). Admitida la queja a trámite nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento afectado. A la vista de los informes técnicos proporcionados por este se podía concluir que la parcela en cuestión tenía aquella clasificación urbanística en las NUM, si bien no reunía los requisitos exigidos en la normativa para ser considerada como solar. Sin embargo, los informes emitidos no revelaban si aquella parcela cumplía o no con los criterios configuradores del suelo urbano consolidado previstos en la normativa urbanística de Castilla y León; no obstante de uno de aquellos informes parecía desprenderse que el planificador urbanístico podía haber incurrido en un error al clasificar la parcela como suelo urbano consolidado, puesto que en el mismo se manifestaba que el propietario podía iniciar una modificación de las NUM en la que se excluyera el ámbito de la parcela incluido dentro de los límites del suelo urbano consolidado.

Considerando la información obtenida, la adopción de una postura en relación con la problemática planteada exigía diferenciar entre dos conceptos urbanísticos: suelo urbano consolidado y solar. El primero es una categoría de suelo que, dentro de la categoría genérica del suelo urbano, puede ser distinguida en el planeamiento general y que se integra, con carácter general, por los solares y demás terrenos aptos para su uso inmediato conforme a las determinaciones del planeamiento urbanístico, así como por los terrenos que puedan alcanzar dicha aptitud mediante actuaciones aisladas [art. 12.1 a) LUCyL]. Por otra parte, la condición de solar viene definida en el art. 22 de la LUCyL. Una interpretación conjunta de ambos preceptos revelaba que, como ocurría en el supuesto planteado en la queja, una parcela puede encontrarse clasificada en el planeamiento como suelo urbano consolidado y no reunir las condiciones para poder atribuirle la condición de solar. Por tanto, nada cabía oponer al hecho de que la parcela controvertida se encontrase clasificada en las NUM como suelo urbano consolidado y, sin embargo, no reuniese las condiciones para ser considerada solar.

Ahora bien, la decisión adoptada en el planeamiento de clasificar la citada parcela como suelo urbano no era discrecional, sino que, por el contrario, era reglada; en otras palabras, únicamente cabía la citada clasificación en el caso de que la parcela en cuestión reuniese las características definitorias del suelo urbano enunciadas en el art. 11 LUCyL, y desarrolladas en el art. 23 RUCyL. El carácter reglado del suelo urbano es una constante en la Jurisprudencia (entre otras muchas, STS de 27 de diciembre de 2001, de 25 de julio



de 2002 o de 27 de abril de 2004, y STSJCyL de 18 de febrero de 2011, con cita de la STS de 7 de diciembre de 1999).

Pues bien, de los informes técnicos que habían sido emitidos parecía desprenderse que el planificador podía haber incurrido en un error urbanístico al clasificar la parcela en cuestión como suelo urbano consolidado. No en vano, se manifestaba la posibilidad de su propietario de iniciar una modificación de las NUM en la que se excluyera la parcela de los límites de suelo urbano consolidado, lo cual se compadecía mal con el carácter reglado del suelo urbano. Por el contrario, si la clasificación de la parcela era errónea por no responder a los criterios normativos establecidos para el suelo urbano consolidado, quién, cuando menos, debía iniciar el procedimiento para la modificación correspondiente de las NUM era el Ayuntamiento, con el fin de corregir la irregularidad contenida en el instrumento de planeamiento general en relación con la parcela en cuestión.

Con base en la fundamentación jurídica someramente expuesta, se dirigió una resolución al Ayuntamiento de Íscar en los siguientes términos:

“Primero.- Ordenar a los servicios técnicos municipales la emisión de un informe acerca del cumplimiento por la parcela ubicada en (...) de Íscar, del cumplimiento por la parcela controvertida de los criterios contemplados en los artículos 11 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y 23 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprobó su Reglamento de desarrollo, para poder ser integrada dentro de la categoría de suelo urbano consolidado.

Segundo.- Comunicar el contenido del informe señalado en el expositivo anterior a los titulares de la parcela identificada.

Tercero.- En el supuesto de que a la vista del precitado informe se observara la incorrecta clasificación urbanística de la parcela controvertida, iniciar el procedimiento dirigido a la modificación de las Normas Urbanísticas Municipales de Íscar con el fin de excluir a aquella de la categoría en la que se encuentra integrada en la actualidad”.

El Ayuntamiento destinatario de esta resolución contestó a la misma proporcionándonos una copia del informe técnico cuya emisión se recomendaba en el primer punto transcrito, si bien de la lectura del mismo se podía concluir que el precitado informe no se había referido de forma explícita a la corrección de la inclusión de la parcela en cuestión dentro de la categoría de suelo urbano consolidado, contrariamente a lo recomendado por esta procuraduría. Comunicada la respuesta municipal al autor de la queja, procedimos al archivo del expediente.

Para finalizar la referencia de las actuaciones en materia de planeamiento urbanístico, procede citar el resultado de la tramitación del expediente **20111109**, donde el ciudadano hacía referencia a la situación urbanística en la que se encontraba una parcela del término municipal de Nava de Arévalo (Ávila) y a su falta de acceso a una vía pública. Admitida la queja a tramite nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento afectado. De la información proporcionada por este se desprendía que, desde un punto de vista urbanístico, la parcela identificada en la queja tenía una naturaleza rústica en su totalidad.

En efecto, el término municipal señalado contaba con Delimitación de Suelo Urbano aprobada en el año 1985 y modificada puntualmente en diversas ocasiones. La parcela en cuestión no se incluía dentro de aquella Delimitación, resolviéndose las dudas que pudieran



existir al respecto, derivadas de una posible contradicción entre la memoria y los planos, con la aplicación del art. 176.1 RUCyL, de conformidad con el cual en el caso de discrepancias entre varios documentos de un mismo instrumento de planeamiento urbanístico la memoria tiene carácter prevalente sobre los planos de ordenación. Pero es que, además, la información suministrada por la Entidad local revelaba que la parcela no cumplía los criterios establecidos en el artículo 23 RUCyL para poder ser clasificada como urbana.

Por tanto, siendo de naturaleza urbanística rústica la parcela en cuestión, los derechos que corresponden a sus propietarios son los previstos en el régimen contemplado en los artículos 72 a 74 RUCyL, no existiendo, de acuerdo con el mismo, una obligación del Ayuntamiento de ejecutar obras que garantizaran el acceso a una vía pública o a un camino. Cuestión distinta y sobre la que no podía pronunciarse esta institución era que el acceso de la parcela controvertida a una vía pública o a un camino pudiera realizarse a través de una parcela colindante, en virtud de una servidumbre de paso que pudiera existir de acuerdo con lo dispuesto en el art. 541 del Código Civil.

Trasladados al autor de la queja los argumentos expuestos, se procedió a comunicar tanto al ciudadano como a la Administración afectada el archivo de la queja.

1.2. Gestión urbanística

La segunda fase del proceso urbanizador es la de gestión del planeamiento previamente elaborado y aprobado. La gestión urbanística se encuentra integrada por el conjunto de instrumentos y procedimientos dirigidos a la transformación del uso del suelo y, en especial, a su urbanización y edificación en ejecución de aquel planeamiento. De acuerdo con la normativa aplicable en Castilla y León, se pueden diferenciar, en función de la clasificación del suelo a transformar, las siguientes modalidades de gestión:

- 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.

Ya señalamos en la introducción general de esta parte del Informe que el número de quejas relativas a los procesos de gestión urbanística ha ascendido en 2012 (25 quejas por 17 en 2011). No obstante, también matizábamos allí que este incremento se ha debido a la formulación de 14 quejas cuyo objeto se refería, parcialmente, a la gestión de un sector del PGOU de Palencia. Cuatro de las quejas presentadas tenían como objeto la gestión de actuaciones aisladas y el resto la de actuaciones integradas, incluyéndose dentro de estas últimas las 14 quejas antes citadas. En cuanto a las resoluciones dirigidas a las administraciones públicas, tres se encontraban relacionadas con las primeras y dos con las segundas. Partiendo de las dos modalidades de gestión señaladas, procedemos a exponer brevemente las posturas más relevantes adoptadas en este ámbito a instancia de los ciudadanos.



1.2.1. Actuaciones aisladas

Las resoluciones dirigidas a las administraciones públicas en 2012 en relación con la actividad de gestión urbanística mediante actuaciones aisladas se han referido, de un lado, a la ejecución y recepción de obras de urbanización y, de otro, a la devolución de las garantías constituidas para asegurar estas últimas.

Comenzando con las obras de urbanización, en la queja **20120449** el ciudadano planteaba la ausencia de urbanización de una parte de un vial del término municipal de Tudela de Duero (Valladolid). Admitida la queja a trámite, formulamos una petición de información relativa a la problemática planteada al Ayuntamiento afectado. De la información remitida por este se desprendía que, en su día, se había otorgado una licencia de obras para la construcción de una vivienda, condicionada a la cesión obligatoria y gratuita de la porción de vial y de espacio público correspondiente, una vez cumplida la obligación de urbanizar. Sin embargo, para transformar la parcela en la que se iba a ejecutar la edificación resultaba preciso llevar a cabo obras de urbanización en un terreno que parecía no pertenecer al titular de aquella, existiendo conflictos entre este último y el propietario del terreno sobre el que se encontraba proyectado el vial.

Para resolver la problemática descrita, era preciso comenzar señalando que para poder construir es preciso que la superficie de suelo sobre la que se pretende actuar tenga la condición de solar, para lo cual si fuera necesario los propietarios deberán completar a su costa la urbanización necesaria (art. 18.2 LUCyL). La urbanización puede realizarse antes que la obra para cuya ejecución se solicita la licencia o al mismo tiempo que la edificación (esta última posibilidad se recoge expresamente en el art. 70 LUCyL). El problema que se planteaba en la queja era que las obras de urbanización debían llevarse a cabo, en principio, en un terreno del que no era propietario el beneficiario de la licencia. A esta cuestión concreta se había referido la STSJCyL de 25 de noviembre de 2005, en la cual se consideró que resultaba factible otorgar una licencia de obras para edificar en una parcela que no reúne la condición de solar si se imponen en aquella las condiciones necesarias para que alcance esta condición (obras de urbanización), y ello con independencia de la titularidad de los terrenos en los que deban realizarse las obras. En consecuencia, la licencia de obras que había sido otorgada en el supuesto de hecho que había dado lugar a la queja no podía calificarse de ilegal. Cuestión distinta es que no resultase posible ejecutar las actuaciones materiales de urbanización exigidas por aquella licencia sin que se hubiera adquirido previamente por el solicitante de la licencia urbanística o por el Ayuntamiento el terreno correspondiente, a través de alguna de las formas de adquisición previstas en la normativa.

Pues bien, en el caso planteado en la queja el Ayuntamiento pudo haber acudido a alguna de las formas de adquisición previstas por la ley. En este sentido, el art. 66 LUCyL permite la obtención mediante expropiación forzosa de los terrenos reservados en el planeamiento para sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas públicas, de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado (sin perjuicio de la condición de beneficiario del titular de la licencia). A estos efectos, resultaba de aplicación también el art. 63 LUCyL de acuerdo con el cual la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento implicará la declaración de utilidad pública e interés social de las obras previstas en ellos y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos necesarios para su ejecución, a efectos de su expropiación forzosa. Sin embargo, lo cierto era que la licencia



se había otorgado condicionada a la cesión obligatoria y gratuita al Ayuntamiento de la porción de vial y de espacio público correspondiente, y que la referida condición no se había cumplido, sin que el Ayuntamiento hubiera llevado a cabo actuación alguna ante el incumplimiento de la mencionada condición.

Ahora bien, ante los conflictos que existían entre el beneficiario de la licencia de obras concedida en su día y el propietario de suelo afectado por la proyección del vial, cabía poner de manifiesto que este último, mientras no se llevase a cabo por el medio adecuado lo proyectado en el plan sobre el terreno en controversia, conservaba el derecho a obtener las correspondientes licencias para cerramientos y vallados (no, sin embargo, para la realización de construcciones e instalaciones), tal y como se había expresado con claridad en la STSJCyL de 3 de diciembre de 2009.

Con todo, la problemática que había dado lugar a la queja parecía encontrar una solución en el nuevo PGOU del término municipal, donde se preveía que la ordenación detallada del ámbito físico controvertido debía realizarse a través de un estudio de detalle y un proyecto de urbanización, estableciéndose como sistema de actuación el de compensación, y donde se establecía también que el plazo de ejecución de la actuación urbanística era de 8 años (desde la publicación del PGOU que había tenido lugar en 2009). Este último dato inducía a pensar que la urbanización del vial controvertido podía demorarse excesivamente, motivo por el cual se puso de manifiesto al Ayuntamiento la conveniencia de que colaborase con los afectados en la búsqueda de soluciones con un carácter más inmediato y garantizando, como no podía ser de otra manera, la equidistribución o reparto equitativo de los beneficios y las cargas entre todos los propietarios (art.4 LUCyL).

Con base en la fundamentación jurídica expuesta, se formuló una resolución al Ayuntamiento de Tudela de Duero en los siguientes términos:

“1.-Que por parte de ese Ayuntamiento se vigile el cumplimiento por los titulares de las licencias de obras de las condiciones impuestas en las mismas y, especialmente, de aquellas que tengan como finalidad que las parcelas en las que se edifique alcancen la condición de solar.

2.-Que por parte de los servicios técnicos municipales se proceda a realizar una visita de inspección a la c/ (...) para determinar si se han llevado a cabo obras en los terrenos afectados por la proyección del vial.

3.-Que se tenga en cuenta que, mientras no se lleve a cabo por el medio adecuado lo proyectado en el plan sobre el terreno en controversia, su propietario solamente conserva el derecho a obtener las licencias para cerramientos y vallados del artículo 97.1 k) de la Ley 5/99 de Urbanismo de Castilla y León.

4.-Que por ese Ayuntamiento se estudien soluciones con los afectados que puedan poner fin a la problemática que se plantea en la presente queja con anterioridad al desarrollo del sector no consolidado U14”.

El Ayuntamiento destinatario de esta resolución aceptó su contenido y nos manifestó que se iba a actuar en la dirección indicada en la misma. Comunicada la respuesta municipal al ciudadano, se procedió al archivo de la queja.

Por su parte, en el expediente **20110441** el ciudadano manifestaba su oposición a la forma en la cual estaban siendo llevadas a cabo unas obras de urbanización en una vía pública del término municipal de Torreiglesias (Segovia). Admitida la queja a trámite,



nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento afectado, quien nos remitió una información de cuyo contenido se podía concluir que las obras controvertidas eran obras de urbanización (en concreto, de pavimentación y acondicionamiento de una vía pública) ejecutadas por un particular con el beneplácito de la Entidad local, pero sin que constase por escrito autorización alguna de las mismas, ni informe técnico donde se verificase su correcta ejecución.

Considerando lo anterior, determinar la corrección jurídica de la actuación municipal relacionada con tales obras exigía contrastar la misma con la normativa aplicable que era la urbanística y la propia del régimen local. Desde un punto de vista urbanístico, las obras de urbanización ejecutadas no habían sido exigidas por el Ayuntamiento para la concesión de la licencia a través de la cual se había autorizado la ejecución de la vivienda unifamiliar a la cual se encontraban vinculadas, en el sentido previsto en el art. 214 RUCyL. En consecuencia, la ejecución de aquellas no se encontraba incluida dentro del deber de urbanización del promotor de aquella vivienda, afirmación esta que no solo se fundamentaba en la propia información obtenida, sino también en el otorgamiento de la licencia de obras para la construcción de aquella vivienda sin que se hubiera contemplado expresamente su exigencia. Por tanto, el promotor de las obras de urbanización controvertidas no tenía la obligación de llevarlas a cabo, siendo necesario para, en su caso, haber podido imponer ejecutivamente a aquel su realización con posterioridad al otorgamiento de la licencia de obras para la construcción de la vivienda unifamiliar en cuestión, la revisión de esta última.

Ahora bien, desde el punto de vista de la normativa de régimen local, la pavimentación y acondicionamiento de una vía pública corresponde a los municipios, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 25.2 d) y 26 a) LRBL, y 20.1 e) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local. Por tanto, resultaba extraño a las normas citadas que fuera un particular, sin obtener previamente una autorización administrativa expresa y sin que lo hiciera en el marco de lo dispuesto en la normativa urbanística, quien procediera a promover unas obras de pavimentación de una vía pública. También lo era que no constase ningún informe técnico escrito donde se reflejasen las condiciones que debían observarse en la ejecución de tales obras, ni la conformidad de las mismas con tales condiciones. Por este motivo, procedía que, por un técnico competente, se verificase la conformidad o disconformidad de las obras de pavimentación y acondicionamiento llevadas a cabo con las características de las mismas exigibles, y que, en el caso de que fuera necesario, se exigiera la subsanación de aquellas con el fin de que el servicio de pavimentación de la vía pública sea prestado de acuerdo con lo exigido por la normativa aplicable y de forma homogénea para todos los vecinos.

Conscientes de las dificultades que podía encontrar el Ayuntamiento en cuestión para llevar a cabo las actuaciones materiales indicadas, se le puso de manifiesto la posibilidad que le asistía de acudir a la Diputación de Segovia con la finalidad de que esta le prestase la asistencia y la cooperación técnica, jurídica y económica a la que viene obligada, en el marco de lo dispuesto en la legislación de régimen local.

En atención a los argumentos expuestos, se dirigió una resolución al Ayuntamiento de Torreiglesias en los siguientes términos:

“Primero.- Proceder a verificar, a través de una inspección llevada a cabo por personal técnico competente para ello, la conformidad o disconformidad de las obras de urbanización que han sido ejecutadas en la calle (...) con las características exigibles a las mismas.



Segundo.- En el supuesto de que, como resultado de la inspección señalada en el punto anterior, se constate la existencia de deficiencias en las citadas obras, adoptar las medidas necesarias para su subsanación, con el fin de que el servicio de pavimentación de las vías públicas sea prestado de acuerdo con lo exigido por la normativa aplicable y de forma homogénea para todos los vecinos.

Tercero.- En el caso de que sea necesario, solicitar a la Diputación de Segovia asistencia y cooperación técnica, jurídica y económica para llevar a cabo las actuaciones indicadas en el marco de lo dispuesto en la legislación de régimen local.

Cuarto.- Dar traslado a (...) del contenido del informe técnico señalado en el punto primero y, en su caso, poner en su conocimiento también las medidas adoptadas para subsanar las posibles deficiencias constatadas en las precitadas obras de urbanización”.

Como contestación a nuestra resolución, el Ayuntamiento indicado nos comunicó, en un primer momento, que, en aceptación de la misma, se había solicitado a la Diputación de Segovia la emisión del informe técnico recomendada. Con posterioridad, aquella Entidad local también nos trasladó una copia del informe emitido. De todo ello fue debidamente informado el autor de la queja, con carácter previo al archivo del expediente.

En este ámbito también se formuló una resolución relativa a las garantías constituidas para responder del cumplimiento de las obligaciones urbanísticas. En concreto, en el expediente **20111494** su autor manifestaba su disconformidad con la decisión adoptada por el Ayuntamiento de Cardeñajimeno (Burgos) de denegar la devolución de la garantía que había sido constituida para responder de las obligaciones urbanísticas derivadas de una licencia otorgada para la construcción de una vivienda unifamiliar adosada. Una vez admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la cuestión indicada al Ayuntamiento citado, quien nos comunicó que la denegación que había motivado la queja se fundamentaba en la ausencia de reposición del cableado telefónico a su posición original en la fachada de la vivienda.

Al respecto, lo primero que se debía poner de manifiesto es que la reposición señalada no se contemplaba expresamente en el condicionado de la licencia otorgada en su día. Más relevante que lo anterior a los efectos que aquí nos ocupan, era el hecho de que, solicitada la licencia de primera ocupación para la vivienda cuya ejecución había sido autorizada, la misma había sido concedida. La relevancia de este otorgamiento deriva de la propia naturaleza jurídica de este tipo concreto de licencia, expresada de forma reiterada por el Tribunal Supremo (entre otras STS de 26 de enero de 1987 y de 25 de noviembre de 1997), quien se ha ocupado de señalar que la licencia de primera ocupación tiene por objeto confrontar la obra realizada con el proyecto que sirve de soporte a la licencia de obras en su día otorgada, y también si se han cumplido las condiciones lícitas establecidas en esta última. En consecuencia, en el momento de la solicitud de la licencia de primera ocupación a la Administración solo son posibles dos opciones: entender que las obras se ajustan a los parámetros exigibles en cuyo caso debe conceder la licencia; o, alternativamente, estimar que no se han cumplido las exigencias legalmente prescritas y voluntariamente asumidas, en cuyo caso debe denegar la licencia. Lo que no puede hacer es prolongar el control más allá de lo permitido, ni exigir prestaciones que desnaturalicen la esencia de lo que es la licencia de primera utilización.

Trasladada la doctrina anterior al supuesto planteado en la queja, si, según el criterio municipal, localizar de nuevo el cableado telefónico en la fachada de la vivienda se incluía



dentro de las condiciones de la licencia y, por tanto, de las obligaciones de su titular, una vez finalizadas las obras y presentada la solicitud de licencia de primera ocupación o utilización sin que se hubiera procedido de aquella forma en cuanto al citado cableado, debía haber procedido a denegar esta última y a requerir a la promotora de las obras el cumplimiento de todas las obligaciones derivadas de la licencia de obras. Sin embargo, la licencia de primera ocupación había sido otorgada y, por tanto, no se encontraba facultada aquella Entidad local para denegar la devolución de la garantía constituida.

En atención a los argumentos expuestos, nos dirigimos al Ayuntamiento de Cardeñajimeno en los siguientes términos:

“Resolver expresamente la solicitud presentada, con fecha 21 de marzo de 2011, en relación con la garantía constituida con motivo del otorgamiento de la licencia urbanística de obras para la ejecución de una vivienda unifamiliar adosada ubicada en (...), acordando la devolución de aquella a (...) como promotora de las obras”.

Como contestación a nuestra resolución, el Ayuntamiento citado nos comunicó que se había procedido a la devolución de la fianza controvertida, circunstancia que, una vez puesta de manifiesto al autor de la queja, dio lugar al archivo del expediente.

1.2.2. Actuaciones integradas

Uno de los sistemas enunciados en el artículo 74.1 LUCyL para llevar a cabo el desarrollo de las actuaciones integradas es el de compensación. Del mismo nos hemos ocupado en 2012 con ocasión de la tramitación de varios expedientes.

Así ocurrió al adoptar una postura en relación con la problemática planteada en las 14 quejas (**20120312 y 13 más**) relacionadas con el desarrollo de un sector del PGOU de Palencia, a las que ya nos hemos referido con anterioridad en la parte de las mismas relativa a las previsiones de ordenación de aquel sector contenidas en el planeamiento. En efecto, en aquellas quejas sus autores manifestaron también su oposición al sistema de actuación utilizado para el desarrollo del sector (compensación), así como al contenido de los estatutos de la junta de compensación.

Para pronunciarnos acerca de la primera de las cuestiones señaladas, debía considerarse que, tal y como se había señalado en la STSJCyL de 26 de abril de 2004, la elección del sistema de actuación es una facultad de la Administración, lo que está en consonancia con que la ejecución del planeamiento sea una función pública. Se podía afirmar, incluso, que, entre los sistemas de gestión existentes, la normativa urbanística en Castilla y León evidencia una preferencia por los denominados “sistemas de propietario”, que son el de concierto (este sistema no parecía posible en el sector controvertido puesto que solo puede utilizarse cuando todos los terrenos pertenecen a un único propietario o cuando todos los propietarios garanticen solidariamente la actuación) y el de compensación.

Nada cabía objetar, por tanto, al hecho de que, en el supuesto planteado en aquellas quejas, el sistema de actuación apuntado en el plan parcial y el que parecía que iba a ser elegido finalmente fuese el de compensación, debido a que, en ningún momento, se había puesto en duda el presupuesto necesario para la utilización del citado sistema de compensación, que no es otro que la promoción del mismo por el propietario o propietarios a los que corresponda al menos el 50 % del aprovechamiento de la unidad de actuación



(arts 80.1 LUCyL y 259 RUCyL). Por otra parte, la utilización de este sistema en nada debía afectar a que se materializase para todos los propietarios afectados la equidistribución o reparto equitativo de los beneficios y las cargas derivados del desarrollo del sector, sin perjuicio, además, de que el propio funcionamiento del sistema de compensación permite a los propietarios no participar en el mismo, solicitando la expropiación de sus bienes y derechos a partir de la publicación del acuerdo de aprobación de los estatutos de la junta de compensación que se constituya [artículos 81.1 e) LUCyL y 261.2 RUCyL].

Respecto a los estatutos de la junta de compensación, tras su estudio no se observó la omisión de los contenidos necesarios de aquellos previstos en el art. 192.3 RUCyL, ni que ningún aspecto de aquellos incurriera en una ilegalidad. En este sentido, cabía indicar que el control que lleva a cabo la Administración en el momento de proceder a la aprobación de los estatutos de una junta de compensación es un control de legalidad, no correspondiendo a la misma redactar de nuevo el texto propuesto de estos estatutos (STS de 20 de enero de 1997). Por tanto, el ámbito de intervención del Ayuntamiento de Palencia al proceder a la aprobación de los estatutos de la junta de compensación que nos ocupaba, se debía limitar a verificar que aquellos contenían todos los elementos enunciados en el art. 192.3 RUCyL y que no incurrieran en ningún incumplimiento de la normativa urbanística.

Los argumentos expuestos, añadidos a los relativos a las cuestiones de planeamiento planteadas en las quejas, fundamentaron la inadmisión a trámite de las mismas, previo traslado a los ciudadanos de la argumentación jurídica de la decisión adoptada.

Al desarrollo urbanístico de un sector del término municipal de Villagonzalo Pedernales (Burgos) a través del sistema de compensación también se refería el expediente **20112167**. En el mismo, su autor mostraba su disconformidad como propietario del Sector S-22 de Burgos con el proyecto de reparcelación que había sido aprobado en dos aspectos: indemnización correspondiente a una explotación ganadera ubicada, en parte, en el sector; y falta de consideración de los gastos que habían sido asumidos por los propietarios del sector S-22 de Burgos en años pasados para facilitar la acometida de agua al polígono industrial ahora reparcelado. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos solicitando información al Ayuntamiento de Villagonzalo Pedernales.

A la vista de la información obtenida, pudimos concluir, en primer lugar en relación con la explotación ganadera, que en el proyecto de reparcelación aprobado se contemplaba la indemnización correspondiente a la parte de la explotación ganadera que se encontraba ubicada dentro del sector, sin que pudiera considerarse aquella irregular. Respecto a los gastos de acometida de agua, estos se debían entender incluidos dentro de los deberes de urbanización y cesión de los propietarios, los cuales, a estos efectos, se extienden a los gastos y terrenos necesarios para la conexión del sector con los sistemas generales existentes. En este sentido, en la STSJ de la Comunidad Valenciana de 14 de abril de 2005 se había señalado que las partidas que afectan a otra unidad de ejecución, o exteriores al ámbito de la misma, tales como las correspondientes a acometidas de telefonía, alcantarillado, alumbrado y agua, han de extenderse al punto en que proceda la conexión con las redes correspondientes. Así se prevé, por otra parte, en la normativa urbanística si atendemos a lo dispuesto en los arts. 20 a), 22.2 y 46.4 LUCyL, y art. 48 RUCyL.

En consecuencia, a la vista de la información obtenida y de los argumentos jurídicos apuntados, no se consideró que la actuación municipal que había dado lugar a la queja fuera irregular, lo cual una vez comunicado al Ayuntamiento afectado y al autor de la queja,



en este último caso conjuntamente con la fundamentación jurídica de nuestra postura, motivó el archivo del expediente.

El mismo ciudadano había presentado en 2011 una queja (**20111162**) referida al desarrollo urbanístico de un sector colindante al anterior pero localizado en el término municipal de Burgos. Como se indicó en nuestro anterior Informe, como consecuencia de la tramitación de este expediente se había formulado una resolución al Ayuntamiento de Burgos, en la que se había recomendado al mismo que no se procediera a la aprobación definitiva de los proyectos de reparcelación cuando no constase la adhesión expresa de los propietarios afectados o, en otro caso, la expropiación de los terrenos afectados; así como que se valorase la posibilidad de incorporar en los estatutos que se aprobasen en lo sucesivo por aquella Entidad local la mención expresa de que la incorporación de propietarios, una vez formalizada la escritura pública de constitución de la junta de compensación, se debe efectuar mediante escritura pública de adhesión. Pues bien, en 2012 hemos recibido la respuesta de aquel Ayuntamiento a nuestra resolución, en la cual nos ha puesto de manifiesto su aceptación. Así se ha comunicado al autor de la queja, procediéndose a continuación al archivo del expediente.

Todavía en relación con el sistema de compensación, en la queja **20121750** el ciudadano exponía su disconformidad con el expediente de expropiación de una finca incluida en el proyecto de expropiación de los terrenos de los propietarios no adheridos a una junta de compensación en el término municipal de Segovia. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento afectado. De la información remitida por este se desprendía que en 2007 había sido aprobado definitivamente el proyecto de actuación correspondiente y que, con posterioridad, se habían aprobado el proyecto de expropiación de los terrenos de los propietarios no adheridos a la junta de compensación (2010) y el proyecto de reparcelación (2011). Por otra parte, también se exponía por la Administración municipal que se había aprobado un Decreto de la Alcaldía en el mes de junio de 2012, donde se requería al propietario afectado para que en el plazo de un mes procediera al desalojo de la vivienda existente en la finca.

Pues bien, a la vista de la información obtenida, procedía poner de manifiesto, en primer lugar, que no resulta factible la aprobación definitiva de un proyecto de reparcelación de terrenos de propietarios que con anterioridad a la aprobación del mismo no hayan sido expropiados. Así se había señalado expresamente en cuatro Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (tres de fecha 25 de mayo de 2007 y la restante adoptada el 14 de junio del mismo año). Sin embargo, en el supuesto planteado en la queja, el proyecto de expropiación era anterior a la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación de los terrenos, motivo por el cual no podía afirmarse que en la fecha de esta última hubiera una ausencia de expropiación efectiva y real, ni que la Administración careciera de título fundado en derecho que autorizase la entrada en aquellos. Por otra parte, en cuanto al plazo para el desalojo de la vivienda, debía considerarse aplicable el de un mes previsto en el art. 704 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. En este sentido se había pronunciado la STSJ de la Comunidad Valenciana de 14 de septiembre de 2004. Por último, respecto a una alegación realizada por el autor de la queja consistente en que no debía procederse al desalojo de la vivienda al encontrarse pendiente de resolución el recurso contencioso administrativo que había sido interpuesto frente a la determinación del justiprecio aplicable, se señaló que el Tribunal Supremo (entre otras, STS de 13 junio



1998) había previsto como única condición para ejecutar el lanzamiento el pago o depósito de la indemnización fijada; es decir, que el lanzamiento puede llevarse a cabo una vez determinado inicialmente el justiprecio aunque el acuerdo de fijación de este haya sido recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En consecuencia, en atención a los fundamentos jurídicos someramente expuestos, se procedió al archivo de la queja, no sin antes comunicar la decisión adoptada al Ayuntamiento de Segovia y al ciudadano, en este último caso conjuntamente con la exposición de aquellos argumentos jurídicos.

Por otra parte, con independencia de cuál sea el sistema utilizado para la gestión urbanística de las actuaciones integradas, resultan aplicables a las mismas las previsiones generales establecidas para la garantía y recepción de la urbanización.

De esta problemática concreta nos ocupamos en el expediente **20112432**, en el cual se planteaba la disconformidad de un grupo de ciudadanos con la negativa del Ayuntamiento de Villaralbo (Zamora) a la recepción de un hidropresor (grupo de presión) ubicado en una urbanización de viviendas ejecutada en el término municipal. Una vez admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la problemática planteada al Ayuntamiento citado. De la información proporcionada por este se desprendía que el hidropresor controvertido y la infraestructura vinculada al mismo se encontraban incluidos dentro de las obras de urbanización que debían ser asumidas por el Ayuntamiento en la medida en que su funcionamiento fuera necesario para garantizar que el suministro de agua a las sesenta y dos viviendas que formaban parte de la urbanización se prestase en unas condiciones de presión suficientes. Aunque de la información obtenida no se desprendía con claridad si la citada instalación se encontraba prevista en el correspondiente proyecto de urbanización o en el de ejecución de las viviendas, lo que sí se había constatado era que el Ayuntamiento había impuesto al promotor de las obras de urbanización en cuestión la ejecución del hidropresor.

Para fundamentar la postura adoptada en relación con la problemática planteada se comenzó señalando que, en la fecha en la cual se había llevado a cabo el desarrollo de la unidad de actuación urbanística en cuestión, el art. 20 LUCyL disponía en su apartado segundo que en suelo urbanizable delimitado los propietarios tenían la obligación de cumplir los deberes definidos en el art. 18 para el suelo urbano no consolidado, entre los que se incluía el de costear la totalidad de los gastos de urbanización necesarios para que las parcelas resultantes de la nueva ordenación alcanzasen la condición de solar y, en su caso, el de ejecutar las obras correspondientes. Con posterioridad, este deber de ejecución de obras de urbanización se concretó, a los efectos que aquí interesan, en las letras c) y d) del RDLeg 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo, incluyendo dentro de aquellas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora y las de entrega a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, de las obras e infraestructuras que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública. Como se señalaba en la STS de 12 de febrero de 1996, en el concepto de "obras de suministro de agua" deben entenderse incluidas necesariamente las obras de captación y suministro, es decir, los pozos, aljibes, redes de distribución y elementos auxiliares, pues sin ellos no es posible hacer efectivo aquel suministro.



Poniendo en relación lo anterior con la problemática concreta planteada en la queja, era necesario que por parte del Ayuntamiento se constataste la incidencia del funcionamiento de la instalación antes señalada respecto a las condiciones de presión del suministro de agua a las citadas sesenta y dos viviendas. Si el resultado de las comprobaciones señaladas revelaba la necesidad del funcionamiento del hidropresor para garantizar la presión mínima del suministro en todas las viviendas, la inclusión de esta instalación dentro de las obras de urbanización, como obra de suministro de agua, y las competencias municipales en esta materia, exigiría que el Ayuntamiento asumiera la titularidad de la misma y su conservación. Para ello, podría procederse en la forma dispuesta en los arts. 206 y 207 RUCyL.

En el caso contrario (si las comprobaciones arrojasen como resultado que el suministro de agua en condiciones de presión suficiente no precisaba del funcionamiento del hidropresor), cabría concluir que el Ayuntamiento no debía asumir la titularidad del mismo por no poder ser considerado como una obra de urbanización. Ahora bien, en este supuesto la exigencia de la ejecución del hidropresor por la Entidad local habría sido irregular. Por tanto, podría existir un daño económico causado como consecuencia de la imposición de la ejecución de una obra que no era susceptible de ser calificada como obra de urbanización. Un supuesto de reconocimiento de responsabilidad derivada de la irregular imposición de la ejecución de unas obras de urbanización se encontraba en la STSJCyL de 3 de enero de 2005.

Pues bien, con base en los argumentos que han sido resumidos, dirigimos al Ayuntamiento de Villaralbo una resolución con el siguiente tenor literal:

“En relación con el hidropresor (grupo de presión) ubicado en una parcela de usos comunes de la urbanización (...) de Villaralbo (...) y a la vista de las peticiones de recepción del mismo y de la caseta en la que se localiza, adoptar las siguientes medidas:

Primero.- Encargar la realización de las pruebas que sean necesarias para determinar si el funcionamiento del hidropresor citado es necesario para garantizar el suministro de agua a las sesenta y dos viviendas que integran aquella urbanización en unas condiciones de presión mínimas de 15 m.c.a.

Segundo.- En el supuesto de que las citadas pruebas determinen la necesaria concurrencia del hidropresor para garantizar las condiciones de suministro indicados, acordar el inicio de las actuaciones necesarias para que se proceda a su entrega y recepción, requiriendo a sus actuales titulares la presentación de la documentación precisa para que se lleve a cabo su cesión, aplicando, en lo que proceda, lo dispuesto en los artículos 206 y 207 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprobó el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

Tercero.- En el caso de que, tras la práctica de las comprobaciones indicadas, se constate la posible prestación del servicio de suministro de agua en condiciones de presión adecuadas sin necesidad de utilizar el hidropresor en cuestión, denegar por este motivo la recepción del mismo que ha sido solicitada e iniciar de oficio un procedimiento dirigido a determinar si la irregular exigencia de su ejecución ha generado una responsabilidad patrimonial de ese Ayuntamiento como consecuencia de esta actuación irregular, de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo I del Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo”.



Como respuesta a nuestra resolución, el Ayuntamiento citado nos puso de manifiesto que, de acuerdo con lo recomendado, se había procedido a encargar a una empresa especializada una medición sistemática a lo largo de 24 horas de la presión de agua existente en las viviendas de la urbanización en cuestión. El resultado de estas mediciones condujo a la Entidad local a iniciar las gestiones necesarias para que por parte de los propietarios se procediera a la entrega del hidropresor y de la caseta y a la correlativa recepción de ambos por el Ayuntamiento. Comunicada al ciudadano la contestación municipal, se procedió al archivo de la queja.

También se encontraba relacionado con la recepción de unas obras de urbanización el conflicto que dio lugar a la presentación de las quejas **20111991**, **20111992**, **2011193** y **20111994**, en las que sus autores hacían alusión a la ausencia de recepción por el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León) de una vía pública, cuando las viviendas cuya construcción estaba vinculada a la ejecución del citado vial se encontraban ocupadas desde el año 2003. Admitidas las quejas a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Entidad local citada. En atención a esta petición, la Administración municipal nos informó de que, finalmente y con posterioridad a nuestra solicitud, habían sido recibidas las obras de urbanización correspondientes a la prolongación de la calle que había dado lugar a las quejas. Una vez que había tenido lugar la citada recepción, de conformidad con lo dispuesto en el art. 208 RUCyL su conservación y mantenimiento correspondían al Ayuntamiento, sin perjuicio de las obligaciones derivadas del plazo de garantía. Comunicada la solución a la problemática planteada a los autores de las quejas, se procedió al archivo del expediente.

Para finalizar esta parte del Informe dedicada a nuestra intervención en relación con la gestión urbanística de actuaciones aisladas e integradas, nos referiremos a la postura adoptada en el expediente **20090337**. En esta queja se había denunciado la situación en la que se encontraba el expediente tramitado por el Ayuntamiento de León en relación con un centro cívico y de tecnificación deportiva a ejecutar en un sector de suelo urbanizable delimitado del PGOU. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en diversas ocasiones a aquel Ayuntamiento con la finalidad de obtener información relativa a la cuestión controvertida planteada. De los informes remitidos por la citada Entidad local se desprendería que habían transcurrido más de ocho años y cinco meses desde que se había firmado un convenio urbanístico entre el Ayuntamiento y una entidad financiera, en el cual, de un lado, el primero había manifestado el carácter prioritario de la ejecución del equipamiento deportivo público señalado; y, de otro, la segunda había comprometido una aportación económica para llevar a cabo la construcción del mismo. Sin embargo, más de ocho años después la construcción del centro deportivo no había dado comienzo, a pesar de que las previsiones de aquel convenio se habían incorporado al PGOU aprobado definitivamente y de que el sector se hubiera desarrollado a través de la aprobación de un plan parcial y del proyecto de actuación.

Constatado el incumplimiento de este compromiso incorporado al convenio señalado, era preciso recordar que los convenios urbanísticos, regulados en el art. 94 LUCyL y en la sección 2.^a del capítulo II del título VII (arts. 435 a 440) del RUCyL, han sido configurados por la Jurisprudencia como instrumentos facilitadores de la actuación urbanística que en modo alguno pueden implicar derogación de las reglamentaciones de carácter imperativo, ni pueden condicionar el ejercicio de las potestades urbanísticas (por todas, STSJCyL de 26 de enero de 2001 y de 25 de septiembre de 2001). En todo caso, el Tribunal Supremo ha reiterado (por todas, STS de 30 de octubre de 1997) que los convenios no son meras



declaraciones de intenciones, sino auténticos contratos en los que las partes asumen obligaciones reales que, incluso, pueden exceder de las puramente urbanísticas. En el supuesto concreto del convenio urbanístico antes referido, nos encontramos ante uno de los denominados convenios de modificación del planeamiento (al menos, parcialmente). Este tipo de convenios, una vez aprobado el plan correspondiente, se integran dentro del mismo y pasan a formar parte del instrumento de planificación urbanística (entre otras, STS de 6 de noviembre de 1997) y el cumplimiento de sus previsiones son exigibles de conformidad con los principios de ejecutividad y carácter vinculante del planeamiento (arts. 60 y 62.1 LUCyL).

En consecuencia, era preciso y vinculante para el Ayuntamiento de León la adopción de las medidas necesarias para garantizar que la construcción del equipamiento deportivo en cuestión se iniciase y finalizase en el plazo de tiempo más breve posible, imputando a la financiación de esta infraestructura la cantidad económica comprometida por la entidad financiera firmante del convenio. El incumplimiento de esta previsión podía afectar, además de a la participación de la comunidad en las plusvalías que genera la actividad urbanística, constitucionalmente reconocida y a la que se apelaba en el propio convenio al referirse a este compromiso, al cumplimiento del principio de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento urbanístico.

En este sentido, aunque no habíamos sido informados por el Ayuntamiento de que se hubiera iniciado el procedimiento de adjudicación del contrato de obras para la ejecución del proyecto señalado, a través del perfil del contratante difundido en la página electrónica municipal, habíamos conocido que en 2010 se había aprobado un nuevo proyecto referido al citado equipamiento deportivo público y se había iniciado el procedimiento dirigido a la selección del contratista y a la adjudicación del contrato de obras. Ahora bien, de la misma información contenida en aquella página se desprendía una paralización del citado procedimiento desde el mes de junio de 2011. Partiendo de esta presunta paralización y de la obligación de que se procediera a la construcción del equipamiento deportivo público a la que antes se ha hecho referencia, en opinión de esta institución cabían dos opciones dirigidas ambas a que la ejecución de este tuviera lugar lo antes posible: la primera de ellas implicaba reanudar el procedimiento paralizado y proceder a la adjudicación del contrato de obras correspondiente al proyecto aprobado en 2010; la segunda suponía considerar la sustitución del proyecto anterior por otro distinto o la modificación del mismo, lo cual debía ir precedido de la renuncia de la celebración del contrato correspondiente al proyecto aprobado, justificando las razones de interés público que podrían amparar esta decisión en los términos previstos en el art. 139 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Considerando la argumentación jurídica que ha sido resumida, nos dirigimos al Ayuntamiento de León en los siguientes términos:

“En relación con el equipamiento deportivo público cuya construcción fue considerada prioritaria en el Convenio Urbanístico celebrado con fecha 6 de mayo de 2004 entre el Excmo. Ayuntamiento de León y la entidad Caja España de Inversiones, Caja de Ahorros y Monte de Piedad para la ordenación del ámbito correspondiente al Sector de Suelo Urbanizable delimitado ULD 22-07, adoptar las siguientes medidas:

Primero.- Con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los vecinos del barrio de Puente Castro y la cohesión social del mismo, así como de asegurar la participación



de la comunidad en las plusvalías que ha generado la actividad urbanística y el cumplimiento del principio de equidistribución de beneficios y cargas, garantizar que, en el plazo de tiempo más breve posible, se construya el citado equipamiento, empleando para ello la contribución de un millón seiscientos cincuenta mil euros (1.650.000 €) a la que se comprometió la entidad financiera citada.

Segundo.- Con la finalidad indicada y previa valoración de las características que debe reunir aquel equipamiento para satisfacer las necesidades de la comunidad, bien reanudar el procedimiento de adjudicación del contrato de obras cuyo proyecto fue aprobado con fecha 28 de diciembre de 2010, bien renunciar a la celebración del mismo previa justificación de las razones de interés público que aconsejan la ampliación de aquel proyecto, en el marco de las disponibilidades presupuestarias municipales. En este último caso, una vez modificado el proyecto iniciar un nuevo procedimiento de adjudicación”.

En la fecha de cierre de este Informe aún no habíamos recibido la respuesta municipal a nuestra resolución a pesar de que la misma ya había sido requerida en dos ocasiones.

1.3. Intervención en el uso del suelo

La tercera de las fases del proceso urbanizador se encuentra integrada por los instrumentos de intervención administrativa en el uso del suelo y en la edificación. A esta intervención administrativa se dedica el título IV de la LUCyL, donde se regulan la concesión de las licencias urbanísticas (capítulo I); el fomento de la edificación, conservación y rehabilitación de inmuebles (capítulo II); y, en fin, los procedimientos de protección de la legalidad urbanística (capítulo III). Un año más, esta modalidad de intervención de las administraciones públicas es la que, en mayor número de ocasiones, ha conducido a los ciudadanos a plantear sus controversias en materia urbanística. En concreto, han sido 60 las quejas presentadas en relación con este tipo singular de actividad administrativa (con todo, 22 menos que en 2011). Para exponer el contenido de las actuaciones más relevantes respecto a la intervención en el uso del suelo, sistematizaremos las mismas en función de la división tradicionalmente realizada por la normativa urbanística e incorporada, como se ha señalado, a la LUCyL.

1.3.1. Licencias urbanísticas

La licencia urbanística es el mecanismo jurídico a través del cual los ayuntamientos realizan un control preventivo de los actos de uso del suelo, verificando su conformidad o disconformidad con la normativa aplicable. Como en años anteriores, las quejas presentadas por los ciudadanos en relación con el otorgamiento o denegación de licencias ha exigido que se haya llevado a cabo un examen de esta materia, tanto desde una perspectiva formal (regularidad del procedimiento a través del cual se adopta la decisión municipal autorizatoria o denegatoria correspondiente), como material (conformidad de la resolución administrativa final con el contenido de las normas urbanísticas aplicables en cada caso).

Desde un punto de vista formal, dos de las irregularidades que, de forma más frecuente, han dado lugar en los últimos años a la formulación de resoluciones dirigidas a la Administración municipal son el incumplimiento de la obligación de tramitar y resolver de forma expresa las solicitudes de autorizaciones urbanísticas presentadas; y la omisión



en el procedimiento de concesión de licencias de los informes de los servicios jurídicos y técnicos municipales.

En relación con la primera de ellas, si bien en 2012 no se ha adoptado ninguna resolución en la que, de forma específica y única, nos hayamos ocupado de esta concreta irregularidad formal, sí cabe citar aquí la contestación recibida a una resolución formulada al Ayuntamiento de Peque (Zamora) en 2011 sobre esta cuestión (expediente **20091757**), a la que se hizo referencia en el Informe correspondiente a ese año. En concreto, este Ayuntamiento nos ha puesto de manifiesto en 2012 la aceptación de aquella resolución, materializada en la finalización expresa del expediente de concesión de licencia de obras que había motivado la presentación de aquella queja.

Sin embargo, al igual que en años anteriores, la irregularidad formal que se ha constatado de forma más frecuente ha sido la omisión en el procedimiento de concesión de licencias urbanísticas de alguno de los informes exigidos en los arts. 99.1 b) LUCyL y 293.5 RUCyL. A esta cuestión concreta nos hemos referido en las resoluciones adoptadas en los expedientes **20111499**, **20111532** y **20111799**.

En la primera de las quejas señaladas, su autor manifestaba su disconformidad con unas obras que habían sido ejecutadas en el término municipal de Piedrahíta (Ávila). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos al Ayuntamiento afectado en solicitud de información relacionada con la problemática planteada. Del informe remitido por la Entidad local se desprendía, entre otros extremos, que las obras controvertidas habían sido autorizadas mediante la concesión de la correspondiente licencia urbanística, si bien su otorgamiento no había ido precedido de la emisión del correspondiente informe jurídico por parte de los servicios municipales.

Al respecto, procedía comenzar señalando que la falta de un informe jurídico en el expediente no supone la nulidad radical del acto final por ausencia total y absoluta del procedimiento, sino que constituye una irregularidad formal que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 63.2 LRJPAC, únicamente determina la anulabilidad del acto cuando tenga como efecto impedir que el mismo alcance su fin o genere indefensión a los interesados (por todas, STS, de 21 de junio de 2001 y STSJCyL de 6 de noviembre de 2009). Por tanto, para determinar si, en cada supuesto concreto, la ausencia de informe jurídico previo comporta su anulabilidad, es preciso analizar si esta ausencia formal impide a aquella alcanzar su fin o ha dado lugar a la indefensión de los interesados. Pues bien, en el supuesto concreto planteado en la queja, la ausencia del informe jurídico preceptivo podía haber determinado la anulabilidad de la licencia, puesto que aquella omisión formal había sustraído al órgano municipal competente elementos de juicio para garantizar la corrección jurídica de la decisión final adoptada, dando lugar a que aquella pudiera no alcanzar su fin en el sentido dispuesto en el precitado art. 63.2 LRJPAC. Sin embargo, el principio general de conservación de los actos administrativos impone la obligación de acudir a la convalidación de los actos administrativos anulables, cuando sea posible, subsanando los vicios de que adolezcan, de conformidad con lo previsto en el art. 67 LRJPAC. En el caso de la licencia en cuestión esta convalidación se podía producir, si procedía, previa emisión del informe jurídico de los servicios municipales que había sido omitido. No correspondía determinar en nuestra resolución cuál debía ser el contenido completo de este informe jurídico; no obstante, el mismo debía pronunciarse acerca de una de las cuestiones que había sido planteada por un propietario colindante, como era la relativa a la existencia



de una servidumbre de luces y vistas. En este sentido, se apuntó que, para ello, debía considerarse la interpretación jurisprudencial de la cláusula “salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros” con la que se otorgan las licencias urbanísticas, así como su aplicación a un caso como el que había dado lugar a la queja (entre otras, STS de 11 de diciembre de 2000 y de 21 de octubre de 2008).

En atención a los argumentos apuntados y en cuanto a la omisión del informe jurídico señalada, nos dirigimos al Ayuntamiento de Piedrahíta en los siguientes términos:

“Primero.- Instar a los servicios jurídicos municipales la emisión de un informe en relación con las obras ejecutadas en el inmueble ubicado en (...), perteneciente al término municipal de Piedrahíta (Ávila), con el fin de que, en su caso, pueda ser convalidado el Decreto de la Alcaldía, de fecha 24 de marzo de 2010, por el que se otorgó a (...) la licencia urbanística correspondiente (...).”

El Ayuntamiento destinatario de esta resolución respondió al punto transcrito de la misma manifestando su aceptación y adjuntándonos una copia del informe jurídico cuya emisión había sido recomendada por esta institución. Comunicada la respuesta municipal al ciudadano, se procedió al archivo del expediente, si bien con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe se ha procedido, a instancia de aquel, a la apertura de una nueva queja relativa a las mismas obras.

En los otros dos expedientes antes citados (**20111532** y **20111799**), con base en una fundamentación jurídica análoga a la expuesta en términos generales, también se formularon las correspondientes resoluciones a los ayuntamientos afectados. En la fecha de cierre de este Informe, ambas resoluciones se encontraban aún pendientes de ser contestadas por aquellos.

De otro aspecto formal relativo a los procedimientos de concesión de licencias, como es el de la competencia para su resolución, nos ocupamos en la queja **20112081**, donde su autor nos planteaba la posible concurrencia de irregularidades en el expediente administrativo tramitado en relación con unas obras ejecutadas en el término municipal de Muelas de los Caballeros (Zamora). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la cuestión controvertida planteada a la Entidad local correspondiente. Del contenido del informe remitido por esta se desprende la existencia de dos irregularidades en el expediente en cuestión: ausencia de emisión de informe jurídico en el procedimiento tramitado para el otorgamiento de la licencia de obras; e identidad entre promotor y concedente de la misma.

Respecto a la primera cuestión, se pusieron de manifiesto al Ayuntamiento los argumentos jurídicos antes resumidos acerca de las consecuencias jurídicas de esta omisión formal. Por su parte, en cuanto a la concesión de la licencia por la misma persona que la había solicitado, se indicó que resultaba indudable que el Alcalde debió haberse abstenido de resolver la solicitud de licencia presentada. En efecto, era evidente que concurría aquí el primero de los motivos de abstención contemplados en el art. 28.2 LRJPAC (“tener interés personal en el asunto de que se trate”), y que aquel debió ser sustituido por el Teniente de Alcalde en la resolución concreta de la solicitud presentada, sin que fuera necesario para ello la existencia de una delegación previa, de acuerdo con lo previsto en el art. 47.2 ROF. Así se había señalado expresamente en la STSJCyL de 8 de febrero de 1997 (confirmada después por la STS de 26 de diciembre de 2001), a través de la cual se había resuelto



un supuesto donde concurría la misma circunstancia (identidad entre el solicitante de la licencia y el Alcalde llamado, en principio, a otorgar o denegar la misma).

En cuanto a las consecuencias jurídicas que, para la eficacia de la licencia que había sido otorgada, tenía el hecho de que hubiera sido concedida por quien debió haberse abstenido de adoptar tal decisión, cabían dudas acerca de si el incumplimiento del deber de abstención determina la invalidez de los acuerdos adoptados con independencia de la legalidad material de los mismos, cuando aquel incumplimiento tiene lugar en el ámbito de la Administración local. Así, las diferencias entre los arts. 28.3 LRJPAC y 76 LRBL, ha motivado la existencia de sentencias contradictorias al respecto para el ámbito de las entidades locales. A favor de que el incumplimiento del deber de abstención en el ámbito local solo implica la invalidez del acto cuando el mismo sea ilegal objetivamente, se podía citar la STS de 4 de mayo de 1990; en un sentido contrario, sin embargo, se había pronunciado la STS de 27 de enero de 2000. En todo caso, debía ser el informe jurídico que se había omitido y que, por tanto, debía emitirse el que se pronunciase, en primer lugar, acerca de las consecuencias jurídicas de la infracción del deber de abstención en el que había incurrido el Alcalde.

Para finalizar, nos referimos también a la posible exigencia de responsabilidad administrativa derivada del incumplimiento del deber de abstención que vinculaba al Alcalde. En este sentido y dado que los cargos electivos locales no están sujetos a responsabilidad disciplinaria, la única posibilidad de actuar la ofrece el art. 78.4 LRBL (responsabilidad administrativa de los miembros de las corporaciones locales por incumplimiento de sus obligaciones), pudiendo el Reglamento Orgánico de cada Administración local incorporar alguna previsión al respecto.

Con base en la fundamentación jurídica señalada, nos dirigimos al Ayuntamiento de Muelas de los Caballeros en los siguientes términos:

“Primero.- Instar a los servicios jurídicos municipales (o, en su defecto, solicitar a los de la Diputación de Zamora) la emisión de un informe en relación con las obras ejecutadas en el inmueble ubicado (...), con el fin de que, en su caso, pueda ser convalidada la Resolución de fecha 17 de febrero de 2009, por la que se otorgó la licencia urbanística correspondiente. El precitado informe debe pronunciarse acerca de las consecuencias jurídicas del incumplimiento del deber de abstención que vinculaba en este supuesto a la autoridad concedente de la licencia.

Segundo.- Con carácter general, cuando, en su caso, se proceda a la elaboración y aprobación del Reglamento Orgánico de ese Ayuntamiento de Muelas de los Caballeros, incluir en el mismo un precepto que permita exigir responsabilidad administrativa a los miembros de la Corporación por infracción del deber de abstención”.

Como respuesta a nuestra resolución, la Entidad local destinataria de la misma nos puso de manifiesto que no consideraba oportuno aceptarla, negando que la licencia en cuestión hubiera sido otorgada por el Alcalde. A la vista de esta respuesta, se comunicó el archivo del expediente al autor de la queja y a la Administración afectada, señalando a esta última que la resolución formulada se había fundamentado en el hecho de que en el pie de firma de la licencia controvertida se había indicado que la concedía “El Alcalde”, identificado con su nombre y apellidos.



En otras ocasiones, la adopción de una postura en relación con el otorgamiento o la denegación de una licencia urbanística ha exigido pronunciarse acerca de los aspectos materiales de la actuación municipal, analizando si procedía, de conformidad con la normativa aplicable, autorizar las obras controvertidas o no, y, en su caso, recomendando la adopción de las medidas pertinentes para garantizar que el acto administrativo final no vulnerase la normativa urbanística.

Así, un aspecto material como es el relativo a la relación existente entre la concesión de licencias de obras y la defensa de los bienes públicos, fue tratado en la resolución adoptada en el expediente **20120300**. En esta queja, su autor mostraba su oposición a la paralización de la ejecución de unas obras en el término municipal de Castro de Fuentidueña (Segovia) que habían sido autorizadas a través de la correspondiente licencia urbanística, debido a que el Ayuntamiento había considerado que una parte de las mismas se estaba llevando a cabo en terrenos de titularidad municipal. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento afectado, quien, a pesar de haber sido requerido para ello, no aportó títulos jurídicos, documentos o cualquier otra evidencia, que acreditase la titularidad municipal de la superficie de terreno controvertida que se encontraba en el origen de la queja.

Considerando lo anterior, se debía poner de manifiesto que el art. 98.2 LUCyL establece que las licencias urbanísticas se otorgarán dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, salvo que afecten al dominio público o suelos patrimoniales, añadiendo su apartado 3 que, en particular, los ayuntamientos, en ejercicio de su potestad de defensa de los bienes públicos, deben denegar las licencias urbanísticas cuyo otorgamiento produzca la ocupación ilegal del dominio público (en el mismo sentido, art. 291.4 y 5 RUCyL). De acuerdo con la interpretación jurisprudencial de ambos preceptos (entre otras STSJCyL de 21 de febrero de 2003), con motivo de la resolución de solicitudes de licencia la defensa del dominio público solo puede tener lugar cuando tal defensa es indudable, sin que quepa utilizar la licencia para resolver un problema de propiedad.

En atención a la fundamentación jurídica expuesta y al hecho de que las obras que se estaban ejecutando se encontraban amparadas por la correspondiente licencia, se formuló una resolución al Ayuntamiento citado en los siguientes términos:

“Que por parte de esa Corporación y, a la vista de la interpretación jurisprudencial del art. 98 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, se revise el requerimiento de fecha 12 de agosto de 2004 (n.º de salida 78) procediendo a dejar sin efecto el mismo en el supuesto de que no resulte acreditada la titularidad municipal del terreno a que se refiere”.

De la respuesta a esta resolución obtenida del Ayuntamiento se desprendía que no se consideraba oportuno aceptar la recomendación realizada, lo cual una vez comunicado al autor de la queja dio lugar al archivo del expediente.

Otro aspecto material que ha sido objeto de análisis ha sido el relativo al otorgamiento de licencias urbanísticas para la ejecución de obras en suelo rústico. Esta cuestión fue la planteada en el expediente **20121037**, en el que su autor denunciaba unas presuntas irregularidades urbanísticas cometidas en una parcela del término municipal de Cármenes (León). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en petición de información relativa a la problemática planteada al Ayuntamiento afectado y a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. A la vista de los informes proporcionados por ambas Administraciones se podía



concluir que las obras que habían dado lugar a la queja se habían llevado a cabo en una parcela clasificada como suelo rústico con protección natural, estando incluida además dentro de los espacios de la Red Natura 2000. Tales obras habían consistido, esencialmente, en la construcción de una caseta de 12 m²; levantamiento de un muro de cerramiento y de muros interiores; desmonte de una parte del terreno con un zócalo de piedra y formación de peldaños; y, en fin, ubicación de una mesa y unos bancos. Más allá de la entidad de tales obras (que no era grande), las mismas implicaban una actividad “edificatoria”, aunque poco relevante. La ejecución de una parte de aquellas obras (en concreto, la construcción edificada de 12 m²), se encontraba autorizada por una licencia urbanística que había sido otorgada por el Ayuntamiento de Cármenes.

A la vista de los datos señalados, procedía comenzar indicando que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 23.2 y 25 LUCyL, y 64.2 RUCyL, así como en las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Ámbito Provincial de León, las obras que habían dado lugar a la queja constituían un uso prohibido, o, cuando menos, sujeto a autorización de uso excepcional en suelo rústico. En consecuencia, debían identificarse las medidas de protección de la legalidad a adoptar frente a las citadas obras. En este sentido, aun cuando tales obras habían sido autorizadas por el Ayuntamiento, el título jurídico contenido en la licencia otorgada adolecía de vicios formales y materiales que, una vez declarados a través del procedimiento de revisión correspondiente, debían afectar a su eficacia. Así, en primer lugar, la licencia había sido otorgada prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, concurriendo, por tanto, en la resolución administrativa correspondiente la causa de nulidad prevista en el art. 62.1 e) de la LRJPAC. De hecho, en el expediente únicamente constaba la petición de la licencia y el acto de concesión de la misma. La calificación de la licencia en cuestión como acto administrativo nulo de pleno derecho conllevaba que la revisión del mismo debía realizarse a través del procedimiento de revisión de oficio regulado en el art. 102 de la LRJPAC.

Sin perjuicio de lo anterior, desde un punto de vista material se podía afirmar que, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 119.2 LUCyL y 361.5 RUCyL existía el deber del Ayuntamiento de proceder a la revisión de la licencia urbanística, puesto que, considerando lo expuesto anteriormente sobre la vulneración de la normativa urbanística con la ejecución de las obras controvertidas, el contenido de aquella constituía, en principio, una infracción grave o muy grave. Esta infracción grave o muy grave a la que se refiere el precepto era la tipificada en el art. 115. 1 b) 3.º, en relación con el inciso final de la letra a) del mismo precepto. Por su parte, la revisión de oficio, configurada en la LUCyL como una medida más de protección de la legalidad urbanística, se configura como un mandato imperativo dirigido al Ayuntamiento correspondiente en todos aquellos casos en los que se compruebe la realización de obras constitutiva de una infracción grave o muy grave (entre otras, STSJCyL de 23 de junio de 2004, de 12 de junio de 2006 y de 23 de diciembre de 2008).

Una vez tramitado el procedimiento de revisión de oficio y declarada la nulidad de la licencia otorgada, debían adoptarse las medidas precisas para la eliminación de las consecuencias materiales de su concesión. En concreto, en cuanto a la protección de la legalidad urbanística, aquella declaración de nulidad tendría, de conformidad con lo dispuesto en el art. 361.5 RUCyL en relación con el art. 341 de la misma norma, los siguientes efectos: reintegración del orden urbanístico alterado a su estado anterior, con demolición de las obras indebidamente ejecutadas; inicio del procedimiento sancionador frente a las personas responsables; y, en su caso, determinación de la indemnización



debida por los daños y perjuicios causados. En el momento en el cual se llevase a cabo la restauración de la legalidad señalada, debían incluirse también dentro de la misma, no solo las obras autorizadas a través de la licencia otorgada en su día, sino también las que habían sido ejecutadas sin encontrarse amparadas por esta.

Por su parte, la Administración autonómica, en el marco de su intervención respecto a los usos en suelo rústico y de sus relaciones interadministrativas con la Administración local, debía reiterar, a través del Servicio Territorial de Fomento de León, su requerimiento al Ayuntamiento de Cármenes para que adoptase las medidas de protección de la legalidad urbanística pertinentes y, en concreto, la revisión de oficio de la licencia otorgada en su día. En el caso de que este requerimiento fuera desatendido, en el ejercicio de la acción pública contemplada en el artículo 150 LUCyL, se podía impugnar la denegación de esta revisión ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La conformidad de esta última actuación con la normativa aplicable y con la distribución de competencias en la materia fue expresamente avalada por la STSJCYL de 31 de mayo de 2006.

Con base en la fundamentación jurídica expuesta, se formuló una resolución al Ayuntamiento de Cármenes en los siguientes términos:

«Con la finalidad de garantizar la protección de la legalidad urbanística en la parcela (...), perteneciente a ese término municipal de Cármenes, clasificada como suelo rústico con protección natural, adoptar las siguientes medidas:

Primero.- De conformidad con lo dispuesto en los artículos 62.1 e) y 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 119.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, acordar el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la licencia otorgada con fecha 22 de junio de 2009 para la construcción de una "caseta de 12 m² de bloque armado gris y tejado de pizarra" en la parcela indicada.

Segundo.- Una vez declarada la nulidad de la licencia señalada, garantizar la restauración de la legalidad urbanística vulnerada, con demolición de las obras indebidamente ejecutadas, incluyendo dentro de estas últimas no solo las autorizadas en aquella licencia, sino también las llevadas a cabo en la misma parcela al margen de la autorización municipal, e iniciar el correspondiente procedimiento sancionador, asegurando la adecuada aplicación del principio de proporcionalidad en el marco del mismo».

En atención a los mismos hechos y fundamentos jurídicos expuestos, también nos dirigimos a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente a través de una resolución con el siguiente tenor literal:

«En el ejercicio de la habilitación para intervenir frente a actos prohibidos o no autorizados en suelo rústico y respecto a las obras llevadas a cabo en la parcela (...), perteneciente al término municipal de Cármenes (León), clasificada como suelo rústico con protección natural, adoptar las siguientes medidas:

Primero.- Requerir al Ayuntamiento de Cármenes para que proceda a iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la licencia otorgada con fecha 22 de junio de 2009 para la construcción de una "caseta de 12 m² de bloque armado gris y tejado de pizarra" en aquella parcela. En el supuesto de que este requerimiento no sea



atendido, impugnar la negativa municipal ante el órgano competente de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Segundo.- Verificar que, una vez anulada la licencia, en vía administrativa o judicial, se procede a la debida restauración de la legalidad urbanística con demolición de las obras indebidamente ejecutadas, incluyendo dentro de estas últimas no solo las autorizadas en aquella licencia, sino también las llevadas a cabo en la misma parcela al margen de la autorización municipal, así como al inicio del correspondiente procedimiento sancionador, volviendo a requerir a aquel Ayuntamiento para ello si fuera necesario».

En la fecha de cierre del presente Informe se había recibido la respuesta a la resolución dirigida a la Administración autonómica, quien nos había comunicado la aceptación de la misma. Sin embargo, el expediente no había sido archivado, puesto que continuaba pendiente la recepción de la respuesta del Ayuntamiento de Cármenes.

A diferencia de lo ocurrido en las quejas anteriores, en los expedientes **20111682** y **20120868**, tras la admisión a trámite de aquellas y una vez obtenida la información requerida en cada caso, se llegó a la conclusión de que la actuación municipal relacionada con el otorgamiento o denegación de una licencia de obras no había sido irregular. En el primer caso, se consideró que la denegación de la licencia urbanística que había motivado la queja había sido correcta jurídicamente, puesto que las obras proyectadas no se ajustaban a la normativa aplicable; en el segundo, se entendió que la licencia urbanística otorgada que había dado lugar a la presentación de la queja respondía también a una correcta aplicación de la normativa urbanística.

1.3.2. Fomento de la edificación, conservación y rehabilitación

Los propietarios de bienes inmuebles tienen la obligación de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad, debiendo, si fuera necesario, llevar a cabo los trabajos precisos para conservar o reponer aquellas condiciones. En todo caso, corresponde a las administraciones públicas velar por la observancia de este deber mediante la utilización, fundamentalmente, de dos mecanismos jurídicos contemplados en la normativa urbanística: la orden de ejecución y la declaración de ruina. En relación con esta concreta actuación de la Administración urbanística, se han presentado 7 quejas en 2012, a las cuales se debe añadir una actuación de oficio (**20120444**), cuyo objeto fue el estado de conservación de un inmueble ubicado en la ciudad de León. Al contenido de esta actuación se ha hecho referencia en la parte de este Informe dedicada a las intervenciones de oficio.

Comenzando con el análisis de las actuaciones más relevantes llevadas a cabo en esta materia a instancia de los ciudadanos, procede comenzar señalando que se han formulado dos resoluciones en las que se ha manifestado a la Administración municipal competente su obligación de conocer el estado de conservación de un determinado inmueble, a través del ejercicio de sus funciones de inspección urbanística, como paso previo necesario para la determinación del mecanismo que, en su caso, debía utilizarse para garantizar el cumplimiento del deber de conservación que correspondía al titular del inmueble en cuestión. Estas resoluciones se formularon en los expedientes **20111113** y **20111683**.

En la primera de las quejas señaladas, el ciudadano se había dirigido a esta institución denunciando el deficiente estado de conservación de un inmueble localizado en el término



municipal de Miranda de Ebro (Burgos). De los informes remitidos por este Ayuntamiento en atención a nuestras peticiones de información, se desprendía que, si bien el inmueble en cuestión había sido objeto de mejora a través de la ejecución parcial de su vallado, persistían aspectos que incidían en su deficiente estado de conservación, tales como desprendimientos del revoco de la fachada, la falta de mantenimiento general de la finca y el vallado precario que había sido realizado.

Considerando estos datos, se recordó que el deficiente estado de conservación de un inmueble podía revelar un incumplimiento por sus titulares del deber urbanístico de su adecuada conservación, impuesto en los arts 8.1 b) LUCyL) y 19.1 RUCyL. Corresponde al Ayuntamiento en cuyo término municipal se encuentre el inmueble de que se trate, en el ejercicio de su competencia de inspección urbanística [arts. 111.1 a) LUCyL, y 335.1 a), y 337 a 340 RUCyL], determinar su situación, comprensiva de las circunstancias relativas a la seguridad, la salubridad y el ornato público del mismo, emitiéndose para ello el correspondiente informe técnico. En su caso, una vez constatada la incompatibilidad entre la situación del inmueble en cuestión y su conservación en las condiciones mínimas exigibles, se debe requerir al titular o titulares correspondientes para que procedan a la ejecución de las obras que sean necesarias, y, en el supuesto de que esta actuación no se llevase a cabo voluntariamente, procedería el inicio del procedimiento dirigido a dictar una orden de ejecución para la realización de las acciones necesarias para conservar el inmueble controvertido en las condiciones derivadas del cumplimiento de los deberes urbanísticos que deben ser observados por todo propietario (arts. 106 LUCyL, y 319 RUCyL).

Lo anterior trasladado al inmueble identificado en la queja presentada y a la vista de las circunstancias concurrentes, hacía conveniente que se procediera a la emisión de un nuevo informe técnico cuyo objeto fuera determinar la efectiva ejecución por el titular de aquel de las actuaciones precisas para poner fin al estado de abandono en el que, tal y como se había constatado, se encontraba el inmueble en 2010.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se dirigió una resolución al Ayuntamiento de Miranda de Ebro en los siguientes términos:

“Ordenar a los servicios técnicos municipales la emisión de un nuevo informe en el que se constate el estado general de conservación del inmueble localizado en (...), de esa localidad de Miranda de Ebro, con especial referencia al hecho de si se han ejecutado las actuaciones de revoco de la fachada que han sido anunciadas por su titular y al mantenimiento de la parte exterior de aquel.

A la vista del contenido del precitado informe, iniciar, si fuera necesario, un procedimiento dirigido a dictar una orden de ejecución para que se proceda a la reparación de las deficiencias que fueran constatadas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 106 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y 319 a 322 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo”.

Como respuesta a esta resolución, el Ayuntamiento nos trasladó un informe emitido por los servicios técnicos municipales, de cuyo contenido se desprendía la aceptación de aquella. Una vez comunicado el contenido del informe técnico señalado al autor de la queja, se procedió al archivo del expediente.

Con una fundamentación análoga a la expuesta, se formuló también una resolución al Ayuntamiento de Navalilla (Ávila) en la queja **20111683**. En esta última resolución se añadió,



contestando al informe remitido por la Entidad local citada, que la Administración municipal tenía obligación de actuar, aun cuando no fuera presentada correctamente una solicitud de inicio del procedimiento de declaración de ruina del inmueble en cuestión. En la fecha de cierre de este Informe no habíamos recibido la contestación a esta última resolución.

Como se ha indicado con anterioridad, constatado el deficiente estado de conservación de un inmueble por los servicios de las entidades locales, uno de los mecanismos jurídicos de los que disponen estas para garantizar la ejecución de las obras precisas de reparación de las deficiencias observadas es la orden de ejecución. Dos han sido las resoluciones dirigidas a la Administración local acerca de este concreto instrumento jurídico.

La primera de ellas se formuló en la queja **20112002**, donde el ciudadano denunciaba la ausencia de cumplimiento de dos requerimientos realizados por el Ayuntamiento de Palacios de la Sierra (Burgos) para que se procediera a pintar la fachada norte de una vivienda ubicada en esa localidad. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a esta cuestión controvertida a la Entidad local citada. A la vista de la información remitida por esta última, pudimos concluir que el estado de la fachada del inmueble referido en la queja revelaba un incumplimiento por su titular del deber urbanístico de conservar la misma en condiciones adecuadas de ornato público, impuesto en los arts 8.1 b) LUCyL y 19.1 RUCyL. Sin embargo, habían transcurrido más de dos años desde que se había presentado una primera denuncia acerca de esta cuestión, sin que se hubieran llevado a cabo las obras exigibles para cumplir con aquel deber.

En consecuencia, se consideró conveniente poner de manifiesto a la Administración municipal que el instrumento jurídico formal del que disponía para exigir la ejecución de las obras que fueran necesarias era la orden de ejecución. En efecto, procedía, por tanto, el inicio del procedimiento dirigido a dictar una orden de ejecución para la realización de las acciones necesarias para conservar el inmueble controvertido en las condiciones derivadas del debido cumplimiento de los deberes urbanísticos que han de ser observados por todo propietario (arts. 106 LUCyL, y 319 y siguientes del RUCyL).

Se había apuntado por el Ayuntamiento como posible obstáculo para actuar en el sentido indicado, la dificultad para identificar al propietario o propietarios del inmueble controvertido. No obstante, aquel obstáculo no era insalvable puesto que, en primer lugar, para la determinación de la titularidad del inmueble se podían aplicar las normas del procedimiento de expropiación forzosa (en esencia, art. 3 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa), de conformidad con las cuales se debe considerar propietario o titular a quien con tal carácter conste en el Registro de la Propiedad u otro registro que produzca presunción de titularidad, o, en su defecto, en los registros fiscales (como el catastral). Faltando esta forma de acreditación de la titularidad, se ha de considerar propietario a quien lo sea pública o notoriamente. Al respecto, se añadió que constituye una Jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo (entre otras, STS de 14 de julio de 1992, 7 de mayo de 1998 y 12 de noviembre de 2001) aquella según la cual la Administración no puede resolver cuestiones de propiedad, teniendo la posibilidad, en consecuencia, de partir de las situaciones de hecho y de las apariencias de titularidad existentes para el ejercicio de sus atribuciones en materia urbanística. Incluso en el supuesto de que no fuera posible determinar al destinatario de una orden de ejecución de acuerdo con los criterios anteriores, la propia LRJPAC contempla la publicación de anuncios como previsión específica para



aquellos supuestos en los cuales los interesados en un procedimiento administrativo no sean conocidos (art. 59.4).

En atención a la fundamentación jurídica señalada, dirigimos al Ayuntamiento afectado una resolución con el siguiente tenor literal:

“Si no se hubieran llevado a cabo aún en la fachada norte del inmueble que ha dado lugar a la presente queja las actuaciones necesarias para garantizar que la misma cumpla las condiciones de ornato público exigibles por la normativa urbanística aplicable, iniciar, previa petición de asistencia jurídica y técnica a la Diputación Provincial de Burgos si fuera necesario, el procedimiento administrativo dirigido a dictar una orden de ejecución con aquel fin, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 106 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y 319 y siguientes de su Reglamento.

Si no fuera posible identificar al propietario o propietarios del inmueble en cuestión, aquella orden de ejecución puede dirigirse a quien, aparentemente, sea su titular actual, pudiendo considerarse como tal, en principio, al que así figure en los datos catastrales”.

Como respuesta a nuestra resolución, el Ayuntamiento de Palacios de la Sierra nos indicó que se había procedido a pintar la fachada norte de la vivienda que había dado lugar a la queja, de conformidad con lo dispuesto en las NUM del término municipal, circunstancia que, una vez puesta de manifiesto al autor de la queja, motivó el archivo del expediente.

Por su parte, la disconformidad de un ciudadano con una orden de ejecución para el cerramiento de un solar cuya titularidad correspondía a una Entidad local menor, localizado en el término municipal de Urdiales del Páramo (León), condujo a aquel a presentar la queja **20112039**. El ciudadano fundamentaba su oposición en el hecho de que la finca cuyo cerramiento se ordenaba era rústica. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento afectado. A la vista del contenido de la información remitida por este, no pudimos constatar de forma concluyente que la parcela en cuestión no pudiera ser calificada como suelo urbano. En consecuencia, en relación con esta cuestión no se apreciaba una irregularidad en la actuación municipal.

Sin embargo, no constaba en la documentación proporcionada por la Administración municipal que el informe de los servicios jurídicos municipales exigido en el art. 321.1 RUCyL hubiera sido emitido. Además, tampoco obraba en nuestro poder ningún presupuesto estimado para las obras de cerramiento que se habían impuesto (art. 320 RUCyL). En relación con ambas cuestiones (ausencia de informe jurídico y de presupuesto estimado de las obras) se había señalado en la STSJCyL de 7 de septiembre de 2007 que estas omisiones formales causan una efectiva indefensión al destinatario de la orden de ejecución, determinando al amparo del art. 63.1 y 2 LRJPAC su anulabilidad y la necesaria retroacción del expediente para que se dé cumplimiento a lo establecido en los arts. 319 y siguientes del RUCyL.

Así mismo, también se analizó por parte de esta institución la Ordenanza municipal reguladora de la conservación de los cerramientos y bienes inmuebles y de la limpieza de solares al amparo de la cual se había adoptado la orden de ejecución controvertida, cuyo art. 9.1 se apartaba de lo señalado en el art. 321.1 RUCyL al no hacer referencia a la emisión del informe jurídico en el procedimiento dirigido a dictar una orden ejecución.



Con base en la fundamentación expresada, se formuló una resolución al Ayuntamiento indicado con el siguiente tenor literal:

“Que por parte de esa Corporación se revise el expediente de orden de ejecución para cerramiento de solar en (...) a fin de comprobar que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en los arts. 320 y 321.1 RUCyL (presupuesto estimado e informe técnico y jurídico), procediendo, en caso contrario, a revocar el Decreto n.º 74/2011.

Que se proceda a la modificación del art. 9.1 de la Ordenanza municipal reguladora de la conservación de los cerramientos y bienes inmuebles y de la limpieza de solares (BOP de León de 20 de septiembre de 2010) para adaptar su contenido a lo dispuesto en el art. 321.1 RUCyL”.

El Ayuntamiento destinatario de la resolución contestó a la misma señalando que, como consecuencia de su aceptación, se encontraba tramitando la revisión del expediente de orden de ejecución para el cerramiento del solar en cuestión, así como el de modificación de la Ordenanza municipal señalada. Comunicada la contestación de la Entidad local al autor de la queja, se acordó el archivo del expediente. Sin embargo, con posterioridad el ciudadano se volvió a dirigir a esta institución manifestando su oposición a las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento tras aceptar nuestra resolución, circunstancia que dio lugar a la apertura de un nuevo expediente (**20121786**). En la fecha de cierre del presente Informe, aún no se había recibido la información solicitada al Ayuntamiento en el marco de la tramitación de esta última queja.

Para finalizar este apartado dedicado al fomento de la conservación y rehabilitación, cabe resaltar que, en 5 quejas en las que los ciudadanos denunciaron el deficiente estado de conservación de diversos inmuebles, una vez admitidas las mismas a trámite y solicitada la información oportuna a los ayuntamientos correspondientes, no fue necesaria la adopción de una postura por parte de esta institución, bien porque se había procedido a la declaración de ruina o demolición de aquellos (**20111665**, **20111947**, **20112040** y **20120266**), bien porque se habían ejecutado las obras necesarias para preservar su adecuada conservación (**20122075**).

1.3.3. Protección de la legalidad urbanística

El ordenamiento jurídico atribuye a las administraciones públicas competentes la función de garantizar la observancia de la normativa urbanística mediante la actividad de protección de la legalidad, comprensiva de las siguientes actuaciones:

- a) inspección urbanística;
- b) adopción de medidas de protección y restauración de la legalidad; y, en fin,
- c) imposición de sanciones por infracciones urbanísticas.

Como sucedía en años anteriores, ha sido el ejercicio de las funciones indicadas, o la ausencia del mismo, el aspecto de la actividad urbanística que ha motivado que los ciudadanos plantearan sus quejas en un número mayor de ocasiones (60 quejas). Para exponer las intervenciones más relevantes llevadas a cabo en relación con las cuestiones que aludían a la protección de la legalidad urbanística, a continuación nos referiremos a los principales pronunciamientos adoptados a instancia de los ciudadanos.



Como en años anteriores, una de las resoluciones dirigidas a la Administración municipal en este ámbito ha sido la referida a la obligación de esta de tramitar y resolver expresamente las denuncias de irregularidades urbanísticas que reciba, ejerciendo, en primer lugar, sus competencias en materia de inspección urbanística. En estos supuestos se han puesto de manifiesto también las posibles consecuencias de una pasividad municipal ante las denuncias presentadas. A estos aspectos concretos se refirieron de forma específica las resoluciones formuladas en los expedientes **20111595** y **20120081**. Desarrollaremos a continuación el contenido de la adoptada en la segunda de las quejas citadas por ser ejemplificadora de la postura adoptada por esta institución en todos aquellos casos donde tiene lugar una pasividad municipal evidente ante la comisión de irregularidades urbanísticas.

En efecto, en la queja **20120081**, su autor denunciaba la ejecución de obras en un inmueble ubicado en el término municipal de Castropodame (León) sin ajustarse a las licencias previamente obtenidas. Admitida la queja a trámite y recibida la información correspondiente del Ayuntamiento afectado, se llegó a la conclusión de que, a pesar de las denuncias que habían sido presentadas, no se había llevado a cabo ninguna inspección por parte de la Entidad local con el objeto de constatar la veracidad de lo denunciado.

En consecuencia, se puso de manifiesto que, de conformidad con los arts. 111.1, 112.1 LUCyL, y 336.1 y 337 RUCyL, corresponden a los ayuntamientos las competencias de investigación y comprobación del cumplimiento de la legislación y el planeamiento urbanísticos; de adopción de medidas provisionales y definitivas de protección y, en su caso, de restauración de la legalidad urbanística; y, en fin, de incoación de expedientes sancionadores por infracción urbanística. Partiendo de la titularidad municipal de estas competencias, procedía determinar el régimen jurídico aplicable a las solicitudes de inicio de procedimientos de restauración de la legalidad presentadas por los ciudadanos, peticiones que, al fin y al cabo, lo que incorporan son solicitudes de incoación de oficio de un procedimiento. La LRJPAC no contiene el régimen jurídico de estas "solicitudes", si bien, doctrinal y jurisprudencialmente, se considera que se debe aplicar a las mismas su art. 42.1 en el sentido de que han de ser también resueltas expresamente. La resolución puede tener como contenido el archivo de la solicitud o la iniciación de oficio del procedimiento. Así se había entendido en la STSJCyL de 4 de noviembre de 2005. Se admitía, también, que el transcurso del plazo de tres meses (plazo general del art. 42.3 LRJPAC aplicable, en este caso, por analogía) sin que se resolviera expresamente la petición, suponía una declaración de voluntad de no incoar de oficio el correspondiente procedimiento.

Respecto a la ausencia de resolución de este tipo de solicitudes, debía tenerse en cuenta que la pasividad o inactividad de la Administración local ante las denuncias de infracciones urbanísticas puede generar una responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de los servicios urbanísticos. En este sentido, se pueden citar las STS de 22 de noviembre de 1989 y 27 de septiembre de 1991, y la STSJCyL de 14 de noviembre de 2003, donde se reconoce expresamente aquella posibilidad cuando concurren los requisitos establecidos en la normativa para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. Incluso se ha llegado a reconocer que aquella pasividad municipal puede generar un daño moral indemnizable, derivado de la impotencia y frustración del ciudadano denunciante frente a la inacción del Ayuntamiento de que se trate (Dictamen 202/11, de 4 de mayo de 2011, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid). Por su parte la STS de 21 de diciembre de 2001 se refirió también a esta cuestión y señaló que el cómputo de



los plazos para ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial en estos casos es de un año desde la prescripción de las correspondientes infracciones urbanísticas.

En atención a los argumentos expuestos, se formuló una resolución al Ayuntamiento de Castropodame en los siguientes términos:

“1.- Que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 111 y 112 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, se lleve a cabo una inspección de las obras ejecutadas en (...).

2.-Que, de acuerdo con lo que resulte de la citada visita de inspección, se resuelvan expresamente las solicitudes de incoación de los correspondientes expedientes de restauración de la legalidad urbanística contenidas en los escritos de fechas 2 de enero de 2012 y 20 de febrero de 2012 y se incoen, en su caso, los expedientes sancionadores que procedan.

3.-Que se tenga en cuenta que, en caso de inactividad o pasividad de la Administración ante las reclamaciones o denuncias de los particulares, podría incurrirse en responsabilidad patrimonial, exigible por los afectados hasta transcurrido un año desde la prescripción de las correspondientes infracciones urbanísticas”.

Como respuesta a nuestra resolución, el Ayuntamiento citado nos puso de manifiesto que se había realizado una inspección ocular del inmueble en cuestión y que se había emitido un informe técnico, a la vista del cual se iba a valorar si procedía o no la incoación de los procedimientos de protección de la legalidad pertinentes. Comunicada la contestación municipal al autor de la queja, se procedió al archivo del expediente.

También fue aceptada la resolución formulada en el expediente **20111595**, antes citado, en el cual se había recomendado al Ayuntamiento afectado que, con carácter general y ante la recepción de denuncias de infracciones urbanísticas, actuase de la forma antes expresada.

Ahora bien, en la mayoría de las quejas presentadas acerca de la presunta existencia de irregularidades urbanísticas, la postura final adoptada incorpora un pronunciamiento de carácter material relativo a la efectiva comisión de la infracción denunciada (siempre a la vista de la documentación obtenida) y a las medidas de protección de la legalidad urbanística que deban, en su caso, ser adoptadas por el Ayuntamiento correspondiente. En estos casos, procede diferenciar dos supuestos distintos que cuentan además con un régimen jurídico diferente para cada uno de ellos: obras ejecutadas sin haber obtenido previamente la correspondiente licencia urbanística; y obras que, a pesar de haberse iniciado al amparo de una autorización municipal, no se ajustan en su desarrollo al contenido de la misma.

En relación con las primeras, hasta en 11 expedientes, una vez obtenida la correspondiente información del Ayuntamiento afectado, se llegó a la conclusión de que las medidas de protección de la legalidad urbanística adoptadas no respondían a lo previsto en la normativa aplicable y se recomendó a la Entidad local correspondiente que iniciara y/o resolviera los procedimientos sancionador y de restauración de la legalidad urbanística vulnerada pertinentes. Así se actuó en las siguientes once quejas: **20100586**, **20111075**, **20111315**, **20111772**, **20112395**, **20120120**, **20120370**, **20120445**, **20120448**, **20120537**, **20120841**. A modo de ejemplo del contenido de nuestra actuación en estos casos, nos detendremos en la resolución adoptada en el expediente **20111075**, que presentaba como



circunstancia especial que la infracción urbanística denunciada había sido cometida en suelo rústico.

En esta queja el ciudadano ponía de manifiesto la ejecución de diversas construcciones en cinco parcelas localizadas en el término municipal de Santovenia de Pisuerga (Valladolid), clasificadas todas ellas como suelo rústico, sin que hubieran sido obtenidas previamente las preceptivas autorizaciones administrativas. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento, a la Administración autonómica, a la Diputación de Valladolid y a la Confederación Hidrográfica del Duero. A la vista de la información obtenida de las tres últimas administraciones citadas (el Ayuntamiento señalado no contestó a nuestra petición, a pesar de haber sido reiterada la misma hasta en tres ocasiones), se pudo concluir que se habían ejecutado diversas obras sin que se hubiera obtenido previamente la correspondiente autorización de uso excepcional en suelo rústico, no quedando acreditado si disponían o no de la también preceptiva licencia municipal. En cuanto a la fecha en la que habían sido ejecutadas las obras, la misma era desconocida; únicamente en relación con una vivienda edificada, la guardería fluvial de la Confederación Hidrográfica del Duero había indicado que tenía una antigüedad aproximada de 20 años, pero incluso en este caso no se podía descartar que en la parcela se hubieran ejecutado otras obras con posterioridad y, en concreto, en los últimos cuatro años.

Se trataba, en todo caso, de obras subsumibles dentro de los actos constructivos sujetos a licencia, de conformidad con lo dispuesto en los arts 97.1 LUCyL y 288 a) RUCyL). Estos actos constructivos, además, habían tenido lugar en suelo rústico, sin que se hubiera obtenido previamente la autorización de uso excepcional contemplada en los arts. 25 LUCyL, y 306 a 308 RUCyL. En consecuencia, procedía aplicar en relación con estas obras el régimen jurídico previsto para los actos concluidos sin licencia urbanística, contenido, esencialmente, en los arts. 114 LUCyL y 343 RUCyL. De acuerdo con estos preceptos, ante la ejecución de las obras que habían sido denunciadas sin la previa obtención de la preceptiva licencia y/o de la autorización de uso excepcional en suelo rústico, procedía, en primer lugar, el inicio de los correspondientes procedimientos sancionador y de restauración de la legalidad. Así mismo, en la resolución del procedimiento de restauración de la legalidad debía procederse, en el caso de que las obras no fueran legalizables, en la forma dispuesta en el apartado 3 del art. 343 RUCyL, disponiendo, si fuera necesario, la demolición de lo ejecutado y la reposición del inmueble en cuestión a su estado anterior.

Debía tenerse en cuenta, no obstante, que las medidas señaladas podrían ser adoptadas siempre y cuando no hubiera transcurrido el plazo de prescripción de la infracción presuntamente cometida (en principio, cuatro años desde la finalización de las obras), de conformidad con lo dispuesto en los arts. 114.2, 115 b) 3.º y 121.1 LUCyL. En este sentido, era posible que en una misma parcela coexistieran obras cuya finalización hubiera tenido lugar hacía más de cuatro años (respecto de las cuales no cabía otra actuación, desde el punto de vista urbanístico, que su sometimiento al régimen previsto para los usos del suelo declarados fuera de ordenación, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 351.4 RUCyL en relación con el art. 185 de la misma norma), con otras que se hubieran ejecutado con posterioridad, en relación con las cuales sí se podía reaccionar de la forma indicada por no haber transcurrido el plazo antes señalado desde su terminación. Estos extremos debían ser confirmados en la inspección que debía llevarse a cabo de las obras existentes en las cinco parcelas identificadas en las denuncias presentadas.



Considerando, entre otros, los argumentos jurídicos expuestos, y a pesar de que el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga no había respondido a nuestra petición de información, se procedió a formular una resolución a este en los siguientes términos:

“Primero.- A la vista de la denuncia registrada de entrada en ese Ayuntamiento con fecha 30 de abril de 2009, relativa a las obras ejecutadas en cinco parcelas de ese término municipal de Santovenia de Pisuerga, clasificadas como suelo rústico, sin haber obtenido previamente las autorizaciones urbanísticas preceptivas, adoptar, en el ejercicio de sus competencias en materia de protección de la legalidad urbanística, las siguientes medidas:

- Ordenar a los servicios técnicos municipales la realización de una inspección de las cinco parcelas en cuestión, con el fin de determinar la realidad de las obras ejecutadas en aquellas y la fecha aproximada en la que fueron finalizadas cada una de ellas.

- Cuando menos, en relación con las obras ejecutadas en las parcelas (...), acordar el inicio de los procedimientos sancionador y de restauración de la legalidad urbanística de conformidad con lo dispuesto en los artículos 114 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y 343 Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprobó su Reglamento de desarrollo, disponiendo, tras la tramitación del segundo de los procedimientos indicados y en el caso de que sea necesario, la demolición de lo ejecutado y la reposición del inmueble en cuestión a su estado anterior, siempre y cuando no haya transcurrido el plazo de prescripción de la infracción urbanística presuntamente comedida.

- Comunicar al autor de la denuncia antes señalada las actuaciones iniciadas por ese Ayuntamiento como consecuencia del resultado de la inspección recomendada.

Segundo.- Tomar en consideración debidamente que, en caso de inactividad o pasividad de la Administración municipal ante las reclamaciones o denuncias de los particulares referidas a la ejecución de obras presuntamente ilegales, aquella podría incurrir en responsabilidad patrimonial, exigible por los afectados hasta transcurrido un año desde la prescripción de las correspondientes infracciones urbanísticas.

Tercero.- Cumplir la obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones en los términos exigidos por los artículos 3.1 y 16 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, modificada por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre”.

Esta resolución también fue comunicada a los distintos organismos a los que se había solicitado información, antes citados.

El Ayuntamiento destinatario de la resolución contestó a la misma poniendo de manifiesto que, en términos generales, estaba de acuerdo con su contenido y que aquella iba a ser tenida en cuenta en las actuaciones que fuera procedente adoptar una vez valoradas las alegaciones, documentos aportados e informes emitidos en relación con las obras que habían motivado la queja. También manifestó que había procedido a pedir un informe al Servicio Territorial de Fomento de Valladolid con el fin de garantizar que todas las actuaciones que por parte del Ayuntamiento debieran de realizarse se llevaran a cabo dentro del marco legalmente establecido. Comunicado el resultado final del expediente a todos los organismos afectados y al autor de la queja, se procedió al archivo de aquel.

De las 10 resoluciones restantes, adoptadas en el marco de la tramitación de las quejas antes citadas, 8 de ellas también fueron aceptadas, si bien en dos casos



(**20111315** y **20111772**), su autor se dirigió nuevamente a esta institución con posterioridad a la aceptación de nuestra resolución a través de escritos que dieron lugar a la apertura de 2 nuevas quejas.

A diferencia de lo ocurrido en los casos anteriores, en el expediente **20112321**, admitida la queja a trámite y obtenida la información correspondiente, se constató que el Ayuntamiento de Melgar de Fernamental (Burgos), ante la ejecución de unas obras irregulares, había procedido a ejercer sus competencias en materia de protección de la legalidad urbanística respecto a aquellas de conformidad con lo previsto en la normativa aplicable. Una vez comunicada esta información al autor de la queja se procedió al archivo del expediente.

También constituye una irregularidad urbanística la ejecución de obras cuando, a pesar de llevarse a cabo al amparo de una licencia urbanística, el desarrollo de las mismas no se ajusta a lo previamente autorizado por el ayuntamiento correspondiente. En relación con la actuación de la Administración municipal ante este tipo de irregularidad, se han dirigido ocho resoluciones a otros tantos ayuntamientos de la Comunidad (**20100350**, **20110323**, **20111805**, **20111882**, **20112001**, **20112419**, **20112422**, y **20120722**).

Un ejemplo del contenido de la intervención en las quejas donde se plantea la vulneración de la legalidad urbanística señalada lo encontramos en la postura adoptada en el expediente **20120722**. En esta queja, el ciudadano denunciaba la ejecución de obras irregulares en un inmueble ubicado en la localidad de Toro (Zamora). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento afectado. Pues bien, de la información obtenida se desprendía que la Entidad local citada no había actuado en forma alguna frente a las obras realmente ejecutadas, las cuales parecían exceder en mucho de las realmente autorizadas. En efecto, en ninguno de los dos informes técnicos que habían sido emitidos se hacía constar que se hubiera constatado que las obras efectivamente ejecutadas eran las recogidas en la licencia que había sido otorgada.

En consecuencia, en primer lugar, procedía que el Ayuntamiento ordenase la realización de una inspección de las obras denunciadas, al objeto de constatar si las mismas respondían o no a lo autorizado mediante la licencia otorgada en su día. En el supuesto, de que, como resultado de esta inspección, se alcanzase la conclusión de que las obras llevadas a cabo excedían de aquellas para las que se había obtenido licencia urbanística, se debía determinar si las obras realmente ejecutadas eran conformes con la normativa urbanística aplicable y, en concreto, con lo previsto el Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico Artístico de Toro. A la vista del resultado de esta inspección, debían resolverse expresamente las solicitudes de inicio de procedimientos sancionador y restauración de la legalidad, procediendo la incoación de ambos en el supuesto de que las obras llevadas a cabo superasen las obras menores autorizadas en su día, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 114 LUCyL y 344 RUCyL, siempre y cuando no hubiera prescrito la infracción cometida. En caso contrario, procedía denegar expresamente y con base, precisamente, en lo constatado en aquella inspección, el inicio de los procedimientos de protección de la legalidad urbanística que había sido solicitado.

Atendiendo a la fundamentación expuesta de forma somera, nos dirigimos al Ayuntamiento de Toro en los siguientes términos:

“Primero.- En relación con las obras ejecutadas en el inmueble ubicado en (...), de esa localidad de Toro, adoptar las siguientes medidas:



- Ordenar a los servicios técnicos municipales la inspección de aquellas obras, con el fin de determinar de forma definitiva si las mismas responden a las autorizadas mediante la licencia concedida con fecha 26 de mayo de 2011 (expte. 162/11), así como, en su caso, si las obras ejecutadas sin ajustarse a aquella licencia son conformes o no con la normativa urbanística aplicable y, en concreto, con el Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico Artístico de Toro.

- En el supuesto de que a través de la inspección anterior se constatase la ejecución de obras no autorizadas en la licencia otorgada en su día, acordar la incoación de los correspondientes procedimientos sancionador y de restauración de la legalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 114 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y 344 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprobó su Reglamento de desarrollo, siempre y cuando no haya prescrito la infracción cometida.

- Resolver expresamente las solicitudes de inicio de procedimientos sancionador y de restauración de la legalidad urbanística presentadas por (...), informando a (...) del resultado de la inspección de las obras recomendada, así como de las actuaciones que se adopten a la vista de lo constatado en la misma (...)."

El Ayuntamiento destinatario de esta resolución contestó a la misma que, una vez recibida la resolución señalada, se ordenó a los servicios técnicos municipales la emisión de un informe, tal y como se había recomendado en el punto primero de aquella. Sin embargo, a la vista del citado informe no se estimó oportuno iniciar ningún procedimiento de protección de la legalidad urbanística en relación con las obras ejecutadas. Comunicada al ciudadano la respuesta municipal, se procedió al archivo de la queja.

Entre las resoluciones antes citadas, las formuladas en los expedientes **20100350** y **20112001** fueron aceptadas por los Ayuntamientos destinatarios de las mismas, mientras la adoptada en la queja **20112419** se encontraba pendiente de recepción en la fecha de cierre del presente Informe.

Por otra parte, no resulta extraño que exista relación entre la licencia de primera ocupación y la realización de obras sin ajustarse a la licencia previamente obtenida. No en vano en 4 de las resoluciones antes señaladas nos ocupamos de la citada vinculación (quejas **20110323**, **20111805**, **20111882** y **20112422**). En concreto, en el expediente **20112422**, el ciudadano denunciaba la ejecución de unas obras irregulares en un inmueble localizado en el término municipal de Villaralbo (Zamora). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento competente. Considerando el contenido de la información proporcionada por este, se alcanzó la conclusión de que la gran mayoría de las obras que habían dado lugar a la queja se encontraban amparadas, en cuanto a su ejecución, por una licencia urbanística otorgada en 2010, y, en cuanto a su uso, por la licencia de primera ocupación que había sido otorgada en 2011.

Considerando lo anterior, procedía comenzar señalando que, mediante la licencia de primera ocupación se debe comprobar que lo efectivamente ejecutado responde a lo autorizado (por todas, STS de 25 de noviembre de 1997), puesto que su finalidad es comprobar que se han respetado los términos y condiciones de la licencia de obras concedida (STS de 1 de febrero de 2006). En el supuesto planteado en la queja, una vez que había sido presentada la solicitud de licencia de primera ocupación, se había constatado



que existían ciertas diferencias entre las obras ejecutadas y las autorizadas. Sin embargo, el Ayuntamiento, en vez de requerir al promotor de las obras para que subsanara las deficiencias observadas, había optado por conceder la licencia, condicionando la misma al cumplimiento de las prescripciones técnicas enunciadas en el informe técnico previo que había sido emitido. Esta decisión municipal podía encontrar su amparo en la posibilidad de otorgar licencias subordinadas al cumplimiento de unas condiciones de acuerdo con lo mantenido por la Jurisprudencia sobre las licencias condicionadas (STS de 5 de abril de 1999 y de 23 de marzo de 2002). Así mismo, cabía apelar al principio de proporcionalidad como fundamento de un posible otorgamiento de la licencia de primera ocupación aun cuando la ejecución de las obras no hubiera respondido exactamente a la licencia inicialmente obtenida, argumentación esta que había sido utilizada en las STSJCyL de 20 de julio de 2001 y de 23 de junio de 2006. Ahora bien, resultaba evidente que las condiciones exigidas en la licencia de primera ocupación debían ser cumplidas y, de hecho, en el propio acto de otorgamiento de la licencia se había concedido un plazo de un mes para llevarlas a efecto.

Por otra parte, tanto la licencia de obras inicialmente otorgada como la licencia de primera ocupación, habían sido concedidas para la creación de un espacio bajo cubierta en el inmueble en cuestión cuyo destino era el de “almacén” o “desván”. Sin embargo, constaban algunos datos en los expedientes administrativos tramitados que apuntaban que el espacio creado se podía estar destinando a un uso residencial, motivo por el cual se debía llevar a cabo una inspección del inmueble. Si la misma confirmaba esta última circunstancia debía considerarse, a los efectos de la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística pertinentes, que el uso del suelo constituye una actividad continuada y que, por tanto, el plazo de prescripción de la infracción que, en su caso, se estaría cometiendo no empezaba a correr hasta que tal uso finalizase (STS de 15 de septiembre de 1989, y STSJCyL de 12 de marzo y 29 de abril de 2003).

En atención a los argumentos expuestos, se formuló una resolución al Ayuntamiento de Villaralbo en los siguientes términos:

«Primero.- En relación con las obras ejecutadas en el inmueble localizado en (...), adoptar las siguientes medidas:

- Ordenar a los servicios técnicos municipales la realización de una inspección del citado inmueble, con el objeto de determinar el cumplimiento de las condiciones impuestas en la licencia de primera ocupación otorgada mediante Decreto de la Alcaldía de fecha 10 de febrero de 2011 (referidas a la altura de la chimenea adosada a la fachada de acceso al bajo cubierta y al tratamiento de la medianera vista), así como el uso al que se está destinando el espacio bajo cubierta ampliado con aquellas obras.

- En el caso de que no se hayan cumplido las condiciones impuestas señaladas, requerir al titular de la licencia para que proceda a su cumplimiento de forma inmediata, poniendo de manifiesto al mismo que la inobservancia de aquellas podrá dar lugar a que quede sin efecto la licencia otorgada.

- En el supuesto de que el espacio bajo cubierta se encuentre destinado a un uso “vividero” o residencial, iniciar los correspondientes procedimientos sancionador y de restauración de la legalidad por este motivo. (...).»

En la fecha de cierre del presente Informe se encontraba pendiente de recepción la respuesta del Ayuntamiento a nuestra resolución.



Por su parte, el resto de resoluciones en las que se puso de manifiesto la vinculación existente entre la licencia de primera ocupación y la ejecución de obras sin ajustarse a la licencia previa, adoptadas en las 3 quejas antes señaladas (**20110323**, **20111805**, y **20111882**), también fueron aceptadas total o parcialmente por los ayuntamientos destinatarios de las mismas.

Para finalizar esta referencia a las resoluciones dirigidas a las entidades locales en aquellos supuestos en los que se constató la existencia, cuando menos, de indicios de que habían sido ejecutadas obras sin ajustarse a las licencias previamente obtenidas, cabe señalar que en 2012 hemos recibido la respuesta del Ayuntamiento de Arenas de San Pedro a la resolución formulada en la queja **20111548**, a la que hicimos referencia en el Informe correspondiente al año 2012. En su respuesta, aquella Entidad local nos ha manifestado que, si bien se había llevado a cabo la inspección de las obras recomendada por esta procuraduría, no se iban a adoptar el resto de medidas de protección de la legalidad urbanística indicadas en nuestra resolución.

Por último, a diferencia de lo ocurrido en todos los supuestos anteriores, en los expedientes **20112419**, **20120722**, **20120989** y **20121495**, tras llevar a cabo la investigación correspondiente y analizados los informes remitidos en cada caso, se llegó a la conclusión de que no se podía afirmar que las entidades locales afectadas hubieran ejercido de forma irregular sus competencias en materia de protección de la legalidad urbanística, bien porque no se constató la existencia del ilícito urbanístico denunciado por el ciudadano; bien porque aunque era real la infracción administrativa cometida, la reacción municipal había sido o estaba siendo la correcta. En todos estos casos, con carácter previo al archivo de las quejas, se comunicó a los autores de las mismas la información recibida y la fundamentación jurídica de la postura adoptada.

1.4. Información urbanística y participación social

Hasta aquí nos hemos referido a las actuaciones llevadas a cabo con el fin de tramitar y resolver las quejas presentadas por los ciudadanos cuyo objeto fue la actuación administrativa desarrollada en alguna de las tres fases del proceso urbanizador y edificatorio. Ahora, para finalizar la parte de este Informe dedicada a la actividad urbanística, nos detendremos en los conflictos planteados por los ciudadanos en relación con el acceso de estos a la información de la que dispone la Administración en este ámbito material. A los efectos de la LUCyL, la información urbanística (cuestión genérica a la que se encuentra dedicado su título VII) comprende toda información disponible por las administraciones públicas bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, relativa a los instrumentos de planeamiento y gestión urbanísticos y a la situación urbanística de los terrenos, así como a las actividades y medidas que pueden afectar a la misma (art. 141.3 de la LUCyL). No obstante, como en años anteriores, dentro de este apartado incluiremos aquellas quejas donde los ciudadanos se han dirigido a la Administración solicitando información, que aun cuando pudiera no ser calificada como urbanística en el sentido definido en la LUCyL, tiene por objeto procedimientos administrativos o documentación relacionada con la actividad urbanística.

Es destacable que en 2012 se haya producido un ascenso tanto en las quejas presentadas por los ciudadanos en torno a esta cuestión (10 quejas por 8 en 2011), como en las resoluciones dirigidas a la Administración al considerar que esta no proporcionaba la



información demandada por aquellos o lo hacía de una manera insuficiente o inadecuada. En concreto, hasta ocho han sido las ocasiones en las que se ha debido recomendar a la Entidad local competente en cada caso que proporcionara la información solicitada relativa a procedimientos administrativos de carácter urbanístico de conformidad con la normativa aplicable. Resulta evidente que acceder a tal información se configura como un paso previo necesario para facilitar al ciudadano los medios de reacción frente a una resolución administrativa con la que se encuentra disconforme, solicitando con posterioridad, si así lo estima oportuno, su revisión por la Administración autora de la misma a través del procedimiento que corresponda.

En 7 de los supuestos señalados, el acceso solicitado por los ciudadanos se refirió a las actuaciones administrativas a través de las cuales se había autorizado la ejecución de unas obras. En 6 de estos casos, tras el análisis de la información obtenida llegamos a la conclusión de que el solicitante de la información reunía o podía reunir la condición de interesado en el procedimiento de concesión de la licencia que, en principio, amparaba las obras controvertidas. Así ocurrió en las quejas **20110875**, **20111770**, **20120281**, **20120694**, **20121324** y **20121542** (en 3 de ellas, el autor de la queja y el Ayuntamiento cuya actuación se encontraba en el origen de los conflictos eran los mismos).

El contenido de las posturas adoptadas en todos estos casos se puede ejemplificar a través de lo actuado en el último de los expedientes indicados (**20121542**). En el mismo, su autor planteaba la ausencia de resolución expresa de una solicitud de información administrativa presentada en relación con un expediente de licencia de obras tramitado por el Ayuntamiento de Cedillo de la Torre (Segovia). A la vista de la información que nos proporcionó esta Entidad local atendiendo a nuestra petición, no constaba que se hubiera resuelto expresamente la solicitud de información referida en la queja, ni que se hubiera facilitado al solicitante el acceso a los documentos que se identificaban en su petición (integrantes del expediente administrativo tramitado con carácter previo a la concesión de la licencia para la ejecución de unas obras).

Pues bien, considerando lo anterior, se debía recordar al Ayuntamiento citado que el art. 37.1 LRJPAC reconoce el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud. Dicho derecho de acceso se complementa ("conllevará", en la terminología legal) con otro derecho, el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas (apartado 8 del art. 37 LRJPAC). Por tanto, una solicitud de acceso a información administrativa debe ser oportunamente resuelta por la Administración a la que se haya dirigido, tal y como resulta del contenido del art. 42.1 LRJPAC, siendo el plazo establecido para dictar y notificar aquella resolución expresa de tres meses (plazo general del art. 42.3 aplicable, en este caso, por defecto). Transcurrido el citado plazo se producen los efectos del silencio, positivo en el supuesto planteado en la queja puesto que se cumplían todas las exigencias establecidas en el art. 37 LRJPAC (la STS de 15 septiembre de 2004, solamente había considerado que el silencio es negativo en el supuesto de peticiones genéricas).

En consecuencia, en el supuesto concreto planteado en la queja citada la petición de información realizada debía ser atendida poniendo de manifiesto al solicitante la forma de acceder a los documentos identificados en su petición y de obtener una copia de los mismos.



La afirmación anterior se extendía también al proyecto básico y de ejecución incluido en aquella, sin que fuera preciso para ello la autorización del autor de aquel, existiendo diversos pronunciamientos judiciales al respecto (STSJ de Galicia de 28 de abril de 2005 y STSJ de Madrid de 9 de febrero de 2005). En este sentido, es cierto que el derecho de propiedad intelectual incluye los proyectos, planos, maquetas y diseños de obras arquitectónicas y de ingeniería [art. 10.1 f) del RDLeg 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual], así como que el art. 17 de dicho texto establece que corresponde al autor el ejercicio exclusivo de los derechos de explotación de su obra en cualquier forma y en especial, los derechos de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación, que no podrán ser realizados sin su autorización, salvo en los casos previstos en aquella Ley. Sin embargo, se debía precisar que el art. 31 bis 1. del citado texto legal, precepto añadido al Texto Refundido por la Ley 23/2006, de 27 de julio, dispone expresamente que no es necesaria autorización del autor cuando una obra se reproduzca, distribuya o comunique públicamente con fines de seguridad pública o para el correcto desarrollo de procedimientos administrativos, judiciales o parlamentarios.

Además, como hemos señalado con anterioridad, en este supuesto (como en los planteados en los otros 5 expedientes antes citados), el derecho a acceder a la información solicitada tenía mayor fundamento si cabía, puesto que se debía tener en cuenta también que el art. 31.1 de la LRJPAC considera como interesados a quienes, aunque no hayan iniciado un procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte, así como a aquellos otros cuyos intereses legítimos puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva. De conformidad con el citado precepto, el solicitante de información reunía la referida condición de interesado, como copropietario del inmueble donde se habían llevado a cabo las obras para las que se había solicitado licencia. Así lo había debido entender también el Ayuntamiento afectado al haberle notificado a aquel la resolución mediante la cual se había otorgado aquella licencia y al haberle reconocido, incluso, legitimación para impugnar la misma en vía administrativa.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, nos dirigimos al Ayuntamiento antes indicado recomendando al mismo lo siguiente:

“Resolver expresamente la solicitud de información administrativa presentada (...) en relación con el expediente de licencia de obras (...), estimando la misma y poniendo de manifiesto al solicitante, si aún no se hubiera hecho, la forma en la cual puede acceder al contenido de los documentos identificados en su escrito, así como obtener una copia de los mismos”.

Con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, el Ayuntamiento destinatario de la resolución nos puso de manifiesto que había estimado oportuno aceptarla, adjuntando a su contestación una copia de la resolución administrativa a través de la cual se había estimado la petición realizada por el ciudadano y se le había comunicado a este la forma en la cual podía ejercer su derecho de acceso al expediente administrativo.

Al igual que ocurrió en el expediente señalado, las resoluciones formuladas en las quejas **20111770** y **20121324** también fueron aceptadas por los ayuntamientos destinatarios de las mismas, siendo también el resultado de esta aceptación en ambos casos el reconocimiento del acceso cuya denegación o ausencia de resolución había conducido a los ciudadanos a acudir a esta procuraduría. Por el contrario, las resoluciones adoptadas



en las quejas **20110875**, **20120281** y **20120694**, todas ellas en relación con la actuación el Ayuntamiento de Fuentesauco (Zamora), no habían sido objeto de contestación en la fecha de cierre del presente Informe (respecto al primero de los expedientes señalados el Ayuntamiento indicado ya había sido incluido por este motivo en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras).

Por su parte, en el expediente **20120294** también se formuló una resolución al Ayuntamiento de Coscurita (Soria), en la que se recomendó a este que reconociera el derecho de un ciudadano a acceder a expedientes tramitados para la concesión de licencias de obras, sin que fuera necesario para ello que el solicitante tuviera la condición de interesado en tales procedimientos. En efecto, en esta queja el ciudadano hizo alusión a una presunta ausencia de contestación a una petición de información sobre las licencias urbanísticas otorgadas para las obras ejecutadas en un inmueble ubicado en aquel término municipal. A la vista de la información obtenida de aquella Entidad local, se podía concluir que no se había resuelto expresamente la solicitud de información formulada por el ciudadano.

En consecuencia, dado que la pretensión ejercitada a través de la solicitud presentada encontraba su amparo, al referirse a dos procedimientos finalizados (los tramitados para el otorgamiento de las licencias correspondientes), en el art. 37.1 y 8 LRJPAC, procedía recordar al Ayuntamiento afectado que, de conformidad con lo establecido en los arts. 42 LRJPAC y 231.1 ROF, le incumbía la obligación de resolver expresamente la petición de información realizada, concediendo el acceso solicitado y poniendo de manifiesto al ciudadano la forma en la cual podía ejercer este derecho, y ello con independencia de que este no reuniera ninguno de los requisitos previstos en el art. 31.1 LRJPAC para ser considerado interesado en aquellos procedimientos.

En consecuencia, se formuló una resolución al Ayuntamiento citado en los siguientes términos:

“Resolver expresamente la petición presentada por (...), registrada de entrada en ese Ayuntamiento de Coscurita con fecha 8 de noviembre de 2011, reconociendo a este, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, su derecho a acceder a los expedientes tramitados para la concesión de las licencias urbanísticas al amparo de las cuales se han ejecutado obras de carácter menor en los inmuebles localizados en (...), comprensivo también de la obtención de copias o certificados de los documentos integrantes de los mismos”.

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento destinatario de la misma, lo cual dio lugar al archivo del expediente. Sin embargo, una vez que el ciudadano accedió a los expedientes administrativos señalados, se volvió a dirigir a esta institución poniendo de manifiesto el carácter irregular de las obras llevadas a cabo, lo cual dio lugar a la apertura de un nuevo expediente (**20121552**), cuyo objeto no era ya el acceso a la información sino la propia actuación municipal en relación con tales obras. En la fecha de cierre del presente Informe nos encontrábamos pendientes de recibir la contestación municipal a una solicitud de ampliación de información que habíamos dirigido a la Administración municipal en el marco de la tramitación de esta nueva queja. La tramitación de estos expedientes evidencia el carácter instrumental pero necesario que el acceso a la información relativa a los procedimientos urbanísticos tiene para el ejercicio de derechos de los ciudadanos, tales como la denuncia de posibles irregularidades urbanísticas que pueda dar lugar, en su caso,



a la puesta en funcionamiento de los mecanismos de protección de la legalidad urbanística existentes.

Al acceso a otro tipo de procedimientos administrativos (en concreto, a los tramitados para la declaración de ruina de inmuebles) nos referimos en la resolución formulada en el expediente **20120773**. En esta queja su autor hizo alusión a la falta de respuesta a un escrito en el que un ciudadano había solicitado al Ayuntamiento de Arganza (León) información acerca de los expedientes de ruina tramitados en relación con inmuebles ubicados en una localidad del término municipal. El informe proporcionado por aquella Entidad local confirmó que la petición de información realizada por el ciudadano no había sido contestada expresamente.

A la vista de lo anterior, procedía recordar al Ayuntamiento citado que el art. 18.1 e) LBRL reconoce a los vecinos el derecho a ser informados, previa petición razonada, y a dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación con todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el art. 105 CE. Por su parte, los arts. 69.1 y 70.3 del mismo texto legal reconocen a los ciudadanos (y no solamente a los vecinos) el derecho a ser informados; en concreto, el art. 69.1 establece que las corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local; y el art. 70.3 dice que todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del art. 105 b) CE. También se refiere a los ciudadanos (y no a los vecinos) el art. 207 ROF, que reitera lo dispuesto en el art. 70.3 LBRL.

Por otro lado y en relación, más en concreto, con el derecho a la información urbanística, el art. 141.1 LUCyL señala que las Administraciones adoptarán las medidas necesarias para garantizar el acceso a la información urbanística a todas las personas, físicas y jurídicas, sin necesidad de que acrediten un interés determinado y con garantía de confidencialidad sobre su identidad. Únicamente el art. 423.3 RUCyL permite denegar el acceso a la información urbanística a quienes no tengan un interés directo en los siguientes casos: cuando la información urbanística solicitada afecte a expedientes sujetos a cualquier tipo de proceso judicial o a un procedimiento administrativo sancionador, a datos de carácter personal o proporcionados por terceros que no estén jurídicamente obligados a facilitarlo, o a documentos internos de las administraciones públicas o inconclusos; y cuando la solicitud de información urbanística sea manifiestamente abusiva o bien no sea posible determinar su objeto. Considerando que la petición de información cuya ausencia de resolución había dado lugar a la queja no se encontraba en ninguno de estos supuestos, se recomendó al Ayuntamiento afectado que proporcionara al ciudadano la información solicitada.

En consecuencia, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de Arganza en los siguientes términos:

“1.-Que, en respuesta a la solicitud contenida en el escrito registrado de entrada en ese Ayuntamiento con fecha 26 de marzo de 2012 y número 41, se proceda a dictar la correspondiente resolución (facilitando la información solicitada) y a notificar la misma al peticionario.

2.- Que en actuaciones sucesivas de esa Corporación se tenga en cuenta que los vecinos tienen derecho a ser informados, previa petición razonada, y a dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación



municipal, de acuerdo con lo previsto en el art. 105 de la Constitución (artículo 18.1 e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local).

3.-Que en actuaciones sucesivas de esa Corporación se tenga en cuenta, también, que las solicitudes de acceso a información deben ser resueltas expresamente (art. 42.1 de la Ley 30/92), que el plazo máximo para dictar y notificar la resolución es de tres meses (plazo general del art. 42.3 de la Ley 30/92 y aplicable por defecto) y que, salvo que se trate de peticiones genéricas, se entienden estimadas por silencio transcurridos tres meses desde la solicitud”.

El Ayuntamiento destinatario de esta resolución nos comunicó la aceptación de la misma, circunstancia que una vez comunicada al autor de la queja motivó el archivo del expediente.

En definitiva, en el año 2012 ha sido necesario recordar en ocho ocasiones a la Administración local su obligación de proporcionar la información solicitada por los ciudadanos en relación con procedimientos administrativos de carácter urbanístico en los términos establecidos en la normativa aplicable. La efectividad del reconocimiento de este derecho es un presupuesto necesario para el correcto ejercicio de la acción pública reconocida a todos los ciudadanos para exigir en el ámbito administrativo y judicial el cumplimiento de la normativa urbanística [arts. 4 f) del RDLeg 2/2008, de 20 de junio, y 150 LUCyL].

2. OBRAS PÚBLICAS

Como consideración general y por obvio que pueda parecer es necesario destacar que nos encontramos ante una de las materias más afectadas por las restricciones presupuestarias por parte de las distintas administraciones públicas y, en particular, por parte de la Junta de Castilla y León, siendo la Consejería de Fomento y Medio Ambiente una de las que más ha visto reducidos sus capítulos presupuestarios quinto y sexto, destinados a inversiones reales y transferencias de capital, éstas generalmente con ese mismo fin inversor. En particular, la contratación de obra pública nueva durante el ejercicio se ha visto reducida a mínimos, reservándose las partidas presupuestarias existentes a la ejecución de la obra ya iniciada y, especialmente, a la conservación y mantenimiento de la obra pública ya existente, sobre todo en materia de infraestructuras.

Esa política tiene lógico reflejo en las quejas presentadas en esta materia ante el Procurador del Común. Así, en el año 2012 se han presentado un total de 93 quejas en materia de Obras Públicas, cantidad que, si bien contrasta con las 25 presentadas en el año 2011 o las 35 presentadas en el año 2010, debemos de precisar que 68 se refieren a obras de mejora y conservación de una misma carretera, como veremos más adelante. De ellas, la cantidad de quejas referidas al procedimiento expropiatorio coincide con las del año 2011, ascendiendo a 7 quejas, 8 lo han sido por reclamación de daños derivados de la ejecución de obra pública y 76 se corresponden con quejas derivadas del estado de conservación y/o mantenimiento de carreteras (con la precisión indicada más arriba).

Siendo más concretos, las quejas sobre procedimientos expropiatorios en general, han dado paso a reclamaciones sobre el retraso en el pago del justiprecio o intereses derivados del mismo y las quejas sobre procedimientos de contratación de obra pública han dado paso a reclamaciones sobre la conservación y mantenimiento de la obra pública ya ejecutada.



2.1. Ejecución de obra pública

Como hemos advertido, una de las consecuencias de la crisis económica en la que estamos inmersos es la drástica reducción, por parte de las distintas administraciones, de la ejecución de obra pública. Pero además, no ha sido infrecuente el hecho de que algunas de las obras ya en ejecución se hayan visto paralizadas en pleno proceso por la “quiebra” económica de las empresas contratistas, situación que les ha conducido a procedimientos concursales o, incluso, al cese de la actividad en el peor de los supuestos. Tal es el caso del Palacio de Congresos de Zamora expediente **20120991** cuya paralización ha originado problemas de seguridad, salubridad e incomodidad a vecinos y usuarios de las vías públicas circundantes.

Los autores de la queja manifestaron que se había creado en el interior de la excavación sobre la que se iba a construir el Palacio de Congresos una balsa de agua estancada y en descomposición, lo que supone un foco constante de infección. Los pisos superiores se habían convertido en palomares, la valla exterior de las obras estaba dañada e invadía la calle y aceras con el consiguiente perjuicio para los viandantes. Así mismo, de la documentación obrante en el expediente se desprendía que los vecinos de las calles colindantes a la obra denunciaron la existencia de socavones y grietas en las mismas que podrían llegar a afectar a los edificios de viviendas.

Por ello, el Procurador del Común, previa la investigación oportuna, remitió resolución tanto a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente como al Ayuntamiento de Zamora, con el fin de que, sin perjuicio de la terminación o no de la obra, se adoptaran las medidas precisas para acondicionar el solar garantizando la seguridad y salubridad del mismo en los siguientes términos, respectivamente:

A la Consejería de Fomento y Medio Ambiente:

«I.- Que la Consejería de Fomento y Medio Ambiente proceda, con la mayor inmediatez posible, a adoptar las medidas técnicamente oportunas a fin de evitar deslizamientos del terreno y el posible colapso del mismo y del muro de contención en el solar donde radican las obras de ejecución, paralizadas, del Palacio de Congresos, Ferias y Exposiciones de Zamora así como a mantener, de forma periódica y frecuente, inspecciones al solar para comprobar el estado de seguridad y salubridad que presenta procediendo a su limpieza y/o reparación de los elementos de seguridad, talas como las vallas protectoras, dañados.

II.- Que la Consejería de Fomento y Medio Ambiente proceda, previos los trámites legales oportunos, a la contratación de las obras de consolidación de la estructura o cimentación completa hasta la cota “0” del Palacio de Congresos, Ferias y Exposiciones de Zamora a fin de que, previos los trámites legales oportunos, se proceda a la adjudicación de las mismas en el presente año 2012 de manera que dichas obras puedan estar concluidas en los primeros meses del año 2013».

Al Ayuntamiento de Zamora:

«Que, mientras no se culminen las obras de consolidación de la estructura hasta el nivel ó cota “0”, el Ayuntamiento de Zamora intensifique la vigilancia sobre el estado del solar donde permanecen paralizadas las obras de ejecución del Palacio de Congresos, Ferias y Exposiciones de Zamora, en todos aquellos aspectos que puedan repercutir en



el estado de las vías públicas que lo circundan y de edificios próximos y puedan poner en peligro la seguridad de los vehículos que por ellas transitan y sus ocupantes, de los viandantes y de los vecinos de los edificios situados en esas calles, adoptando, en su caso y en colaboración con la Administración autonómica, las medidas oportunas que garanticen las condiciones adecuadas de seguridad y salubridad, con especial atención a los posibles movimientos del terreno que puedan producirse en la excavación en temporadas de lluvia intensa».

La citada resolución fue aceptada por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, teniendo constancia esta defensoría de que lo solicitado en la misma se está ya ejecutando.

2.2. Expropiación forzosa

La drástica reducción de obra pública también ha tenido consecuencias, lógicamente, en la reducción de los procedimientos expropiatorios y, por ende, en las quejas derivadas de los mismos. Así, de las 7 quejas presentadas, 4 tienen como denominador común el retraso en el pago, bien del justiprecio, bien de los intereses derivados del mismo, bien de los “intereses de los intereses”. De ahí que tres de los expedientes **20120055, 20120664 y 20120981** deriven de otros originados por quejas que datan de años anteriores y en los que se reclama el pago del justiprecio ya determinado en su día y de los intereses devengados, tal y como hemos expuesto.

En relación a los retrasos, bien en el procedimiento para la determinación del justiprecio, bien en el procedimiento para el pago del mismo, esta defensoría ha manifestado que, teniendo en cuenta que el procedimiento expropiatorio debe de ser ejemplar en la búsqueda del equilibrio entre ejercicio de potestades públicas y el derecho constitucional a la propiedad privada, es muy importante que las indemnizaciones originadas por cualquier expropiación se abonen a los afectados en el menor periodo de tiempo posible y, en cualquier caso, respetando los plazos legalmente establecidos en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 -el art. 48.1 establece que el plazo será de seis meses desde la determinación del justiprecio-, plazo que no se viene respetando a la luz de las quejas formuladas.

Del mismo modo, el pago de intereses derivado del retraso en el pago del justiprecio también se dilata, en ocasiones, en exceso. En este sentido no caben dudas acerca de la obligación legal, cuyo devengo es automático, de pagar tales intereses de demora (entre otras, STS 21-06-2001). Esta obligación, asimismo, se mantiene bien si el justiprecio se ha fijado de mutuo acuerdo o bien si ha sido fijado por resolución administrativa, puesto que los intereses de demora referidos constituyen una garantía para el ciudadano por el retraso en recibir el justiprecio, con independencia del modo a través del cual se haya fijado el mismo. La más moderna Jurisprudencia configura los intereses de demora como una modalidad de responsabilidad patrimonial de la Administración (STS 10-01-2003), de ahí la exigencia de especial diligencia a ésta para su rápida determinación y abono.

En el mismo sentido nos debemos de pronunciar sobre los “intereses de los intereses de demora”. Con respecto a éstos, desde el año 1997, el Tribunal Supremo (entre otras, en sus Sentencias de 23 de mayo de 2000, 6 de octubre de 2001 y 9 de marzo de 2002) ha establecido la doctrina jurisprudencial al respecto. Según la misma, los intereses de demora en la tramitación y pago del justiprecio constituyen, una vez abonado éste, una deuda de cantidad líquida, que, de no pagarse, genera, conforme a lo dispuesto



por el art. 1101 del CC, una obligación de indemnizar daños y perjuicios si se hubiese incurrido en mora, cuya indemnización, al tratarse de una obligación dineraria, ha de consistir, salvo pacto en contrario, en el interés legal, de acuerdo con el art. 1108 del CC, y esa misma Jurisprudencia declara que se incurre en mora desde que el acreedor exige judicial o extrajudicialmente el abono de los intereses una vez satisfecho el justiprecio, según lo establecido por el art. 1100 del CC.

En relación al pago de intereses, debemos de manifestar que, desde un punto de vista jurídico, la Junta de Castilla y León no ha cuestionado la doctrina expuesta puesto que, de hecho, viene aceptando las resoluciones que aplican la misma si bien, como hemos dicho, se retrasa, en ocasiones de forma injustificable, en la determinación y pago de los mismos aplazando el pago *“al momento en que la disponibilidad del crédito lo permita”* (frase extraída del informe remitido por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en el expediente **20120664**).

Por último, debemos de manifestar que tres de las quejas presentadas fueron remitidas al Defensor del Pueblo al corresponder a expropiaciones acordadas por órganos de la Administración del Estado.

2.3. Reclamación de daños

En el año 2012, se han recibido ocho reclamaciones referidas a los daños causados por la ejecución de obras públicas. De ellas, 3 aludían a actuaciones lesivas ejecutadas por órganos dependientes de la Administración del Estado y fueron remitidas al Defensor del Pueblo, 2 se remitieron también al tratarse de presuntos daños causados como consecuencia de las obras realizadas en un proyecto de variante de carretera de titularidad estatal y otra fue archivada por considerarse extemporánea al referirse a hechos presuntamente lesivos de la Administración acaecidos en el año 2008, sin que mediase reclamación alguna por escrito hasta el año 2011.

Con relación a quejas o expedientes concretos, no es infrecuente que, más allá de la habitual controversia sobre la cuantificación de los daños, la discusión o disparidad de criterios radique en la propia realidad o determinación de los daños causados. Tal es el caso de la queja **20121211** en la cual, el autor de la misma denuncia los daños y perjuicios causados en la parte de finca rústica no expropiada como consecuencia de las obras de mejora en la confluencia de las carreteras CL-601 y CL-603 en el término municipal de Condado de Castilnovo (Segovia).

A modo de resumen, los presuntos daños consistirían en la inaccesibilidad de la maquinaria agrícola en la parte de la finca que quedó aislada, las inundaciones en la finca motivadas por la deficiente ejecución de las cunetas o la insuficiencia de éstas para encauzar el caudal de agua en momentos de máxima escorrentía y la incorrecta ubicación del nuevo acceso a la finca.

Por su parte, la Administración negó la existencia de los daños y defendió la correcta ejecución de las obras.

En este supuesto, extensible a casos similares, es decir, cuando existe contradicción e incompatibilidad entre las versiones del autor de la queja y de la Administración, esta defensoría debe de atender la presunción *iusuris tantum* de la que gozan los informes técnicos de la Administración -por aplicación analógica de los principios administrativos de legalidad y



veracidad- salvo que se demuestre lo contrario. Para ello habría que acudir a la elaboración de nuevos informes periciales de técnicos ajenos a la Administración que determinaran la situación real en la que ha quedado la finca tras las obras de la carretera y hacerlos valer por los cauces procesales oportunos ante los órganos jurisdiccionales competente puesto que no entra dentro del ámbito de las competencias del Procurador del Común la designación de peritos que lo determinen. Ello conduce necesariamente al cierre y archivo del expediente por no quedar acreditada la irregularidad de la Administración.

2.4. Conservación y mantenimiento

Tal y como hemos manifestado anteriormente, la drástica reducción de las partidas presupuestarias de las administraciones públicas de Castilla y León destinadas a la ejecución de obra pública contrasta con las partidas destinadas al mantenimiento y conservación de las obras ya ejecutadas y en servicio, las cuales, se han visto también reducidas pero en menor cuantía.

Ello se traduce en las quejas formuladas durante el año 2012, año en que adquieren especial protagonismo cuantitativo las quejas formuladas sobre las deficiencias de mantenimiento y estado de conservación, sobre todo, de las carreteras de la Comunidad Autónoma, con independencia de su titularidad autonómica o provincial. En este sentido, de las 7 quejas presentadas en el año 2011 se ha pasado a 76 quejas en el 2012, si bien es cierto que, de ellas, 68 se corresponden con una misma infraestructura, la carretera BU-825.

En primer lugar, como marco de la potestad reglada de la Administración autonómica en la materia, debemos referirnos al Plan Sectorial de Carreteras de Castilla y León 2008-2020, aprobado por Decreto 24/2009 de 26 de marzo, plan que establece el marco normativo en el que se enmarcan las actuaciones de la Junta de Castilla y León en materia de infraestructuras. El amplio horizonte temporal del mismo supone que la Administración autonómica goza de una importante discrecionalidad a la hora de acometer actuaciones y situar las mismas en el tiempo, hasta el año 2020. En la práctica, observamos que ello se traduce en que las actuaciones en carreteras de titularidad autonómica más importantes se suelen diferir a la parte final del periodo de vigencia del plan.

En segundo lugar, más allá de la comodidad que suponga para los usuarios disponer de carreteras en buen estado de conservación y mantenimiento, lo que más preocupa a esta defensoría es el índice de peligrosidad de las mismas. Obviamente, la peligrosidad deriva en un alto índice de siniestralidad y, por ello, dichas infraestructuras conculcan las garantías que, en materia de seguridad vial, deben de ofrecer todas las vías públicas. Precisamente por ello, al amparo de las facultades que nos confiere el art. 1.3 de la Ley reguladora de la Institución del Procurador del Común y la STC 12-7-1988 -que autorizan al Procurador del Común de Castilla y León para solicitar información a cualesquiera órganos administrativos con sede en el territorio de la Comunidad Autónoma- se ha considerado oportuno recabar información de las distintas Subdelegaciones del Gobierno en Castilla y León en relación con los problemas reflejados en los expedientes tramitados en esta materia y ello, en base a las funciones que la Guardia Civil de Tráfico tiene encomendadas por el vigente marco jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado -LO 2/1986 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y concordantes- en materia de vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas y en las urbanas no asignadas de forma expresa a policías locales o autonómicas. Los conocimientos, experiencia y capacidad



que la Guardia Civil de Tráfico tiene en materia de seguridad vial, unido a la profesionalidad y objetividad de los informes remitidos han sido determinantes a la hora de formular las correspondientes resoluciones.

Por todo, queremos hacer expreso el agradecimiento de esta procuraduría a la Guardia Civil de Tráfico y a las Subdelegaciones del Gobierno en la Comunidad por la inestimable colaboración prestada en esta materia.

Con respecto a las quejas presentadas que podamos considerar como más significativas nos referiremos al expediente **20120001** al se han acumulado 67 más correspondientes a otras tantas quejas con el mismo objeto. En la queja se denunciaba el deficiente estado de la carretera BU-825, de titularidad autonómica, que sirve de enlace entre la provincia de Burgos y la Comunidad Autónoma de La Rioja por la Sierra de la Demanda.

Según los autores de la queja, sus casi 30 kilómetros de longitud presentan múltiples deficiencias en el asfalto y carencias de señalización, circunstancia esta que la convierten en una carretera peligrosa y muy perjudicial para el tránsito de los vehículos, influyendo de forma muy negativa en el desarrollo de la comarca que atraviesa.

Tras el análisis de la información solicitada se llegó a las siguientes conclusiones: el firme está formado por aglomerado asfáltico en mal estado de conservación y mantenimiento, con una mala compactación. La uniformidad, rugosidad e impermeabilidad presenta un muy mal estado. La adherencia longitudinal y transversal es mala. La vía se encuentra parcheada, reparcheada y con numerosos baches en su totalidad. La señalización vertical es correcta. En cuanto a la señalización horizontal, se observan líneas blancas longitudinales retroreflectantes continuas y discontinuas de separación de carriles en muy mal estado. La siniestralidad es baja; entre 2010 y 2012 se instruyeron siete diligencias con un total de tres heridos leves, no interviniendo, en ninguno de los casos el estado, configuración o señalización de la vía como causa de los accidentes instruidos.

La peculiaridad de este expediente radica en que la Junta de Castilla y León se “obligó” a modernizar la carretera antes de que concluyese el año 2010 y ello porque el año 2005, esta Administración y el Gobierno de La Rioja suscribieron un “Convenio de Colaboración” para la planificación y ejecución de obras de carreteras de interés para ambas comunidades. Dicho convenio incluía, entre otras, la carretera BU-825 desde Salas de Los Infantes al límite con la Comunidad Autónoma de La Rioja por lo que respecta a Castilla y León y la carretera LR 113 hasta Cenicero, continuación de la anterior, en lo que respecta a La Rioja. El Convenio estableció un plazo máximo de 5 años para concluir las obras. En este sentido, debemos manifestar que, tal y como consta en la página web del Gobierno de La Rioja (www.larioja.org) las obras del tramo de esta Comunidad Autónoma fueron ejecutadas según lo convenido.

Valorando todo lo anterior se procedió a dirigir una resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, resolución cuya parte dispositiva trata de conjugar, como el resto de resoluciones de esta naturaleza, por un lado el derecho de los usuarios a circular con unas mínimas exigencias de seguridad por la misma y por otro lado las dificultades económicas y presupuestarias para acometer obras de modernización de gran calado de forma inmediata. Así, reproducimos textualmente, el contenido de la misma:

“1.- Que por parte de la Junta de Castilla y León se culmine con la mayor inmediatez posible el proyecto de obras de renovación del firme de la carretera autonómica BU-825



desde Salas de los Infantes hasta al límite con la Comunidad Autónoma de La Rioja de manera que, tras ello y también con la mayor celeridad posible, se realicen los trámites legales oportunos tendentes al inicio de la ejecución material de las obras.

2.- Que, en el caso de que el proyecto en fase de redacción no contemplase la ejecución de una nueva señalización horizontal, la Administración autonómica proceda a realizarla, una vez concluidas las labores de renovación del firme.

3.- Que, en el caso de que el proyecto en fase de redacción no contemple el ensanchamiento de la carretera en los tramos en los que la orografía del terreno lo permita y sea técnicamente adecuado, se proceda a ejecutar el ensanchamiento de la vía, siempre y cuando las disponibilidades presupuestarias lo permitan y ello no suponga una demora en la aprobación del proyecto. De lo contrario, el ensanchamiento quedaría diferido a las obras de modernización de la carretera previstas en el Plan Sectorial de Carreteras 2008-2020.

4.- Sin perjuicio de los puntos anteriores, que la Junta de Castilla y León establezca un calendario para la tramitación administrativa y posterior ejecución de las obras de modernización total de la carretera BU-825 desde Salas de los Infantes hasta el límite con la Comunidad Autónoma de La Rioja que posibilite que la conclusión de las obras se enmarque temporalmente dentro del citado Plan Sectorial de Carreteras 2008-2020”.

Dicha resolución fue parcialmente aceptada por la Administración autonómica.

En términos similares, en la queja que originó el expediente **20120549** se denunció la situación de deterioro de la carretera de titularidad autonómica CL-623, en la provincia de León, carretera que circunda parcialmente el embalse de Barrios de Luna. Según manifestó el autor de la queja, *“desde el año 2003 las únicas actuaciones que se han realizado en la carretera son el parchado y cambio de señalización. Hay badenes, no existen quitamiedos en algunos tramos y, en zonas sombrías, hay placas de hielo durante el invierno”.*

Debemos precisar que, además, dicha infraestructura supone un itinerario alternativo a la autopista de peaje AP-66 que une León con Asturias.

A la vista de los informes emitidos, se llegó a la conclusión de que se trata de una carretera cuyo trazado es sinuoso, con numerosas curvas, que la intensidad media diaria de tráfico es baja; 251 vehículos/día según la Guardia Civil de Tráfico, 177 vehículos/día según la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y que la siniestralidad es baja; 4 accidentes/año de media en los últimos 5 años según la Guardia Civil de Tráfico y 29 accidentes desde 2007 sin víctimas mortales ni heridos graves según la Junta de Castilla y León. Es importante destacar que ambas administraciones informantes coinciden en que, salvo una excepción, el estado de la vía no ha sido causa determinante de los accidentes. A la vista de lo anterior se formuló una resolución en los siguientes términos:

«1.- Que la Junta de Castilla y León proceda, con la mayor inmediatez posible y previos los trámites administrativos oportunos, a ejecutar las obras siguientes en el tramo comprendido entre el cruce con la carretera LE-973 y La Magdalena de la carretera CL-626:

- Reasfaltar los carriles de circulación con unas condiciones técnicas que garanticen la pervivencia del asfalto en buen estado hasta la ejecución de las definitivas obras de modernización.



- *Poner señales verticales de prohibición de adelantamiento y peligro por curva en todos los tramos curvos de visibilidad reducida donde no existan y cambiar la señalización horizontal de discontinua a continua en dichos tramos.*
- *Retirar todos los petriles de piedra que existen en las zonas de desnivel hacia el pantano y sustituirlos por vallas metálicas de protección adecuadas denominadas "biondas".*
- *Colocar vallas metálicas en los tramos peligrosos (curvas etc.) donde no hay petriles y anclar debidamente las existentes.*

2.- *Que la Junta de Castilla y León incluya, si no lo estuviere ya, la creación de arcenes a ambos lados de la vía cuando se ejecuten las obras de modernización contempladas en el Plan Regional Sectorial de Carreteras de Castilla y León 2008-2020».*

En este caso la resolución fue rechazada por la Administración autonómica.

Similar a las quejas anteriores y que, a fin de no ser reiterativos en la argumentación ya expuesta, citamos a los efectos de dejar constancia de la misma es la queja **20121123** por las deficiencias que presenta la carretera CV-22, de la que es titular la Diputación provincial de Salamanca, entre las localidades de Peñacaballera-El Cerro y Lagunilla, en el sur de la provincia de Salamanca.

Por último, por tratarse de una queja "atípica" nos referiremos al expediente **20121109** sobre las condiciones de un camino de tierra que da acceso a una urbanización de viviendas unifamiliares denominada "Los Costanes" próxima a Palencia. Ya en el informe del año 2011 se hace referencia a este camino si bien, en el mismo se alude a una queja presentada en el año 2010 y que trataba de resolver qué Administración era la titular del camino de acceso a la urbanización. Finalmente, aceptando la resolución emitida por esta institución, la Junta de Castilla y León asumió la titularidad al considerarse el camino una "vía de servicio" de la carretera CL-615.

Resuelta la controversia sobre la titularidad, en el presente expediente se analizó, en primer lugar, si el camino de tierra era adecuado para dar acceso a una urbanización o precisaba ser asfaltado como sostiene el autor de la queja y, en segundo lugar, si el estado de conservación del mismo era el adecuado o no.

A la primera cuestión responde la Orden de 16 de diciembre de 1997 por la que se regulan los accesos a las carreteras del Estado, las vías de servicio y la construcción de instalaciones de servicios que exige que las vías de servicio en las que se prevea que el tráfico predominante sea preferentemente agrícola deberán pavimentarse cuando por su proximidad a la carretera pudieran producirse emisiones de polvo. Pues bien, en el informe remitido por la Guardia Civil de Tráfico se señala que *"Entre el camino reseñado y la carretera CL-615 existe una distancia de unos 3 metros. Si los vehículos que circulan por esta vía lo hacen a una velocidad adecuada para las circunstancias de la vía (20 km/h, aproximadamente) no se producen emisiones de polvo que perjudiquen la visibilidad ni la seguridad vial en ambas vías de comunicación"*.

Sobre la segunda cuestión planteada -deficiente estado de conservación del camino-, el mismo informe indica que *"El camino de acceso a la urbanización denominada Los Costanes tiene un firme óptimo para la circulación de vehículos"*.

Hasta aquí hubiera estado justificado que esta defensoría cerrase el expediente por no apreciar irregularidad en la actuación de la Administración autonómica. Sin embargo,



incidiendo en la no apreciación de irregularidad, en sentido estricto, se optó por formular una sugerencia a la citada Administración en base a tres razones:

- Se trata del único acceso a una Urbanización, "Los Costanes", urbanización que inicialmente se urbanizó al margen de las normas legalmente establecidas pero que fue "legalizada" por Acuerdo de 15 de abril de 1994 de la Comisión Provincial de Urbanismo de Palencia, dependiente de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente la cual aprobó definitivamente la modificación de las Normas Subsidiarias de Husillos.

- La Dirección General de Carreteras dependiente de la misma Consejería no debe ni puede obviar que, al margen del posible tráfico agrícola, es el acceso de los viandantes y vehículos que entran y salen de la urbanización.

- Ya en el siglo XXI, resulta un tanto anacrónico que el único acceso a una urbanización de viviendas unifamiliares sea un camino de tierra.

Por lo anterior, se formuló la sugerencia que, literalmente, reproducimos:

"Que la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, en cuanto las disponibilidades presupuestarias lo permitan, proceda a pavimentar la vía de servicio que sirve de acceso a la Urbanización Los Costanes, sita en el término municipal de Husillos (Palencia) en el tramo comprendido entre la carretera CL-615 y la citada urbanización mediante un simple o doble, si procediera, tratamiento superficial o lechada bituminosa y demás condiciones que técnicamente se determinen".

La sugerencia, pese a no comprometer plazos concretos en su ejecución, no fue aceptada por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

3. VIVIENDA

Es una realidad palpable diariamente la forma radical en que la actual crisis económica y social está afectando al derecho constitucional de todos a una vivienda digna y adecuada. Ante esta situación, es inexcusable la obligación de los poderes públicos de comprometerse y emplearse con intensidad en orden a garantizar una protección eficaz del derecho a acceder a una vivienda, sin dejarse llevar por un modelo de comportamiento pasivo ante la vulneración de derechos sociales, amparado en la imposibilidad de llevar a cabo políticas activas debida a una presunta incapacidad de gasto de las administraciones públicas. Esta obligación tiene, desde un punto de vista jurídico, un triple fundamento: constitucional, estatutario y legal. En efecto, constitucionalmente este derecho se configura como un principio rector de la política social y económica (art. 47 CE); el Estatuto de Autonomía, por su parte, articula la acción pública dirigida a garantizar este derecho en torno a la generación de suelo, a la promoción de vivienda de protección pública, y a la especial atención a colectivos con singulares dificultades; y, en fin, a través de la deseada Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad, se han establecido las bases generales en orden a lograr su efectividad.

Cabe preguntarse cómo debe ser cumplida tal obligación en un entorno de profunda crisis económica como el actual, caracterizada, además, por una depresión intensa y mantenida del sector inmobiliario, una limitación muy relevante en el acceso al crédito, y, en fin, una situación de endeudamiento severo de las administraciones públicas. Aunque, evidentemente, dista mucho de ser fácil dar una respuesta a esta cuestión, se debe poner de manifiesto que, a pesar de las dificultades actuales, el acceso a la vivienda no debe



ser entendido como un privilegio, sino como un auténtico derecho cuya satisfacción debe guiar la actuación de los poderes públicos en este ámbito material. En consecuencia, la situación de crisis actual no ha de ser un impedimento para el desarrollo de políticas públicas centradas en favorecer el acceso a una vivienda a aquellos que más lo necesitan; más bien al contrario: ahora, más que nunca, esas políticas son necesarias. En este sentido, la necesidad de adoptar medidas de ajuste presupuestario por los poderes públicos en ningún caso puede ser una justificación absoluta para dismantelar políticas públicas dirigidas a promover la satisfacción de los derechos sociales (entre ellos, el derecho a una vivienda).

Por tanto, el desarrollo de medidas dirigidas a promover el derecho a la vivienda de los ciudadanos, en general, y de los más desfavorecidos, en particular, es irrenunciable y absolutamente necesario en el entorno actual. Sin duda, el diseño de estas políticas dirigidas a favorecer la efectividad de este derecho debe partir de un análisis riguroso de las llevadas a cabo en el pasado y de sus consecuencias, en muchos casos íntimamente vinculadas a las circunstancias de la crisis actual. A este respecto, es clarificador el Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, presentado el pasado 10 de agosto ante la Asamblea General de Naciones Unidas. En este Informe se concluye, con carácter general pero de forma perfectamente aplicable a España, que las políticas llevadas a cabo en los últimos años han discriminado a las familias de menores ingresos y han contribuido a aumentar la asequibilidad de la vivienda de los grupos de población con ingresos elevados o medios. En consecuencia, allí se propone un cambio de dirección en la actuación de los Estados fundamentado en un principio esencial en este ámbito como es aquel según el cual la vivienda no debe ser considerada por las instituciones públicas como un bien al que los ciudadanos acceden exclusivamente de acuerdo con la oferta y la demanda del mismo en el marco de un mercado libre. En otras palabras, la vivienda no es únicamente una mercancía patrimonial, sino que ha de entenderse como un bien cuya obtención constituye una necesidad básica de los ciudadanos, debiendo procurar los poderes públicos su satisfacción en un "Estado social" como el instituido en el art. 1 CE.

En un contexto económico y social como el que ahora existe en España y en Castilla y León, uno de los desafíos más relevantes a los que se deben enfrentar los poderes públicos es tratar de garantizar un adecuado nivel de protección y eficacia de los derechos sociales, entre los que se integra el derecho a acceder a una vivienda, con especial atención a aquellos grupos de personas que presentan una singular necesidad de protección. Sin ánimo exhaustivo, entre los datos generales que han de ser tenidos en cuenta en el momento de diseñar e implementar las políticas públicas en materia de vivienda se pueden citar los tres siguientes:

- Fuerte proceso de depreciación; así, entre 2007 y 2012 el precio de la vivienda nueva ha descendido un 33,5% en España, y un 30,9% en Castilla y León (datos proporcionados por la Sociedad de Tasación, Banco de España y Registradores de la Propiedad). Esta dinámica se ha continuado manteniendo e incluso se ha intensificado en 2012 (en el tercer trimestre de 2012, el precio de la vivienda ha descendido un 15,2 % en España y un 15,9% en Castilla y León, respecto al mismo trimestre del 2011, de acuerdo con la información suministrada por la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda). Con todo, para algunos este proceso no ha finalizado, considerando que en otros países donde también ha existido una burbuja inmobiliaria, como Estados Unidos o Irlanda, la rebaja de los precios ha llegado hasta el 50%.



- A pesar de una ligera reducción, existencia de un todavía muy relevante excedente de viviendas finalizadas y pendientes de venta (676.038 en España, y 40.620 en Castilla y León, a 31 de diciembre de 2012, según los datos proporcionados por el Ministerio de Fomento).

- Baja importancia cuantitativa del alquiler frente al régimen de tenencia en propiedad de viviendas (de acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida año 2012 del INE, el número de hogares donde se está pagando un alquiler es el 12,1 % del total).

A los indicadores anteriores, procede añadir que nuestra Comunidad presenta unas perspectivas de decrecimiento demográfico que también influyen de forma significativa en el desarrollo del mercado inmobiliario (según las proyecciones de población a corto plazo 2012-2022 realizadas por la Dirección General de Presupuestos y Estadística, en ese período de tiempo la población de Castilla y León decrecerá en un 6,11 %, mientras que la de España lo hará en un 2,50 %).

En este contexto y en el ámbito estatal, entre las medidas más destacables, como ya señalamos en relación con el urbanismo, se encuentran las adoptadas para reformar el sistema financiero. Especial mención cabe realizar aquí a la creación y puesta en funcionamiento de Sareb (el denominado “banco malo”), regulada por la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito. No obstante, no debemos olvidar las medidas dirigidas a reforzar la protección de los deudores hipotecarios frente al riesgo de desahucio, primero incluidas en el RDL 6/2012, de 9 de marzo, y después completadas con lo dispuesto en el RDL 27/2012, de 15 de noviembre (con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, se estaban tramitando en las Cortes Generales otras iniciativas en relación con esta materia). A través de la disposición adicional única del último RDL citado se ha procedido a la constitución de un fondo social de viviendas destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario. La finalidad de este fondo es movilizar un amplio parque de viviendas, propiedad de las entidades de crédito, en beneficio de aquellas familias que solo pueden acceder a una vivienda en caso de que las rentas se ajusten a la escasez de sus ingresos. Con todo, se puede concluir que las medidas de carácter fiscal a las que hicimos referencia en la introducción a esta parte del Informe correspondiente al año 2011 (deducción por inversión habitual en IRPF y tipo impositivo del IVA aplicable a las entregas de viviendas), adoptadas con la finalidad de reactivar el mercado inmobiliario y de reducir el “stock” de viviendas, parecen haber tenido un efecto, cuando menos, limitado.

Por otra parte, aún no ha sido aprobado el nuevo Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, que debe sustituir al Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado por RD 2066/2008, de 12 de diciembre, norma nuclear de la política estatal de vivienda. Los objetivos declarados del nuevo Plan parecen ser el impulso de la rehabilitación, renovación y regeneración urbanas, y el fomento decidido del alquiler. Sin embargo, lo que sí se ha procedido a aprobar a través del RDL 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad, es la supresión de las ayudas de subsidiación de préstamos contenidas en el Plan 2009-2012 (art. 35 del citado RDL), previsión esta que, como se verá más adelante, ha dado lugar tanto a la presentación de quejas por los ciudadanos como al inicio de una actuación de oficio.

Por su parte, en Castilla y León, después de la entrada en vigor de la necesaria Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda, continúa sin aprobarse ningún desarrollo



reglamentario de la misma. Sí se han aprobado, sin embargo, tres proyectos de Decretos que desarrollan algunas de las previsiones de aquella Ley: Decreto por el que se regula el programa de fomento del alquiler (Decreto que, pese a no haber sido aprobado, sí ha tenido, curiosamente, sus efectos, como tendremos ocasión de señalar al referirnos a las quejas presentadas en relación con la extinción de contratos de arrendamiento celebrados en el marco de Revival); Decreto por el que se facilita la amortización anticipada y el acceso en propiedad a los titulares de las viviendas de protección pública de promoción directa; y Decreto por el que se regula el Registro Público de Demandantes de Viviendas de Protección Pública y los procedimientos de selección de adquirentes y arrendatarios de viviendas de protección pública (a algún aspecto concreto de este proyecto nos hemos referido a través de una resolución adoptada en una actuación de oficio, cuyo contenido ha sido expuesto en la parte correspondiente de este Informe).

Tampoco se ha procedido en el pasado año 2012 ni a sustituir, ni a modificar parcialmente, el Decreto 52/2012, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009. Parece lógico que los cambios en el citado Plan o la sustitución integral del mismo se encuentren subordinados a su necesaria coordinación con la planificación estatal, pendiente, como hemos señalado, de aprobación. A pesar de la necesidad de adaptar la planificación autonómica en materia de vivienda a la coyuntura actual y a la novedosa presencia de una Ley de la Comunidad reguladora del derecho a la vivienda, no es menos cierto que su compatibilidad y coherencia con las medidas estatales se erige en un presupuesto ineludible de su eficacia. Continuando con las ausencias, también es llamativa, y así se ha puesto de manifiesto por varios ciudadanos ante esta procuraduría, la falta de convocatoria de ayudas para el alquiler y para la adquisición de "vivienda joven", ayudas cuyas últimas convocatorias tuvieron lugar en 2010.

Con todo, además de las medidas fiscales introducidas en la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras (deducción de carácter temporal en la tarifa autonómica del IRPF por adquisición de vivienda de nueva construcción para residencia habitual aplicable durante cinco años; establecimiento de una deducción para obras de adecuación a la inspección técnica de construcciones; y, en fin, creación de una deducción para obras de reparación y mejora en vivienda habitual), una de las novedades más destacables en este ámbito es la puesta en marcha por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de un Servicio Integral de Apoyo a las Familias en Riesgo de Desahucio, cuya creación y funcionamiento está siendo objeto de estudio a través de una actuación de oficio a la que se ha hecho referencia en la parte de este Informe relativa a este tipo de intervenciones.

En el Informe del año 2011 atribuíamos a la celebración de dos procesos electorales el motivo de una cierta paralización en nuestra Comunidad de la adopción de medidas, especialmente de carácter normativo, en este ámbito. En 2012, ya sin presencia de elecciones en ningún nivel territorial y sin perjuicio de que se encuentren en marcha diversos procesos normativos, la falta de culminación de alguno de ellos, añadido a la ausencia de convocatorias de nuevas ayudas económicas y al agotamiento del crédito presupuestario correspondiente a algunas de las subvenciones que se venían reconociendo en el marco del Plan estatal, genera una situación en la Comunidad poco compatible con la obligación de adoptar políticas públicas activas en orden a mejorar la satisfacción del derecho de todos a una vivienda digna y adecuada, a la que antes nos hemos referido.



Con carácter previo al estudio de las actuaciones llevadas a cabo en 2012 en relación con las actuaciones públicas dirigidas a procurar la satisfacción de este derecho, deseamos manifestar la preocupación que todos los comisionados parlamentarios venimos mostrando ante la necesidad de que, en un contexto como el que ha sido descrito con anterioridad, se lleve a cabo una protección eficaz del derecho constitucional a la vivienda, considerando los efectos que la crisis económica está teniendo para amplios sectores de la ciudadanía. Esta preocupación que se ha manifestado a lo largo de los años, ha dado lugar a la celebración de unas Jornadas que tuvieron lugar en Asturias en el mes de diciembre, y cuyo resultado se plasmó en unas conclusiones y en unas propuestas dirigidas a los poderes públicos en relación con la protección de este derecho. Muchas de estas propuestas tienen su plasmación en las actuaciones que, tanto a instancia de los ciudadanos como de oficio, se encuentra llevando a cabo esta institución.

Adentrándonos en el análisis de las quejas presentadas por los ciudadanos en 2012 en relación con las actuaciones públicas dirigidas a favorecer el acceso de aquellos a una vivienda digna y adecuada, lo primero que debemos poner de manifiesto, en cuanto a su número, es que pese a haberse reducido el mismo (de 150 en 2011 hemos pasado a 64 en 2012), lo cierto es que cuantitativamente el dato revela un regreso al volumen de quejas presentadas en años anteriores en esta materia (así, en 2010 se habían presentado 58 quejas, es decir, seis menos que en 2012). En este sentido, ya habíamos puesto de manifiesto en nuestro Informe anterior que la causa de la elevación de las quejas presentadas en 2011 respecto a otros años se encontraba en la existencia de tres grandes grupos de quejas, referidos cada uno de ellos a un mismo asunto: retraso en la entrega de una promoción de 66 viviendas de protección pública en la localidad de Miranda de Ebro (Burgos); imposibilidad de 52 adquirentes de viviendas protegidas ubicadas en una localidad de la provincia de Salamanca, de acceder a unas ayudas a la "vivienda joven" previamente reconocidas; y supresión de la ayuda estatal directa a la entrada. Pues bien, en 2012 hemos dirigido una resolución a la Administración en relación con los dos primeros grupos de quejas señaladas (como informamos en 2011 el tercer grupo fue remitido al Defensor del Pueblo debido al origen estatal de la medida controvertida).

No obstante, sí se ha mantenido el elevado número de ciudadanos que han acudido a esta institución poniendo de manifiesto conflictos relativos al reconocimiento y abono de las ayudas y subvenciones en materia de vivienda en general, y en relación con el alquiler en particular (44 han sido las quejas presentadas en materia de ayudas, de las cuales 27 han correspondido a subvenciones dirigidas a fomentar el arrendamiento de viviendas). En cualquier caso, si en nuestro Informe anterior ya se destacaba que, en un gran número de supuestos, los ciudadanos habían solicitado la intervención de esta procuraduría respecto a asuntos relativos, directa o indirectamente, a la ausencia de disponibilidad presupuestaria para proceder a los abonos económicos ya reconocidos o al agotamiento de los fondos destinados a la adquisición, arrendamiento o rehabilitación de viviendas, esta tendencia no ha hecho sino intensificarse notablemente en 2012. Como señalamos con anterioridad, la cierta paralización de la Administración en este ámbito a la que antes se ha hecho referencia, se plasma aquí en los conflictos que nos trasladan los ciudadanos motivados por la ausencia o agotamiento de los recursos económicos destinados a fomentar el acceso a una vivienda digna.

Como en años anteriores, se mantiene el protagonismo de la Administración autonómica, a través de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en las actuaciones objeto de las



quejas presentadas por los ciudadanos, puesto que de las 64 quejas presentadas, en 48 de ellas existía una intervención de aquella.

En general, el contenido de las resoluciones adoptadas en 2012 refleja la vinculación existente entre las irregularidades de la Administración detectadas y los efectos de la crisis sobre las políticas públicas adoptadas en este sector. No en vano, destacan por encima de todas las resoluciones dirigidas a la Administración autonómica acerca de la tramitación y resolución de ayudas económicas dirigidas a fomentar el acceso y la rehabilitación de viviendas: hasta en 16 ocasiones hemos puesto de manifiesto la existencia de irregularidades en este ámbito y propuesto las medidas correctoras pertinentes; de ellas en 11 la actuación administrativa que motivaba la queja se encontraba relacionada con el arrendamiento de viviendas. Las problemáticas objeto del resto de resoluciones reiteran, en mayor o menor grado, las de años anteriores: 5 resoluciones se refirieron a la actuación de las administraciones públicas en orden a garantizar la adecuada conservación y la reparación de las deficiencias existentes en viviendas de protección pública; 2 se encontraban relacionadas con procesos de promoción de viviendas protegidas y con las consecuencias de las incidencias que tienen lugar en los mismos en los derechos de los adquirentes finales de aquellas; y, en fin, las cuestiones relativas al impago del precio de viviendas de promoción pública también han motivado la intervención de esta institución, dando lugar a la formulación de otras 2 resoluciones dirigidas a la Administración.

Respecto al grado de colaboración mantenido con esta institución por las administraciones, en especial por la autonómica, debemos reiterar nuestro reconocimiento al incremento de la diligencia con la que la Consejería competente en materia de vivienda viene atendiendo nuestras peticiones de información. Únicamente en 10 expedientes fue preciso reiterar la solicitud de información en dos ocasiones para que la misma fuera debidamente contestada.

Finalmente, procede señalar que, sin perjuicio de la tramitación y resolución de las quejas presentadas por los ciudadanos, se está tratando, a través de diversas actuaciones de oficio, de analizar la actuación de la Administración autonómica en torno a diversos aspectos generales que, a nuestro juicio, resultan determinantes a los efectos de configurar en la actualidad una política pública de vivienda orientada a satisfacer adecuadamente el derecho recogido en el art. 47 CE. El contenido de estas intervenciones de oficio, al que ya se ha hecho referencia, recoge algunas de las conclusiones alcanzadas en las Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo, y resulta coherente también con un gran número de las propuestas contenidas en el Informe de la Relatora Especial de la ONU antes citado. En todo caso, tales intervenciones se refieren a tres de los grandes ejes sobre los que, en nuestra opinión, deben pivotar en la actualidad las políticas públicas de vivienda: destino y utilización de las viviendas vacías; fomento del alquiler; y protección de los ciudadanos frente a los desahucios de sus viviendas habituales.

3.1. Viviendas de protección pública

La promoción de “vivienda pública y de vivienda protegida” es uno de los instrumentos que, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, debe ser utilizado por las administraciones públicas para garantizar el acceso en condiciones de igualdad de todos los castellanos y leoneses a una vivienda digna. Sin embargo, es constatable que la crisis del sector inmobiliario ha generado un frenazo en la promoción de viviendas de



protección pública, como revela el hecho de que, según los datos proporcionados por el Ministerio de Fomento, de 85.233 viviendas que habían sido calificadas definitivamente en España al amparo de los planes estatal y autonómicos en 2007, se ha descendido a 34.296 en 2011 (en Castilla y León, se calificaron definitivamente 5.997 y 1.507 viviendas, respectivamente).

En el Informe correspondiente al año 2011, explicábamos que el incremento del número de quejas relacionadas con las viviendas protegidas presentadas (un total de 51, 34 más que en 2010) se debía a que 29 de aquellas se referían a un mismo conflicto relacionado con una promoción de viviendas protegidas llevada a cabo por una empresa municipal de vivienda. En 2012, el número de quejas relativas a las viviendas de protección pública ha descendido hasta 14, todavía 6 menos que en 2010, lo cual es un reflejo del descenso de la actividad promotora, mediata o inmediata, de la Administración. El hecho de que dentro de las 14 quejas señaladas, 8 se refieran a aspectos relacionados con la promoción y financiación de tales viviendas, y 3 a la existencia de deficiencias en las mismas, responde a los efectos que las dificultades presupuestarias, tanto de la Administración como de los promotores privados, tienen sobre este ámbito material.

3.1.1. Promoción de viviendas de protección pública

Procede comenzar este apartado dedicado a las posturas adoptadas en 2012, a instancia de los ciudadanos, en relación con los procesos de promoción de viviendas protegidas, haciendo referencia a la resolución adoptada tras la tramitación de 30 quejas motivadas por el retraso en la entrega de algunas de las viviendas protegidas integrantes de cuatro promociones llevadas a cabo en Miranda de Ebro (Burgos) por la empresa municipal. En el Informe correspondiente a 2011 ya hicimos referencia a una resolución adoptada en aquel año en relación con una de las promociones indicadas. Señalábamos allí que, con posterioridad a la recepción de la respuesta municipal a aquella resolución, se habían recibido 29 quejas (**20111150 y 28 más**), que se unían a la que ya había sido formulada con anterioridad (**20100995**), donde los ciudadanos continuaban poniendo de manifiesto los perjuicios sufridos como consecuencia del retraso en la entrega de las viviendas a sus adquirentes. Considerando los nuevos datos aportados en relación con la problemática planteada, se acordó continuar con la investigación llevada a cabo, volviéndonos a dirigir en solicitud de información al Ayuntamiento y a la Administración autonómica.

A la vista de la información proporcionada por ambas Administraciones, se concluyó que se habían incumplido algunos de los plazos fijados en la normativa reguladora de las viviendas protegidas. Así, en primer lugar, a pesar de la ampliación que había sido concedida para solicitar la calificación definitiva en una de las promociones (90 viviendas), se había superado el plazo de prórroga de diez meses otorgado para proceder a presentar aquella solicitud. Esta superación del plazo, acumulada a la prórroga concedida, determinó que en la promoción señalada transcurrieran más de cuarenta y tres meses desde el inicio de la calificación provisional de las viviendas hasta su finalización y calificación definitiva. Por otra parte, se constató también que 32 viviendas no estaban aún entregadas a sus adquirentes, habiendo sido superado con creces el plazo de tres meses desde su calificación definitiva previsto en los arts. 14 y 15 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre. El Ayuntamiento de Miranda de Ebro nos había comunicado que en ninguno de estos casos la responsabilidad de esta falta de elevación a escritura pública



de los contratos correspondía a la empresa municipal promotora, debiéndose tal ausencia a causas diversas no imputables a esta última. En este sentido, el Tribunal Supremo ha señalado (por ejemplo, STS de 15 de junio de 1987 y 28 de junio de 1991), que únicamente se puede sancionar al promotor por no entregar las llaves de las viviendas, ni otorgar en el plazo reglamentario la escritura pública correspondiente, cuando la causa de tales circunstancias le sea imputable y no cuando existen obstáculos insalvables que impidan aquella entrega. Sin embargo, en el supuesto planteado en las quejas la concurrencia de aquellas causas tampoco había sido verificada por la Administración autonómica, competente en materia de vivienda, quien preguntada sobre esta cuestión se había limitado a señalar que desconocía si se habían cumplido los plazos previstos para la elevación a escritura pública de los contratos de compraventa.

Las demoras señaladas nos condujeron a formular tres sugerencias con el fin de que, de un lado, se mejorase con carácter general la información proporcionada a los adjudicatarios de este tipo de viviendas, así como la coordinación entre los organismos intervinientes en su promoción; y, de otro, con carácter específico para las cuatro promociones que habían motivado las quejas presentadas, con el objetivo de que fueran adecuadamente tramitadas y resueltas las reclamaciones que fueran presentadas por adquirentes que se hubieran visto perjudicados económicamente por actuaciones relacionadas con la promoción de las viviendas y con el reconocimiento de las ayudas previstas para su adquisición.

En primer lugar, si bien se consideró que ni la empresa municipal ni la Administración autonómica habían desatendido sus funciones de información a los adjudicatarios de las viviendas protegidas en cuestión, la pluralidad de reclamaciones que habían surgido eran una manifestación de la conveniencia general de incrementar y mejorar la información a disposición de los ciudadanos, así como los cauces a través de los cuales pueden estos acceder a la misma, con el fin de que todas las circunstancias relacionadas con la promoción, construcción y entrega de las viviendas se desarrollen con absoluta transparencia, así como de que aquellos obtengan un asesoramiento adecuado acerca de las ayudas de las que pueden resultar beneficiarios y del modo de obtener esta condición.

En segundo lugar, se había observado cierta falta de coordinación entre la empresa municipal promotora y la Administración autonómica. Así, por ejemplo, no parecía conveniente que esta última desconociera la fecha en la cual se habían elevado a escritura pública los contratos de compraventa de las viviendas, como había señalado en su informe, máxime cuando, en principio, era a la citada Administración a quien correspondía garantizar el cumplimiento del plazo en el que se debía llevar a cabo la firma de aquella a través del ejercicio de su potestad punitiva (potestad que, en supuestos como el planteado en las quejas, debía ser ejercitada en el caso de que se constatará que el retraso en la elevación a escritura pública de alguno de los contratos de compraventa se hubiera debido a una causa imputable a la empresa pública promotora). También se desprendía cierta descoordinación en afirmaciones realizadas por la empresa municipal en el informe remitido a esta institución, como aquellas en las que expresaba su desvinculación con los trámites relativos a las ayudas financieras. En fin, cuando, como en el caso de las viviendas protegidas señaladas, su promoción es impulsada por una entidad de titularidad pública, parece exigible que su actuación se lleve a cabo de forma coordinada con la de la Administración competente en materia de vivienda, con el fin de evitar los posibles retrasos en los que se pueda incurrir en la construcción y entrega de aquellas, así como de minimizar sus consecuencias para los adquirentes.



En tercer y último lugar, no era descartable que los retrasos en los que se había incurrido hubieran causado perjuicios económicos a los adquirentes que debieran ser indemnizados. Con carácter general, jurisprudencialmente se ha reconocido la obligación del vendedor de indemnizar al comprador de una vivienda por retrasos en la entrega de la misma (STS de 22 de octubre de 1993 y de 4 de febrero de 2003, y sentencias de la Audiencia Provincial de Burgos de 1 de diciembre de 2000, y de 30 de diciembre de 2011). Igualmente también se pudo dar el caso de ciudadanos que hubieran perdido su posibilidad de acceder a ayudas financieras vinculadas a la adquisición de la vivienda o visto minorada la cuantía de las mismas como consecuencia de una defectuosa información proporcionada por los servicios de la Administración autonómica. En el supuesto de que se verificara esta circunstancia, procedía el análisis de la concurrencia de los requisitos necesarios para el nacimiento de una responsabilidad patrimonial de la Administración por la pérdida económica correspondiente. Al respecto, también jurisprudencialmente se ha reconocido la posible existencia de responsabilidad patrimonial por un defectuoso funcionamiento de un servicio de información cuya consecuencia es la denegación de una subvención (así ocurrió en el supuesto resuelto por la STSJ de La Rioja de 24 de septiembre de 2001).

En consecuencia, en atención a los argumentos expuestos, se formuló una resolución al Ayuntamiento de Miranda de Ebro con el siguiente tenor literal:

“Primero.- En futuras promociones de viviendas de protección pública llevadas a cabo por la Empresa Municipal de la Vivienda de Miranda de Ebro, S.A., adoptar las medidas necesarias para:

- Mejorar la información proporcionada a los adquirentes de las viviendas acerca de las vicisitudes y circunstancias que afecten a los distintos aspectos relacionados con la construcción y edificación de aquellas, y, en especial, a los que tengan consecuencias sobre su plazo de entrega.

- Potenciar los mecanismos de coordinación con la Administración autonómica, con el fin de evitar, siempre que sea posible, retrasos en la entrega de aquellas relacionados con la tramitación y resolución de procedimientos administrativos vinculados a la promoción de las viviendas y al reconocimiento de las ayudas dirigidas a financiar su adquisición

Segundo.- Tramitar y resolver todas las reclamaciones que sean presentadas por los adquirentes de viviendas promovidas en las parcelas (...), en las que se acredite la existencia de daños económicos sufridos como consecuencia del retraso incurrido en la entrega de algunas de ellas”.

Así mismo, con análoga fundamentación, nos dirigimos también a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

“Primero.- Mejorar la información y el asesoramiento proporcionado a los adquirentes de viviendas de protección pública de gestión privada acerca de las ayudas a las que pueden acceder y, en su caso, de las consecuencias sobre las mismas de los cambios normativos que se produzcan.

Segundo.- En el supuesto de promociones de viviendas impulsadas por otras administraciones o por entidades dependientes de las mismas, potenciar los mecanismos de coordinación con estas, con el fin de evitar, siempre que sea posible, retrasos en su entrega a los adjudicatarios relacionados con la tramitación y resolución



de procedimientos administrativos vinculados a la promoción de las viviendas y al reconocimiento de las ayudas dirigidas a financiar su adquisición, así como de conocer todas las circunstancias que permitan ejercer adecuadamente, si fuera necesario, la potestad sancionadora como medio para garantizar el cumplimiento de los plazos normativamente establecidos.

Tercero.- Tramitar el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial para resolver todas las reclamaciones que, en su caso, sean presentadas por los adquirentes de viviendas promovidas en las parcelas (...), en las que se acredite la existencia de daños económicos sufridos como consecuencia de una deficiente información proporcionada a aquellos por esa Administración autonómica”.

De las respuestas obtenidas tanto del Ayuntamiento de Miranda de Ebro como de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, se desprendía que ambas Administraciones habían estimado oportuno aceptar, en términos generales, nuestras resoluciones. Comunicadas a los ciudadanos las contestaciones proporcionadas por los organismos señalados, se procedió al archivo de los expedientes.

También a las irregularidades que pueden darse en el marco de la promoción y venta de viviendas protegidas, se refería la queja **20111002**, siendo en este caso el promotor una empresa privada. En este expediente, el ciudadano planteaba la existencia de cláusulas abusivas en el contrato de compraventa de una vivienda de protección pública localizada en una parcela incluida dentro del Plan Parcial “Los Santos Pilarica”, de Valladolid. Han sido varias las resoluciones formuladas, por diversos motivos, en relación con promociones de viviendas llevadas a cabo en parcelas, incluidas dentro de aquel Plan Parcial, que habían sido enajenadas por una sociedad municipal. Admitida aquella queja a trámite, en el curso de la tramitación de la misma nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento de Valladolid, así como a las Consejerías de Fomento y Medio Ambiente y de Economía y Empleo.

Considerando la información obtenida de los organismos señalados, alcanzamos la conclusión de que, en efecto, existían cláusulas abusivas, debido a una falta de reciprocidad entre las penalizaciones fijadas para el caso de incumplimiento de las obligaciones de las partes. Así, cuando incurría en este incumplimiento la parte compradora la penalización se fijaba en un 5% del precio de venta, mientras que el incumplimiento de las obligaciones que incumbían a la parte vendedora generaba una penalización cuantificada en el 5% de las cantidades entregadas por la compradora (cantidad, evidentemente, muy inferior a aquel precio). El carácter abusivo de estas cláusulas se fundamentaba en lo dispuesto en los arts. 82 y 87 del RDLeg 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras Leyes Complementarias. Clarificador respecto a las cláusulas abusivas por falta de reciprocidad era lo afirmado en la Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla, de 12 de septiembre de 2011, con cita de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En cuanto a los mecanismos de reacción de los que disponía la Administración autonómica, como organización administrativa competente, en términos generales, en materia de vivienda y de consumo, ante la inclusión de cláusulas abusivas como la indicada en los contratos de compraventa de viviendas de protección pública, procedía señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 66 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad, el control de la posible inclusión de cláusulas que puedan



ser consideradas abusivas no integra el elemento objetivo de la resolución de visado del contrato, no pudiendo, por tanto, denegarse aquel con fundamento en la existencia de este tipo de cláusulas. Igualmente, debía señalarse que, en la normativa aplicable en la actualidad en Castilla y León, las cláusulas de penalización por renuncia o incumplimiento de los contratos de compraventa no se incluyen dentro de las cláusulas obligatorias que deben ser incluidas necesariamente en este tipo de contratos.

Una cuestión diferente era que, considerando el contexto de crisis económica general, no sea infrecuente el caso de ciudadanos que, habiendo firmado contratos privados de compraventa de viviendas protegidas, no pueden cumplir con las obligaciones asumidas en los mismos en el momento de proceder a su elevación a escritura pública, debido, por ejemplo, a la imposibilidad de acceder a una financiación que les permita el pago de su precio. Por este motivo, podía ser objeto de valoración por parte de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente la inclusión dentro de las cláusulas obligatorias de los contratos de compraventa de viviendas de protección pública de una estipulación referida a la penalización procedente en estos casos. A modo de ejemplo, se podía señalar que de la forma indicada se había procedido en la Comunidad Foral de Navarra (art. 14 de la Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda).

Ahora bien, el hecho de que la inclusión de cláusulas abusivas en un contrato de compraventa de una vivienda de protección pública (como las incluidas en el contrato referido en aquella queja) no pueda ser controlado por la Administración autonómica a través de la figura administrativa del visado no implica, en modo alguno, que esta conducta contractual se encuentre eximida completamente de cualquier tipo de intervención administrativa. En efecto, los adquirentes de viviendas de protección pública tienen también la posibilidad de exigir que la Administración competente en materia de consumo lleve a cabo las actuaciones precisas para garantizar el respeto de los derechos e intereses reconocidos en la legislación específica de protección de consumidores y usuarios. De conformidad con lo dispuesto en la normativa aplicable, la actuación de la Administración competente en materia de consumo ante la existencia de contratos en los que se incluyan cláusulas que pueden ser consideradas abusivas puede ser, fundamentalmente, de dos tipos:

- Actuaciones dirigidas a lograr la declaración de nulidad de la cláusula o cláusulas abusivas (art. 83 del RDLeg 1/2007, de 16 de noviembre). Los órganos de las comunidades autónomas competentes en materia de defensa de los consumidores y usuarios se encuentran legitimados para ejercitar la acción de cesación frente a las conductas contrarias a lo dispuesto en aquella norma en materia, entre otras, de cláusulas abusivas (artículo 54.1 a) del Texto Refundido);

- Ejercicio de la potestad sancionadora. Ante el conocimiento por parte de un órgano administrativo de la posible comisión de una infracción administrativa consistente en la inclusión de cláusulas que puedan ser consideradas abusivas, debe ponerlo en conocimiento del órgano competente en materia de consumo para que este incoe, si procede, el correspondiente procedimiento punitivo, previa adopción de las actuaciones de investigación que este último considere, en su caso, necesarias. Por tanto, en virtud de un principio de coordinación y en orden a garantizar la protección de los derechos de los adquirentes de viviendas de protección pública, se llegó a la conclusión de que los Servicios Territoriales de Fomento en aquellos supuestos en los que reciban para su visado contratos de compraventa que incluyan cláusulas que puedan ser consideradas abusivas, deben ponerlo en conocimiento, conjuntamente con la información y documentación que



sea necesaria, del órgano competente en materia de consumo con la finalidad de que por parte de este se proceda a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador, previo desarrollo de actuaciones adicionales de investigación o inspección, si estas fueran consideradas necesarias.

En atención a los argumentos jurídicos que se han expuesto, se formuló una resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

“Primero.- En relación con el contrato de compraventa de la vivienda de protección pública localizada en (...), adoptar las siguientes actuaciones:

- *Remitir a la Sección de Consumo de la Delegación Territorial de Valladolid el citado contrato debidamente cumplimentado por las partes, así como el resto de contratos de la promoción donde se incluyan cláusulas de penalización por incumplimiento o renuncia de las partes que puedan ser consideradas abusivas por falta de reciprocidad, solicitando razonadamente la incoación del correspondiente procedimiento sancionador.*
- *Comunicar a la empresa promotora la remisión indicada.*

Segundo.- Impartir instrucciones generales a los Servicios Territoriales de Fomento para que el caso de que se presenten ante los mismos contratos de compraventa de viviendas de protección pública que incluyan cláusulas que puedan ser consideradas abusivas, procedan a poner en conocimiento del órgano competente en materia de protección de los consumidores y usuarios la posible comisión de una infracción administrativa, comunicando también esta actuación al promotor afectado.

Tercero.- En el ejercicio de la facultad de desarrollo reglamentario contemplada en el artículo 66.3 y en la disposición final sexta de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, valorar la regulación de las penalizaciones por incumplimiento o renuncia del adquirente de una vivienda protegida como cláusula obligatoria del contrato de compraventa, limitando las mismas y garantizando su equilibrio”.

Por su parte y con base en idénticos fundamentos, se dirigió también una resolución a la Consejería de Economía y Empleo con el siguiente tenor literal:

“Primero.- En relación con el contrato de compraventa de la vivienda de protección pública localizada en (...), llevar a cabo las siguientes actuaciones:

- *Requerir al Servicio Territorial de Fomento de Valladolid toda la documentación que se estime oportuna en relación con la introducción de cláusulas abusivas, por falta de reciprocidad, en aquel contrato, así como en todos aquellos celebrados por los adquirentes de viviendas incluidas en la misma promoción.*
- *Una vez recibida toda la documentación que se precise, incoar un procedimiento sancionador por la presunta comisión de la infracción tipificada en los artículos 49.1 i) del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras Leyes Complementarias, y en el número 6 del artículo 24 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León.*

Segundo.- Con carácter general y para todos aquellos supuestos en los que sea conocida la celebración de contratos de compraventa de viviendas de protección pública que incluyan cláusulas que puedan ser consideradas abusivas, impartir instrucciones



generales para que se proceda a la incoación de los correspondientes procedimientos sancionadores, previa realización de las actuaciones de investigación e inspección que se estimen pertinentes, inclusión hecha del requerimiento de toda la documentación que se estime oportuna a los Servicios Territoriales de Fomento”.

Como contestación a nuestra resolución la Consejería de Fomento y Medio Ambiente nos puso de manifiesto la aceptación parcial de la misma, señalando que se iba a valorar la regulación de las penalizaciones por incumplimiento o renuncia del adquirente de una vivienda protegida como cláusula obligatoria del contrato de compraventa, limitando las mismas y garantizando su equilibrio (apartado tercero de la resolución).

Por su parte, la Consejería de Economía y Empleo nos expuso que, en relación con el contrato de compraventa de la vivienda de protección pública que había dado lugar a la queja, se iba a requerir al Servicio Territorial de Fomento de Valladolid toda la documentación que se estimase oportuna en relación con la introducción de cláusulas abusivas, por falta de reciprocidad, en aquel contrato, así como en todos aquellos celebrados por los adquirentes de viviendas incluidos en la misma promoción. Así mismo, añadió que, una vez que se recibiese toda la documentación, se iba a incoar un procedimiento sancionador por la presunta comisión de la infracción tipificada en los arts. 49.1 i) del RDLeg 1/2007, de 16 de noviembre, y 24.6 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, en el sentido indicado en nuestra resolución.

Comunicadas las respuestas señaladas al autor de la queja, se procedió al archivo del expediente. Sin embargo, con posterioridad se recibió un nuevo escrito del ciudadano donde este nos indicaba que no se habían llevado a cabo las actuaciones anunciadas por la Administración autonómica en su respuesta, a lo cual se añadía que la empresa promotora se encontraba sometida a un procedimiento concursal, circunstancias que han dado lugar a la apertura de un nuevo expediente (**20123458**).

A diferencia de lo ocurrido en los expedientes anteriores, en la queja **20120268**, donde también se planteaba una problemática relacionada con la promoción de un grupo de viviendas protegidas, tras la investigación llevada a cabo no se observó la existencia de ninguna irregularidad en la actuación de la Administración. En concreto, el ciudadano hacía alusión al hecho de que los locales integrantes de una promoción de 60 viviendas concertadas llevada a cabo en Valladolid no habían sido cedidos a la Administración autonómica, tal y como se preveía en las bases de la convocatoria pública para conceder ayudas a los promotores de viviendas concertadas. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la cuestión controvertida planteada a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. A la vista de la información obtenida, llegamos a la conclusión de que aquella Consejería se encontraba llevando a cabo las actuaciones dirigidas a garantizar, en la medida que fuera posible, el cumplimiento de la obligación de cesión de los locales referidos en la queja, en concreto a través de su personación en el procedimiento concursal al que se encontraba sometida la mercantil promotora, en el marco de lo dispuesto en la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal. Así mismo, ante el incumplimiento de aquella obligación, también se había procedido a acordar el reintegro de las ayudas recibidas por la citada empresa. Una vez puesta de manifiesto al ciudadano la información obtenida y el contenido de la postura adoptada se procedió al archivo de la queja.

En definitiva, en 2012 se ha mantenido la conflictividad relacionada con los procesos de promoción de viviendas de protección pública; incluso, se puede afirmar que, en algunos



casos, aquella se ha incrementado como consecuencia del sometimiento a procedimientos concursales de las empresas promotoras de viviendas de protección pública. Lo anterior evidencia la vinculación existente entre la situación actual de crisis inmobiliaria generalizada y los conflictos surgidos entre ciudadanos y administraciones públicas en este ámbito material.

3.1.2. Adjudicación de viviendas de protección pública y pago de su precio

Respecto a la adjudicación de viviendas protegidas podemos afirmar que, en términos generales, se mantiene una tendencia descendente, ya constatada en años anteriores, en cuanto al número de conflictos que los ciudadanos nos hacen llegar en relación con la tramitación y resolución de los procedimientos regulados en la Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre. Sin perjuicio de valorar positivamente el contenido de esta norma, es indudable que la reducción en la promoción y, en consecuencia, adjudicación de estas viviendas, tiene su reflejo en la práctica ausencia de quejas en las que los ciudadanos manifiesten su disconformidad con la forma en la cual son tramitados y resueltos los procedimientos de adjudicación previstos en aquella norma.

No obstante, en 2012 se ha presentado una queja (**20120668**), cuyo objeto sí se encontraba referido a uno de estos procedimientos. En efecto, en este expediente el ciudadano mostraba su disconformidad con su exclusión de la lista definitiva de demandantes de vivienda protegida que había sido aprobada en un procedimiento de selección de adquirentes de una vivienda de promoción pública en la localidad de Fuentesauco (Zamora). El motivo de esta exclusión había sido no haberse inscrito en el Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida de Castilla y León en el plazo previsto en la convocatoria. A lo anterior se añadía que varios de los solicitantes incluidos en la lista definitiva no cumplían los requisitos exigidos para ser adjudicatario de la vivienda protegida, debido a que eran propietarios de otra vivienda. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en solicitud de información relativa al procedimiento de adjudicación controvertido. La información remitida por este organismo confirmó que la inscripción en aquel Registro del ciudadano había tenido lugar fuera del plazo previsto en la Orden por la que se había convocado el procedimiento de selección de adquirentes en cuestión. En relación con el cumplimiento del requisito referido a la ausencia de titularidad de una vivienda protegida o libre por parte de otros solicitantes, se señalaba en el informe remitido que, de conformidad con lo dispuesto por el art. 63.2 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, los requisitos necesarios para ser destinatario de una vivienda de protección pública iban a ser comprobados cuando fuese solicitado el visado del contrato. Con posterioridad a la recepción del informe señalado, se pudo conocer que la celebración del sorteo entre las personas incluidas en la lista definitiva controvertida había arrojado como resultado la selección de uno de los solicitantes que no había sido identificado por el autor de la queja como titular de otra vivienda.

A la vista de lo anterior, procedía comenzar señalando, en cuanto a la disconformidad con la exclusión de la solicitud de ciudadano, que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 5.1 a) de la Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre, uno de los requisitos exigidos para poder acceder a una vivienda de promoción directa es estar inscrito en el Registro antes indicado. Sin embargo, en el caso de la queja planteada la inscripción del ciudadano en el precitado Registro había tenido lugar un mes y 11 días después de la fecha límite indicada en la convocatoria del procedimiento. Por tanto, la exclusión de aquella solicitud



del procedimiento de selección respondía a la aplicación de la normativa reguladora de este tipo de procedimientos y a la propia convocatoria de aquel.

Por otra parte, respecto a la denuncia de que varias de las personas incluidas en la lista definitiva eran propietarios de otra vivienda, se señaló que era cierto que, de acuerdo con lo previsto en los arts. 13.2 d) del Decreto 52/2007, de 27 de marzo, y 5.1 c) de la Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre, no pueden acceder a una vivienda de protección pública, con carácter general, los que sean propietarios de otra vivienda sujeta a un régimen de protección pública, así como los que sean titulares de una vivienda libre, cuando el valor de la misma, determinado de acuerdo con la normativa del impuesto sobre transmisiones patrimoniales, exceda del 40 % (o del 60 % en el caso de familias numerosas, personas mayores de 65 años, discapacitados o víctimas de la violencia de género o del terrorismo) del precio máximo total de venta de la vivienda a adjudicar. Ahora bien, se debía tener en consideración que la disposición adicional segunda de la Orden citada, establece expresamente que la verificación del cumplimiento del requisito antes señalado se debe realizar en el momento en el que el participante en el sorteo haya sido seleccionado como posible adquirente y se conozca la vivienda para la cual ha sido seleccionado. En consecuencia, no era en el momento de aprobar las listas provisional y definitiva cuando debía procederse a analizar el cumplimiento del requisito relativo a la ausencia de titularidad de otra vivienda de protección pública o libre. En cualquier caso, en el procedimiento de selección concreto que había dado lugar a la queja, no constaba que el demandante de vivienda finalmente seleccionado como adjudicatario fuera titular de otra vivienda.

Por tanto, a la vista de la información obtenida y de la normativa aplicable, no se consideró irregular la actuación de la Administración que había dado lugar a la queja, y así se lo comunicamos de forma fundamentada a su autor. Ahora bien, el análisis de la problemática planteada nos condujo a sugerir a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente la modificación de la normativa reguladora del Registro de Demandantes de Viviendas de Protección Pública de Castilla y León y de los procesos de selección de adquirentes y arrendatarios de viviendas protegidas, en ambos casos con la finalidad de eliminar cualquier tipo de fraude que pudiera originar la adjudicación de una vivienda de protección pública a quien no lo necesite por disponer ya de otra vivienda. Al contenido de esta sugerencia, que también fue comunicada al autor de la queja, se ha hecho referencia en la parte de este Informe dedicada a las intervenciones de oficio (**20121811**).

A la ausencia de adjudicación de unas viviendas protegidas de gestión pública, promovidas en la localidad de Béjar (Salamanca), también se refirió otra actuación de oficio llevada a cabo en 2012 (**20120964**), en la cual, tras obtener la información de la Administración autonómica y del Ayuntamiento, se constató que el procedimiento de adjudicación que se había paralizado en su día, había sido reanudado y que se encontraba próxima la adjudicación de las viviendas vacantes integrantes de la promoción en cuestión.

Por otra parte, en una situación de crisis caracterizada por las dificultades económicas que atraviesan muchos ciudadanos, cobran protagonismo los conflictos relacionados con el pago del precio de las viviendas de promoción pública y de las cuotas debidas por los propietarios de las mismas para sufragar los gastos comunes del edificio de viviendas de que se trate. Esta fue, precisamente la problemática planteada en la queja **20111369**, donde el ciudadano denunciaba una ausencia de intervención del Servicio Territorial de Fomento de Palencia ante el impago de cuotas debidas a cinco comunidades de propietarios de



viviendas de protección pública localizadas en Palencia, así como ante posibles impagos de cantidades correspondientes al precio de algunas de aquellas viviendas. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la problemática planteada a la Administración autonómica. A la vista de la información proporcionada por esta, se pudo constatar que aquel Servicio Territorial había llevado a cabo gestiones dirigidas a tratar de lograr que los propietarios que mantuvieran deudas con aquellas comunidades las saldasen.

No obstante, a los efectos de adoptar una postura, se debía considerar, en primer lugar, que los obligados al pago de las cuotas comunitarias eran los propietarios de las viviendas y no la Administración autonómica, a pesar de que esta mantuviera la titularidad registral de las mismas (así se había señalado, por ejemplo en las sentencias de la Audiencia Provincial de Palencia 174/10, de 18 de junio, y 194/10, de 5 de julio). Por tanto, la vía prioritaria para lograr el abono de las cantidades debidas a las comunidades de propietarios era el ejercicio de las acciones pertinentes ante los órganos judiciales competentes. Sin perjuicio de lo anterior, era deseable que, tal y como había venido haciendo, el Servicio Territorial citado colaborase con las comunidades de propietarios en orden a tratar de lograr que fueran saldadas las deudas que habían sido contraídas con estas por algunos adjudicatarios.

Ahora bien, cuando se trata del impago de las cuotas correspondientes al precio de compraventa de las viviendas, el ordenamiento jurídico ha previsto la posibilidad de ejercer la potestad administrativa de desahucio. En concreto, al reconocimiento y ejercicio de esta potestad se refería el art. 30 del RD 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial. La legitimidad de la Administración para el ejercicio de esta potestad ha sido reconocida por el Tribunal Supremo en numerosas ocasiones (por todas, STS de 23 de octubre de 1988 y de 28 de enero de 1993). En Castilla y León, esta prerrogativa de la Administración se encuentra regulada en los arts. 77 y 78 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto.

Resulta evidente que el ejercicio de esta competencia debe estar presidido por principios de proporcionalidad y moderación, máxime teniendo en cuenta la actual coyuntura económica y social, considerando, las circunstancias personales que, en cada caso, puedan haber motivado la generación de la deuda en cuestión. No obstante, en aquellos supuestos en los que el incumplimiento sea reiterado y persistente, y en los que, a pesar de haberse intentado fórmulas que faciliten el abono de la deuda, este no se haya producido, puede procederse en la forma prevista en el art. 78 de la precitada Ley. En el supuesto planteado en la queja, de la documentación que había sido obtenida se desprendía la formulación de reclamaciones de pago realizadas en 2011 a tres propietarios correspondientes a 132, 66 y 63 mensualidades, respectivamente.

En atención a los argumentos expuestos, nos dirigimos a la Consejería indicada en los siguientes términos:

“En relación con las deudas contraídas por algunos de los adjudicatarios de las viviendas de protección pública localizadas en (...), adoptar las siguientes medidas:

Primero.- Continuar colaborando con las comunidades de propietarios en el cobro de las deudas pendientes de pago a estas por gastos y servicios comunes.

Segundo.- En el supuesto de incumplimientos de pago del precio de las viviendas persistentes y reiterados y una vez frustradas las fórmulas intentadas para que



se abonen las cantidades correspondientes, proceder, previa valoración de las circunstancias personales concurrentes, al ejercicio de la potestad de desahucio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad”.

La Consejería destinataria de esta resolución nos comunicó la aceptación de la misma, lo cual, una vez puesto de manifiesto al autor de la queja, dio lugar al archivo del expediente.

Del mismo modo que en el caso anterior, también en la queja **20112019** su autor nos planteaba el impago de cuotas de amortización del precio de una vivienda protegida de gestión pública localizada en León, así como de cantidades debidas a la comunidad de propietarios. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Administración autonómica en petición de información, poniéndonos de manifiesto esta, entre otros extremos, que la deuda contraída por el adjudicatario de la vivienda por impago reiterado de las cantidades pactadas en el contrato de compraventa correspondía a 124 recibos y a un importe total de 14.533,29 €. En consecuencia, de acuerdo con la fundamentación jurídica antes expuesta, si continuaban siendo infructuosos los intentos de obtener el abono de la deuda correspondiente al precio de la vivienda de promoción directa, procedía, bien continuar con las actuaciones dirigidas a resolver el contrato de compraventa de aquella, bien valorar el ejercicio de la potestad de desahucio contemplada en los arts. 77 y 78 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto. Por estos motivos, procedimos a formular una resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente con el siguiente tenor literal:

“A la vista de los reiterados impagos de las cantidades pactadas en el contrato de compraventa de la vivienda de protección pública de promoción directa (...), así como del presunto incumplimiento de la obligación de su adjudicatario de destinar la misma a domicilio habitual y permanente, continuar con las actuaciones dirigidas a la resolución del precitado contrato o, alternativamente, iniciar el procedimiento dirigido al ejercicio de la potestad de desahucio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad”.

Como respuesta a esta resolución la Administración autonómica nos ha informado, en un primer momento, de la aceptación de la misma, para con posterioridad comunicarnos que se había resuelto el contrato de compraventa de la vivienda en cuestión y que se iba a proceder a una nueva adjudicación de la misma. De todo ello se ha informado debidamente al autor de la queja.

En conclusión, a pesar de que muchos propietarios de viviendas de promoción pública pueden tener graves dificultades para proceder al pago de las cantidades debidas en concepto de precio de aquellas y de gastos correspondientes a los servicios comunitarios, cuando tales impagos sean flagrantes y respondan a una voluntad reiterada y deliberadamente contraria al cumplimiento del contrato, la Administración debe actuar de conformidad con lo dispuesto en la normativa aplicable, de forma proporcional pero sin olvidar que situaciones como las descritas resultan contrarias a la finalidad última de la promoción pública de viviendas y redundan en perjuicio del resto de ciudadanos.

3.1.3. Deficiencias en viviendas de protección pública

Aunque en 2012 solo hayan sido 3 las quejas en las que los ciudadanos planteaban conflictos relativos a la existencia de deficiencias en viviendas de protección pública, sí es



destacable que hayan sido hasta 5 las resoluciones dirigidas a la Administración con motivo de la pasividad o inadecuada actuación de esta ante la constatación de tales deficiencias. Estas resoluciones se han referido tanto a viviendas de gestión pública (promovidas en estos casos por la Administración autonómica) como a viviendas protegidas de gestión privada, si bien en 1 de las resoluciones formuladas en relación con estas últimas el promotor era una empresa municipal.

En cuanto a las deficiencias en viviendas de gestión pública, nos referiremos, en primer lugar, al contenido de lo actuado en el expediente **20110419**. En esta queja su autor denunciaba la existencia de irregularidades en un grupo de 92 viviendas de protección pública de promoción directa ubicado en Salamanca. En concreto, estas deficiencias se concretaban en una superficie inadecuada de las plazas de garaje, añadiendo el ciudadano que, por este motivo, el edificio en cuestión carecía de licencia de primera ocupación. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada tanto a la Administración autonómica como al Ayuntamiento de Salamanca. Del contenido de los informes proporcionados por ambas administraciones, se podía concluir que se había incumplido para algunas de las plazas de garaje del edificio en cuestión la superficie mínima exigible en las normas técnicas y constructivas aplicables. Así mismo, de la información remitida por el Ayuntamiento citado se desprendía también que no se habían ejecutado en su totalidad las obras referidas al cumplimiento de las condiciones de protección frente a incendios que habían sido identificadas en un informe técnico municipal emitido en 2011.

Pues bien, desde el punto de vista de la normativa propia de las viviendas protegidas, se podía afirmar que varias de las plazas de garaje del edificio en cuestión no cumplían con las dimensiones mínimas exigidas en la Ordenanza 34.4 aplicable a las viviendas de protección oficial (que forma parte de las Normas de Diseño aprobadas por la Orden Ministerial de 29 de mayo de 1969). El carácter irregular de la construcción de garajes como anejos a viviendas de protección pública sin cumplir con las dimensiones mínimas exigidas había sido puesto de manifiesto, entre otras, en las STS de 23 de febrero de 1995 y de 28 de octubre de 1989. Ahora bien, la necesaria acomodación de lo edificado a la Ordenanza infringida debía atemperarse en el supuesto planteado en la queja, considerando, de un lado, el tiempo que había transcurrido desde la finalización de la edificación del inmueble (más de 17 años); y, de otro, el número de adjudicatarios que, pudiendo verse afectados por el incumplimiento señalado, habían mostrado expresamente su conformidad con las dimensiones de la plaza de garaje, lo cual resultaba expresivo de su satisfactoria utilización para el destino que le es propio. En todo caso, resultaba conveniente recordar a la Administración autonómica la obligación de garantizar que en las futuras promociones de viviendas protegidas se cumplieran rigurosamente las dimensiones mínimas que deben tener las plazas de garaje que se constituyan en anejos de aquellas.

Por otra parte, desde una perspectiva urbanística, el incumplimiento antes señalado también constituía una infracción a lo dispuesto en el art. 53 del PGOU. En consecuencia, habiendo transcurrido con creces el plazo máximo para resolver la solicitud de licencia de primera utilización presentada en su día, esta petición debía entenderse desestimada por silencio, y, en consecuencia, procedía, en principio, su resolución expresa denegatoria. Sin embargo, en las SSTS de 4 de diciembre de 1990 y de 3 de abril de 2000, se había puesto de manifiesto que el efecto extintivo de la prescripción de las infracciones urbanísticas,



impide en estos casos denegar la licencia de primera ocupación. Esta Jurisprudencia trasladada al caso planteado en la queja suponía la imposibilidad de denegar la licencia de primera ocupación por no haberse ajustado las obras a la licencia inicial concedida, debido a que la infracción urbanística cometida se encontraba prescrita. No obstante, procedía igualmente, en aras de dar cumplimiento a un principio de seguridad jurídica, tramitar y resolver expresamente la solicitud de la licencia de primera ocupación que había sido solicitada para el edificio de viviendas protegidas en cuestión. Ahora bien, de la información obtenida se desprendía que no se habían ejecutado en su totalidad las obras referidas al cumplimiento de las condiciones de protección frente a incendios, motivo por el cual procedía que, previamente a la concesión de aquella licencia de primera utilización, se completasen tales obras.

En atención a los argumentos expuestos, se formuló una resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente con el siguiente tenor literal:

“Primero.- Completar las obras que queden pendientes de las exigidas por el Ayuntamiento de Salamanca en relación con la protección contra incendios del grupo de noventa y dos viviendas de protección pública de promoción directa denominado (...).

Segundo.- Con carácter general, extremar las medidas dirigidas a garantizar que en todas las promociones de viviendas de protección pública las plazas de garaje de las mismas cumplan con la superficie mínima exigida en las normas técnicas y constructivas que sean aplicables”.

Por su parte, con una fundamentación análoga a la expuesta, se procedió también a dirigir una resolución al Ayuntamiento de Salamanca en los siguientes términos:

“Previa constatación de la efectiva realización por la Administración autonómica de la totalidad de las obras cuya ejecución ha sido requerida por esa Entidad local en relación con las condiciones de protección contra incendios del edificio de noventa y dos viviendas de protección pública de promoción directa denominado (...), otorgar la licencia de primera utilización solicitada para el mismo”.

En la fecha de cierre del presente Informe, se había recibido la contestación a nuestra resolución de la Administración autonómica, quien nos había comunicado su aceptación, añadiendo que se iban a llevar a cabo las actuaciones necesarias para el cumplimiento de aquella, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias existentes. Por el contrario, en aquella fecha aún no había sido recibida la respuesta del Ayuntamiento de Salamanca, pese a haber sido requerida la misma en tres ocasiones.

También a la existencia de deficiencias (en concreto, humedades) en una vivienda protegida de gestión pública, en este caso localizada en un término municipal de la provincia de León, se refería la queja **20111496**. A la vista de la información obtenida tras su admisión a trámite, se llegó a la conclusión de que resultaba conveniente que un informe técnico previamente emitido se complementase con uno nuevo en el cual se descartase, en su caso, que la causa inicial de las humedades que habían surgido en el interior de la vivienda en cuestión fuera el puente térmico originado por la carpintería de la vivienda. En el supuesto de que no se descartase esta causa primigenia, se debían adoptar las medidas necesarias para reparar esta deficiencia constructiva, las existentes en la cubierta del edificio y las humedades generadas por ambas, salvo que se acreditase que tales humedades se debían a una inadecuada conservación de la vivienda.



Para el cumplimiento de la obligación de reparar las deficiencias constatadas, no era un obstáculo el tiempo que había transcurrido desde la construcción de la vivienda en cuestión. En efecto, constituye una doctrina reiterada del Tribunal Supremo (entre otras, SSTS de 14 de noviembre de 1990 y de 17 de junio de 2002) la afirmación de que el plazo de cinco años al que se refiere el art. 111 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprobó el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, es un plazo de garantía, lo cual implica que el hecho de que la denuncia y la incoación del expediente administrativo tengan lugar transcurridos los cinco años, nada supone en contra de lo establecido en aquel artículo, siempre y cuando los defectos o vicios se manifiesten durante el citado plazo temporal desde la calificación definitiva de las viviendas. En el supuesto planteado en la queja, resultaba evidente que las deficiencias habían surgido en el plazo de cinco años señalado (la adjudicación de la vivienda había tenido lugar en 2004 y las primeras denuncias se habían presentado en 2005).

En consecuencia, a la vista de la información obtenida y de la normativa aplicable, se formuló una resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

“En relación con las humedades surgidas en el interior de la vivienda de protección pública de promoción directa localizada (...), adoptar las siguientes medidas:

Primero.- Realizar una nueva inspección de la vivienda y elaborar a la vista del resultado de la misma un informe que complemente el emitido con fecha 30 de enero de 2009, descartando o constatando, según proceda, que la causa inicial de aquellas humedades se encuentra en el puente térmico originado por la carpintería de aquella.

Segundo.- En el supuesto de que, como resultado de esta inspección, se verificara que la causa original de las humedades pueda ser la indicada, adoptar, con base en lo previsto en el artículo 111 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, las medidas oportunas para que se ejecuten las obras necesarias para reparar las deficiencias constatadas.

Tercero.- Con base en el mismo precepto, adoptar las medidas necesarias para que se proceda a la reparación de las deficiencias existentes en la cubierta del edificio y de las humedades originadas por las mismas, salvo que se acredite una conservación inadecuada de aquella por los propietarios”.

Como respuesta a esta resolución, la Consejería citada nos manifestó que no estimaba adecuado seguirla, puesto que se consideraba que la visita de inspección recomendada por esta institución ya se había realizado en 2009, manteniéndose las conclusiones expuestas en el informe emitido como consecuencia de aquella. Una vez comunicada al autor de la queja esta contestación, se procedió al archivo del expediente.

A la responsabilidad de la Administración por las deficiencias surgidas en unas viviendas de gestión pública también se refirió la resolución formulada en el expediente **20110079**, si bien en este caso el fundamento jurídico de aquella responsabilidad era distinto. En esta queja el ciudadano planteaba la existencia de una grieta en la fachada de la parte trasera de un edificio de viviendas protegidas localizado en Benavente (Zamora). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, quien nos informó de que, desde la constatación de la existencia de la fisura precitada, se había tratado de exigir a la



empresa constructora la responsabilidad correspondiente por vicios ocultos. Con este fin y considerando el procedimiento concursal al que se encontraba sometida esta empresa, se había instado la emisión de un nuevo informe técnico completo de los vicios o deficiencias existentes en el edificio y de su magnitud.

Considerando lo anterior, lo primero que se debía poner de manifiesto era que, en primer lugar, nada impedía la exigencia de responsabilidad por parte de la Administración autonómica a la empresa constructora en el marco del contrato de obras celebrado entre ambas, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de contratos de las administraciones públicas. Ahora bien, respecto a las viviendas protegidas en cuestión, la Consejería indicada no solo ocupaba una posición activa en aquel contrato, sino que también había actuado como agente interviniente en la edificación, en cuanto promotora de aquellas viviendas, y como parte vendedora en los contratos de compraventa celebrados con sus adjudicatarios. Ambas posiciones (promotor y vendedor) en la relación jurídica mantenida con los titulares de las viviendas de protección pública en cuestión, eran susceptibles de generar una responsabilidad derivada de la existencia de vicios ocultos en el inmueble, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1.591 del Código Civil y de la interpretación jurisprudencial de este precepto (por todas, SSTS de 30 de enero y 17 de diciembre de 1997, y de 8 de mayo de 1998). En consecuencia, más allá del régimen específico previsto para las deficiencias surgidas en las viviendas de protección pública (que no era aplicable al supuesto planteado en la queja debido al tiempo transcurrido entre la calificación definitiva y la manifestación de la deficiencia en cuestión), la aparición de vicios en la construcción en este tipo de viviendas también se encuentra sujeta al régimen jurídico y a las obligaciones y responsabilidades contempladas en los preceptos correspondientes del Código Civil; obligaciones y responsabilidades que también vinculan a la Administración pública cuando ocupa en el proceso de construcción y venta de tales viviendas las posiciones de promotora y vendedora de las mismas.

Con base en la fundamentación jurídica expuesta de forma resumida, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

“A la vista del contenido del informe técnico cuya emisión ha sido requerida al Servicio Territorial de Fomento de Zamora el pasado 28 de mayo y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1.591 y 1.484 y siguientes del Código Civil, asumir, en su caso, la reparación de la fisura surgida en una de las esquinas de la fachada posterior del edificio de viviendas de protección pública localizado en (...), sin perjuicio del ejercicio posterior de las acciones que correspondan ante la empresa constructora (...).”

Como respuesta a esta resolución, la Administración autonómica nos dio traslado de un informe técnico en el cual se señalaba expresamente que la grieta aparecida en el inmueble no impedía el uso de las viviendas por sus adjudicatarios, así como que no respondía a un vicio oculto, contradiciendo en este último punto lo afirmado al respecto en un requerimiento que se había dirigido en su día a la empresa constructora para que esta reparase la grieta en cuestión.

A diferencia de lo ocurrido en los tres supuestos anteriores, en el expediente **20120617**, referido también a la existencia de deficiencias en una vivienda protegida promovida por la Administración autonómica en Béjar (Salamanca), tras obtener la información requerida a esta fue posible alcanzar una solución a la problemática planteada. En efecto, en atención a nuestra petición, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente nos comunicó que, tras



realizar una visita de inspección del grupo de viviendas donde se integraba aquella, se constató la existencia de diversas deficiencias y se ordenó a la empresa constructora la reparación de las mismas. Puesto de manifiesto al ciudadano lo anterior, se procedió al archivo del expediente. Sin embargo, con posterioridad aquel se volvió a dirigir a esta institución señalando que no se habían llevado a cabo las reparaciones anunciadas por la Administración, motivo por el cual se procedió a la reapertura del expediente y a dirigir una nueva petición de información a aquella Consejería. En la fecha de cierre del presente Informe, continuaba pendiente la recepción de la contestación a aquella solicitud.

No solo las deficiencias en viviendas de promoción directa han dado lugar a la intervención de esta procuraduría en 2012; también las viviendas de gestión privada, aunque en algunos casos promovidas por empresas municipales, han motivado la formulación de resoluciones dirigidas a la Administración, cuya responsabilidad en estos casos, resulta concurrente con la propia de quien interviene como promotor en el proceso edificatorio.

Así se puso de manifiesto en la queja **20112286**, donde se denunciaba la persistencia de deficiencias en unas viviendas de protección pública localizadas en Béjar (Salamanca). Esta problemática ya había dado lugar a la formulación de 2 resoluciones dirigidas a la Administración autonómica en los años 2003 y 2007, a las cuales se hizo referencia en los Informes correspondientes a tales años. Como contestación a la última de las resoluciones adoptadas, la Administración autonómica nos había comunicado en 2007 que se había procedido a encargar a una mercantil un informe definitivo, con base en el cual se iba a elaborar un proyecto de obras de reparación de las viviendas, cuya ejecución iba a ser exigida al promotor y a los técnicos redactores y directores de obra. En la nueva queja presentada, sus autores denunciaban que no se habían llevado a cabo todas las obras de reparación exigibles, así como la denegación a los propietarios afectados de información acerca de la fundamentación técnica y jurídica de las últimas decisiones administrativas que habían sido adoptadas al respecto.

Admitida la queja señalada a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. De la información remitida por esta se desprende que, si bien tras la aceptación de nuestra última resolución se habían llevado a cabo obras de reparación de las viviendas por un importe cercano a los 400.000 euros (obras con las que, según los informes técnicos emitidos, se había garantizado la estabilidad de la estructura del edificio), una parte de las inicialmente proyectadas no se habían ejecutado, debido a que se había identificado como causa de las deficiencias manifestadas el incumplimiento por la empresa constructora del proyecto que había sido autorizado, en su día, por las administraciones competentes (municipal y autonómica, en este caso).

Pues bien, no se compartían los argumentos jurídicos que habían sido expuestos para no completar las obras de reparación de las deficiencias que persistían en las viviendas en el marco de la ejecución forzosa de una resolución administrativa que ya había sido adoptada en el año 1998. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 111 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, y con la interpretación jurisprudencial del mismo (por todas, STS de 17 de mayo de 1990 y 6 febrero de 1991), el promotor de viviendas protegidas es responsable de forma directa y objetiva de las deficiencias que surjan en aquellas en el plazo de cinco años desde su calificación definitiva. Al nacimiento de aquella responsabilidad y a la obligación de la Administración autonómica de garantizar su asunción, no cabía oponer el hecho de que las deficiencias surgidas tuvieran su origen



en un incumplimiento del proyecto inicialmente autorizado, máxime cuando “la adecuación entre el proyecto de ejecución final presentado y la obra realizada” es uno de los contenidos necesarios de la calificación definitiva de las viviendas de protección pública (último inciso del primer párrafo del art. 18 del RD 3148/1978, de 10 de diciembre). Así mismo, parecía oponerse también a la ejecución subsidiaria por la Administración autonómica de las obras de reparación que se encontraban pendientes la responsabilidad en la que pudieran haber incurrido los diferentes agentes intervinientes en el proceso edificatorio. Sin embargo, esta responsabilidad de carácter civil de tales agentes, por otra parte existente en todo tipo de viviendas y sin necesidad de que concurra un incumplimiento del proyecto presentado en su día, no excluye en modo alguno la específica que se preveía para las viviendas de protección pública en el citado art. 111 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, puesto que responsabilidades civil y administrativa en este ámbito tienen fundamentos diferentes. Así se ha señalado con toda claridad en las STS de 11 de mayo de 1989, 3 de diciembre de 1993, y 21 de febrero de 1998.

Por otra parte, el plazo de tiempo transcurrido desde la adopción, en el año 1998, de la resolución administrativa en la que se había impuesto al promotor la obligación de ejecutar obras de reparación de las viviendas, tampoco impedía, en modo alguno, la ejecución subsidiaria de aquella, puesto que aún no había transcurrido el plazo de prescripción de quince años aplicable a la facultad de ejecutar forzosamente los actos administrativos, de acuerdo con lo previsto en el art. 1.964 del Código Civil y según reiterado criterio jurisprudencial (por todas, STSJCyL de 13 de octubre de 2010, con cita de las STS de 25 de noviembre de 2009 y de 27 de enero de 2010).

Por último, procedía hacer referencia también al hecho de que no se había proporcionado a los representantes de la comunidad de propietarios de las viviendas información escrita acerca de las últimas incidencias relativas a las deficiencias existentes en las mismas. En este sentido, correspondía a la Administración autonómica suministrar aquella información, máxime cuando esta había sido solicitada en varias ocasiones, sin que existieran dudas acerca del interés de aquellos en obtener la misma.

En atención a los argumentos que han sido resumidos, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

“En relación con las viviendas de protección pública localizadas (...), llevar a cabo las siguientes medidas:

Primero.- En el marco de la debida ejecución forzosa de la Resolución adoptada, con fecha 25 de marzo de 1998, por la, entonces, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, garantizar la reparación de las deficiencias que persisten en las viviendas en cuestión, concretadas, fundamentalmente, en la existencia de fisuras en la tabiquería interior del edificio.

Segundo.- Resolver expresamente las peticiones de información presentadas por los representantes de la comunidad de propietarios afectada, comunicando a estos el contenido de los informes solicitados y poniéndoles de manifiesto las medidas que se vayan a adoptar respecto a las deficiencias referidas en el punto anterior”.

Como respuesta a esta resolución, la Consejería destinataria de la misma nos comunicó su aceptación parcial, en el sentido de que se había dado cumplimiento a las peticiones de información formuladas por los representantes de la comunidad de propietarios. Sin embargo, se añadía en aquella contestación que no se iba a proceder a llevar a cabo ninguna



otra reparación por parte de la Administración autonómica atendiendo a consideraciones jurídicas que, a nuestro juicio, no rebatían los argumentos antes expuestos de forma somera. Una vez comunicada a los ciudadanos la contestación de aquella a nuestra resolución, se procedió al archivo de la queja.

Por último, procede detenerse en la postura adoptada en 2 quejas que, refiriéndose también a deficiencias en viviendas de protección pública de gestión privada, presentan la peculiaridad de que en ambas la posición de promotor se encontraba ocupada por una empresa municipal.

En la primera de ellas (**20100598**), el ciudadano planteaba la existencia de deficiencias en una vivienda protegida promovida en Miranda de Ebro por la empresa municipal. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento de Miranda de Ebro. De la información obtenida se desprendía que las deficiencias denunciadas por los propietarios de la vivienda en cuestión se referían a elementos de terminación o acabado de la vivienda, no afectando a la estructura de la misma, ni tampoco, en principio, a su habitabilidad. Así mismo, se había emitido un informe técnico por la empresa constructora en el cual se había señalado que en el caso de cuatro de las ocho deficiencias a las que se refería el escrito de queja la causa de la deficiencia, cuya existencia no se negaba, se atribuía a una actuación inadecuada de los propios perjudicados por el daño; mientras que en los cuatro supuestos restantes, sin negarse tampoco la concurrencia de las deficiencias, parecía alegarse como causa de exoneración de la posible responsabilidad de la empresa constructora, que aquellas no hubieran sido puestas de manifiesto en un momento anterior al mes de diciembre de 2011.

A la vista de esta información, procedía comenzar señalando que, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del art. 17.1 LOE, el constructor responde de los daños materiales por vicios o defectos de ejecución que afecten a elementos de terminación o acabado de las obras dentro del plazo de un año. Esta responsabilidad se extiende también al promotor de acuerdo con lo previsto en el art. 17.3 de la misma Ley. Respecto a la presunta actuación inadecuada de los propietarios como origen de cuatro de las deficiencias que habían sido denunciadas, cabía recordar que, además de señalarlo así el art. 17.8 LOE, constituye una Jurisprudencia consolidada aquella que mantiene que corresponde a quienes sostienen que los defectos son debidos a una conducta pasiva o descuidada de los propietarios probar esta circunstancia impeditiva de su obligación de reparar aquellos (entre otras, STS de 10 de marzo de 1993, de 24 de septiembre de 1996, de 19 de octubre de 1998, y de 15 de abril de 2003).

En cualquier caso, a diferencia de lo que ocurriría con un informe de los servicios técnicos municipales o, incluso, del departamento técnico de la empresa municipal promotora, no se podía considerar que el informe emitido por la empresa constructora fuera suficiente, por sí solo, para desvirtuar completamente las alegaciones y denuncias realizadas por los titulares de la vivienda. En este sentido, era preciso recordar que es una doctrina consolidada del Tribunal Supremo (entre otras, STS de 6 de mayo de 1993, 2 de abril de 1998 y 25 de julio de 2003) aquella que afirma que para resolver una contradicción de este tipo debe tenerse en cuenta la mayor o menor imparcialidad presumible en el técnico informante y ha de darse preferencia a los informes emitidos por los servicios técnicos municipales. Por este motivo, en el supuesto planteado era conveniente que, por parte de los servicios técnicos municipales o, en su defecto, del departamento técnico de la empresa municipal promotora, se llevara a cabo una inspección con el objeto de determinar la realidad y dimensión de los



daños que afectaban a elementos de terminación y acabado de la vivienda en cuestión, así como, en la medida de lo posible, el origen más probable de los mismos. A la vista del resultado de esta inspección, se podría determinar si los daños existentes debían de ser reparados o no por la empresa constructora, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria que, en su caso, también correspondería asumir a la empresa municipal promotora de las viviendas.

En atención a lo expuesto, se formuló una resolución al Ayuntamiento de Miranda de Ebro en los siguientes términos:

“En relación con la vivienda de protección pública promovida por la Empresa Municipal de la Vivienda de Miranda de Ebro, S.A. en (...) y en atención a las denuncias presentadas por sus titulares:

Primero.- Realizar, por los servicios técnicos municipales o, en su defecto, por el departamento técnico de Viranda, una inspección de aquella con la finalidad de determinar los daños materiales que afecten a elementos de terminación o acabado de las obras, así como su origen más probable.

Segundo.- En el supuesto de que la inspección recomendada en el punto anterior arroje como resultado la realidad de aquellos daños y la imposibilidad de acreditar que los mismos se deban a una conducta inadecuada de los propietarios de la vivienda, requerir a la empresa constructora su reparación, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

Tercero.- Informar a los propietarios de la vivienda del resultado de la inspección señalada y de las medidas que, en su caso, se adopten a la vista del mismo”.

En la fecha de cierre de este Informe, aún no había sido recibida la respuesta municipal a nuestra resolución.

También era una empresa municipal la promotora de las viviendas protegidas que dieron lugar a la queja **20110472**, en la que un grupo de ciudadanos planteaba la existencia de numerosas deficiencias en una promoción ubicada en la localidad de Roa (Burgos). Tras dirigirnos en varias ocasiones en solicitud de información tanto al Ayuntamiento como a la Administración autonómica, alcanzamos la conclusión de que, si bien las deficiencias denunciadas eran reales, el Ayuntamiento de Roa y la Sociedad Municipal del Suelo y la Vivienda se encontraban llevando a cabo actuaciones dirigidas a tratar de garantizar la reparación de las deficiencias existentes en las viviendas de protección pública en cuestión, manifestando en todo momento una voluntad favorable a que su subsanación se llevase a cabo. Una vez informados los autores de la queja del resultado de la tramitación de la misma, se procedió al archivo del expediente.

En definitiva, es reseñable el número de resoluciones formuladas en 2012 en orden a que las administraciones públicas (en especial, la autonómica) ejerzan adecuadamente las competencias que el ordenamiento jurídico les reconoce para garantizar que las deficiencias que surjan en las viviendas protegidas sean debidamente subsanadas. En sus distintas posiciones (como promotor y vendedor, o como instancia competente en materia de viviendas de protección pública), es exigible que por parte de aquella se lleven a cabo las actuaciones oportunas dirigidas a lograr que el derecho a una vivienda digna y adecuada se traduzca para los adquirentes de viviendas protegidas en el derecho a que su vivienda se encuentre en un adecuado estado.



3.1.4. Infracciones y sanciones

En nuestros últimos Informes anuales venimos manifestando nuestro deseo de que la entrada en vigor del nuevo régimen sancionador en materia de viviendas de protección pública, integrado dentro de la Ley del derecho a la vivienda de la Comunidad, contribuya a garantizar el respeto a la normativa aplicable y el cumplimiento de los objetivos perseguidos con la promoción de viviendas protegidas. Pues bien, aunque no podemos afirmar con contundencia que el citado deseo se haya cumplido, sí es relevante señalar que, como ya ocurrió en 2011, únicamente se ha presentado una queja relacionada con la comisión de conductas infractoras en materia de viviendas protegidas. En esta ocasión, esta conducta fue la consistente en el retraso en la entrega de las viviendas a sus adquirentes.

En efecto, en la queja **20120272** su autor hacía referencia al hecho de que no se hubiera resuelto un procedimiento sancionador que había sido incoado por los retrasos en la entrega y elevación a escritura pública de los contratos de compraventa de las viviendas concertadas integrantes de una promoción llevada a cabo en Valladolid. La incoación de este procedimiento punitivo había tenido lugar tras la aceptación por parte de la Administración autonómica de una resolución formulada por esta procuraduría en 2009, y a la que hicimos referencia en el Informe correspondiente a ese año (**20081826**). Sin embargo, el autor de la nueva queja nos puso de manifiesto que a los propietarios de las viviendas protegidas en cuestión no les constaba que el citado procedimiento sancionador hubiera sido resuelto, a pesar de haberse dirigido a la Administración autonómica para que les comunicaran este extremo. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en solicitud de información, organismo que nos informó de que, si bien el procedimiento sancionador en cuestión ya había sido resuelto en diciembre de 2010, no constaba que el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid hubiera proporcionado a los propietarios de las viviendas protegidas en cuestión la información solicitada por los mismos.

Considerando lo anterior, procedía señalar, en primer lugar, que el objeto central de la queja formulada ya no tenía fundamento, puesto que el procedimiento sancionador citado había sido resuelto expresamente a través de la imposición a la empresa promotora de las viviendas de la sanción que correspondía a la vista de la normativa que resultaba aplicable. No obstante, la propia formulación de la queja era la consecuencia de la falta de información proporcionada a los propietarios acerca del resultado final de aquel procedimiento punitivo. En este sentido, era cierto que no existía una obligación de comunicar la incoación y resolución del precitado procedimiento a ninguna otra persona diferente del infractor, puesto que el mismo no se había iniciado a través de la presentación de una denuncia, en cuyo caso sí hubiera sido obligada la notificación de aquellos actos al denunciante (arts 7.2 y 13.2 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). Ahora bien, nada impedía que la información pedida por los propietarios afectados fuera proporcionada a estos, de acuerdo con el derecho a recibir información de la Administración (art. 12 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública) y atendiendo, además, al interés legítimo del que eran titulares aquellos en conocer la posible represión en sede administrativa de una conducta infractora de la que ellos mismos habían sido sujetos pasivos.



En atención a los argumentos brevemente expuestos, se formuló una resolución a la Consejería antes citada en los siguientes términos:

“Contestar expresamente, si no se hubiera hecho aún, la petición de información de fecha 10 de febrero de 2012 formulada por (...), poniendo de manifiesto a estos el resultado de las actuaciones integrantes del procedimiento sancionador tramitado frente a la mercantil (...) por el incumplimiento de su obligación de elevar a escritura pública en el plazo de tres meses desde la calificación definitiva los contratos de compraventa de las viviendas concertadas integrantes de la promoción llevada a cabo en (...)”.

Con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, la Administración autonómica nos respondió que había decidido aceptar esta resolución y que, en consecuencia, el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid había informado a los propietarios afectados sobre la situación del expediente sancionador en cuestión comunicándoles la finalización del mismo. Una vez que se dio traslado al ciudadano de la contestación obtenida, se procedió al archivo de la queja.

En definitiva, en cuanto al número de quejas presentadas ante esta institución por los ciudadanos, la aplicación del régimen sancionador en materia de viviendas de protección pública integrado dentro de la Ley del derecho a la vivienda de la Comunidad ha tenido como efecto la práctica desaparición de aquellas, y ello a pesar de no haberse incluido en la misma una regulación de la actuación inspectora en este ámbito como había sido sugerido en su día por esta institución. Si existe una relación causa-efecto entre ambas circunstancias se confirmará o se desmentirá en los próximos años.

3.2. Viviendas no sometidas a regímenes de protección pública

Resulta evidente que la intervención administrativa más intensa en este ámbito material tiene lugar a través de la promoción de las viviendas de protección pública y del ejercicio de las competencias reconocidas por el ordenamiento jurídico en relación con las mismas. Sin perjuicio de lo anterior, las administraciones públicas también ejercen facultades concretas en relación con viviendas no sometidas a regímenes de protección pública o viviendas libres. Algunas de estas facultades administrativas se han contemplado en la reiterada Ley del derecho a la vivienda de la Comunidad, como, por ejemplo, la de sancionar el incumplimiento por parte de los arrendadores de viviendas de su obligación de depositar la fianza de un arrendamiento urbano cuando su cuantía sea superior a 600 euros [capítulo V del título III, y art. 103 o) de la Ley].

Concretamente, en la queja **20121035** el ciudadano nos planteaba su disconformidad con una resolución por la que se había dado por concluida la tramitación de un expediente sancionador, por no considerarse intencionada la comisión de la infracción antes señalada en relación con el arrendamiento de una vivienda en la provincia de Segovia. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la cuestión controvertida a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. De la información remitida por esta, se desprendía que el depósito de la fianza correspondiente al contrato de arrendamiento de vivienda en cuestión se había llevado a cabo en la Cámara de la Propiedad Urbana de Segovia siete meses y veinte días después de la celebración de aquel contrato y de la propia entrega de la fianza por el arrendatario.



En consecuencia, considerando que el importe de la fianza en cuestión había ascendido a 1.100 euros, se podía considerar cometida la infracción tipificada en el precitado art. 103 o) de la Ley 9/2010, de 30 de agosto. No se compartía, por tanto, el criterio mantenido por la Administración autonómica que condujo a acordar el sobreseimiento del expediente sancionador tramitado. Los fundamentos jurídicos de la decisión administrativa adoptada eran dos: el depósito de la fianza se había llevado a cabo con anterioridad a la presentación de la primera denuncia y a la incoación del propio procedimiento sancionador; y la infracción denunciada no se había cometido “de forma intencionada”.

Pues bien, en relación con el primero de los argumentos enunciados debíamos referirnos a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo establecida en interpretación del régimen jurídico anterior a la Ley 9/2010, de 30 de agosto (Jurisprudencia citada en la STSJ de Madrid de 16 de octubre de 2001), de acuerdo con la cual la infracción administrativa consistente en la no constitución de fianza se cometía a partir de los 15 días de la celebración del contrato. Esta indicación relativa al plazo de 15 días debía ser sustituida, a la luz de lo dispuesto en el art. 39 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, por la de 30 días, plazo del que dispone el arrendador para comunicar por escrito al arrendatario la realización del depósito. En consecuencia, una vez transcurrido un mes desde la formalización del contrato sin que se realice el depósito de la fianza, la infracción debe entenderse cometida.

El segundo de los argumentos utilizados para archivar el expediente sancionador en cuestión había sido el relativo al carácter no intencionado de la infracción denunciada. Al respecto, sin embargo, procedía señalar que en el ámbito del derecho administrativo sancionador, como ocurre en el del derecho penal, rige sin excepción el principio de culpabilidad (por todas, STS de 14 de julio de 1998). Ahora bien, a diferencia de lo que ocurre en el derecho penal, la intención maliciosa o dolo, no es exigible para responder de la comisión de una infracción administrativa, salvo en el caso en el que el concreto tipo así lo exija, constituyendo la intencionalidad, con carácter general, un criterio de graduación de la sanción (art. 130 LRJPAC). Por tanto, no previéndose expresamente en la tipificación de la infracción antes señalada que la misma deba ser cometida de forma dolosa, resultaba irrelevante a estos solos efectos, la intencionalidad del presunto infractor. Cuestión distinta era que la concurrencia o no de esta intencionalidad debiera ser tenida en cuenta en la graduación de la sanción a imponer [arts. 131.3 a) LRJPAC y 105.4 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto].

En cuanto a las vías jurídicas existentes para la modificación de la resolución administrativa que había sido adoptada, se debía recordar que había sido interpuesto un recurso de alzada frente a la citada resolución, por lo que era, en principio, a través de la estimación de este recurso, previa tramitación del procedimiento correspondiente, como debía procederse a la revisión de aquella decisión. Sin embargo, se planteaba aquí la cuestión de si el recurrente (que también era el sujeto perjudicado por la conducta infractora y el denunciante de la misma) se encontraba legitimado para interponer aquel recurso. En este sentido el denunciante-arrendatario era la persona perjudicada por la conducta infractora, y, por tanto, no se trataba de un mero denunciante cuyo interés se redujera a garantizar la observancia de la legalidad en general. Pero es más, el incumplimiento que había dado lugar a la denuncia del arrendatario se había producido en el marco de una relación contractual que continuaba desplegando sus efectos, circunstancia que hacía que la eventual sanción de la inobservancia denunciada tuviera efectos positivos sobre la esfera jurídica de aquel, concretados en la posible garantía de una mayor diligencia



del arrendador en el cumplimiento de sus obligaciones, tales como la restitución de la fianza al arrendatario una vez extinguido el contrato. En consecuencia, el arrendatario-denunciante tenía la condición de interesado en el procedimiento sancionador en los términos previstos en el art. 31.1 LRJPAC y, por tanto, se encontraba legitimado para interponer el recurso de alzada frente a la resolución de archivo de aquel, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 107.1 LRJPAC.

Con base en la fundamentación jurídica expuesta, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente:

“Previo reconocimiento a (...), como arrendatario-denunciante, de su condición de interesado en el expediente sancionador n.º (...), y tras la realización de las actuaciones pertinentes para garantizar el pleno respeto del derecho de defensa de la parte arrendadora, estimar el recurso de alzada interpuesto por el primero frente a la Resolución adoptada, con fecha 26 de abril de 2012, por el Delegado Territorial de Segovia, por la que se acordó el sobreseimiento de aquel expediente, e imponer al presunto infractor, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, la sanción correspondiente a la comisión de la infracción tipificada en el artículo 103, letra o), de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León”.

La Administración autonómica nos comunicó la aceptación de la resolución señalada, lo cual, una vez puesto en conocimiento del autor de la queja, dio lugar al archivo del expediente.

Al margen de la resolución señalada, el resto de nuestras intervenciones en este ámbito concreto se han referido al arrendamiento por la Administración, en concreto por una Entidad local, de viviendas no sometidas a regímenes de protección pública y a las deficiencias existentes en las mismas.

Así, en primer lugar, en la queja **20120267**, el ciudadano hacía alusión a la inadecuación de un inmueble ubicado en una localidad de la provincia de Soria, cuya titularidad correspondía al Ayuntamiento, para ser utilizado como vivienda y farmacia. Esta problemática ya había dado lugar a la tramitación de una queja en el año 2010, la cual fue archivada en su día debido a que, tras la remisión de la información correspondiente, concluimos que el Ayuntamiento afectado había mostrado una voluntad favorable tanto a encontrar una solución al traslado de la farmacia, como a la reparación de las deficiencias existentes en la vivienda. Sin embargo, el ciudadano nos puso de manifiesto que desde el archivo del expediente no se había llevado a cabo ninguna actuación por parte de la Entidad local. Admitida la nueva queja a trámite, nos dirigimos a la Administración municipal en solicitud de información en diversas ocasiones. Finalmente, a la vista de los informes recibidos concluimos que, si bien era cierto que el Ayuntamiento parecía haber incumplido en algún momento su obligación de garantizar la adecuada conservación de la vivienda, también lo era que se había producido en diversas ocasiones el impago de la renta mensual fijada.

En definitiva, no entrando dentro del ámbito de competencias de esta procuraduría determinar la forma en la cual puede actuar cada una de las partes señaladas (Ayuntamiento y arrendatario) ante los posibles incumplimientos de la otra, se procedió al archivo del expediente, comunicando tanto al ciudadano como a la Administración municipal los motivos de esta decisión. Lo anterior debía entenderse sin perjuicio del deber urbanístico del



Ayuntamiento, como titular del inmueble en cuestión, de conservar el mismo en adecuadas condiciones de habitabilidad [obligación establecida en los arts. 8.1 b) LUCyL y 19 RUCyL], deber que procedimos a recordar a aquella Entidad local.

Finalmente, en el expediente **20121502**, el ciudadano planteaba el deficiente estado de conservación de una vivienda de titularidad municipal que se encontraba ocupada en régimen de arrendamiento en la localidad de Palencia. Admitida la queja a trámite y obtenida la información requerida al Ayuntamiento, llegamos a la conclusión de que se estaban adoptando las medidas dirigidas a garantizar que el arrendatario de la vivienda pudiera disfrutar de una vivienda digna y adecuada, circunstancia que, una vez comunicada al autor de la queja, dio lugar al archivo del expediente.

3.3. Ayudas económicas

Adelantábamos en la introducción a este apartado del Informe el elevado número de quejas presentadas en relación con el reconocimiento y abono de las ayudas y subvenciones dirigidas a fomentar el acceso a una vivienda digna (44 quejas que representan más de las 2/3 partes del total de las recibidas en esta materia). Destacan dentro de las mismas, por su número, las referidas a las ayudas al alquiler (27 quejas). Tanto el contenido de las quejas presentadas como el de las posturas adoptadas han sido un reflejo de la problemática fundamental aquí planteada, que no es otra que las restricciones aplicadas a los presupuestos de las administraciones públicas, las cuales, en este ámbito y al igual que ocurre con otras subvenciones, se han traducido en la ausencia de convocatorias de nuevas ayudas y en el agotamiento de los fondos destinados al abono de las ya concedidas. En la medida en que las restricciones presupuestarias señaladas afectan directamente a la eficacia de un derecho constitucional y estatutario, como es el derecho a la vivienda, es preciso recordar que aquellas no deben ser absolutas y que su implementación debe tener en cuenta la necesidad de que los destinatarios de las ayudas sean, cuando menos, quienes precisen de ellas ineludiblemente para acceder a una vivienda digna y adecuada.

3.3.1. Ayudas a la adquisición de viviendas

Dentro de este tipo de subvenciones, podemos diferenciar dos grandes grupos: las reconocidas íntegramente en el marco del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012; y las que tienen su origen en convocatorias propias de la Administración autonómica.

En cuanto a las primeras, ya hemos señalado que se encuentra pendiente la aprobación del nuevo Plan Estatal de Vivienda 2013-2016. A la falta de aprobación de este nuevo Plan, se ha añadido en 2012 la supresión de las ayudas de subsidiación de préstamos contenidas en el Plan Estatal 2009-2012, prevista en el art. 35 del RDL 20/2012, de 13 de julio. La aplicación general de esta previsión en Castilla y León dio lugar al inicio de una actuación de oficio (**20121642**), de cuyo contenido hemos informado en la parte correspondiente a las intervenciones de oficio. Ahora bien, en relación con un aspecto concreto de aquella medida como es el relativo a la denegación de la ampliación del período inicial de subsidiación, se han presentado en los últimos meses del año 7 quejas (**20121856 y 6 más**), en las que los ciudadanos manifestaban su disconformidad con la utilización del precepto señalado para impedir la ampliación de aquel período, cuando la misma ha sido solicitada dentro de los plazos previstos en la normativa aplicable (con posterioridad a la fecha de cierre de este



Informe, se ha presentado una queja más sobre esta cuestión). Todas estas quejas han sido admitidas a trámite y, en consecuencia, nos hemos dirigido a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. La información de este organismo fue recibida con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe.

Dentro del segundo grupo de ayudas (reconocidas al amparo de convocatorias propias de la Administración autonómica), se encuentran las referidas a la adquisición de viviendas de protección pública integrantes de la tipología "vivienda joven". Han sido varias las resoluciones adoptadas en relación con estas subvenciones en 2012.

Así, en primer lugar, en el Informe del año 2011 ya hicimos referencia a la presentación de 33 quejas (**20111998 y 32 más**), acerca de la ausencia de abono de unas ayudas previamente reconocidas para la adquisición de viviendas protegidas de aquella tipología promovidas en una localidad de la provincia de Salamanca. Admitidas las quejas a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la problemática planteada a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. A la vista del informe remitido por este organismo, se pudo concluir que en la promoción en cuestión habían sido concedidas las ayudas financieras vinculadas a la adquisición de 79 viviendas, de las cuales las correspondientes a 52 de ellas no iban a poder ser abonadas por insuficiencia de crédito.

Considerando lo anterior, procedía comenzar señalando que, en términos generales, la Jurisprudencia ha mantenido (por todas, STS de 13 de octubre y de 22 de noviembre de 2004) que, en materia de subvenciones, rigen las siguientes reglas: la Administración puede o no crearlas, pero una vez creadas y convocadas ha de concederlas en los términos anunciados; quienes soliciten la subvención y reúnan las condiciones de la convocatoria, tienen derecho a obtenerla; y, en fin, la obligación de la Administración que crea y convoca la subvención y el derecho de quienes la soliciten, están delimitados por la cuantía fijada en la convocatoria o en los presupuestos a que la misma se remite. Pues bien, en el supuesto planteado en las quejas señaladas era posible que las reglas indicadas no hubieran sido respetadas, puesto que, si bien las solicitudes de las subvenciones habían sido reconocidas inicialmente, en el momento de proceder a su abono este no había sido posible por agotamiento de la cuantía fijada en la convocatoria para aquellas. Obviamente se desconocía si en el momento de resolver alguna de las 52 solicitudes señaladas el crédito presupuestario en cuestión ya se encontraba agotado; pero, si hubiera sido así, las reglas citadas habrían sido vulneradas, puesto que, en ese caso, la resolución adoptada debería haber sido denegatoria por aquel motivo.

En todo caso, la desestimación de una subvención con base en un agotamiento del crédito presupuestario exige que se justifique adecuadamente que la consignación presupuestaria se agotó o quedó comprometida en la atención de solicitudes prioritarias. Así se ha puesto de manifiesto, entre otras, en las STSJCyL de 5 de abril de 2002 y 19 de septiembre de 2003. Sin embargo, en el supuesto referido en las quejas indicadas, todos los adquirentes de viviendas afectados por el agotamiento del crédito presupuestario desconocían las circunstancias concretas que habían motivado la imposibilidad de pago de las ayudas que tenían reconocidas. Por tanto, debían ser informados, cuando menos, de la fecha concreta en la que se había producido aquel agotamiento; del número de solicitudes atendidas con anterioridad a la suya; y, en fin, de los motivos por los cuales otras ayudas reconocidas para la adquisición de viviendas integrantes de la misma promoción sí habían sido abonadas. Podía ocurrir que los ciudadanos afectados, una vez obtenida esta información, considerasen haber sido perjudicados por la actuación de la Administración



autonómica y presentaran las reclamaciones correspondientes, las cuales, en este caso, debían ser resueltas expresamente previa tramitación del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial.

En atención a los argumentos expuestos, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

«Primero.- En relación con los cincuenta y dos adquirentes de una “vivienda joven de Castilla y León” integrante de la promoción ubicada en (...), que, habiendo obtenido una resolución de reconocimiento de las ayudas directas correspondientes, no han recibido el abono de las mismas por haberse agotado el crédito presupuestario, adoptar las siguientes medidas.

- Dirigir una comunicación a cada uno de ellos, a través de la cual se les proporcione la información relativa a las circunstancias del citado agotamiento, comprensiva, cuando menos, de la fecha concreta en la que se produjo el mismo; del número de solicitudes que hayan sido atendidas con cargo a aquel crédito; y, en fin, de los motivos por los cuales otros adquirentes de la misma promoción sí han obtenido el pago de las ayudas.

- Tramitar y resolver todas las reclamaciones de daños que sean presentadas por estos adquirentes, analizando en cada caso individual la posible concurrencia de los requisitos establecidos en los artículos 106.2 de la Constitución Española, y 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para el nacimiento de una hipotética responsabilidad patrimonial.

Segundo.- Con carácter general, en la tramitación y resolución de las solicitudes que se presenten, en su caso, en futuras convocatorias de ayudas económicas destinadas a adquirentes de “vivienda joven en Castilla y León”, tomar en consideración las siguientes recomendaciones:

- En el supuesto de que, en el momento de proceder a la resolución expresa de algunas de las solicitudes presentadas, se hubiera agotado la disponibilidad presupuestaria prevista para las ayudas indicadas, desestimar aquellas por este motivo, fundamentando esta decisión en los criterios aplicados para la distribución del crédito y en el resultado de esta operación.

- Informar adecuadamente a los solicitantes del estado de evolución del citado crédito presupuestario y de las ayudas reconocidas pendientes de pago, tanto en el momento de presentar su solicitud, como en el de resolver la misma.

- Dar publicidad suficiente al agotamiento del crédito presupuestario, con el fin de que sea conocida esta circunstancia por quienes, habiendo obtenido una resolución de reconocimiento de las ayudas, no hubieran procedido aún a la formalización del correspondiente préstamo cualificado».

Como respuesta a nuestra resolución, la Administración autonómica nos puso de manifiesto la aceptación, en términos generales, de todos los puntos de la misma, excepción hecha del relativo a la comunicación a los propietarios afectados incluida en el punto primero. Una vez puesta en conocimiento de los autores de las quejas la contestación de la Administración, se procedió al archivo de los expedientes.

Por su parte, en las quejas **20111583**, **20111671** y **20120145** se planteaba una problemática idéntica a la expuesta, si bien en esta ocasión la promoción de “vivienda



joven” afectada se encontraba ubicada en la localidad de León. En consecuencia, con una fundamentación jurídica análoga a la que se ha expuesto, se formuló en aquellas quejas una resolución a la Administración autonómica en los mismos términos antes transcritos. La respuesta de esta tuvo idéntico sentido, y una vez recibida y comunicada a los ciudadanos, se procedió también al archivo de estos expedientes.

Por último, también se refería a estas ayudas la queja **20111584**, si bien en la misma el ciudadano no planteaba una ausencia de abono como en los casos anteriores, sino su disconformidad con el propio contenido de una resolución de reconocimiento de aquellas. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la problemática planteada a la Administración autonómica, quien nos informó de que la resolución controvertida contenía un pronunciamiento expreso sobre el reconocimiento del acceso del solicitante a un préstamo cualificado, pero no incluía una decisión en cuanto a las ayudas directas previstas en la normativa reguladora de estas ayudas, más allá de una referencia a una futura resolución complementaria.

A la vista de lo informado, se concluyó que no se habían cumplido las reglas aplicables a las subvenciones, a las que antes hemos hecho referencia, puesto que, como se ha señalado, en la resolución adoptada no existía ningún pronunciamiento, ni favorable ni desfavorable, acerca del acceso del solicitante a las ayudas autonómicas directas previstas para los adquirentes de una “vivienda joven”. Considerando la posibilidad de una futura denegación expresa de las ayudas económicas directas solicitadas con base en un posible agotamiento de la disponibilidad presupuestaria, también procedimos a reiterar los argumentos expresados en las resoluciones antes citadas.

Finalmente, parecía justificarse la ausencia de resolución expresa señalada en la falta de convocatoria de las subvenciones en cuestión para el año 2011. Pues bien, al respecto se realizaron algunas valoraciones acerca de la ausencia de convocatoria de las ayudas en 2011 y de sus efectos; tales valoraciones se fundamentaron en la STS de 6 de febrero de 2012, a través de la cual se había desestimado un recurso interpuesto frente a la supresión de la Ayuda Estatal Directa a la Entrada para la adquisición de viviendas. De la sentencia señalada se podía extraer como conclusión que, si bien la Administración tiene la facultad para suprimir o reducir una determinada ayuda pública cuando las circunstancias económicas o de otro tipo lo aconsejen, debe hacerlo a través de la modificación de la norma donde se encuentre configurada la ayuda de que se trate y sin que el cambio adoptado tenga efectos retroactivos. Lo anterior, aplicado a las ayudas a la adquisición de “vivienda joven”, implicaba que la supresión o reducción de estas debía realizarse, en su caso, a través de una modificación del Decreto 99/2005, de 22 de diciembre, donde se configura la financiación cualificada para la adquisición de este tipo de vivienda protegida. Por otra parte, en cuanto a la concreta solicitud referida en la queja, debía tenerse en cuenta que la misma había sido presentada al amparo de la convocatoria de 2010.

Con base en la fundamentación jurídica brevemente expuesta, se formuló una resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

“Primero.- Resolver expresamente y de forma motivada la solicitud presentada, con fecha 28 de julio de 2010, por (...) al amparo de la Orden FOM/533/2010, de 19 de abril, por la que se convocaron ayudas económicas destinadas a adquirentes de vivienda joven en Castilla y León, previstas en el Decreto 99/2005, de 22 de diciembre, en cuanto a las ayudas autonómicas directas pedidas se refiere.



Segundo.- La resolución señalada únicamente podrá ser desestimatoria de la solicitud de las citadas ayudas por agotamiento del crédito presupuestario, si, previa verificación llevada al efecto, se constata que la aplicación del criterio de prioridad temporal hubiera dado como resultado la denegación de aquella por el citado motivo, debiendo ser, en este caso, debidamente fundamentada la resolución que se adopte en el sentido indicado”.

Como contestación a esta resolución, la Consejería destinataria de la misma nos comunicó su aceptación, anunciando que se iba a proceder a resolver la solicitud en la forma recomendada. Una vez puesto lo anterior en conocimiento del autor de la queja, se procedió al archivo del expediente. Sin embargo, el ciudadano se volvió a dirigir a esta institución manifestando que, a pesar de la aceptación señalada, no se había resuelto expresamente la solicitud en cuestión, circunstancia que dio lugar a la apertura de un nuevo expediente y a la reanudación de nuestra intervención. Con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, hemos recibido la información requerida a la Administración autonómica, en la cual se apela a las restricciones presupuestarias para justificar la imposibilidad de resolver en el sentido recomendado.

3.3.2. Ayudas al alquiler

Pocos niegan la necesidad de fomentar de forma decidida el régimen de alquiler como forma de acceso a la vivienda, en un contexto en que la relevancia cuantitativa del arrendamiento frente a la propiedad es extraordinariamente baja, máxime si la comparamos con otros países de la UE como Alemania, Holanda o Francia. Sin embargo, el análisis de las políticas públicas adoptadas parece contradecir, en ocasiones, aquel aparente consenso. Por ejemplo, la inexistencia de convocatorias de ayudas dirigidas a subvencionar el arrendamiento de viviendas desde el año 2010 y los retrasos temporales de más de dos años en abonar las ya reconocidas evidencian aquella contradicción. Por este motivo, en 2012 hemos estimado oportuno reanudar una actuación de oficio en relación con el fomento del alquiler (**20123369**), en la cual se había formulado una resolución a la que se hizo referencia en el Informe correspondiente al año 2011 (**20101981**). Una alusión más amplia al contenido de esta actuación se encuentra en la parte de este Informe dedicada a las intervenciones de oficio.

Centrándonos en las quejas presentadas en 2012 en relación con las subvenciones dirigidas a fomentar el arrendamiento de viviendas, ya hemos señalado que fueron 27, de las cuales 14 todavía se refirieron al pago de la Renta Básica de Emancipación. Considerando que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 4 del RD 1472/2007, de 2 de noviembre (norma que fue derogada por el RDL 20/2011, de 30 de diciembre), mientras el reconocimiento de esta ayuda económica correspondía a las comunidades autónomas, el abono final de la misma es responsabilidad del Ministerio de Fomento, 7 de ellas fueron remitidas al Defensor del Pueblo. No obstante, en un supuesto (**20121695**) la remisión fue precedida de una petición de información dirigida a la Administración autonómica, puesto que, en un principio, la causa de la interrupción del abono de la ayuda parecía encontrarse en una modificación de la resolución inicial de reconocimiento de la misma. Sin embargo, a la vista de la información proporcionada por aquella, llegamos a la conclusión de que el motivo del impago ya no se encontraba relacionado con la resolución de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, motivo por el cual se procedió a remitir todo el expediente al Defensor del Pueblo, informando de ello al ciudadano. El comisionado parlamentario estatal nos informó de la admisión a trámite de la queja.



Todavía en relación con la renta básica de emancipación, cabe señalar que hemos iniciado en 2012 una actuación de oficio (**20121643**) relativa a las consecuencias jurídicas que la aplicación del art. 36.1 del RDL 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, tiene para los solicitantes de la renta básica de emancipación que, habiendo presentado su solicitud con anterioridad al 31 de diciembre de 2011, no hubieran obtenido resolución favorable o no hubiera sido comunicada esta al Ministerio de Fomento con anterioridad a la entrada en vigor de aquel RDL. Una referencia más amplia de esta actuación se contiene en la parte de este Informe dedicada a las intervenciones de oficio.

Respecto a las ayudas al alquiler convocadas por la Administración autonómica, dada la ausencia de convocatorias de las mismas en los dos últimos años (ausencia que parece que va a reiterarse en el futuro), tanto las quejas presentadas como las intervenciones realizadas por esta institución se han referido a las subvenciones convocadas en 2010.

De un aspecto formal relacionado con la tramitación de estas ayudas nos ocupamos en la queja **20111554**. En la misma el ciudadano hacía referencia a su disconformidad con la denegación de una ayuda destinada a jóvenes arrendatarios de vivienda, decisión que se había fundamentado en el hecho de que el solicitante no se encontraba al corriente de sus obligaciones tributarias. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. A la vista de la información recibida se concluyó que, tras la denegación inicial y la interposición del correspondiente recurso potestativo de reposición, se comprobó que el solicitante sí se encontraba al corriente de sus obligaciones tributarias. La misma circunstancia se había producido en la convocatoria del año 2009. En las dos convocatorias el error inicialmente cometido había tenido su origen en el hecho de que, por motivos de residencia, aquel tributara por el IRPF en la Hacienda Foral de Álava, mientras los datos correspondientes a esta tributación habían sido solicitados de oficio a la AEAT.

Ahora bien, lo ocurrido en ambos expedientes era revelador de que, en todos aquellos supuestos en los que el solicitante de una ayuda económica tribute en alguno de los territorios que cuentan con Hacienda Foral propia y salvo que este haga referencia expresa a esta circunstancia en su solicitud, se considerará que aquel no se halla al corriente de sus obligaciones tributarias y, por tanto, se denegará por esta causa la subvención solicitada. Esta circunstancia se evitaría, con carácter general, si el ciudadano conociese desde el primer momento la conveniencia de poner de manifiesto a la Administración autonómica la peculiaridad tributaria consistente en haber presentado su autodeclaración del IRPF en una Hacienda Foral y no en la AEAT. Para ello bastaría, además de proporcionar por los servicios administrativos correspondientes una información adecuada sobre esta cuestión concreta, incluir en el modelo normalizado de solicitud de la ayuda de que se trate un apartado en el cual el solicitante sea preguntado expresamente acerca de su tributación en el período impositivo a considerar en alguna de las diputaciones forales de los territorios históricos del País Vasco (Álava, Guipúzcoa o Vizcaya), o en la Hacienda Pública de la Comunidad Foral de Navarra

Por este motivo, dirigimos a la Consejería antes indicada una resolución en los siguientes términos:

“Valorar la inclusión en los modelos normalizados de las solicitudes de ayudas económicas en materia de vivienda de un apartado concreto donde el solicitante pueda



hacer constar que, en el período impositivo correspondiente, ha tributado por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en alguna de las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Álava, Guipúzcoa o Vizcaya), o en la Hacienda Pública de la Comunidad Foral de Navarra, con la finalidad de que el ciudadano conozca la relevancia de esta circunstancia a los efectos de ser reconocido como beneficiario de la subvención de que se trate, y posibilitando que se pueda recabar de la Administración tributaria competente la información precisa para determinar si el solicitante se halla al corriente de sus obligaciones tributarias”.

La Administración autonómica contestó a esta resolución manifestándonos su aceptación, lo cual una vez puesto en conocimiento del autor de la queja, motivó el archivo del expediente.

Por su parte, en la queja **20111863**, el ciudadano hacía referencia a su disconformidad con la denegación de una ayuda económica destinada a subvencionar un alquiler para los años 2009 y 2010. En realidad, la problemática que se planteaba era idéntica a la que había dado lugar a la queja **20110063**, en relación con la cual se había formulado una resolución en 2011 a la que hicimos referencia en el Informe correspondiente a ese año. Se trataba en ambos casos de la oposición de los ciudadanos a la superficie útil de la vivienda para cuyo alquiler se solicitaba la ayuda que había sido considerada por la Administración, llegando esta institución en los dos supuestos a la conclusión de que era necesario que el Servicio Territorial de Fomento de León llevase a cabo actuaciones adicionales de comprobación de aquella superficie. Sin embargo, la resolución formulada en 2012, al igual que había ocurrido con la adoptada en la segunda queja señalada, no fue aceptada por la Consejería destinataria de la misma.

Con todo, el mayor número de resoluciones adoptadas en relación con las ayudas al alquiler se ha referido al impago de las reconocidas al amparo de las últimas convocatorias de las mismas, llevadas a cabo en 2010. Hasta 7 han sido las resoluciones formuladas en relación con esta problemática (expedientes **20111365**, **20111590**, **20111607**, **20111631**, **20111687**, **20120047** y **20120983**). En todas estas quejas los ciudadanos habían denunciado la ausencia parcial de pago de las ayudas económicas destinadas a subvencionar el arrendamiento de viviendas reconocidas para el año 2010. Admitidas las quejas a trámite, nos dirigimos en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Administración autonómica. En todos los casos, esta nos puso de manifiesto que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 33.3 de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León, una vez que habían sido aprobados los límites cuantitativos dentro de los cuales se debían conceder las ayudas, se habían resuelto parcialmente las convocatorias de aquellas subvenciones para el año 2010. No obstante, continuaba pendiente el reconocimiento y el abono de una parte de la subvención correspondiente a los últimos meses del año.

El fundamento jurídico formal de nuestra decisión fue en todas las quejas señaladas el incumplimiento de la obligación de resolver que vincula a todas las administraciones públicas dentro del plazo normativamente previsto. Por otra parte, nada cabía objetar, desde un punto de vista jurídico, a la utilización de la previsión contemplada en el precitado art. 33.3 de Ley 5/2008, de 25 de septiembre, en el procedimiento de gestión presupuestaria de las ayudas que nos ocupan. Ahora bien, aquella utilización debía cohonestarse adecuadamente con los plazos previstos para la resolución de las solicitudes que se presenten en el marco de la convocatoria correspondiente, no debiendo producirse situaciones como las que habían



tenido lugar en las convocatorias de las subvenciones que habían motivado las quejas señaladas, donde, entre el último mes del período subvencionable y la publicación en el *BOCYL* de la aprobación del límite previsto en el precitado art. 33.3 de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, habían transcurrido casi diez meses. Este lapso temporal motivó, a su vez, un transcurso de cerca de dos años entre las últimas mensualidades del alquiler subvencionadas y el abono efectivo de las ayudas correspondientes a las mismas.

En atención a la argumentación jurídica expuesta, en todos los expedientes antes señalados nos dirigimos a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

“Primero.- Adoptar las medidas oportunas para que todos los beneficiarios de las ayudas contempladas en (...), perciban, en el plazo de tiempo más breve posible, la subvención correspondiente a todos los meses del año 2010.

Segundo.- Evitar que, en próximas convocatorias de subvenciones en materia de vivienda, la aplicación en las mismas de la previsión incluida en el artículo 33.3 de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León, implique retrasos temporales en la resolución expresa de las solicitudes presentadas, como los que han tenido lugar en la convocatoria señalada en el punto anterior”.

Todas las resoluciones formuladas fueron aceptadas por la Consejería destinataria de las mismas. A pesar de ello y ante la persistencia del impago denunciado, en los últimos meses de 2012 se presentaron 4 quejas más sobre esta cuestión (**20121913**, **20121942**, **20121940** y **20122963**), las 2 últimas reiteración de dos de los expedientes en los que se había formulado una resolución. Finalmente, en el mes de diciembre de 2012 se publicaron en el *BOCYL* las resoluciones de las ayudas pendientes, circunstancia que, una vez puesta en conocimiento de los autores de aquellas quejas, ha dado lugar al archivo de las mismas.

A efectos sistemáticos, también incluimos dentro de este apartado referido a las ayudas al alquiler, las quejas presentadas en relación con el funcionamiento de la Reserva de Viviendas Vacías para Alquiler (Revival). Ya hemos señalado en la introducción de esta parte del Informe que se encuentra en proyecto la extinción de este sistema de intervención en el mercado de alquiler y su unificación con la Bolsa de Alquiler Para Jóvenes.

Precisamente, a los efectos de este proyecto sobre los contratos celebrados al amparo de aquel programa se refería la queja **20121571**, en la que el ciudadano planteaba su disconformidad con la extinción de un contrato de puesta a disposición de una vivienda ubicada en Valladolid celebrado en el marco de Revival. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, quien nos comunicó que, considerando la unificación prevista en un único programa de Revival y de la Bolsa de Alquiler, una vez dada por finalizada por el arrendatario de la vivienda su relación contractual con Provilsa (empresa pública encargada de la gestión de Revival), se había considerado también extinguido con la misma fecha el contrato de puesta a disposición.

A la vista de la información obtenida, procedía determinar, una vez concluido el contrato de arrendamiento de la vivienda en el mes de julio de 2012, si esta misma fecha era la de la extinción del contrato de puesta a disposición considerando la suspensión del programa Revival (como mantenía la Administración autonómica); o, por el contrario, si no se debía entender extinguido el contrato de puesta a disposición hasta transcurridos tres meses desde aquel momento, en aplicación de lo dispuesto en la cláusula séptima del mismo, de



conformidad con la cual operaba automáticamente la resolución del contrato “en el supuesto de que, concluido el arrendamiento antes de finalizar el plazo de duración del presente contrato, transcurran tres meses sin que la Administración seleccione otro arrendatario”. Esta cláusula contractual, además, tenía su origen en una disposición normativa contenida en el Decreto 100/2005, de 22 de diciembre.

Para ello, era preciso señalar que el contrato en cuestión era un contrato de naturaleza civil que vinculaba a las partes contratantes al cumplimiento de las obligaciones previstas para cada una de ellas en su clausulado. Para Provilsa una de estas obligaciones era abonar al propietario el precio de la “puesta a disposición” de la vivienda durante el plazo de vigencia del contrato, percibiera o no la renta del inquilino, inclusión hecha de los tres meses posteriores a la conclusión del arrendamiento anterior a la finalización del contrato de puesta a disposición. Pues bien, no cabía oponer al cumplimiento por Provilsa de esta obligación que se hubiera hecho público por la Consejería indicada la paralización de la inscripción de nuevas solicitudes en el programa Revival, debido a la futura unificación de este con la Bolsa de Alquiler para Jóvenes. Por el contrario, otorgar esta virtualidad jurídica a la voluntad de la Consejería a la que se encuentra adscrita Provilsa, manifestada a través de una nota de prensa, equivaldría a dejar el cumplimiento del contrato al arbitrio de una de las partes contratantes, lo cual se encuentra expresamente proscrito del ordenamiento jurídico en el artículo 1.256 del Código Civil. Al respecto, se citó una Sentencia del Juzgado de Primera Instancia n.º 4 de Valencia, de 20 de junio de 2012, en la cual este órgano judicial se había pronunciado en relación con un contrato, análogo en muchos extremos al analizado en la queja, celebrado con la Sociedad Pública de Alquiler adscrita al Ministerio de Fomento. En esta resolución judicial se recordó a aquella Sociedad, también sometida a un proceso de liquidación, el necesario cumplimiento de las obligaciones contraídas en los contratos de intermediación y gestión de vivienda celebrados. En aquel caso, además, ya había tenido lugar la disolución de la sociedad, mientras que en el supuesto planteado en la queja la extinción de Provilsa no había sido autorizada hasta la entrada en vigor de la disposición adicional tercera de la Ley 9/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas. En cualquier caso, durante el periodo de liquidación, la sociedad disuelta conserva su personalidad jurídica (art. 371.2 del RDLeg 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital). En consecuencia, el contrato de puesta a disposición no podía considerarse extinguido hasta que hubieran transcurrido tres meses desde la conclusión del contrato de arrendamiento, debiendo ser abonada al propietario la indemnización correspondiente a estos tres meses.

Con base en la fundamentación jurídica brevemente expuesta y con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, se formuló una resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

«Adoptar las medidas oportunas para garantizar que la Sociedad Pública “Promoción de Viviendas, Infraestructuras y Logística, S.A.” en cumplimiento del contrato de puesta a disposición de una vivienda ubicada en Valladolid, celebrado entre el representante de aquella y (...) y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 5.2 del Decreto 100/2005, de 22 de diciembre, por el que se regula la Reserva de Viviendas Vacías de Alquiler, abone a la antes identificada el precio fijado en la estipulación tercera de aquel contrato correspondiente al trimestre comprendido entre el 9 de julio de 2012 (fecha de la conclusión del contrato de arrendamiento) y el 9 de octubre del mismo año (fecha de la resolución automática del contrato de puesta a disposición de acuerdo con lo previsto en la letra b) de la cláusula séptima del mismo)».



Aunque en el momento de la elaboración de este Informe no se había recibido la respuesta de la Administración autonómica a nuestra resolución, el autor de la queja nos comunicó que había sido abonada al propietario de la vivienda en cuestión la cantidad correspondiente a los tres meses señalados, de acuerdo con lo recomendado en la resolución señalada.

Por último, en la queja **20120731**, era el arrendatario de una vivienda alquilada en el marco del programa Revival quien manifestaba su disconformidad con una actuación de la empresa pública que gestionaba el mismo. En efecto, aquí el ciudadano planteaba su oposición a la ausencia de devolución de la fianza entregada por un arrendatario con motivo de la celebración con Provilsa de un contrato de arrendamiento de una vivienda ubicada en la localidad de Arroyo de la Encomienda (Valladolid). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la problemática planteada a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. De la información remitida por este organismo se desprende que, tras el informe realizado por el agente de la propiedad inmobiliaria al abandonar el inquilino la vivienda, se había constatado que esta precisaba de la reparación de diversos desperfectos menores cuyo importe debía ser asumido por el arrendatario. Por tanto, la Administración estimaba pertinente devolver al inquilino la diferencia entre la cuantía de la fianza depositada y el importe de las reparaciones señaladas.

A la vista de la información obtenida, lo primero que se debía poner de manifiesto era que aún no había sido devuelta la fianza entregada en su día por el arrendatario, habiéndose superado el plazo fijado en la cláusula cuarta del contrato de arrendamiento para proceder a aquella devolución. A la cantidad concreta que debía ser devuelta al arrendatario debía añadirse el interés legal devengado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 36.4 LAU. En cuanto a la cantidad a devolver, nada cabía objetar, con carácter general, al hecho de que se procediera a descontar de la fianza el importe de la reparación de los desperfectos que se hubieran podido producir en la vivienda. Ahora bien, sí era criticable y cuando menos mejorable, que la determinación de los desperfectos a cuya reparación se imputaba parte de la fianza prestada se realizase de forma unilateral por parte de Provilsa, sin que el arrendatario afectado conociera, ni tan siquiera, el informe que había sido emitido por el agente de la propiedad inmobiliaria. Parecía aconsejable, por tanto, que en supuestos como el planteado en la queja, se pusiera en conocimiento del arrendatario el resultado de la visita de la vivienda realizada (bien permitiendo a aquel estar presente en la propia visita, bien dando traslado al mismo del informe emitido tras la misma); así como, en su caso, la valoración de las obras cuyo coste se va a descontar de la fianza constituida en su día, permitiendo asimismo al ciudadano presentar las alegaciones que estime oportunas acompañadas de la documentación que considere conveniente.

En atención a los argumentos expuestos, se formuló una resolución a la Administración autonómica en los siguientes términos:

“Dirigirse a la empresa pública Promoción de Viviendas, Infraestructuras y Logística, S.A. con el fin de solicitar a esta la adopción de las siguientes medidas:

Primero.- En relación con la finalización del contrato de arrendamiento de una vivienda localizada en Arroyo de la Encomienda (Valladolid) celebrado en su día con (...):

- Dar traslado al antiguo arrendatario del informe emitido por el Agente de la Propiedad Inmobiliaria tras su visita a la vivienda una vez devueltas las llaves por aquel, así como de la valoración de las obras cuyo coste se imputa a la fianza prestada, abriendo un



plazo para que aquel formule las alegaciones y presente los documentos que estime oportunos.

- Una vez recibidas estas alegaciones, o transcurrido el plazo concedido sin que fueran presentadas, adoptar la decisión que corresponda en cuanto al saldo en metálico de la fianza que deba ser restituido y proceder a su devolución al arrendatario, añadiendo a aquel el interés legal devengado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36.4 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

Segundo.- Con carácter general, en los contratos de arrendamiento en vigor que hayan sido celebrados por Provil, S.A. en el marco de Revival, una vez finalizados los mismos y entregadas las llaves, permitir la participación del arrendatario en la determinación de los desperfectos que pudieran existir en la vivienda arrendada (bien permitiendo a este estar presente en la propia visita realizada por el Agente de la Propiedad Inmobiliaria, bien dando traslado a aquel del informe emitido tras la misma), así como, en su caso, en la valoración de las obras de reparación que sean necesarias, abriendo un plazo para la presentación de alegaciones con carácter previo a la determinación del saldo en metálico de la fianza que vaya a ser devuelto”.

La Consejería destinataria de esta resolución contestó a la misma manifestando su aceptación, circunstancia que, una vez puesta en conocimiento del autor de la queja, dio lugar al archivo del expediente.

Probablemente en 2013 será aprobado el Decreto por el que se va a regular el nuevo programa de fomento del alquiler de la Junta de Castilla y León y, por tanto, en el Informe correspondiente a ese año se podrá realizar una primera valoración de su aplicación.

3.3.3. Ayudas a la rehabilitación

Uno de los ejes fundamentales de las políticas de vivienda anunciadas para los próximos años, tanto en España como en Castilla y León, parece que va ser el integrado por las medidas de fomento de la rehabilitación de viviendas. En este sentido, la potenciación de la rehabilitación del parque de viviendas ya existente será, en principio, uno de los fines esenciales a los que se van a dirigir los próximos planes estatales y autonómico de vivienda. Hasta que sean aprobados estos, es la tramitación y resolución de las solicitudes presentadas al amparo de los planes anteriores la que ha dado lugar a la intervención de esta institución a instancia de los ciudadanos.

En concreto, al retraso temporal incurrido en esta tramitación se refería la queja **20112095**, en la que el ciudadano planteaba la demora en el tiempo del reconocimiento de la calificación definitiva de la actuación de rehabilitación llevada a cabo en una vivienda ubicada en Valladolid, y la consecuente ausencia de abono de la ayuda económica correspondiente. De la información obtenida de la Administración autonómica se concluyó que, en el expediente administrativo en cuestión, se habían empleado más de dos años y ocho meses para resolver la solicitud de calificación provisional de la actuación protegida de rehabilitación identificada, así como más de trece meses sin que se hubiera resuelto expresamente el otorgamiento de la calificación definitiva de la misma actuación. Por tanto, habían transcurrido más de cuatro años desde que se habían llevado a cabo las obras de rehabilitación para cuya ejecución se había solicitado la ayuda económica, y el reconocimiento definitivo de esta y, en consecuencia, su abono, aún no habían tenido lugar.



Por tanto, se evidenció una amplia superación de los plazos previstos en la normativa aplicable para proceder a resolver las peticiones presentadas por los solicitantes de ayudas para la rehabilitación de viviendas y, en consecuencia, para realizar el abono de estas a sus beneficiarios. Aunque no se pudo constatar el grado de generalización concreto de estos retrasos, no era la primera vez que nos ocupábamos de la problemática relacionada con las dilaciones incurridas en la tramitación de este tipo de subvenciones, como se puede observar, por ejemplo, en el Informe de 2009, donde se hizo una amplia referencia a una resolución relativa a las demoras en la tramitación de estos expedientes (**20081783**).

Por los motivos expuestos, dirigimos una resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

“Primero.- En relación con el procedimiento iniciado mediante la solicitud de reconocimiento de una actuación protegida de rehabilitación llevada a cabo en una vivienda localizada en (...), otorgar, en el plazo de tiempo más breve posible, la calificación definitiva de aquella actuación.

Segundo.- Con carácter general y dentro del marco de los compromisos asumidos en los convenios celebrados para la aplicación de los planes estatales de vivienda, adoptar las medidas necesarias para evitar que se produzcan en la tramitación de las solicitudes correspondientes a actuaciones protegidas de rehabilitación de viviendas, demoras en la resolución de las solicitudes de calificación provisional y definitiva de las mismas como las que han tenido lugar en el expediente administrativo identificado en el expositivo anterior”.

Esta resolución fue aceptada por la Consejería destinataria de la misma, lo cual, una vez comunicado al autor de la queja, dio lugar al archivo del expediente.

A una cuestión formal se refería también, inicialmente, la queja **20120673**, en la que el ciudadano mostraba su disconformidad con una resolución de archivo acordada en un expediente de ayuda para la rehabilitación de una vivienda localizada en León. De la información proporcionada por la Administración autonómica en atención a nuestra petición, se desprendía una cierta paralización del expediente administrativo que debía ser superada a través de la adopción de la correspondiente resolución de calificación provisional de la actuación protegible cuya ejecución había sido autorizada a través de la correspondiente licencia de obras. En consecuencia, nos dirigimos a la Consejería competente en los siguientes términos:

“En el marco de la tramitación del expediente de ayuda para la rehabilitación aislada de una vivienda para uso propio localizada en (...), adoptar, en el plazo de tiempo más breve posible, las siguientes actuaciones:

Primero.- Revocar la Resolución de archivo de fecha 23 de marzo de 2011 por la que se tuvo por desistido de su petición a (...).

Segunda.- A la vista de la documentación aportada por el interesado con fecha 9 de marzo de 2011 y del informe técnico emitido en relación con la misma, adoptar la Resolución de calificación provisional de la actuación de rehabilitación protegida correspondiente”.

La queja citada fue aceptada por la Administración autonómica. Sin embargo, la comunicación de aceptación no dio lugar al archivo del expediente, sino a una nueva petición de información, puesto que, si bien es cierto que se adoptó la resolución de calificación



provisional recomendada, la misma tuvo un contenido denegatorio debido a la falta de disponibilidad presupuestaria.

4. TRANSPORTES

Siguiendo la sistemática de anteriores Informes, iniciamos nuestra exposición, indicando que el ejercicio de las competencias que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Castilla y León en materia de transportes ha venido estando tradicionalmente condicionado por dos factores; la extensión geográfica de la Comunidad Autónoma y su dispersión poblacional. En los últimos años se ha añadido un tercer factor, no exclusivo de esta Comunidad Autónoma, como es el de las restricciones presupuestarias derivadas de la pertinaz retracción de la economía, en particular, en España. Esta situación obliga a la articulación de una red de servicios de transporte público eficiente que sirva para una mejor vertebración del territorio y de las personas que viven en él, pero conlleva a su vez un coste económico elevado de difícil asunción en estos momentos. Se trata, en definitiva, de una obligación que debe ser asumida por la Administración pública por exigirlo así el cumplimiento de objetivos estatutarios, como son la prestación de unos servicios públicos de calidad a todos los ciudadanos, y la cohesión social y territorial y que debe de hacerse con menos medios económicos que en el ejercicio pasado, lo que deriva hacia la necesidad de acudir permanentemente a criterios de optimización y priorización de los recursos públicos en esta materia.

Desde un punto de vista normativo, debemos resaltar el hecho de que todavía no se ha aprobado la necesaria norma general que debe regular el transporte interurbano de viajeros en Castilla y León. Esa laguna jurídica implica que en Castilla y León se siga aplicando la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, de ámbito estatal y el Reglamento que la desarrolla. Ello, a su vez, impide que se tengan en cuenta las sugerencias realizadas a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente -y que fueron recogidas en el Informe anual del año 2008- en relación con los derechos de los usuarios o el régimen jurídico de las estaciones de transporte de viajeros. De ahí que esta defensoría insista, una vez más, en la necesidad de que la Comunidad Autónoma tenga una legislación propia en materia de transporte interurbano.

Comenzando con el examen de las quejas presentadas en el año 2012, procede señalar que han sido 23 las presentadas en relación con el funcionamiento de los servicios de transporte (6 más que en el año 2011). Por materias, continúa siendo el transporte de viajeros por carretera el que más quejas genera (21), mientras que sólo se presentaron 2 en relación con el transporte ferroviario, y sin que se haya formulado ninguna queja en relación al transporte aéreo (fueron 2 el pasado año).

4.1. Transporte de viajeros por carretera

Iniciamos la exposición de este apartado refiriéndonos a lo que, popularmente, se ha venido denominando como “política de recortes” originada por la ya mencionada situación de restricción presupuestaria, recortes que, por supuesto, han tenido incidencias en las supresiones de líneas y/o frecuencias en distintos puntos de la geografía de Castilla y León.

Así, el expediente **20110426** se refiere a la mejora del transporte interurbano de viajeros entre las localidades de Ávila y San Juan del Molinillo, bien armonizando horarios



entre el transporte regular y el transporte a la demanda, bien creando una nueva línea. Sin embargo, iniciado el expediente administrativo tras la petición formulada por una asociación de vecinos, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, previo informe favorable de la empresa concesionaria, acordó dar audiencia a los ayuntamientos afectados, audiencia que ni era preceptiva ni era vinculante. Sin embargo, la falta de respuesta del Ayuntamiento de San Juan del Molinillo motivó que el expediente permaneciera paralizado durante, al menos, año y medio sin que a la fecha de la resolución existiera respuesta del Ayuntamiento ni al trámite de audiencia que le concedió la Junta ni a las peticiones de información que realizó esta institución. No ajustándose a la legalidad la paralización del expediente en un trámite no preceptivo, se formuló una resolución en los siguientes términos:

“Que por parte de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León se proceda a reanudar el procedimiento administrativo iniciado como consecuencia de la petición efectuada por (...), aún sin respuesta del Ayuntamiento de San Juan del Molinillo, con audiencia de los demás ayuntamientos afectados, si lo estima oportuno -con el emplazamiento más breve posible- y adopte, con la mayor urgencia posible, el acuerdo que proceda teniendo en cuenta la petición de la Asociación de Vecinos, el interés general y el hecho de que la empresa concesionaria del servicio ha manifestado su disponibilidad para la modificación de los horarios de la línea Ávila-Navaluenga y del transporte a la demanda Burgohondo-Navalacruz”.

La Junta de Castilla y León aceptó la resolución si bien posponiendo las modificaciones para acomodarlas *“a la reestructuración del régimen de explotación del servicio de transporte que se lleva a cabo en la zona como consecuencia de la reducción presupuestaria experimentada para el presente ejercicio por las subvenciones al transporte deficitario en Castilla y León. Así mismo, una vez que se fije definitivamente el nivel de servicios prestados en la zona atendiendo a las disponibilidades presupuestarias”*, en tanto que el Ayuntamiento de San Juan del Molinillo fue incluido en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras por incumplir la obligación de informar.

La queja **20121634** tuvo como objeto la supresión o reducción de varias líneas de autobús interurbano entre Burgos y las siguientes localidades: Soria, Villodrigo, Fresneda-Pradoluengo, Ibeas, Roa, Aranda, Ubierna, Villanueva-Matamala, Arenillas, Tordómar, Peral y Los Balbeses. Solicitada información a la Administración autonómica, esta respondió en términos tan genéricos y sin referencia alguna a las líneas objeto de la queja que fue preciso solicitar ampliación de la información concretando la misma a las referidas líneas y servicios que se han visto reducidos o que se han suprimido. Dicha información no se ha recibido en la fecha de cierre de este Informe.

En relación al transporte interurbano, debemos mencionar que, como en años anteriores, continúa la presentación de reclamaciones sobre la situación del transporte metropolitano -realidad que se encuentra a medio camino entre el transporte urbano y el interurbano-, y más concretamente sobre las condiciones de dicho servicio en dos municipios limítrofes a la capital leonesa: Villaquilambre y Sariegos.

En el primero (**20111629**) se hacía referencia a la supresión de determinados servicios de transporte entre León y las localidades del municipio tras la aplicación del denominado “Plan Económico-Financiero de Reequilibrio para los ejercicios 2010-2013”. Dicho expediente concluyó con sendas resoluciones dirigidas al Ayuntamiento de Villaquilambre



y a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en similares términos. Reproducimos la dirigida al Ayuntamiento de Villaquilambre:

“Con la finalidad de lograr una mejora sustancial de las condiciones en las que se presta actualmente el servicio de transporte de viajeros entre los términos municipales de Villaquilambre y León, adoptar, en el marco de las funciones atribuidas a ese Ayuntamiento 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 correspondiente al área metropolitana de León”.

Efectivamente, más allá de las modificaciones puntuales en líneas, trayectos, frecuencias y horarios, modificaciones que, por otra parte, se incardinarían en el ámbito de la potestad discrecional de las administraciones siempre que respetasen las formalidades legalmente establecidas, la solución definitiva en esta materia pasa por la elaboración y aprobación de los planes coordinados de explotación de las distintas áreas metropolitanas de Castilla y León, en este caso, por la aprobación del plan correspondiente al área metropolitana de León.

Hay que recordar que a la coordinación general de los servicios de transporte urbano e interurbano se dedica el Título III de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León. No en vano, entre las finalidades que debe perseguir esta coordinación, de acuerdo con lo previsto en el art. 16.1 de aquella Ley, se encuentra la “satisfacción de las necesidades de desplazamiento de la Comunidad, contribuir a la cohesión social o la obtención de economías de escala e implantación de sistemas tarifarios integrados que garanticen la optimización de recursos y aseguren unos niveles de calidad de los servicios”.

Pues bien, la necesidad de poner en marcha el instrumento legalmente previsto en el art. 21 de la citada Ley para la coordinación de los transportes urbanos e interurbanos en las principales aglomeraciones urbanas de Castilla y León, ya fue puesta de manifiesto en numerosas resoluciones en las cuales se instaba a la elaboración y aprobación del Plan Coordinado de Explotación correspondiente a las áreas metropolitanas de Valladolid y Salamanca, respectivamente (**Q/247/03** y **Q/229/05**). A esas peticiones hay que sumar la del Plan de área de León al que se refiere la resolución a la que nos referimos y que estamos analizando.

Aunque todas las resoluciones, también la de León, fueron aceptadas por la Administración autonómica, lo cierto es que, hasta la fecha, el único Plan Coordinado de Explotación del Transporte Metropolitano que ha sido aprobado es el de Salamanca, mediante Acuerdo 62/2006, de 27 de abril, estando avanzado el de Burgos.

En particular, la aceptación de la resolución del expediente al que nos estamos refiriendo del municipio de Villaquilambre en la que solicitamos celeridad en la aprobación del Plan del área metropolitana de León, es condicionada temporalmente por la Consejería de Fomento a *“la mejora de las circunstancias económicas e ingresos públicos”*, cuestión con la que discrepamos pues entre las bondades del Plan debe de estar racionalizar el gasto. Por su parte el Ayuntamiento de Villaquilambre la aceptó de forma incondicionada.

Por lo que respecta a las quejas sobre el transporte interurbano entre León y las localidades del municipio de Sariegos y Cuadros (Lorenzana, Carbajal de la Legua, Pobladura



del Bernesga, Azadinos) por supresión de frecuencias y cambios de itinerario (**20121692 y 9 acumulados**) se encuentran en tramitación a la espera de la información solicitada a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. Sin perjuicio de las cuestiones puntuales que contemplan las quejas y de en qué términos concluya el expediente, reiteramos aquí, como solución definitiva la aprobación del Plan Coordinado de Explotación del Transporte Metropolitano de León.

Otra queja a destacar en materia de transporte urbano, si bien de naturaleza distinta a las anteriores, se refiere al sistema de recarga de las tarjetas utilizadas para el abono de transporte metropolitano en León, comúnmente conocidas como “bonobuses” en relación con la “obligación” de recargar las tarjetas sólo en algunos cajeros de una única entidad financiera y al cobro de 1 euro a aquellos usuarios que no tengan tarjeta de crédito o débito y se vean obligados a pagar “en ventanilla” en la misma entidad financiera. El expediente **20123622** se encuentra en tramitación a la espera de la información solicitada a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

Por último, el acondicionamiento de las paradas o apeaderos de los autobuses interurbanos en pequeñas localidades de manera que se garantice la seguridad vial de los usuarios del transporte público y de los demás vehículos que transiten por esos lugares y la solicitud de marquesinas donde esperar a los autobuses en condiciones mínimas de confort, también fueron objeto de análisis y estudio durante el año 2012.

En este sentido debemos citar el expediente **20101246** en relación a la parada del autobús interurbano en la localidad de Pieros, municipio de Cacabelos (León) en el que se dictaron sendas resoluciones, la primera dirigida a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los siguientes términos:

“Que, en colaboración con el Ayuntamiento de Cacabelos, se ejecuten las obras de acondicionamiento precisas en la carretera LE-713, de titularidad autonómica, con el fin de construir el apartadero que servirá para la parada de autobús en sentido Villafranca-Bierzo, a su paso por la localidad de Pieros, puesto que la actual situación supone un peligro para la seguridad vial de los usuarios y de los vehículos que transitan por este punto.

Que, tal como señalaba el informe de la Agrupación de Tráfico del Destacamento de la Guardia Civil de Ponferrada, se lleven a cabo las actuaciones precisas para instalar la señalización y marcas viales adecuadas para garantizar el trasbordo de viajeros.

Que se preste al Ayuntamiento de Cacabelos la asistencia financiera precisa para que pueda construir una marquesina o un refugio de espera en la precitada parada”.

La segunda dirigida al Ayuntamiento de Cacabelos en los siguientes términos:

“Que, en colaboración con la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, se decida por el Ayuntamiento de Cacabelos la ubicación del apartadero de la parada de autobús en sentido Villafranca del Bierzo-Ponferrada, a su paso por la localidad de Pieros, puesto que la actual situación supone un peligro para la seguridad vial de los usuarios y de los vehículos que transitan por este punto, realizándose a tal efecto todos los trámites administrativos que sean precisos.

Que se construya en dicha parada una marquesina o refugio de espera, solicitando a la Administración autonómica la ayuda financiera que fuese necesaria”.



Procede destacar que dichas resoluciones fueron aceptadas por las Administraciones a las que se dirigían si bien en materia de instalación de marquesinas la política de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, tal y como nos informó en este expediente y en el expediente **20121890** (en tramitación) en el que se solicitaba una marquesina en la localidad de Sotragero (Burgos) es que las solicitudes de marquesinas se atienden según el *“orden de entrada y otros factores como las inversiones ya realizadas en la localidad, las rutas que pasan por el municipio o el volumen de los posibles usuarios, siempre tratando de mantener un equilibrio entre las provincias de la Comunidad. Actualmente, además hay que tener en cuenta la situación de grave crisis económica y la consiguiente limitación de recursos públicos a la que nos enfrentamos condiciona la actuación de la Administración que debe priorizar sus actuaciones tratando de lograr una mejor satisfacción del interés público”*.

Por lo que respecta al transporte propiamente urbano, procede hacer mención, por su especial significado, a dos quejas de distinta naturaleza:

La queja **20110197** a través de la cual se solicitaba mejorar el transporte público por carretera entre las localidades de Ponferrada y San Esteban de Valdueza. Sin perjuicio de los aspectos concretos de horarios o frecuencias, la peculiaridad del expediente radica en el hecho de que entre Ponferrada y los pequeños pueblos del Valle del Oza, pertenecientes todos ellos al municipio de Ponferrada, se instauró por parte de la Junta de Castilla y León el sistema de “transporte a la demanda”, pese, como hemos dicho, a que se comunican núcleos de población sólo del municipio de Ponferrada y, por ello, el transporte público de viajeros tiene la consideración de urbano, siendo competencia exclusiva del Ayuntamiento tal y como reconoce el art. 8 de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León: “A los efectos de la presente Ley, se consideran servicios de transporte urbano de viajeros los que discurran íntegramente por suelo clasificado, como urbano o urbanizable, de conformidad con la normativa urbanística, o estén exclusivamente dedicados a comunicar núcleos de población ubicados en clases de suelo situados dentro de un mismo término municipal”.

De ahí que, en estos supuestos, hoy excepcionales pero que podrían en el futuro generalizarse, se formulase resolución en los siguientes términos:

“Que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 8 de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, la competencia para la prestación del servicio de transporte público colectivo de viajeros entre la ciudad de Ponferrada y las localidades situadas en el Valle del Oza corresponde al Ayuntamiento de Ponferrada, al pertenecer todas ellas a un único municipio.

Que, en consecuencia corresponde a esa Corporación valorar si existe suficiente demanda o si concurren causas de interés público que permitan implementar medidas que mejoren el servicio existente en la actualidad, en el sentido recogido en la comunicación remitida al Consejero de Fomento en enero de 2011 por la Concejalía de Transporte y Educación del Ayuntamiento de Ponferrada (Reg. salida 958/2011)”.

En definitiva, se trata de que, en estos casos, las competencias de ambas Administraciones no sean excluyentes sino que ambas puedan actuar de forma coordinada implementando las medidas que se consideren necesarias para un mejor servicio a los ciudadanos.



La segunda de las quejas se refiere a la necesidad de incrementar las frecuencias de los autobuses urbanos entre Burgos y la estación de ferrocarril "Rosa de Lima" de esta capital, así como a optimizar los itinerarios de estas líneas. Destacamos dicha queja porque lleva implícito un problema que podría ser común a todas aquellas poblaciones cuyas principales infraestructuras de transporte, sean estaciones de ferrocarril, autobuses o aeropuertos, se encuentran o puedan encontrarse en el futuro, distantes del centro urbano como es el caso de la estación de ferrocarril de Burgos (en otras capitales de provincia de Castilla y León existen planes de futuro para trasladar al extrarradio algunas de esas infraestructuras). Pese a que dicho expediente **20123806**, se encuentra también en tramitación a la espera de la información del Ayuntamiento de Burgos y sin perjuicio del desenlace del mismo, esta procuraduría es sensible a los problemas de comunicación que ello origina y, por ello, reclamará a las administraciones competentes especial esfuerzo en una suficiente dotación de medios públicos de transporte de viajeros.

Como hemos advertido en anteriores Informes, otra cuestión que preocupa a los ciudadanos es la situación de las estaciones de autobuses de nuestra Comunidad, cuestión esta que ya fue objeto de estudio en una actuación de oficio incoada por esta procuraduría (**OF/13/07**).

En este sentido nos referiremos al expediente **20112403** en el que un ciudadano se quejaba de la falta de calefacción en la estación de autobuses de Béjar durante los últimos años, ausencia de calefacción que fue constatada por el informe de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en el cual se confirma la ausencia de calefacción excepto en dos estancias, la cafetería y el local de información y venta de billetes que sí cuentan con calefacción. En dicho expediente se formuló resolución en los siguientes términos:

"Que, de forma prioritaria, en la medida de lo posible, antes del próximo invierno 2012-2013, se adopten las medidas oportunas a fin de que el sistema de calefacción de la Estación de Autobuses de Béjar funcione en todas las dependencias interiores de la misma y, en particular, en la sala o vestíbulo donde los usuarios esperan la salida y llegada de autobuses.

Que, sin perjuicio de una futura reforma de la instalación y con carácter prioritario, se adopten las medidas técnicamente procedentes, bien en el sistema de calefacción, bien mejorando el aislamiento entre las dársenas y la sala de espera evitando el flujo de calor producido por la comunicación entre ambas dependencias, bien mediante cualquier otra intervención que los técnicos consideren conveniente, a fin de optimizar la eficiencia del sistema de calefacción de la estación de autobuses".

Del expediente citado se extraen dos conclusiones, una específica para las infraestructuras de transportes como son, entre otras, las estaciones de autobuses y otra más genérica aplicable a todos los edificios públicos.

Así, en relación a la primera conclusión, a falta de legislación autonómica en la materia, el Reglamento de Ordenación del Transporte Terrestre -que desarrolla la Ley estatal de Ordenación del transporte Terrestre- en su art. 184 enuncia las condiciones mínimas que deben de reunir todas las estaciones de transporte de viajeros. Entre ellas no se hace referencia a sistemas de calefacción o climatización aunque el mismo precepto establece que dichas condiciones, por ser "mínimas", pueden ser completadas por las que sean determinadas por el Ministerio de Fomento o por las comunidades autónomas.



En el ordenamiento jurídico de Castilla y León, la única referencia legal a las estaciones de transporte de viajeros se contiene en la Ley 15/2002, de 28 de noviembre de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, si bien, en esta materia, no ha habido desarrollo reglamentario a pesar de ser una de las recomendaciones que esta procuraduría remitió a la Junta de Castilla y León en la resolución emanada de la actuación de oficio ya citada.

Es precisamente en ese necesario desarrollo reglamentario, donde el legislador autonómico podría concretar las condiciones mínimas que deben reunir las estaciones de transporte de viajeros de Castilla y León y, entre ellas, las referidas a la confortabilidad de las mismas mediante, entre otras medidas, la existencia de sistemas de calefacción que funcionen en todas las instalaciones interiores utilizadas por los usuarios.

En relación a la segunda de las conclusiones, como hemos advertido, de carácter más genérico, la cuestión de la eficiencia energética de los edificios públicos adquiere especial relevancia en momentos de dificultades económicas y restricciones presupuestarias como los actuales. Ello obliga a buscar formulas para conciliar el confort de los usuarios de los edificios públicos con el mínimo gasto energético posible. Así, en el cuerpo de la misma resolución nos referíamos al RD 486/1997 de 14 de abril por el que se establecen las Condiciones Mínimas de Seguridad y Salud en el Trabajo y en el que se prevé que la temperatura de los locales donde se realicen trabajos sedentarios debe de estar comprendida entre los 17 y 27 grados. De igual modo, en base al RD 1027/2007 de 20 de julio por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, se contemplan unos valores de temperatura operativa satisfactoria para el invierno de entre 21 y 23 grados, normativa que bien puede ser de aplicación, par analogía, a las estaciones de autobuses y demás infraestructuras de transporte de titularidad autonómica.

4.2. Transporte ferroviario

El funcionamiento de los servicios de transporte ferroviario ha dado origen a dos quejas, la primera relacionada con un incidente de un usuario del tren con el interventor del mismo en relación a discrepancias sobre cómo y dónde formular una reclamación por daños en una prenda de vestir del primero originados, según éste, en el mismo tren. La queja fue rechazada al haber sido previamente resuelta la controversia mediante “laudo arbitral” dictado por la Junta Arbitral de Transporte de Ávila. La segunda queja se refiere a la ausencia de cajeros automáticos en la estación de ferrocarril de Burgos, queja que fue remitida al Defensor del Pueblo por ser la institución competente.

4.3. Transporte de mercancías

Se tramitaron tres quejas, todas ellas con denominador común que es el de la disconformidad de sus autores con los expedientes sancionadores tramitados contra los mismos.

Así la queja **20121588** tuvo como motivo un expediente sancionador contra una empresa de transportes por carretera de Soria por carecer la empresa del “certificado de conductor de terceros países no de la Unión Europea”, habida cuenta que había contratado a un conductor de un país no perteneciente a la UE. La queja se fundamentaba en la deficiente información dada por la Administración autonómica sobre la necesidad de dicho documento, deficiencia que no pudo ser constatada por lo que se procedió al cierre del



expediente por entender que no se pudo probar que existió irregularidad en la actuación de la Administración.

Las otras dos quejas, **20120101** y **20120745**, fueron enviadas al Defensor del Pueblo y al Justicia de Aragón respectivamente, al ser procedimientos sancionadores cuya tramitación correspondía al Ministerio de Fomento en el primer caso y al Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes del Gobierno de Aragón en el segundo caso.

5. COMUNICACIONES Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Durante el año 2012 se han repetido, desde el punto de vista cualitativo, los problemas recogidos en Informes anteriores, si bien, cuantitativamente, como veremos, las quejas han descendido en todos los apartados.

Así, la imposibilidad de acceso de los ciudadanos a la señal de televisión (hecho especialmente denunciado en el caso de localidades de escasa población, cuyos residentes suelen ser, con carácter mayoritario, de avanzada edad) y a la gran dificultad de algunos ciudadanos del medio rural en el acceso a internet de banda ancha, lo que les impide no solamente recibir información, sino, lo que es más importante, realizar trámites imprescindibles en su vida diaria, tanto personal como laboral y profesional, son los motivos de queja más reiterados durante el año 2012.

De ahí que, como venimos recordando en Informes anteriores, sea conveniente reiterar que la Comunidad de Castilla y León, de conformidad con lo dispuesto en el art. 16.21 EA, tiene la obligación de promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena incorporación de la sociedad del conocimiento y la igualdad de oportunidades de todas las personas en el acceso a la información y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación y ello sin perjuicio de que la competencia principal para la búsqueda de soluciones a los problemas detectados corresponda a la Administración del Estado y de que las diputaciones provinciales, aún no teniendo competencias en la materia, en su calidad de instituciones entre cuyos fines básicos está colaborar en la tarea de coordinación de la Administración local con la de la Comunidad y la del Estado (art. 5.3 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León), hayan realizado, en algunos casos, actuaciones de carácter mediador con las administraciones competentes y de apoyo a los municipios afectados.

Queremos agradecer, en este apartado y por su especial relevancia, dado el ámbito competencial en el que se mueve esta materia, la colaboración que esta institución recibe de los distintos organismos de ámbito estatal como la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, quienes, a través de las distintas Subdelegaciones del Gobierno en Castilla y León, emiten informes de gran relevancia y utilidad en las investigaciones de esta procuraduría.

Las quejas presentadas en el ámbito de las comunicaciones y la sociedad del conocimiento en el año 2012 han sido 12, lo que supone un sustancial descenso en 17 quejas con relación a las 28 registradas en el año 2011, confirmándose la tendencia descendente si tenemos en cuenta que en 2010 fueron 39 las quejas registradas. De ese total de 12, 7 se referían a deficiencias en el ámbito de la telefonía e internet, 2 al servicio postal, y 3 a medios de comunicación social (las tres a televisión).



5.1. Servicio telefónico e internet

Al margen de las quejas que han tenido que ser rechazadas por esta institución al referirse a cuestiones privadas entre el autor de la queja y las empresas de telefonía, y cuyo denominador común es la disconformidad con la facturación y al margen de las quejas que han sido remitidas al Defensor del Pueblo, destacamos de este apartado dos quejas:

La queja **20120921** tiene relación con el retraso en el pago por parte de la Junta de Castilla y León de una ayuda económica solicitada al amparo del programa “Conéctate 2008” para financiar el acceso de internet de banda ancha a las viviendas. Dicha ayuda fue inicialmente denegada, denegación que fue rectificada por la Junta como consecuencia de la tramitación por esta institución de la queja interpuesta en su día por el solicitante de la ayuda (**20090405**). La intervención de esta defensoría por el retraso en el pago concluyó en un cierre por solución del problema.

Peculiar fue el problema planteado en la queja **20120938** al solicitar un vecino de la localidad zamorana de Morales del Vino el traslado de su antigua línea telefónica y ADSL a un nuevo domicilio. Sin embargo, la misma empresa prestadora del servicio le comunicó en octubre que no era posible el cambio de línea por falta de infraestructura dado que el poste telefónico más próximo dista 20 metros y había que llevar la línea instalando dos nuevos postes o mediante su canalización subterránea. Así, Telefónica de España SAU comunicó al promotor de la queja que se habían iniciado las gestiones correspondientes mediante la solicitud de los preceptivos permisos al Ayuntamiento de Morales del Vino. Efectivamente Telefónica solicitó permiso para la instalación de dos postes de madera en la vía pública. A esa petición, el Ayuntamiento de Morales del Vino respondió con una autorización para la “canalización soterrada bajo el pavimento, sin la necesidad de postes”. Sin embargo, Telefónica no consideró económicamente viable el soterramiento por lo que no procedió a llevar la línea telefónica y el ADSL a la vivienda en cuestión.

La peculiaridad de este expediente radica en que, iniciado por falta de línea telefónica, derivó en una cuestión urbanística que dio lugar a formular una resolución en los siguientes términos:

“Que el Ayuntamiento de Morales del Vino acuerde, de forma urgente, revocar la autorización o licencia concedida a la entidad mercantil Telefónica de España S.A.U. para la canalización soterrada de línea bajo el pavimento en la calle (...) de esa localidad.

Que el Ayuntamiento de Morales del Vino acuerde, de forma urgente, la concesión de autorización o licencia a la entidad mercantil Telefónica de España S.A.U. en los términos solicitados en el escrito y plano adjunto presentado por la misma en el Ayuntamiento de Morales del Vino de fecha 9 de diciembre de 2011 -registro de entrada 13 de diciembre de 2011-, para la instalación de dos postes de madera en la calle (...) a fin de atender la solicitud de alta de línea realizada por (...).”

En definitiva, del expediente referido se extraen dos conclusiones jurídicas; la primera que la licencia otorgada -para soterrar la línea- no tiene ninguna eficacia jurídica al autorizarse, insistimos, algo no pretendido por el solicitante y la segunda que partiendo de la premisa de que la licencia municipal tienen una naturaleza reglada y no discrecional y teniendo en cuenta que el informe técnico municipal afirma, de modo expreso, que la instalación de postes de madera en la vía pública no está prohibida por la normativa urbanística aplicable en el municipio, esta defensoría entendió que la autorización o licencia



solicitada por Telefónica de España SAU -instalación de dos postes de madera- debió de ser concedida en los términos solicitados.

El Ayuntamiento de Morales del Vino no había comunicado su postura con respecto a la resolución en la fecha de cierre de este Informe.

5.2. Servicio Postal

Como hemos expuesto en anteriores Informes, la evolución de los nuevos sistemas de transmisión de comunicaciones, sobre todo el correo electrónico, ha generado una reducción muy importante del volumen de trabajo atribuido al servicio de correos, tal y como tradicionalmente se había entendido, motivo por el cual el objeto de las quejas no radica tanto en las deficiencias genéricas o globales del servicio, sino en cuestiones puntuales surgidas en la concreta prestación del servicio.

En este apartado el número de quejas presentadas el año 2012 han sido 2, lo que supone una clara disminución en comparación con las 7 del año 2011. Ambas quejas, remitidas al Defensor del Pueblo, versaron sobre la disconformidad del ciudadano con el reparto de correspondencia, al no llegar el correo a determinadas viviendas por estar apartadas del núcleo urbano (**20121639**) y por la falta de profesionalidad de la persona que ejerce las funciones de “cartero” en el segundo (**20120937**).

5.3. Televisión y medios de comunicación social

Reiterando la argumentación expuesta en anteriores Informes anuales, la implantación de la TDT, pese al tiempo transcurrido, continúa ocasionando múltiples problemas en diversas localidades dispersas por la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma y así se han seguido presentando quejas sobre diversos extremos de la TDT, todos ellos poniendo de manifiesto deficiencias en la recepción de la señal en localidades como Luyego (León), Gozón de Ucieza (Palencia) o Retortillo (Salamanca)

Considerando que en los dos primeros casos los expedientes (**20120117** y **20120290**, respectivamente) se remitieron al Defensor del Pueblo, nos centraremos en los problemas de recepción de la Televisión Digital Terrestre en la localidad de Retortillo (Salamanca), especialmente teniendo en cuenta que el problema puede ser común a muchos otros municipios que, si bien no se han dirigido a esta defensoría, sí podrían verse beneficiados por el cumplimiento de las soluciones propuestas en la resolución de este expediente.

El problema planteado era que desde el “apagón analógico” y el inicio de la emisión a través de TDT, algunas cadenas no se ven con nitidez ni permanencia, habiendo tenido que adquirirse antenas parabólicas de gran coste para los vecinos para poder sintonizar la emisión. Otros vecinos no han podido sufragar el gasto de las antenas por lo que siguen con los mismos problemas de recepción de señal.

Tras examinar los informes de las distintas administraciones, esta defensoría llegó a la conclusión de que los problemas de recepción de la señal de la TDT en Retortillo -como pudiera ocurrir en otros núcleos de población del ámbito rural- tienen un triple origen:

1.- Deficiencias derivadas de instalaciones, posiblemente incorrectas, en aquellas viviendas con varias antenas orientadas a distintos centros emisores -algo frecuente en Retortillo según la inspección realizada por la Jefatura Provincial de Inspección de



Telecomunicaciones-. El problema se subsanaría corrigiendo los defectos, en su caso, de la instalación.

2.- Existencia de determinadas zonas de sombra en Retortillo provocadas por factores orográficos o urbanísticos, principalmente, lo que requiere acudir a una instalación satelital doméstica para solucionar el problema que deberá de ser costeadada, previa autorización administrativa, por el usuario.

3.- No recepción de la señal de canales que, bien empezaron a emitir con posterioridad al “apagón analógico” (3 de abril de 2010), bien fueron reajustados en su frecuencia con posterioridad a ese momento, migrando su frecuencia a nuevos múltiples.

Es, precisamente, este tercer punto en el que se centró la actuación de esta defensoría, por ser el de más compleja solución, y lo hizo, a través de la parte dispositiva de la Resolución que se dirigió a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y a la Diputación provincial de Salamanca, en los siguientes términos, respectivamente:

A la Consejería de Fomento y Medio Ambiente:

“I.- Que la Junta de Castilla y León o, a instancia de ésta, la empresa que resulte adjudicataria de la conservación de los centros emisores de la Red de Extensión proceda a readaptar o llevar a cabo las actuaciones técnicas necesarias para que los repetidores o centros emisores de la Red de Extensión instalados en su día por la Administración autonómica fruto del convenio con el Gobierno de España, a fin de que emitan la señal de los canales de TDT que existen en la actualidad, previendo, en la medida de posible, las futuras migraciones de canales que se puedan llevar a cabo para el aprovechamiento del dividendo digital, con carácter general y en el centro o repetidor de Retortillo con carácter particular.

II.- Que la Junta de Castilla y León promueva, con la periodicidad que se determine, reuniones con representantes de las diputaciones provinciales a fin de realizar un seguimiento de la problemática que vaya surgiendo en el acceso a la TDT y la adopción de las medidas de solución pertinentes.

III.- Que la Junta de Castilla y León promueva cuantas actuaciones de colaboración y coordinación se estimen procedentes con el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a fin de que ambos, cada uno en el ámbito de sus competencias, adopten las medidas oportunas que garanticen que, más allá de los porcentajes exigidos por el Plan Nacional de Transición a la TDT y normativa concordante, la totalidad de la ciudadanía de la Comunidad de Castilla y León tenga acceso a la TDT en igualdad de condiciones, con independencia de la localidad en la que residan y de los cambios técnicos que se produzcan, sean éstos por el proceso de liberación del dividendo digital, sean por cambios de cualquier otra naturaleza”.

A la Diputación de Salamanca:

“Que la Diputación provincial de Salamanca promueva o impulse las reuniones precisas, tanto con la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Energía y Turismo como con la Junta de Castilla y León y empresas operadoras a fin de realizar un seguimiento de la problemática que vaya surgiendo en el acceso a la TDT y la adopción de las medidas de solución pertinentes de manera que la totalidad de la ciudadanía de la provincia de Salamanca y en particular en todos los municipios de menor población, entre ellos el



de Retortillo, tengan acceso a la TDT en igualdad de condiciones, con independencia del lugar de residencia y de los cambios técnicos que se produzcan”.

Por último, procede recordar que esta institución ya realizó una actuación de oficio en el año 2010 -**20101642**- sobre “Deficiencias en la captación de TDT en diversas localidades de la Comunidad de Castilla y León” y que, previa investigación y análisis de los informes remitidos por las distintas administraciones implicadas, concluyó con una resolución cuyo contenido, en buena medida, sigue siendo válido en la actualidad.