Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León

V LEGISLATURA

AÑO XX | 5 de Agosto de 2002 | Núm. 248

SUMARIO

Págs.

III. ACUERDOS Y COMUNICACIONES.

Acuerdos.

ACUERDO de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por el que se ordena la publicación del Informe Anual correspondiente al año 2001 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León. 15770

III. ACUERDOS Y COMUNICACIONES.

Acuerdos.

PRESIDENCIA

La Mesa de las Cortes de Castilla y León, en su reunión del día 19 de junio de 2002, ha conocido el Informe Anual correspondiente al año 2001 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.

Castillo de Fuensaldaña, a 19 de junio de 2002.

EL PRESIDENTE DE LAS CORTES DE CASTILLA Y LEÓN,

Fdo.: *Manuel Estella Hoyos*

EL SECRETARIO DE LAS CORTES DE CASTILLA Y LEÓN,

Fdo.: *Francisco J. Aguilar Cañedo*

Excmo. Sr. D. Manuel Estella Hoyos

Presidente de las Cortes de Castilla y León

Castillo de Fuensaldaña

47194 Fuensaldaña (Valladolid)

Excmo. Sr.:

En cumplimiento de lo establecido en el art. 31.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, adjunto presento a estas Cortes el Informe Anual correspondiente al año 2001.

Atentamente,

León, 5 de junio de 2002.

INFORME ANUAL

2001

Procurador del Común de Castilla y León

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....15777

DE LA ACTUACIÓN DEL PROCURADOR DEL COMÚN

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

ACTUACIONES DE OFICIO 15779

PERSONAS CON DISCAPACIDADES.....15779

1. Barreras 15779

1.1. Barreras arquitectónicas 15779

1.2. Barreras urbanísticas 15798

1.3. Barreras en el transporte.....15801

2. Empleo 15803

3. Conclusiones 15806

INTEGRACION SOCIAL DE LA COMUNIDAD GITANA 15806

SALUD MENTAL 15808

ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE.....15809

1. Contaminación acústica procedente de la circulación de ciclomotores.....15809

2. Vertedero de neumáticos.....15810

3. Navegación en embalses 15811

4. Circulación de vehículos a motor en espacios naturales.....15812

5. Instalaciones de telefonía móvil.....15813

6. Contaminación lumínica 15813

7. Furtivismo en espacios naturales protegidos.....15815

8. Sorteo de adjudicación de permisos de pesca 15815

9. Defensa y protección de las vías pecuarias.....15818

SEGURIDAD VIAL.....15819

1. Implicación de los usuarios de bicicletas en accidentes de circulación.....15820

2. Atropellos en el casco urbano de las ciudades 15820

3. Educación vial impartida en los centros docentes 15821

4. Seguridad vial infantil.....15822

5. Señalización de los túneles en las carreteras.....15823

6. Actuaciones realizadas ante posibles riesgos de accidentalidad en supuestos concretos.....15823

PATRIMONIO HISTORICO-ARTISTICO.....15823

1. Muralla de Ávila 15824

2. Convento (Casa Natal de Isabel "La Católica") de Madrigal de las Altas Torres (Ávila) 15824

3. Iglesia de San Nicolás (Arévalo, Ávila) 15824

4. La Plaza de la Villa (Arévalo, Ávila) 15824

5. Palacio de Orellana (Salamanca) 15825

6. Monasterio de Santa María de Moreruela (La Granja de Moreruela, Zamora).....15825

7. El Canal de Castilla.....15825

8. Muralla de León.....15826

PARARRAYOS RADIOACTIVOS 15830

PROBLEMAS DE CONTAMINACION POR ARSÉNICO.....15830

VENTA DE ALCOHOL EN GASOLINERAS Y AREAS DE SERVICIO Y DESCANSO DE LAS AUTOPISTAS Y AUTOVIAS 15831

CONDICIONES DE SEGURIDAD DE PRESAS Y EMBALSES.....15831

SANIDAD ANIMAL 15835

RECEPCION DE SEÑAL DE TELEVISION.....15836

ACCESO A INTERNET EN EL MEDIO RURAL.....15836

PASOS A NIVEL.....15842

ACTUACIONES A INSTANCIA DE PARTE

ÁREA A: FUNCIÓN PÚBLICA, RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES Y TRÁFICO.....15843

1. FUNCION PUBLICA 15843

1.1. Acceso a la Función Pública 15844

1.2. Amortización puesto de trabajo (modificación RPT).....15847

1.3. Cuestiones relacionadas con las ofertas de empleo público 15849

1.4. Ejercicio de la libertad sindical.....15852

1.5. Silencio Administrativo 15859

1.6. Concursos de traslados.....15859

1.7. Personal interino 15861

1.8. Notificaciones defectuosas.....15863

1.9. Maestros en expectativa de destino (provisionales) 15867

1.10. Comisiones de Servicio (personal docente no universitario).....15867

1.11. Retribuciones 15869

1.12. Expedientes disciplinarios.....15873

1.13. Otros.....15873

2. RÉGIMEN JURIDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES.....15873

2.1. Responsabilidad patrimonial.....15873

2.1.1. Incoación de procedimientos de responsabilidad patrimonial a instancia de los interesados 15873

2.1.2. Perjuicios derivados de la situación de abandono de una calle.....15874

2.1.3. Daños producidos por inundaciones de aguas pluviales: discusión sobre existencia de fuerza mayor.....15875

2.1.4. Ausencia de actos de instrucción durante el procedimiento 15877

2.2. Contratación administrativa 15879

2.2.1. Irregularidad en la celebración de un contrato de arrendamiento de bienes comunales por parte de una Junta Vecinal.....15879

2.2.2. Suspensión de los actos de adjudicación de quioscos en la vía pública 15880

2.2.3. Responsabilidad del contratista por daños causados a un tercero.....15882

2.3. Quejas presentadas por miembros de corporaciones locales 15883

2.3.1. Régimen de periodicidad de celebración de sesiones ordinarias del pleno 15883

2.3.2. Deficiencias en la notificación a los concejales de las convocatorias de las sesiones de los órganos de gobierno 15884

2.3.3. Notificaciones de las convocatorias de sesiones a uno de los vocales de una Junta Vecinal 15885

2.3.4. Denegación del derecho a obtener información de los concejales 15886

2.3.5. Remisión de copias de actas de las sesiones celebradas por la comisión de gobierno de un Ayuntamiento 15887

2.3.6. Convocatoria de sesiones ordinarias del pleno y puesta a disposición de los expedientes incluidos en el orden del día 15888

2.4. Información y participación ciudadana 15889

2.4.1. Disconformidad con decisión municipal sobre ubicación de contenedores de recogida de residuos 15889

2.4.2. Derecho de información de los ciudadanos 15889

2.5. Gestión del padrón municipal de habitantes 15890

2.6 Otros 15892

3.TRÁFICO 15901

3.1. Expedientes sancionadores 15901

3.1.1. Notificaciones 15901

3.1.2. Resolución de recursos 15901

3.2. Ordenación del tráfico 15902

3.2.1. Problemas de inexistencia de señalización 15902

3.2.2. Molestias por ruidos producidos por bandas rugosas instaladas en la travesía de una carretera provincial 15903

3.2.3. Exceso de velocidad en las inmediaciones de un centro escolar 15904

3.3. Ejercicio de las potestades de vigilancia y control del tráfico 15905

3.3.1. Obstaculización de aceras 15905

3.3.2. Vigilancia del tráfico en los accesos a un centro escolar 15905

3.3.3. Incumplimiento de límites de velocidad en una vía urbana 15906

3.4. Conservación de carreteras 15906

3.4.1. Falta de vial de acceso a un colegio 15906

3.4.2. Responsabilidad patrimonial de la administración derivada de la ejecución de obras en una carretera 15906

3.5. Canje de permiso de conducir otorgado en país extranjero 15908

3.6. Hojas de reclamaciones en aparcamientos 15908

3.7. Ampliación de licencias de autotaxi 15908

ÁREA B: URBANISMO, PATRIMONIO, SERVICIOS MUNICIPALES, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA 15910

1. URBANISMO 15910

1.1. Planeamiento 15910

1.2. Disciplina urbanística 15912

1.2.1. Obras sin licencia 15913

1.2.2. Obras sin ajustarse a la licencia concedida 15922

1.2.3. Obras al amparo de licencias ilegales 15922

1.2.4. Órdenes de ejecución 15923

1.2.5. El problema del chabolismo y las medidas de disciplina urbanística 15927

1.3. Gestión urbanística 15930

1.3.1. Sistema de actuación 15930

1.3.2. Inejecución del planeamiento 15934

2. PATRIMONIO MUNICIPAL 15938

2.1. Bienes de dominio público 15938

2.2. Bienes patrimoniales 15943
2.3. Bienes comunales.....15945
3. SERVICIOS MUNICIPALES.....15947
3.1. Alumbrado público 15947
3.2. Limpieza viaria 15949
3.3. Pavimentación de vías públicas 15949
3.4. Abastecimiento de agua 15950
3.5. Alcantarillado.....15954
3.6. Recogida de residuos 15956
3.7. Cementerios 15957
4. OBRAS PUBLICAS.....15958
4.1. Expropiación forzosa 15958
4.2. Ejecución de obras públicas.....15963
4.3. Embalses 15965
5. VIVIENDA.....15965
5.1. Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública.....15966
5.1.1. Procedimiento de adjudicación.....15966
5.1.2. Deficiencias 15968
5.2. Viviendas de nueva construcción sujetas a otros regímenes de protección pública 15970
5.2.1. Acceso y características de las ayudas económicas dirigidas a financiar actuaciones protegidas en materia de vivienda.....15970
5.2.2. Defectos de construcción en Viviendas de Protección Oficial de Promoción Privada.....15976
5.2.3. Adjudicación de parcelas para la construcción de Viviendas de Protección Oficial de Promoción Privada.....15978
5.3. Viviendas descalificadas 15982
ÁREA C: ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE 15985
1. ACTIVIDADES CLASIFICADAS.....15986
1.1. Contaminación acústica procedente de locales de ocio.....15986
1.2. Molestias procedentes de otras actividades o instalaciones.....15999
1.3. Explotaciones ganaderas 16006
2. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION MEDIOAMBIENTAL.....16012
3. MONTES.....16016
4. CAZA 16016
4.1. Permisos y sanciones 16016
4.2. Terrenos cinegéticos 16018
4.3. Daños causados por piezas cinegéticas.....16022
4.4. Furtivismo 16023
5. PESCA.....16025
6. VIAS PECUARIAS.....16026
ÁREA D: EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES 16029
1. EDUCACION.....16029
1.1. Educación no universitaria.....16029
1.1.1. Ordenación educativa 16029
1.1.2. Servicios complementarios.....16055
1.1.3. Edificios escolares 16059
1.1.4. Becas, ayudas al estudio y subvenciones.....16061
1.1.5. Procedimientos disciplinarios.....16062
1.2. Educación universitaria.....16064
1.2.l. Acceso a la Universidad.....16064
1.2.2. Funcionamiento de la Administración universitaria 16065
1.2.3. Planes de estudio 16069
1.2.4. Expedición de títulos y diplomas de postgrado.....16069
2. CULTURA 16070
2.1. Bibliotecas.....16070
2.2. Patrimonio Histórico-Artístico.....16071

2.2.1. La tutela de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico 16071

2.2.2. Las intervenciones arqueológicas....16078

3. DEPORTES 16079

ÁREA E: INDUSTRIA, COMERCIO, TURISMO Y CONSUMO 16081

1. INDUSTRIA....16081

1.1. Energía eléctrica....16081

1.1.1. Ampliación de un centro de transformación 16081

1.1.2. Suministro de energía eléctrica....16082

1.1.3. Campos electromagnéticos: efectos sobre la salud....16083

1.1.4. Acometida eléctrica 16084

1.2. Gas 16084

1.2.1. Revisión de instalaciones de gas....16084

1.2.2. Suministro de gas natural 16085

2. TURISMO 16085

2.1. Incumplimiento de programa de viajes....16085

2.2. Libro de reclamaciones 16086

3. CONSUMO 16087

3.1. Recibos de agua y alcantarillado....16087

3.2. Asociaciones de usuarios y consumidores....16087

ÁREA F: AGRICULTURA, GANADERÍA, MONTES, CAZA Y PESCA 16090

1. DESARROLLO RURAL 16091

1.1. Concentración parcelaria....16091

1.1.1. Iniciación y desarrollo del procedimiento ordinario de concentración parcelaria....16091

1.1.2. Efectos jurídicos del acuerdo de concentración parcelaria 16092

1.1.3. Obras vinculadas a los procedimientos de concentración parcelaria 16095

1.1.4. Concentración parcelaria y vías pecuarias....16097

1.2. Gestión de regadíos....16101

2. PRODUCCION AGROPECUARIA....16104

2.1. Cámaras Agrarias....16104

2.2. Sanidad animal....16107

3. AYUDAS....16109

3.1. Ayudas agrícolas 16109

3.2. Ayudas ganaderas 16113

4. ANIMALES DE COMPAÑIA....16115

AREA G: TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES 16120

1. TRABAJO 16120

1.1. Cursos de Formación Ocupacional 16120

1.2. Desarrollo de la relación laboral 16121

1.3. Cese de trabajadores....16122

1.4. Subvenciones por desempleo y ayudas sociales....16124

2. SEGURIDAD SOCIAL....16126

2.1. Campo de aplicación, altas y bajas 16126

2.2. Prestaciones no contributivas....16127

2.2.1. Prestaciones no contributivas por jubilación 16127

2.2.2. Prestaciones no contributivas por invalidez....16128

2.3. Ingresos mínimos de inserción (IMI)....16129

3. SERVICIOS SOCIALES....16131

3.1. Minusvalías....16131

3.1.1. Valoración 16132

3.1.2. Centros de atención a minusválidos....16133

3.1.3. Ayudas públicas....16138

3.1.4. Pensiones 16140
3.1.5. Empleo de las personas discapacitadas 16141
3.1.6. Barreras....16142
3.1.7. Atención sanitaria y rehabilitación 16165
3.1.8. Asociaciones....16165
3.2. Tercera Edad 16167
3.2.1. Ingreso en los centros residenciales 16168
3.2.2. Derechos de los residentes....16170
3.2.3. Funcionamiento y gestión de los centros residenciales 16172
3.2.4. Funcionamiento y gestión de los centros no residenciales 16174
3.2.5. Atención social de las personas con demencias asociadas al envejecimiento....16176
3.3. Menores....16176
3.3.1. Intervención administrativa ante situaciones de desamparo 16176
3.3.2. Medidas de protección a la infancia 16178
3.3.3. Situaciones de riesgo inherentes a los conflictos familiares 16179
3.3.4. Procedimientos de adopción....16182
3.4. Salud mental....16183
3.4.1. Dispositivos asistenciales de carácter hospitalario dirigidos a la rehabilitación psiquiátrica 16183
3.4.2. Recursos asistenciales de hospitalización parcial y de protección comunitaria 16185
3.4.3. Alteraciones sociales y familiares 16186
3.4.4. Acceso de los enfermos mentales a las ayudas convocadas para personas con discapacidad 16187
3.4.5. Protección de los derechos de los pacientes psiquiátricos internos en centros residenciales 16188
3.4.6. Atención sociosanitaria de las personas con discapacidad psíquica del tipo retraso mental....16191
3.4.7. Reestructuración de los centros psiquiátricos 16193
3.5. Minorías étnicas 16194
3.5.1. Instalación de caravanas en la vía pública....16194
3.5.2. Exclusión del proceso de adjudicación de viviendas de protección oficial de varios ocupantes de infraviviendas....16195
3.5.3. Renovación de conciertos educativos para el curso 2001-2002....16198
ÁREA H: SANIDAD 16199
1. Derecho de los usuarios del Sistema Sanitario Público....16201
2. Asistencia sanitaria 16205
3. Listas de espera y reintegro de gastos....16208
4. Centros sanitarios....16209
ÁREA I: JUSTICIA 16210
1. Disconformidad con el sentido de las resoluciones judiciales 16211
2. Funcionamiento de la Oficina Judicial 16213
3. Quejas contra la Administración autonómica y local relacionadas con la Administración de justicia 16214
4. Quejas relativas a la actuación de Abogados y Procuradores 16217
5. Justicia gratuita 16220
6. Solicitudes de asesoramiento....16223
7. Expedientes remitidos al Defensor del Pueblo 16224
7.1. Derecho penitenciario 16224
7.2. Inejecución de sentencias....16224
7.3. Negativa a la entrega de testimonios de actuaciones judiciales....16224
7.4. Problemas relacionados con el Registro Civil 16225

8. Traslado de actuaciones a otros órganos administrativos o judiciales.....16225

ÁREA J: ECONOMÍA Y HACIENDA.....16226

1. IMPUESTOS 16227

1.1. Impuesto sobre bienes inmuebles 16228

1.2. Impuesto sobre vehículos a motor 16237

1.3. Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana 16245

1.4. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones 16246

2. RECAUDACION TRIBUTARIA 16250

3. DEVOLUCIONES 16252

4. PROCEDIMIENTO ECONOMICO-ADMINISTRATIVO.....16253

5. TASAS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES 16253

6. PRESUPUESTOS DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES.....16254

6.1. Aprobación de los presupuestos anuales de entidades locales menores 16254

6.2. Trámite de información pública de los presupuestos.....16255

6.3. Convenio de financiación de entidad local menor con ayuntamiento 16256

ÁREA K: ACTUACIONES DIVERSAS 16257

1. CORREOS Y TELECOMUNICACIONES.....16258

1.1. Correos 16258

1.2. Telefonía 16258

1.3. Televisión.....16259

1.3.1. Configuración jurídica del ente público Radiotelevisión Española.....16259

1.3.2. Deficiente recepción de canales de televisión 16260

1.4. Internet 16260

2. TRANSPORTES 16262

2.1. Infraestructuras terrestres.....16262

2.2. Transporte por carretera 16263

2.2.1. Pruebas de capacitación profesional para el ejercicio de actividades de transporte 16263

2.2.2. Transporte de mercancías por carretera.....16265

2.2.3. Transporte de viajeros por carretera 16268

2.3. Transporte por ferrocarril.....16269

3. ASUNTOS ENTRE PARTICULARES 16270

3.1. Entidades financieras 16270

3.2. Asociaciones privadas.....16270

4. VARIOS 16271

4.1. Acceso al Registro de Asociaciones.....16271

4.2. Información sobre concesión de ayudas de la Agencia de Desarrollo Económico.....16273

4.3. Consumo de tabaco en oficinas de las administraciones públicas 16275

DEPARTAMENTO II: DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN 16275

1. ANALISIS SOBRE EL ESTADO DE OBSERVANCIA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO DE CASTILLA Y LEON 16276

1.1. Seguimiento de la legislación del Estado 16276

1.1.1. Leyes y demás disposiciones con fuerza de Ley 16276

1.1.1.1. Leyes Orgánicas.....16276

1.1.1.2. Leyes Ordinarias 16276

1.1.1.3. Normas dictadas por el ejecutivo con rango de Ley.....16277

1.1.2. Traspasos de funciones y servicios.....16277

1.1.3. Conflictividad constitucional 16279

1.2. Seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma con rango de Ley.....16279

1.3. Seguimiento de normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma.....16279

1.3.1. Decretos.....16279

1.3.2. Órdenes.....16281

1.4. Seguimiento especial en materia de encefalopatía espongiforme, bovina 16282

2. ACTUACIONES DE INTERÉS GENERAL RELATIVAS A QUEJAS TRAMITADAS POR EL DEPARTAMENTO.....16282

2.1. Defensa del Estatuto de Autonomía de Castilla y León 16282

2.1.1. Treviño 16282

2.1.2. Enseñanza de la lengua gallega.....16283

2.2. Propuestas de Reforma Normativa.....16287

2.2.1. Jornada continua escolar.....16287

2.2.2. Convocatoria de plazas para guarderías públicas 16293

2.2.3. Efectos económicos de los ingresos en las residencias de la tercera edad.....16296

2.2.4. Autorización para impartir cursos de manipuladores de alimentos.....16307

2.2.5. Ayuda de Ingresos Mínimos de Inserción 16311

2.2.6. Indemnizaciones a represaliados políticos.....16314

2.2.7. Relaciones de puestos de trabajo de los funcionarios adscritos a los Registros únicos de las Delegaciones Territoriales 16316

2.2.8. Reforma de la Ley de Sanidad Animal 16323

2.3. Irregularidades en la actuación administrativa.....16323

2.3.1. Piscinas municipales.....16323

2.3.2. Programa universitario de movilidad Erasmus.....16326

2.3.3. Notificación de nombramientos a personal interino docente.....16331

2.3.4. Denominación de técnicos de grado medio 16335

2.3.5. Cambio de puesto de trabajo del personal laboral de la Administración de la Comunidad de Castilla y León por motivos de salud.....16337

2.4. Otros.....16341

2.4.1. Participación de menores en manifestaciones en defensa de la enseñanza pública.....16341

2.4.2. Conflicto laboral y académico en la Universidad SEK de Segovia.....16343

2.4.3. Guarderías infantiles 16348

2.4.4. Extranjería e inmigración.....16355

CONSIDERACIONES GENERALES.....16359

ESTADISTICAS.....16378

ANEXO: LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE 2001 16406

Informe sobre el cumplimiento del presupuesto 16406

Liquidación del presupuesto de ingresos.....16406

Liquidación del presupuesto de gastos 16407

INTRODUCCIÓN

Dando cumplimiento a lo establecido en su ley reguladora, el Procurador del Común de Castilla y León presenta a las Cortes regionales el informe sobre sus actuaciones, correspondiente al año 2001.

Constituye una amplia síntesis del resultado del trabajo y esfuerzo de esta institución autonómica que, aprovechando la experiencia acumulada, continúa tratando de intensificar su entronque entre los ciudadanos de Castilla y León, mientras colabora y supervisa las instituciones y administraciones con las que aquéllos se relacionan.

El conocimiento del Procurador del Común y su incardinación en el tejido social puede venir confirmado por el número de quejas recibidas, algunas de ellas desde los lugares más remotos y casi despoblados de nuestra geografía y porque la relación quejas/habitantes es, tal vez, la más alta del Estado.

Este reconocimiento social nos sirve de estímulo constante para intentar multiplicarnos. Además de la presencia periódica y regular allí donde quedó establecido desde comienzos del primer mandato, concretamente en el año 2001 el Procurador recibió a los ciudadanos en Peñaranda de Bracamonte, Íscar, Béjar, Arévalo, Arenas de San Pedro, El Burgo de Osma, Medina del Campo, Guardo, Cuéllar, El Espinar y Villablino, siguiendo el programa iniciado el año anterior y que continúa en el presente. La respuesta sigue siendo muy positiva. En estas poblaciones, un total de doscientas sesenta personas, a modo individual o representando a colectivos, algunos muy numerosos, se entrevistaron con el Procurador del Común. Los expedientes de queja abiertos en las visitas –periódicas o no- representaron el cincuenta y cinco por ciento del total de las estudiadas por la institución durante el año 2001. Nuestro expreso reconocimiento a quienes nos ceden los locales para estos encuentros.

Debemos destacar aquí, y agradecer, la colaboración que nos siguen prestando los medios de comunicación de Castilla y León, que mucho tienen que ver en la consolidación de esta institución y que al mismo tiempo constituyen un buen altavoz hacia las administraciones.

Un año más hemos tratado de influir para que desaparezcan las barreras que, a veces demasiado altas, encuentran los colectivos más desfavorecidos y muy especialmente los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, dificultándoles sobre manera, cuando no impidiéndoles, su desarrollo, no sólo profesional sino incluso personal.

Continúa la actuación de oficio en relación con la infancia y la adolescencia, dirigida al estudio y valoración del régimen de protección de las situaciones de desamparo y del sistema de intervención administrativa previsto para menores infractores.

La exposición del informe del pasado ejercicio, correspondiente a la gestión realizada durante el año 2000, se efectuó en sesión plenaria celebrada por las Cortes el dieciocho de septiembre de 2001.

Un paso adelante, y novedad específica es la reforma de la ley. Desde el año 1996 se puso de manifiesto por parte de esta institución la conveniencia, si no la necesidad, de reformar la Ley 2/1994, de 9 de marzo, con la finalidad de conseguir resultados más eficaces en la gestión y aumentar, en consecuencia, las garantías de los derechos de los ciudadanos.

Con fecha 30 de marzo de 2001 y, como continuación a escritos anteriores en los que se venía poniendo de manifiesto de forma reiterada la necesidad de proceder a la modificación de nuestra ley reguladora, se cursaron nuevas peticiones a las Cortes regionales y a otras instituciones y órganos.

En ellas se proponían las modificaciones que esta Procuraduría estimó más urgentes a la hora de abordar dicha reforma y que afectaban al artículo 1.2, segundo párrafo, artículo 13 y artículo 19.

En concreto, se consideró necesaria la ampliación de nuestra capacidad supervisora a la actividad de los entes locales de Castilla y León en todas aquellas materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuye competencia a la Comunidad Autónoma y el establecimiento de un plazo tanto para responder a las peticiones de información como a las resoluciones.

La reforma solicitada se plasmó en la Ley 11/2001, de 22 de noviembre que recoge, con carácter general, las propuestas sugeridas por esta Procuraduría.

Ello no obstante, y a pesar de las modificaciones introducidas, no debería descartarse la posibilidad de abordar, en sucesivas reformas, algunos otros aspectos de la Ley susceptibles de mejora como, por ejemplo, la necesidad de contemplar expresamente en el texto legal la obligación de motivar los rechazos de las resoluciones formuladas. También, quizá sea oportuno delimitar alguna de las funciones del Procurador del común respecto de otras que se encomiendan al Consejo Consultivo.

En el mes de noviembre se celebraron en Madrid la XVI Jornadas de Coordinación de Comisionados Parlamentarios Autonómicos. En el transcurso de las mismas el Procurador del Común, con los demás Comisionados Parlamentarios, fue recibido por S.M. el Rey, ante quien expuso asuntos directamente relacionados con la institución.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 31.1.c de la citada Ley 2/1994, se completa el informe con un anexo explicativo de la liquidación de las cantidades presupuestadas, puestas a nuestra disposición por las Cortes, de las que recibimos siempre la ayuda que precisamos. Por ello, y por haber podido, un año más, actuar con total autonomía e independencia quiero dejar aquí patente, de nuevo, mi reconocimiento a sus señorías.

Aprobada la reforma de la Ley 2/94, y para su desarrollo, de acuerdo con la Disposición Adicional segunda, se está procediendo a la elaboración de un Proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento.

DE LA ACTUACIÓN DEL PROCURADOR DEL COMUN

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

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

Este Departamento se distribuye en los siguientes apartados:

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

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

DEPARTAMENTO I

PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CIUDADANOS

ACTUACIONES DE OFICIO

La Institución ha tramitado a instancia propia un total de 138 expedientes durante el año 2001.

Gran número de estos expedientes responden a problemas concretos puestos de manifiesto durante el citado ejercicio. En concreto:

- Pararrayos radiactivos
- Problemas por contaminación con arsénico
- Venta de alcohol en gasolineras y áreas de servicio y descanso de las autopistas y autovías
- Condiciones de seguridad de presas y embalses
- Sanidad animal
- Recepción de señal de televisión
- Acceso a internet en el medio rural
- Pasos a nivel

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

- Personas con discapacidades
- Integración social de la comunidad gitana
- Salud mental
- Actividades Clasificadas y Medio Ambiente
- Seguridad vial
- Patrimonio Histórico-Artístico

PERSONAS CON DISCAPACIDADES

Como en ejercicios anteriores, la actuación de oficio del Procurador del Común se justifica por el hecho de que no son quienes más sufren (en el sentido de ver lesionados o mal defendidos sus derechos) los que más se quejan, sino que mas bien al contrario, al estado de marginación cualquiera que sea su causa, suele acompañar un escepticismo característico que dificulta seriamente el mantenimiento de actitudes reivindicativas.

Por ello, la realidad en que se mueven las personas discapacitadas contemplada a través de los medios de comunicación y de la observación directa es objeto de un análisis ponderado por parte de la Institución, con el fin de intervenir en los aspectos que resultan fundamentales para el desarrollo de una vida digna de este colectivo.

1. Barreras

Siguen siendo el objetivo principal de la actuación de oficio afectada en este informe por la aprobación del Reglamento de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, aprobado por Decreto 217/2001, de 30 de agosto, que entró en vigor el 4 de diciembre de 2001.

1.1. Barreras arquitectónicas

1.1.1. Edificios públicos o destinados a cumplir un servicio público

Campus Universitario de Ponferrada

Ante la existencia de barreras arquitectónicas y también urbanísticas con las que se encontraban algunas personas para acceder a las dependencias de la sede del Consejo Comarcal del Bierzo que el Procurador del Común venía utilizando para sus entrevistas en Ponferrada, los ciudadanos son atendidos en los despachos cedidos por la Universidad en el edificio del antiguo Hospital del Bierzo, situado en el campus universitario, Avda. de Astorga s/n; lugar que reúne todas las condiciones necesarias para que aquellas personas con limitaciones en su capacidad deambulatoria y quienes necesitan moverse en

silla de ruedas puedan acercarse a la Institución con toda facilidad.

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

A mayor abundamiento, las instalaciones de la Universidad constituyen un lugar relevante de concurrencia, sobre todo para un sector de población que pretende acceder a la educación, en el que siempre cabe la posibilidad de que existan personas que por razones de accidente o enfermedad de carácter temporal o permanente ven afectada su movilidad e incluso suplida por una silla de ruedas, en cuyo caso éstos hallarán límites en el ejercicio de los aludidos derechos constitucionales, debido a causas coyunturales añadidas a sus limitaciones personales y fácil y obligatoriamente evitables.

Resulta indudable que la normativa sobre accesibilidad, tanto estatal, vienen a tutelar la integración social de las personas discapacitadas como derecho a no ser discriminados por razón de las barreras existentes en el ámbito arquitectónico, urbanístico, del transporte y de la comunicación sensorial.

En este sentido, decidimos dirigirnos al Ayuntamiento de Ponferrada para hacerle la siguiente Recomendación:

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

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

El Ayuntamiento de Ponferrada contestó:

"En relación con su escrito de 4 de mayo y a su vez, al del núm. de referencia OF-22/01, debo informarle que se han dado las instrucciones oportunas para realizar los trabajos solicitados. En breves fechas, esperamos estén ejecutados."

Efectivamente la acera se encuentra rebajada en el punto de acceso al campus.

Servicio Territorial de Cultura de Palencia

El **OF-102/00** se encontraba abierto a la fecha de cierre del informe 2000.

Las oficinas del Servicio Territorial de Cultura de Palencia, en c/ Onésimo Redondo, nº 8, son utilizadas una vez al mes por esta Institución para recibir a los ciudadanos de dicha provincia; dándose la circunstancia de que la aceptable accesibilidad de dichas instalaciones se ve anulada en la práctica por el escalón de la entrada, por lo que ya en el año 2000 se había instado a la Delegación Territorial a que dispusiera lo necesario para la eliminación del mismo. Al persistir la situación un año después se le recordó nuestro anterior requerimiento:

"Como sin duda V.I. recordará, mediante comunicación de fecha 25 de octubre de 2000, hicimos saber a esa Delegación Territorial la necesidad de proceder a la eliminación del escalón existente en la entrada principal de la sede del Servicio Territorial de Cultura, al considerar que constituía un impedimento para que cualquier ciudadano con problemas de movilidad y sobretodo los usuarios de sillas de ruedas, pudieran acceder a dichas dependencias si no es con ayuda de otras personas.

Dicha recomendación fue aceptada expresamente por V.I. mediante escrito de 14 de noviembre de 2000, con registro de salida nº 20000340004962, indicando que la obra sería acometida a principios del año 2001 y con cargo a los presupuestos de dicho ejercicio económico, lo cual no impediría por otra parte que el Servicio Territorial de Cultura fuera realizando los estudios y actuaciones preparatorias pertinentes para la eliminación total de la barrera.

Ante la subsistencia de la misma estando próximo el final del año 2001, durante el cual debería de haber sido eliminada según las previsiones de V.I. y contando ya Castilla y León con una completa normativa sobre accesibilidad al haber entrado en vigor el Reglamento a la Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León por Decreto 217/2001 de 30 de agosto, me permito, en uso de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía y la Ley 2/94 de 9 de marzo, recordar de nuevo a V.I. la urgencia de dar solución al problema que nos ocupa con el fin de poner termino a una situación discriminatoria para muchos ciudadanos, la cual resulta tanto más insólita cuanto que no es evitada en sus propias instalaciones por la Administración Pública destinataria del mandato constitucional contenido en el art. 49.

Por lo que esta Institución confía en que la ejecución de las obras necesarias para la supresión del escalón en el Servicio Territorial de Cultura de Palencia se lleve a cabo con toda celeridad."

La aceptación expresa tuvo lugar un mes después:

"En contestación a su escrito, referente a la queja OF/102/00, y recaba la información pertinente del Servicio Territorial de Cultura, tengo a bien informarle:

Que, si bien aún no se ha procedido a la eliminación del escalón existente a la entrada de la sede del Servicio Territorial de Cultura, debido a una serie de dificultades, la barrera se ha suprimido en la medida que se ha colocado una rampa que permite el acceso a ese edificio.

No obstante, se están tomando las medidas oportunas para la eliminación del referido escalón."

Oficina Territorial de Trabajo de Zamora

El **OF-43/01** dirigido a la Delegación Territorial de dicha provincia.

Se observó la existencia de importantes barreras arquitectónicas en la entrada principal del edificio en que se prestan los servicios correspondientes a la Oficina Territorial de Trabajo y que al mismo tiempo constituye la sede del Servicio Territorial de Cultura de la Junta de Castilla y León. Edificio que se encuentra en la Avda. de Requejo nº 4 de Zamora.

Por ello nos dirigimos a la Delegación Territorial:

"No es necesario justificar que dicha barrera constituye un impedimento para que cualquier ciudadano con problemas de movilidad pueda acceder a dichas dependencias si no es con la ayuda de otras personas.

El hecho resulta tanto más grave cuanto que se trata de un edificio que forma parte de los destinados a servicios públicos y de concurrencia pública, en cuya accesibilidad hace hincapié de modo especial la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, la cual se encuentra vigente desde 1 de octubre de 1998.

Por lo que a fin de resolver conforme a las competencias de la Institución, debo conocer las siguientes circunstancias:

-Persona o entidad a quien corresponde la propiedad del edificio que nos ocupa.

-Últimas obras de remodelación o conservación que en el mismo se hayan realizado.

-Condiciones de accesibilidad en el interior del edificio, tanto por lo que se refiere a las dependencias que corresponden a la Oficina Territorial de Trabajo como al Servicio Territorial de Cultura: ascensores, aseos, ancho de pasillos y puertas, etc. que sean necesarias a las personas con minusvalía para la utilización de las mismas con normalidad.

-Previsiones de esa Delegación Territorial en orden a la subsanación de este problema. Bien mediante la adaptación del edificio, bien mediante el traslado de los correspondientes servicios a otro lugar."

La Delegación Territorial de Zamora remitió el siguiente informe:

"El objeto del presente informe es el de identificar las posibles barreras arquitectónicas existentes en el edificio en que se prestan los servicios correspondientes a la Oficina Territorial de Trabajo y que al mismo tiempo constituye la sede del servicio Territorial de Cultura, sito en la Avda. de Requejo número 4 de Zamora.

1.- Propiedad del edificio.

La propiedad del edificio objeto del presente informe corresponde a la propia Junta de Castilla y León.

2.- Últimas obras de remodelación o conservación.

Las últimas obras realizadas en el edificio se ejecutaron con el objeto de la remodelación de espacios interiores tendentes a un mejor aprovechamiento de la superficie disponible.

3.- Condiciones de accesibilidad en el interior del edificio.

Se toma como referencia legal la Ley 3/1198, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras. (presidencia de la Junta de Castilla y León). Al no estar desarrollada reglamentariamente esta Ley en lo referente a los requisitos que se han de cumplir en los edificios para que sean considerados "accesibles", se toman como referencia los requisitos exigidos en el RD 556/1989, de 19 de mayo, de Medidas Mínimas Sobre Accesibilidad en los Edificios, sin perjuicio de lo previsto en la Orden de 3 de marzo de 1980, sobre características de los accesos, aparatos elevadores y condiciones interiores de las viviendas para minusválidos, proyectadas en viviendas de protección oficial.

Acceso al interior.

El acceso al interior del edificio es común a la Oficina Territorial de Trabajo y al Servicio Territorial de Cultura, existiendo diferencia de cota entre el pavimento de la calle y el interior del edificio salvado por una tramo de escalera ascendente de siete peldaños, que supone una diferencia de cota de unos 80 centímetros.

Se dispone de otra entrada lateral que también cuenta con un tramo de escalera ascendente para el acceso al interior.

Los dos accesos descritos suponen una barrera arquitectónica para personas con limitación de movilidad, pudiéndose suprimir en la entrada principal con la realización de una rampa que cumpla las condiciones de accesibilidad para estas personas.

Comunicación horizontal.

Servicio Territorial de cultura.

En el pasillo de planta baja existe un tramo de escalera de cinco peldaños que supone una barrera arquitectónica, siendo difícil la supresión de esta barrera arqui-

tectónica, aunque se podría instalar una plataforma mecánica para facilitar la accesibilidad.

Oficina Territorial de Trabajo.

No presenta barreras arquitectónicas en la comuni - cación horizontal en las áreas de uso público.

Comunicación vertical.

Para la comunicación vertical entre plantas del edifi - cio se dispone, además de las escaleras, de un ascensor que no se puede considerar practicable.

Ascensor: -Dimensiones inferiores a las exigibles.

-Carecen de puertas telescópicas automáticas.

-La botonera no está a la altura adecuada.

Aseos y otras instalaciones.

Los aseos existentes no se pueden considerar practi - cables.

-Las puertas no abren hacia el exterior ni son corre - deras.

-En los inodoros se carece de espacio libre necesario para el giro completo de una silla de ruedas.

-No están adaptados a las necesidades del usuario minusválido respecto a la altura de uso de los aparatos y carecen de la instalación de barras, asideros y otros ele - mentos de ayuda para su movilidad.

Se deberán adaptar los teléfonos públicos, mostrado - res, ventanillas y otros análogos.

Estos locales se deberán señalizar debidamente.

Salón de actos.

El acceso al salón de actos se realiza directamente desde el exterior por varias puertas sin que existan barreras arquitectónicas en estos accesos, aunque el salón de actos carece de espacios reservados para per - sonas en sillas de ruedas así como espacios destinados a personas con limitaciones visuales y auditivas.

Los accesos practicables y los espacios anteriormen - te citados deberán estar debidamente señalizados.

4.- Previsiones en orden a la subsanación de barre - ras arquitectónicas.

En este sentido se remitió, con fecha 11 de abril de 2.001, escrito a la Dirección General de Calidad en los Servicios de la Consejería de Presidencia y Administra - ción Territorial adjuntando informe sobre accesibilidad de los distintos edificios donde presta sus servicios a los ciudadanos la Junta de Castilla y León en Zamora, con el objeto de realizar las actuaciones tendentes a su corrección."

Reconocida la situación apreciada por nosotros y teniendo en cuenta la voluntad de la Delegación Territorial de dar los pasos necesarios, se acordó no obstante, hacerle las siguientes observaciones:

"Como Procurador del Común de Castilla y León, debo no obstante, recomendar que se empleen los medios que se juzguen más eficaces para que las obras necesarias se aceleren, máxime dándose la circunstancia de que la Ley 3/1998, de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, en vigor desde el 1 de octubre de 1998 cuenta ya con normas de desa - rrollo que sin duda facilitarán la elección de las solucio - nes técnicas a aplicar en supuestos como el que nos ocupa así como las características, modalidades, etc., de dichas soluciones."

Tanatorio Los Jardines

Circunstancialmente se observó que las instalaciones del Tanatorio "Los Jardines" en Avda. de San Andrés, nºs 71 a 73, si bien dichas instalaciones cuentan con soluciones adecuadas de accesibilidad arquitectónica en su interior, no podía decirse lo mismo de algunas dependencias de uso habitual comunicadas por medio de un ascensor en el cual repetidamente se había observado la indicación de "fuera de servicio". Viendo entretanto a más de una persona con problemas de movilidad que empleaba gran esfuerzo en subir las escaleras alternativas.

Por ello solicitamos al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo que informara sobre:

"1) Motivos técnicos o bien relacionados con el ser - vicio al público que justifican la falta de permanente dis - ponibilidad del ascensor.

2) Modo que tienen de solicitar la utilización de este medio aquellas personas que se encuentran en dificultad para subir las escaleras y los usuarios de sillas de rue - das."

La administración de Los Jardines nos informó:

"Que se me traslada la solicitud de información del Procurador del Común de Castilla y León en relación con el funcionamiento del ascensor ubicado en nuestro tanatorio para el servicio de personas minusválidas.

Que sobre el particular pongo en conocimiento de esa entidad local que el ascensor está y siempre ha esta - do en funcionamiento y ha sido objeto de las revisiones legalmente previstas.

Que dicho ascensor está previsto para el uso exclusi - vo de personas discapacitadas o con dificultades de movilidad y, sin embargo, no se respetaba la exclusivi - dad y venía siendo utilizado por el público en general.

Por este motivo, se optó por no facilitar el uso del elevador salvo en aquellas personas que lo necesiten y así lo soliciten al conserje del tanatorio.

Y con tal finalidad se ha colocado en las inmediacio - nes de dicho ascensor un rótulo perfectamente visible del que acompañamos modelo a este escrito en el que se dice lo siguiente:

Ascensor exclusivo para personas discapacitadas o con problemas de movilidad. Avisar Conserje."

Casa Consistorial de Burgo de Osma

OF-75/01 se abrió como consecuencia de las remodelaciones llevadas a cabo en las principales zonas de dicha localidad. Enviando al Ayuntamiento el siguiente escrito:

"Esta Institución ha tenido conocimiento de las obras de acondicionamiento que han embellecido notablemente la zona en que se ubica la Casa Consistorial y todo su entorno, lo cual beneficia el ejercicio por parte de los ciudadanos de ciertos derechos constitucionales, como usuarios de los bienes y servicios municipales, incluso como simples viandantes.

En cumplimiento de la misión que me ha sido encomendada en relación con la defensa de los derechos que la Constitución y el Estatuto de Autonomía reconocen a todos los castellanos y leoneses, agradezco la buena acogida que mis requerimientos encuentran en la Corporación presidida por VI. .De tal modo que a través de su comunicación de 20 de Enero de 2000, con reg. de salida nº 143 he conocido que ese Ayuntamiento ha adoptado algunas medidas en orden al cumplimiento de la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León.

No obstante, es del máximo interés para la Institución de la que soy titular conocer en qué medida las aludidas obras han concurrido a facilitar la vida al colectivo de aquellas personas que por razones de edad, enfermedad u otras de carácter transitorio o permanente, tienen reducida su capacidad deambulatoria o se mueven en silla de ruedas.

1) Modificaciones concretas arquitectónicas y urbanísticas en que han consistido las obras.

2) Número y características de los accesos a los edificios afectados desde la vía pública y condiciones de accesibilidad de cada una de las entradas.

3) Accesibilidad interior de dichos edificios: a todas sus plantas, dependencias y servicios."

El Ayuntamiento del Burgo de Osma nos informó:

"Primero.- Que dichas obras no suponen una modificación urbanística si no que se centran en la adecuación funcional de un edificio público que no satisfacía las necesidades de los ciudadanos usuarios del mismo.

Entre los objetivos buscados en el proyecto además de dotarlo de una funcionalidad necesaria a un edificio que presenta una composición y aspecto funcional no acorde con las necesidades actuales ni a la entidad de la localidad, se ha buscado su adecuación a la normativa sectorial de aplicación con especial hincapié en la protección contra incendios y la accesibilidad.

El cambio de la distribución de las dependencias municipales ha suprimido los estrechos y mal iluminados itinerarios horizontales a la vez que ha permitido conectar interiormente todas las partes del inmueble.

Segundo.- El edificio originalmente estaba dividido en multitud de dependencias independientes y con accesos exteriores. La modificación planteada integra todas ellas en un proyecto funcional común. Se mantiene el central como acceso principal (con el pavimento interior a nivel del soportal por el que se accede) manteniéndose los de los extremos como accesos a la oficina de turismo y a las dependencias de la policía local. En la fachada a la calle Julián Muñoz se mantienen los dos existentes. Por uno se accede a las dependencias de la Banda Municipal y por otra a un Salón de Actos. Todos estos accesos mantienen su conformación original al tratarse de un edificio catalogado con protección integral de sus fachadas exteriores. No obstante como se ha indicado anteriormente, todas estas dependencias se comunican interiormente con el vestíbulo principal mediante recorridos horizontales y/o rampas.

Tercero.- El edificio original lo constituían en planta baja 6 ó 7 dependencias independientes con pavimentos a distinto nivel y unidos (en algún caso) mediante un pasillo central al que accedían salvando peldaños de gran altura, y en planta primera, a la que se accedía por una escalera de fuerte pendiente y de una sola zanca en los tramos superiores, se distribuía mediante un estrecho pasillo que hacía las veces de sala de estar. Al espacio bajo-cubierta se accedía por una escalera de un tramo situado en la Sala de Concejales.

Con la actuación se ha resuelto la comunicación interior y la accesibilidad a todas las dependencias de planta baja, se han distribuido las dependencias municipales alrededor de un distribuidor central en planta primera mejorando el trazado, dimensiones e iluminación de la escalera principal y se ha instalado un ascensor para comunicar todas las plantas del edificio al que se accede desde sendos vestíbulos de independencia (protección contra incendios) en las mismas.

Se adjuntan plantas de las distintas plantas en sus estados originales y acondicionados para que se compruebe la mejora en la accesibilidad y funcionalidad del edificio."

Aseos adaptados a usuarios minusválidos en las instalaciones sanitarias

El expediente **OF-97/01** fue iniciado ante la inminente transferencia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León de las funciones y servicios del Insalud que tuvo lugar por RD 1480/2001, de 27 de diciembre.

Se solicitaron datos a cada una de las Direcciones Provinciales mediante el siguiente escrito:

"En este sentido hemos recibido quejas de algunas de las provincias de nuestra Comunidad Autónoma

sobre la falta de adaptación de los aseos de los hospita - les públicos para ser usados por las personas que pade - cen disminución de su movilidad o necesitan silla de rue - das.

Como quiera que ello constituye un problema bas - tante generalizado por lo que se refiere a Clínicas y Hospitales públicos, así como Ambulatorios, Centros de Salud y Consultorios Médicos y que afecta a buen núme - ro de ciudadanos, esta Institución ha acordado abrir expediente de oficio que ha quedado registrado con el número de referencia ***OF-08-97/01,*** *al que le ruego haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.*

A tal fin le agradeceré que me informe acerca del estado de la referida cuestión, concretamente:

1) Número de Hospitales Públicos que existen en la provincia.

2) Cuántos de ellos cuentan con aseos adaptados para las personas minusválidas.

3) Cuántos se encuentran en este momento pendien - tes de obras de remodelación o mejora que tengan por objeto facilitar el uso de los aseos a las personas disca - pacitadas."

El resultado de la consulta puso de manifiesto la siguiente situación:

El Hospital Nuestra Señora de Sonsoles de Ávila:

"En contestación a su nota y para su posterior tras - lado al Procurador del Común de Castilla y León le comunico que este hospital dispone de los siguientes aseos adaptados para minusválidos:

Planta Ubicación

1a - Sala de espera de Radiología.

Baja - Pasillo de consultas externas.

Baja - Pasillo de cafetería (frente a Donantes de Sangre).

Baja - Pasillo Administración (frente a Suministros).

Baja - Pasillo de Rehabilitación.

En estos momentos e1 Hospital no está pendiente de obras cuya finalidad sea la descrita en escrito del Pro - curador."

El Hospital Provincial de Ávila:

"En relación a la información solicitada por el Pro - curador del Común de Castilla y León, sobre diferentes aspectos del Hospital, comunico lo siguiente:

Punto 2.- Aseos adaptados para personas minusváli - das: Ninguno.

Punto 3.- El Hospital Provincial se encuentra en un importante proceso de remodelación en que -sin duda estará prevista la adaptación de los aseos para las per - sonas discapacitadas."

La Dirección Provincial del Insalud de Burgos informó:

«1) Número de Hospitales Públicos en la provincia:

-Hospital "General Yagüe" en Burgos.

-Hospital Comarcal "Santiago Apóstol" en Miranda de Ebro.

-Hospital Comarcal "Santos Reyes" en Aranda de Duero.

2) Cuantos de ellos cuentan con aseos para personas minusválidas:

-Hospital "General Yagüe" de Burgos: 2 aseos, que se encuentran ubicados en la Policlínica y en el Servicio de Urgencias.

-Hospital "Santiago Apóstol" de Miranda de Ebro: ninguno.

-Hospital "Santos Reyes" de Aranda de Duero:

Planta baja: 2 en Vestíbulo principal.

1 en Extracción laboratorio.

Planta 1 a: 1 en U. De Hospitalización.

3) Cuantos se encuentran en este momento pendien - tes de obras de remodelación o mejora que tengan por objeto facilitar el uso de los aseos a las personas disca - pacitadas:

En este momento no se están realizando obras que tengan esta finalidad.»

La Dirección Provincial del Insalud de León informó:

«Hospital de León: El Hospital de León, dada la antigüedad de sus instalaciones correspondientes a los edificios "Virgen Blanca" (1968) y Edificio "Princesa Sofía" (1974), no cuenta con aseos adaptados para dis - capacitados físicos.

No obstante, dentro del Proyecto de Ampliación y Reforma del citado Hospital cuyas obras se están reali - zando en la actualidad, ya se encuentra incluida la dota - ción en todas las Unidades de Hospitalización y Zonas de Tratamiento, de aseos específicos para personas dis - capacitadas.

Hospital del Bierzo: Este Hospital está dotado con un aseo en cada planta, con puerta de ancho especial, inodoro y lavabo adaptado para su uso por personas discapacitadas de ambos sexos.»

La Dirección Provincial del Insalud de Palencia:

«1. Número de Hospitales Públicos en la provincia:

El hospital de Insalud en esta provincia es el Hospi - tal General "Río Carrión".

2. Cuántos de ellos cuentan con aseos adaptados para las personas minusválidas:

El Hospital General "Río Carrión" dispone de servicios adaptados para las personas minusválidas.

3. Cuántos se encuentran en este momento pendiente de obras de remodelación o mejora que tengan por objeto facilitar el uso de los aseos a las personas discapacitadas:

*Como ya se le informó en escrito de 16.01.01 (**Q/1690/00**) se está elaborando el Plan Funcional del Hospital General "Río Carrión", en el momento actual está confeccionado en "Borrador sujeto a discusión", en el que se aborda reformas y remodelaciones de los distintos Servicios y en los que se incorpora a los servicios e instalaciones afectadas, las condiciones adecuadas de accesibilidad que son necesarias para todas las personas conforme se señala en la legislación vigente.*

Igualmente, le informamos que existe en Palencia otro hospital público, Hospital Provincial "San Telmo" dependiente de la Diputación Provincial de Palencia.»

El Hospital Universitario de Salamanca informa:

"En relación con la información que les ha solicitado el Procurador del Común de Castilla y León, les podemos informar respecto al Hospital Universitario de Salamanca lo siguiente:

a) El Hospital Universitario de Salamanca se compone de cuatro edificios con accesos desde el exterior adaptados para personas afectadas por discapacidades.

Los desplazamientos interiores pueden efectuarse horizontalmente o por transporte vertical. Asimismo, existen plazas de aparcamiento reservada y señalizadas en número suficiente.

b) Los edificios del Hospital Clínico y Hospital Virgen de la Vega, cuentan con un aseo adaptado especialmente en las plantas principales de acceso. El resto de aseos disponen de accesos con marcos de dimensiones pequeñas que requerirían obras de adaptación.

c) Actualmente. está en proceso de tramitación la primera fase del Plan Director, que conllevará un importante volumen de obras de infraestructura, en las que, entre otras mejoras, se requerirá la accesibilidad tan demandada por la sensibilidad social."

La Dirección Provincial del Insalud de Segovia informó:

"En Segovia, dependiente del Insalud, existe un Complejo Hospitalario compuesto de dos edificios, Hospital General y Hospital Policlínico.

Dicho Complejo Hospitalario se encuentra suficientemente dotado de aseos adaptados a personas minusválidas.

Actualmente el Hospital General de Segovia, se halla en proceso de una profunda remodelación y reforma, cuyo proyecto recoge ampliamente todas las medidas vigentes en materia de accesibilidad para personas minusválidas que permita su cómodo acceso a todos los servicios y por supuesto a los aseos.

Esta Dirección Provincial mantiene reuniones periódicas con la Federación de Minusválidos Físicos, para ir controlando estos aspectos."

La Dirección Provincial del Insalud de Soria informa:

"Desde el día 1 de enero, la gestión de los dos hospitales que existen corresponde a la Junta de Castilla y León, una vez realizadas las transferencias en materia sanitaria.

En ambos existen áreas adaptadas a personas minusválidas, y en el que antes era gestionado por el Insalud, que es el que lleva la mayor parte de la presión asistencial en la provincia, se contempla en su Plan Director de reforma y ampliación del hospital, la creación de un número mayor de baños para este tipo de personas."

La Dirección Territorial de Castilla y León del Insalud de Valladolid, informó:

"1°. Número de Hospitales Públicos que existen en la provincia de Valladolid: 3

Hospital Clínico Universitario

Hospital Universitario Río Hortega

Hospital Comarcal de Medina del Campo

2º. Disponibilidad de aseos adaptados para sillas de ruedas:

Hospital Clínico Universitario: Únicamente dispone de aseos adaptados a sillas de ruedas en las zonas de Urgencias, Rehabilitación y Policlínicas.

Hospital Universitario "Río Hortega": Existe un aseo adaptado en la zona del Servicio de Urgencias.

Hospital Comarcal de Medina del Campo: En la actualidad dispone y están en funcionamiento dos aseos adaptados para pacientes discapacitados en silla de ruedas. Dichos aseos carecen de ducha y están ubicados en la segunda planta del Hospital, recientemente ocupada tras la conclusión de las obras en esta área de ampliación del Centro.

En la misma planta del Hospital, en el área de Hospitalización, se dispone de un total de 5 baños con duchas adaptadas a este personal discapacitado. No obstante, en estos momentos aún no están siendo utilizados de forma efectiva al estar pendiente la ocupación de la citada unidad de Hospitalización.

3°. Proyectos de remodelación:

Hospital Clínico Universitario: Dado que es Hospital cuya construcción finalizó en el año 1976 y debido a la estructura existente, se están realizando las gestiones para una reforma del Centro en la que se tiene en cuenta esta necesidad.

Hospital Universitario "Río Hortega": No existen proyectos de remodelación o mejora toda vez que se han iniciado las obras del nuevo Hospital.

Hospital Comarcal de Medina del Campo: Dentro del proyecto general de reforma del Centro en el que está inmerso, está prevista la adaptación, a estos efectos, de 3 baños en Hospitalización, y de otros 3 en el área de Consultas Externas-Urgencias."

La Dirección Provincial de Zamora informó:

«El Hospital "Virgen de la Concha" perteneciente al Insalud, en la actualidad con grandes obras de reforma y ampliación, en las cuales están contemplados los aseos para minusválidos.

El Hospital Provincial "Rodríguez Chamorro" correspondiente a la Junta de Castilla y León, nos manifiesta, su Dirección, que en la actualidad está en fase avanzada la elaboración de proyectos de remodelación de las Unidades Hospitalarias, donde sí se contemplan las mejoras destinadas a eliminar barreras a personas discapacitadas.

En el Hospital Comarcal de Benavente, perteneciente a la Junta de Castilla y León si bien no disponen de dichos servicios, en la actualidad, sí han enviado ya un escrito al Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Zamora, en orden a que les sea enviado un Técnico para iniciar los estudios tendentes a solventar dicha situación.»

Podemos concluir que el número de aseos adaptados a usuarios minusválidos en las instalaciones sanitarias es insuficiente. En la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, Sección 1ª -Movilidad y barreras arquitectónicas- del Título IX se contiene una serie de directrices relativas a la construcción, ampliación y reforma de los edificios de propiedad pública, así como a la adaptación gradual de las instalaciones ya existentes cuya vida útil sea considerable, con el fin de que resulten accesibles y utilizables a los minusválidos. Las acciones encaminadas a tal fin, si ha de estarse a lo previsto en su disposición final 7ª, se encontraban en la lista de prioridades de atención inexcusable por las administraciones públicas en los dos primeros años de aplicación de la misma Ley y, en cualquier caso, en el plazo máximo de diez años a partir de su entrada en vigor.

A este respecto es de notar, de un lado, que ninguna norma posterior ha venido a exonerar a las administraciones públicas –en el ámbito de sus respectivas competencias- de sus deberes para con las personas discapacitadas, que han de ser amparadas conforme al principio de no discriminación, en el disfrute de los derechos que el título I de la Constitución española otorga a todos los ciudadanos, y cuya formulación positiva por mor de la Ley estatal tuvo lugar hace más de veinte años.

De otro, la administración autonómica acaba de asumir las competencias en materia sanitaria, por lo que procede advertir que dicho plazo se encontraba cumplido por entero con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, cuyo desarrollo reglamentario ya tuvo lugar según el Decreto 217/2001, de 30 de agosto.

Bien es cierto que para los aseos de las instalaciones sanitarias se estableció el mismo principio general de aplicabilidad que para el resto de las áreas interiores de uso público (art. 4), -por más que esta Institución insistió en su momento en la necesidad de establecer un orden de prioridades según el destino de las dependencias de que se tratara.

Transcribimos a continuación las exigencias establecidas en el Anexo II del nuevo Reglamento de Accesibilidad.

Hospitales y Clínicas:

"Superficie o capacidad: Todos. Itinerario: adaptado. Aparcamiento: adaptado. Aseos públicos: adaptados. Dormitorios: adaptados. Vestuarios de personal: adaptados. Mobiliario: adaptado.

Atención primaria:

Superficie o capacidad: Todos. Itinerario: adaptado. Aparcamiento: adaptado. Aseos públicos: adaptados. Dormitorios: — Vestuarios de personal: adaptados. Mobiliario: adaptado.

Centros de rehabilitación:

Superficie o capacidad: Todos. Itinerario: adaptado. Aparcamiento: adaptado. Aseos públicos: adaptados. Dormitorios: —. Vestuarios de personal: adaptados. Mobiliario: adaptado.

Farmacias y Centros de Servicios:

Superficie o capacidad: Todos. Itinerario: practicable.

Centros Residenciales:

Superficie o capacidad: Todos. Itinerario: adaptado. Aparcamiento: adaptado. Aseos públicos: adaptados. Dormitorios: adaptados. Vestuarios de personal: adaptados. Mobiliario: adaptado.

Otros Centros sociales y sanitarios:

Superficie o capacidad: Todos. Itinerario: adaptado. Aparcamiento: adaptado. Aseos públicos: adaptados. Dormitorios: —. Vestuarios de personal: adaptados. Mobiliario: adaptado."

Instalaciones sanitarias de Belorado

El expediente **OF/125/01** se inició al tenerse conocimiento de las barreras existentes en el edificio en que se encuentra ubicado el CEAS de la localidad de Belorado,

tanto en su acceso desde la vía pública como en el interior del mismo.

Situación tanto más grave cuanto que se trata de un lugar al que, dado el carácter de los servicios que se prestan en el mismo, ha de ser frecuente la presencia y permanencia de personas que por circunstancias de edad, enfermedad o accidente ven impedida o limitada su capacidad deambulatoria.

El Ayuntamiento de Belorado informó:

"Primero.- El edificio donde se ubica la Casa de Cultura, Centro de Salud, Centro de Acción Social y Sección Agraria Comarcal pertenece al Ayuntamiento de Belorado a título de propiedad.

Segundo.- Que dicho local comenzó a utilizarse como sede del CEAS en 1995.

Tercero.- Que no existe ningún proyecto de cambio de ubicación de dicho servicio ni de eliminación de las barreras existentes."

Consignamos la anterior respuesta del Ayuntamiento de Belorado, sobre la cual queremos hacer observar que en la misma se responde únicamente a cada una de las preguntas formuladas por la Institución, sin referirse a ninguna de las razones justificativas de nuestro requerimiento. Y a pesar de que la situación resulta especialmente grave, al ocupar las citadas dependencias además del CEAS, el Centro de Salud y ser propiedad del Ayuntamiento.

Oficinas del Inem

Ante la frecuencia con que se observa la existencia de barreras en las dependencias del Inem, tanto las sedes de las Direcciones Provinciales como de las Oficinas de Empleo, Centros de Formación Ocupacional, etc., que por el RD 1187/01, de 2 de noviembre, sobre el traspaso a la Comunidad de Castilla y León de la gestión realizada hasta entonces por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, serían transferidos a la Junta de Castilla y León, se acordó abrir el **OF/128/01** con el fin de conocer una situación que influye decisivamente en la integración socio-laboral de las personas discapacitadas, al hacer ésta a veces extremadamente difícil, en relación con la posibilidad de inscribirse, informarse, participar en acciones formativas, etc.

A cuyo fin se pidió información a cada una de las Direcciones Provinciales:

"Oficinas de Empleo que existen en la ciudad y en el resto de la provincia.

Centros de Formación Ocupacional que existen en toda la provincia.

Condiciones de accesibilidad en cada uno de ellos así como de las anteriores, desde la vía pública y en el interior de los inmuebles.

Régimen jurídico de cada uno de ellos."

La situación constatada una vez que estuvo en nuestro poder la información procedente de las nueve provincia fue la siguiente:

Existían barreras en:

Ávila:

El Barco de Ávila, C/ Cordel de Extremadura, s/n; Arévalo, C/ Eusebio Revilla; Arenas de San Pedro, Travesía José de Goicoa, 12.

Burgos:

Salas de los Infantes.

Palencia:

Palencia, C/ Casado del Alisal, 12; Aguilar de Campoo, Paseo del Soto, 1; Venta de Baños, C/ Pablo Picasso, s/n.

Salamanca:

Ciudad Rodrigo y Béjar.

Soria:

Soria, C/ San Benito, 17.

Valladolid:

Valladolid, C/ San Pablo y C/ de San Gregorio, 6; Medina del Campo, Plaza del Teatro, 3; Íscar, C/ Palduares, 1; Peñafiel, Plaza Suedería, s/n; Medina de Rioseco, C/ Empedrada, 3; Tordesillas, C/ San Pedreo, 25; Villalón de Campos, C/ Quevedo.

Zamora:

Toro, Avda. de la Concepción, (Claustro de los Condes de Requena).

En aquellos casos en que las dependencias eran de propiedad municipal enviamos a los Ayuntamientos nuestra Resolución:

"La Ley 3/98, de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, establece en su Disposición Adicional que: en un plazo no superior a 10 años desde la entrada en vigor de ésta Ley se deberán adecuar a la misma:

a) Calles, parques, jardines, plazas y espacios públicos.

b) Edificios de acceso al público de titularidad pública.

c) Edificios de acceso al público de titularidad privada.

d) Los medios de transporte público de pasajeros, etc.

A pesar de lo dilatado de dicho plazo es de destacar que los servicios del INEM inciden directamente en el ejercicio del derecho al trabajo. Razón por la cual no se

debe de prolongar las situaciones de desventaja en este sentido.

Puesto que el local en que se encuentra la Oficina de Empleo en esa localidad, según datos de la Dirección Provincial, ha sido cedido para este fin por ese Excmo. Ayuntamiento, he acordado recordar a V.I. la necesidad de proceder con carácter preferente y urgente a la elimi - nación de las citadas barreras, bien sea directamente por el Ayuntamiento, bien iniciando las medidas legales necesarias para que se lleve a cabo por parte de la Administración cesionaria."

En los casos en que se informó de que las dependencias eran propiedad del Inem o se servía de ellas dicho instituto, a título de arrendatario, se formuló la Resolución:

"Por lo que debo de recordar a V.I. al objeto de faci - litar el cumplimento de la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, que cualquiera que sea el titular dominical del inmueble en que se encuentran dichas instalaciones, asiste a esa Administración como usuaria de las mismas el derecho a exigir del arrendador todas las reparacio - nes necesarias.

Por lo que debo recomendar a V.I. que inicie urgentemente las actuaciones necesarias para conseguir la eliminación de las barreras que existen en las Ofici - nas de empleo."

Juzgados de Soria

No es la primera vez que se inicia actuación de oficio en relación con las dependencias judiciales de Soria.

En esta ocasión el **OF/138/01** tuvo como motivo el hecho de que la recién inaugurada sede del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Soria, presenta en su entrada principal varios escalones los cuales no parece posible que sean utilizados por el aludido colectivo de usuarios si no es materialmente elevado por otra persona.

El hecho que nos ocupa resulta tanto más significativo cuanto que el Ordenamiento Jurídico de Castilla y León cuenta en estos momentos con un conjunto de reglas suficientes sobre accesibilidad arquitectónica bajo cuya vigencia sin duda dicha sede se construyó, que precisan especialmente las condiciones exigibles para que la utilización de los espacios y edificios públicos sea posible a todos los ciudadanos sin ninguna excepción. Y dicho edificio es de construcción reciente. Por ello pedimos aclaración sobre los dos siguientes puntos:

"1. Si la entrada de la sede del Juzgado de Instruc - ción número 3 de Soria a la que nos referimos es la única con que cuenta el edificio o bien existe entrada alternativa con las condiciones adecuadas que permitan la utilización de dicho servicio público a los posibles usuarios que no pueden subir escaleras.

2. Solución que en caso contrario pudiera llegar a aplicarse para resolver el problema que nos ocupa, autónomamente o bien en colaboración con otras entida - des locales o estatales, dependiendo de la titularidad y características arquitectónicas del edificio, y de la vía pública que le da acceso."

La información facilitada por el Juez-Decano de Soria fue la siguiente:

"Efectivamente puestos en contacto con el Juzgado número 3 de los de Primera Instancia e Instrucción de Soria, de reciente creación. Fecha de 17 de diciembre del año 2001, me han indicado que no existe ascensores de subida a dichas oficinas. Así como que existe una única entrada a dicho Juzgado, con escalones, y no exis - te rampa alguna de acceso de minusválidos. Por lo tanto, existen dificultades para los mismos, y que puedan acceder con facilidad a las dependencias de dicha ofici - na pública.

Del mismo modo, quiero aprovechar esta circunstan - cia, para indicar que en el Palacio de Justicia, donde se encuentran los demás juzgados, esto es Juzgados de Pri - mera Instancia e Instrucción 1 y 2, de lo Contencioso Administrativo, Penal, Social, Fiscalía y Audiencia Pro - vincial, sólo existe un único ascensor pequeño, con el que se llegaría con alguna dificultad cuanto más a los Juzgados de lo Penal –tras salvar varios escalones-, y en todo caso al juzgado número dos de los de Primera Ins - tancia e Instrucción –que se encuentra en la planta baja- . Dado que el resto de oficinas están situadas a distintos niveles del suelo, el acceso es notoriamente dificultoso para llegar a las mismas."

Reconocidas las circunstancias, hemos de recordar a la Audiencia Provincial de Soria en cuanto que es el órgano competente en relación con el uso del edificio, no solamente para informar al respecto a la Gerencia del Ministerio de Justicia, sino también para resolver cuando sea preciso, la necesidad urgente de plantearse una reubicación de las aludidas dependencias judiciales.

1.1.2. Establecimientos comerciales y profesionales

Se incluyen en este apartado actuaciones que se han tramitado al observar la apertura de establecimientos comerciales: tiendas, supermercados, bancos, hostelería, peluquería, así como lugares en que prestan sus servicios los profesionales liberales, como colegios profesionales, etc. Tanto cuando se trata de apertura de locales en bloques de nueva construcción, como de cambio de uso de los mismos para lo que ha tenido lugar la correspondiente reforma.

Oficina de Caja Duero

El **OF/38/01** se inició con escrito dirigido a la presidencia de Caja Duero. Ya que con motivo de anteriores actuaciones había quedado patente nuestra satisfacción por la buena disposición de dicha entidad al ponernos al corriente de las últimas actuaciones en este sentido:

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

En esta ocasión nuestro requerimiento fue el siguiente:

"En pasadas fechas se ha tenido noticia en esta Institución de la apertura en el pasado mes de febrero de las nuevas instalaciones de Caja Duero en la localidad de Medina del Campo. Establecimiento que cuenta con importantes barreras arquitectónicas en su entrada principal. Por lo que nuevamente esta Institución está interesada en conocer exactamente la situación. Concretamente:

1.- Motivos que han impedido en este caso que se cumpliera con las normas contenidas en la Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León (LASB).

2.- Posibilidades de que el problema sea resuelto sin demora para impedir que se sigan creando situaciones de injusticia para un colectivo de ciudadanos cuyos derechos mas elementales se encuentran protegidos de modo preferente por la Constitución."

Días después obtuvimos la siguiente respuesta:

"En relación con su atento escrito, de fecha 23 de marzo de los corrientes, en el que nos comunica las deficiencias observadas en el acceso a nuestras nuevas instalaciones en Medina del Campo, que presentan ciertos problemas de accesibilidad para personas discapacitadas, hemos de notificarle que han sido puestas en conocimiento de nuestro servicio técnico para que procedan a su subsanación lo más rápidamente posible.

Asimismo, hemos indicado a nuestra Área de Infraestructura que extremen los controles para que todas las obras que se ejecuten cumplan con las normas contenidas en la Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León (LASB).

Como le indicábamos en nuestro escrito de 23 de junio de 2000, nuestra Institución está eliminando los impedimentos arquitectónicos de nuestros centros, tanto comerciales como culturales y sociales, para facilitar el acceso a los mismos, especialmente a aquellos ciudadanos afectados por alguna deficiencia física."

Y poco tiempo después:

"Como ampliación a nuestro anterior escrito, que contestaba al suyo, le comunicamos que han quedado subsanados los problemas de accesibilidad para personas discapacitadas en nuestras nuevas instalaciones de Medina del Campo (Valladolid), obras que han sido ejecutadas de acuerdo con el técnico municipal de dicho Ayuntamiento y la normativa sobre la materia que tiene establecida esta Corporación Municipal."

Supermercados El Árbol

Se abrió el **OF/109/01** al observar la constante apertura de supermercados e hipermercados El Árbol, en cuyos locales se aprecia frecuentemente la existencia de barreras arquitectónicas, consistentes fundamentalmente en escalones en la entrada y dispositivos de control de acceso del público de difícil manejo, que constituyen en todo caso, un impedimento serio a la hora de realizar la compra por todos aquellos usuarios que por razones de edad, enfermedad o accidente padecen limitaciones en su movilidad o bien se ven necesitados de ayudas técnicas como muletas o sillas de ruedas. Tenemos un ejemplo recientísimo en el local abierto en C/ Fray Luis de León nºs 14 a 16 de la ciudad de León, en cuya entrada se ha construido una rampa con un escalón imposible de salvar con una silla de ruedas, lo que no solo ha creado una seria barrera para los usuarios con movilidad reducida sino que además dicha rampa se convierte por la misma razón en un elemento inútil.

Así se lo hicimos saber al grupo empresarial, interesándonos por el grado de conocimiento de la normativa específica.

"Quiero hacerle partícipe de mi preocupación en este sentido manifestándole mi interés en ser informado sobre de las siguientes cuestiones:

1) Normas de accesibilidad seguidas de modo general en relación con las obras llevadas a cabo por esa entidad para que los nuevos locales e instalaciones de todo tipo resulten accesibles a los ciudadanos con discapacidad.

2) Aplicación de dicha normativa o práctica a los locales ya existentes que presentan barreras con el fin de proceder a su progresiva eliminación de conformidad con la normativa citada."

Obtuvimos la siguiente respuesta:

"1.- Para la obtención de Licencia Municipal de Obra de Adecuación de un local comercial para ser destinado a Supermercado, se presenta ante el Ayuntamiento correspondiente un Proyecto Técnico de reforma interior, y una vez obtenida la pertinente licencia de obra se procede al comienzo de la misma. Así mismo se solicita la Licencia Municipal de Apertura de la actividad, de tal forma que una vez terminadas las obras el propio ayuntamiento verifica el ajuste de las mismas al proyecto aprobado en su día y si procede concede la correspondiente licencia de la actividad, procediendo su apertura al público y por lo tanto el uso del local.

Por lo dicho anteriormente se deduce que el Proyecto presentado y aprobado por el ayuntamiento cuenta con los preceptivos informes técnicos y jurídicos favorables, entendiendo de esa forma que dicha obra cumplimenta toda la normativa legal de obligado cumplimiento, tanto estatal como autonómica, aplicable a la actividad solicitada.

2.- Salvando lo anteriormente expuesto, también interesa decir, que aunque por parte de la empresa existe la voluntad de salvar en lo máximo posible la existencia de barreras arquitectónicas en los locales comerciales, es normal en muchos casos efectuar obras sobre locales antiguos, cuyo acceso a las calles se encuentran escalonados y en algunos casos resulta imposible realizar rampas para facilitar el acceso a personas discapacitadas. Estos accesos en rampa en muchos de los casos supone la alteración de la estructura del edificio, precisando el corte de los forjados o el rebaje de los muros de garaje, por lo cual la oposición de las comunidades de vecinos es normal para este tipo de obra por afectar a elementos comunes e incluso alterar las condiciones de alguna plaza de garajes de sótano sobre el cual se ubica el Supermercado.

3.- En último lugar decir que por parte de la empresa Grupo Unigro existe el mayor interés, siempre que técnicamente sea posible, la instalación o construcción de elementos que faciliten el acceso a personas discapacitadas, evitando en todo momento la creación de barreras arquitectónicas."

Establecimientos hoteleros

El **OF/110/01** en relación con un hotel de la cadena AC recién abierto en la localidad de Ponferrada, demuestra la realidad de lo tantas veces denunciado por esta Institución: se facilita la accesibilidad al edificio (dando por hecho así el cumplimiento de la obligación legal) por zonas secundarias del edificio: garajes, sótanos, zonas de servicio, etc., no visibles, no indicadas, incluso por su escaso uso, desconocidas del propio personal del establecimiento. Lo que resulta incómodo y desorientador para el cliente que debe hacer uso de dichas entradas.

Así fue la información facilitada por el Ayuntamiento de Ponferrada:

"El hotel cuenta con un acceso alternativo a la entrada principal, situado en la Avda. del Castillo, que, según la información suministrada, es accesible a personas discapacitadas o con movilidad reducida, según se expresa en el proyecto presentado.

Además debe añadirse que el edificio ya funcionaba anteriormente como hotel, Hotel Conde Silva.

Según el informe técnico emitido en el proyecto presentado en su día se contempla el cumplimiento de la Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León."

Se une copia compulsada de la licencia de actividad.

1.1.3. Centros de enseñanza

Dependencias de la Universidad de Valladolid

Citamos como primero y más importante el **OF/41/01** en relación con los edificios que en Castilla y León sirven al desarrollo de materias docentes y prestación de servicios dependientes de la Universidad de Valladolid.

De todos es sabido la situación de desventaja de la que parten las personas que padecen alguna merma en su capacidad física, psíquica o sensorial a la hora de ejercitar sus derechos fundamentales. Mas concretamente en el ejercicio del derecho a la educación y formación profesional que con frecuencia, para alcanzar los niveles que son normales al resto de los alumnos, exigen de este colectivo un considerable esfuerzo adicional. De lo que los órganos de la Universidad son perfectamente conscientes, como lo demuestra el esfuerzo y medios que desde hace años vienen dedicando a la integración de los estudiantes minusválidos.

Ello no obstante, el hecho de querer trasladar al Rectorado esta observación se debió a que según datos manejados por esta Institución, algunos de los Campus dependientes de la Universidad de Valladolid en Castilla y León, no ofrecía en sus instalaciones un entorno acogedor y con posibilidades a la participación en la vida universitaria de los alumnos que afectados por alguna minusvalía, los cuales tienen derecho a llevar a cabo todos los aspectos de su formación sin obstáculos añadidos que condicionen o limiten su propia capacidad personal.

Se le remitió la siguiente comunicación al Rectorado:

"*Por todo lo expuesto es de interés para mi disponer de una información lo más amplia y exacta posible en este sentido, dada la trascendencia que tiene el hecho de contar con las condiciones favorables que permitan alcanzar una formación adecuada para las personas que por la imposibilidad de realizar gran número de tareas, tienen especiales dificultades para su inserción laboral.*

Solicito de VEM. la información necesaria para mi actuación. Es decir, los siguientes datos:

1) Edificios que en Castilla y León sirven al desarrollo de materias docentes y prestación de servicios dependientes de la Universidad de Valladolid.

2) Tipo de edificios en las distintas provincias o localidades: personas o entidades a quienes corresponde la propiedad en cada caso, así como posible sujeción a medidas de especial protección de su estructura.

3) Valoración que en su día se hizo de las condiciones de accesibilidad y cual es el estado actual de las distintas sedes en este aspecto.

4) Obras que para suprimir barreras arquitectónicas se han llevado a cabo desde que comenzaron a utilizarse."

La Universidad de Valladolid informó:

«En lo que respecta al punto 3 del citado escrito:

La Universidad de Valladolid, consciente de las numerosas barreras arquitectónicas que presentan sus edificios, efectuó un convenio en abril de 1998 con la ONG Arquitectos Sin Fronteras – Castilla y León para la elaboración de un riguroso informe sobre "La Accesibilidad en los Centros de la Universidad de Valladolid".

En dicho informe, que se finalizó en el verano de 1999 con un coste de 1.000.000 ptas., se establecieron en cinco tomos de fichas de evaluación, memorias descriptivas, planos y fotografías, las barreras arquitectónicas existentes, así como los criterios de intervención para su eliminación.

Esta documentación se encuentra depositada en la Unidad Técnica de Arquitectura de la UVA, así como su versión en formato digital, a disposición de quienes justificadamente lo soliciten.

En cuanto, al punto 4, referente a las obras de supresión de las barreras arquitectónicas:

A raíz del informe anterior, y desde febrero de 2000 se ha elaborado un "Plan de Eliminación de Barreras Arquitectónicas", con las correspondientes obras a él asociadas.

En este sentido, se han efectuado obras para mejorar la accesibilidad y eliminar barreras arquitectónicas en la F. De Medicina, en el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, en la F. De Ciencias, en la ETS de Ingenieros Industriales, y en la EU de Enfermería dentro del Campus de Valladolid; y en la ETS de Ingeniería Agrarias en el Campus de Palencia con un importe aproximado de 50 millones de pesetas.

Se encuentran en fase de proyecto de adaptación del Colegio Mayor Santa Cruz Femenino, la EU Politécnica, la F. De Derecho y la F. De Ciencias Económicas en Valladolid con una inversión de 40 millones de pesetas.

Así mismo, se ha elaborado un reglamento interno de "Accesibilidad para la Obra Nueva"*, que se aplica sistemáticamente en la supervisión de los proyectos, lo que garantiza la ausencia de barreras arquitectónicas en las obras que se encuentran en construcción a partir de marzo de 2000.»*

Valoramos muy positivamente el trabajo que se está llevando a cabo en relación con la eliminación de barreras arquitectónicas en los edificios e instalaciones de la Universidad de Valladolid.

Centros de Enseñanza Secundaria

Los expedientes **OF/71/01, OF/73/01**, se referían a la existencia de barreras en el IES Grial y el Colegio La Enseñanza de Valladolid.

En este sentido hemos observado la existencia de importantes barreras arquitectónicas en la entrada principal de acceso al Instituto de Enseñanza Secundaria Obligatoria Grial, en la Calle Ruiz Hernández, 14 de Valladolid, con la problemática que ello implica para una normalización de la educación de aquellos alumnos que en su caso se vieran afectados de discapacidad física o simple trastorno de su movilidad. Por lo que nos interesamos por conocer:

"1) Entradas con que cuenta el edificio susceptibles de utilización permanente y libres de barreras de todo tipo, que permitan el acceso al Centro de los discapacitados físicos y usuarios de sillas de ruedas.

2) Condiciones de accesibilidad en el interior del inmueble, a todas sus plantas, dependencias y servicios.

3) Obras de reforma que se prevea llevar a cabo con el fin de adecuar las aludidas instalaciones a lo establecido en la Ley 3/1998 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, en cuyo texto se hace especial referencia a los centros de enseñanza."

En ambos casos se nos remitió también un informe idéntico:

"El Instituto de Enseñanza Secundaria Obligatoria Grial es un centro concertado de titularidad privada.

La referencia que existe en este área Técnica del mismo, es un informe de fecha 24 de mayo de 1999, emitido a instancia de la Subdirección General de Régimen Jurídico de Centros del Ministerio de Educación y Cultura, en base a unos planos supervisados por el Área Técnica de Proyectos de Construcciones Escolares y Administrativas de la Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento del Ministerio de Educación y Cultura, dentro del expediente de modificación de la autorización del Centro referenciado. Con el informe emitido se devolvió el expediente planos, según petición expresa del Organismo solicitante.

Por ello carecemos de la documentación de planos del citado edificio, que suponemos ha sido transferida desde la Dirección General de Centros del Ministerio de Educación y Cultura a la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León (Servicio de Régimen Jurídico de Centros).

No tenemos estos documentos que nos permitirían contestar a los puntos 1 y 2 de la petición del Sr. Procurador del Común.

Respecto del punto 3, desconoce este área Técnica los planes que la propiedad del Centro Grial tenga respecto del cumplimiento de la normativa legal vigente, de carácter no exclusivamente educativo, que le afecte.

Se hace notar que los informes relativos al cumplimiento de la normativa emitidos, sobre expedientes de Centros Privados, por este área Técnica a instancias de los Organismos Superiores, tanto del Ministerio de Educación y Cultura como de la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León, se refieren a los aspectos educativos regulados, en este caso, por el RD 1004/1991 nada más, y no sobre otros aspectos contemplados en normativas legales de otros Ministerios u Organismos Públicos en general cumplimiento. A este respecto se transcribe literalmente lo que consta en el informe técnico de la Dirección General de Infraestructuras y Equipamientos de la Junta de Castilla y León, sobre autorización de Centros Privados:

Considerando lo antes expuesto.../...sin perjuicio de que, según los arts. 5 y 6 del presente RD 100471991 deberá cumplir la normativa a la que en ellos se alude, no siendo la comprobación de su cumplimiento objeto de este informe.

Y más explícito aún:

De conformidad con la aplicación del RD 389/1002, de 15 de abril, el Centro deberá cumplir con los arts. 5, en cuanto al cumplimiento de las condiciones higiénicas, acústicas, de habitabilidad y de seguridad, en particular la NBE CPI-96; y 6 en cuanto al cumplimiento de las condiciones mínimas arquitectónicas que posibiliten el acceso y circulación a los alumnos con problemas físicos, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación aplicable vigente, no siendo la comprobación del cumplimiento de estos artículos objeto de este informe.

Y que en el informe posterior del Área Técnica, en base a lo anterior, se circunscribe exactamente a la comprobación sobre el edificio, de los planos que se nos remiten supervisados por el Organismo antedicho, sin entrar en otros aspectos.

Todo lo anterior para explicitar la falta de documentación, conocimiento y responsabilidad legal de este Área Técnica sobre el Centro concertado de titularidad privada Grial, objeto de este informe."

La redacción del anterior informe se puede deber a una mala interpretación por parte de los técnicos, ya que la aclaración de los datos solicitados no requería sino una observación atenta por parte de los usuarios habituales del edificio.

El **OF/72/01** referente a la falta de accesibilidad en la entrada principal de la Escuela de Formación Profesional María Inmaculada de Valladolid.

Al habla con la dirección del centro se nos informó de la existencia de otra entrada libre de barreras susceptible de ser utilizada para llegar a todas las dependencias del edificio. Lo que dio lugar a la siguiente resolución por nuestra parte a la Dirección Provincial de Educación.

"Como quiera que la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León hace expresa referencia a los centros de enseñanza, es por lo que, con arreglo a las facultades conferidas al Procurador del Común de Castilla y León por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, y en el ánimo de colaboración institucional, recomiendo a VI. que adopte las medidas necesarias en orden a procurar que la dirección de la Escuela de Formación Profesional María Inmaculada proceda a la adopción de medidas para facilitar el acceso a sus instalaciones de toda persona con discapacidad física que pudiera llegar hasta las mismas. No solamente cuando exista algún caso concreto o expresamente se solicite, sino con carácter permanente. Bien sea manteniendo la entrada alternativa en condiciones de uso constante, mediante la colocación de una plataforma elevadora en la principal o mediante la realización de la reforma necesaria."

La resolución fue aceptada, no sin reservas, al no haber sido aún aprobado el Reglamento a la Ley de Accesibilidad:

"Contestando a su oficio referenciado sobre supresión de barreras arquitectónicas en el acceso principal del Centro Privado Escuela de Formación Profesional María Inmaculada, C/ Juan Mambrilla, 28 de Valladolid, según estipula la Ley 3/1998, de 24 de junio, le comunico se ha enviado a la dirección del Centro el escrito del que se adjunta fotocopia, instándole a la citada supresión o resolución de tal barrera arquitectónica, si bien le hago notar que la citada ley en su disposición transitoria única, punto c) establece un plazo no superior a diez años, desde la entrada en vigor de la misma, para la adecuación de los edificios existentes."

Lo que motivó por parte de la Institución las siguientes reflexiones:

"Celebro que se haya estimado oportuno aceptar mis indicaciones, como lo demuestra el hecho de que se haya dado traslado a la Dirección de la Escuela a fin de proceder de algún modo a la solución del problema y confío en que ello redunde de cara al futuro en un mejor servicio a los ciudadanos, más allá del caso concreto que nos ocupa.

Ciertamente, la legislación sobre accesibilidad en nuestra Comunidad Autónoma tiene previsto un dilatado plazo para la adaptación a sus normas de los edificios e instalaciones existentes en la fecha de la entrada en vigor de la misma. A pesar de lo cual no parece necesario justificar la conveniencia de que los centros de enseñanza atiendan con toda celeridad a eliminar cualquier obstáculo que pueda impedir o dificultar a los alumnos que por problemas extraños a su capacidad intelectual se vean en inferioridad de condiciones para alcanzar una educación y formación profesional satisfactorias y una participación total en la vida del centro."

El expediente **OF/7/02** referido a las barreras en el Colegio San Juan Bautista de Lasalle de Valladolid, revela una reacción frecuentísima entre las entidades a que nos dirigimos en relación con la materia que nos ocupa. De una parte se pone de manifiesto una cierta sorpresa por las pretensiones de la Institución, cuyo sentido hasta el momento no podía entenderse más que en el ámbito de la sensibilidad social. De otra parte se aprovecha la coyuntura para exponer una penuria de medios materiales para atender a la necesidad en cuestión:

"Primero.- Que el Centro por mí representado, goza de la pertinente Autorización de apertura y funcionamiento del Ministerio de Educación y Cultura que permite el funcionamiento del mismo conforme a su actual configuración.

Segundo.- Que para la concesión de las mencionada Autorización por parte de la Administración educativa correspondiente, se exige el cumplimiento de unos deter - minados requisitos. recogidos en el RD 1004/1991, de 14 de junio, por el que se establecen los requisitos míni - mos de los centros que impartan enseñanzas de régimen general no universitario. entre ellos los relativos a insta - laciones. Requisitos que este Centro cumplió en su día, y que en la actualidad sigue cumpliendo dado que no se ha modificado la estructura del mismo, ni la dedicación de sus instalaciones.

Tercero.- Que las barreras arquitectónicas a las que alude en el escrito son las mismas que en su día fueron autorizadas junto con el resto de instalaciones del centro por la Administración correspondiente.

Cuarto.- Que el edificio donde está ubicado el Cen - tro por mí representado es de antigua construcción, en consecuencia. y según establece el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras (BOCYL del 4 de septiembre de 2001) deberá hacerse accesible, siempre que cumpla las especificaciones de convertibilidad esta - blecidas en el mencionado Real Decreto, cuando se rea - lice una reforma total o parcial, ampliación o adapta - ción que suponga la creación de nuevos espacios, la redistribución de los mismos o su cambio de uso; cir - cunstancias que, hasta la fecha, no se han producido en nuestro centro.

Quinto.- Que actualmente, en el Centro "San Juan Bautista de la Salle", no se encuentra escolarizado nin - gún alumno con discapacidad física o usuario de silla de ruedas, a causa de enfermedad o accidente, ya sea de carácter permanente o temporal, por lo que los accesos al Centro no suponen un impedimento o barrera arqui - tectónica para sus alumnos. No obstante, la dirección de este Centro considera encomiable la labor de V.E. como titular de la Institución que representa y comparte su preocupación al respecto; sin embargo, debido a la situación deficitaria que viene arrojando el centro en todas sus justificaciones anuales de gastos ante la admi - nistración educativa correspondiente, así como a la ausencia de fuentes externas de financiación, y los altos costes que supondría el acometimiento de las obras necesarias para la eliminación de las barreras arquitec - tónicas con las que cuenta, no nos encontramos en dis - posición de poder llevarlo a cabo. y máxime, cuando el centro no cuenta con alumnos discapacitados físico-motóricos. Por lo que las mencionadas obras se llevarí - an a cabo, para el hipotético caso de que un alumno con ese tipo de discapacidad o usuario de silla de ruedas solicitara un puesto escolar en nuestro Centro.

Sexto.- Que somos conscientes de que la accesibili - dad es uno de los retos con los que se enfrenta la socie - dad actual. Lo que conlleva la eliminación de las barre - ras arquitectónicas que conviertan las ciudades y edifi - cios de uso público en lugares habitables para todos los ciudadanos. Para ello se hace imprescindible el compro - miso de todos los sectores afectados en especial del sec - tor público -dado el carácter de Centro Concertado del Colegio San Juan Bautista de la Salle –como garante de los derechos de los ciudadanos.

Séptimo.- Que este Centro, en base a lo anteriormen - te dicho, ofrecerá su total colaboración siempre que por parte de la Administración correspondiente se articulen los mecanismos necesarios conducentes a la convocato - ria de las ayudas financieras oportunas para sufragar los gastos que se deriven de la eliminación de barreras arquitectónicas."

1.1.4. Centros culturales

En este sentido, la gran desventaja para las personas minusválidas está en que gran parte de las manifestaciones, actividades, muestras, etc. relacionadas con la cultura se encuentran ubicadas en dependencias que forman parte del Patrimonio Histórico-Artístico, cuyas medidas correctoras en beneficio de este colectivo han de estar necesariamente limitadas, como lo demuestra el expediente **OF/111/01**.

En este sentido, manifestamos nuestra inquietud ante el hecho de que el edificio de la antigua cárcel, en el que se encontraba el Museo del Bierzo, presentara difíciles condiciones de accesibilidad arquitectónica para que sus dependencias puedan ser visitadas por los ciudadanos que padecen limitaciones de movilidad o se ven obligados a moverse en silla de ruedas.

El Ayuntamiento de Ponferrada informó:

"1°. El edificio donde se ubica el Museo del Bierzo se restauró por fases, entre los años 1.984 a 1.995, por lo tanto con anterioridad a la Ley 3/98 de Accesibilidad.

2°. En este momento no está prevista ninguna inter - vención en el indicado edificio.

3°. Según informe de los Servicios Técnicos Munici - pales el sistema de niveles resultante de la restauración del edificio es extraordinariamente complejo y se desa - rrolla dentro de unas dimensiones muy reducidas, no existiendo posibilidad razonable de suprimir las barre - ras arquitectónicas existentes sin desfigurar el Palacio Barroco, edificio protegido con el Nivel 1 (Protección Integral) en el Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico-Artístico de Ponferrada. Véase que el Arto. 4.3 del Reglamento de la Ley de Accesibilidad (Decreto 217/2001) excluye de la convertibilidad cuando se afecte a la configuración esencial de los inmuebles.

El expediente **OF/118/01** fue abierto ante el hecho de que la Iglesia de San Martín de Frómista (Palencia) presentaba difíciles condiciones arquitectónicas en su ámbito exterior para poder ser visitada por aquellas personas que padecen limitaciones en su movilidad. Ello es debido sobretodo a los escalones en su entrada principal y a la zona circundante del monumento la cual se encuentra

desprovista de asfaltado. Por lo que decidimos solicitar algunos datos a la Junta de Castilla y León.

"Es pues de interés para esta Institución, ante la vigencia en nuestra Comunidad Autónoma de una legislación sobre accesibilidad, si fuera aplicable al caso que nos ocupa, conocer los siguientes datos:

1.- Criterios de la Administración Autonómica en orden a compatibilizar la aplicación de la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León con la legislación protectora de Patrimonio Histórico-Artístico.

2.- Posibilidad de adoptar otro tipo de medidas que resuelvan la situación provisionalmente, como incorporación de rampas de madera, habilitación de entradas secundarias, actuación urbanística en el espacio circundante que mejore las condiciones de acceso, etc.".

La Junta de Castilla y León nos informa:

"En contestación a su escrito y recaba la información pertinente del Servicio Territorial de Cultura, tengo a bien informarle:

Que en la Diputación Provincial de Palencia se está redactando un proyecto de remodelación de todo el entorno de la Iglesia de San Martín de Frómista, y, entre otras características, se ha señalado a los redactores del citado proyecto que contemplen la posibilidad de diseñar un acceso para las personas con minusvalía que visiten la Iglesia."

El expediente **OF/119/01** se inició ante el hecho de que el edificio que alberga el Museo de Palencia, Plaza del Cordón, nº 1, presenta difíciles condiciones de accesibilidad arquitectónica para que sus dependencias puedan ser visitadas sin dificultad extrema por los ciudadanos que padecen limitaciones de movilidad. Por lo que solicitamos y obtuvimos de la Junta de Castilla y León el siguiente informe:

"Primero.- Que la última remodelación de la Casa del Cordón se efectúa en el año 1.984, aunque no afectó a la fachada de la planta baja donde se encuentra la puerta de entrada.

Segundo.- Que solamente existe una entrada para el público y otra, a través de un elevador para carga y descarga de materiales pesados.

En la puerta de entrada al Museo de Palencia existen dos peldaños que constituyen una barrera arquitectónica para el acceso de aquellos visitantes con discapacidad física que se ven obligados a utilizar silla de ruedas. En estos casos los vigilantes de recepción se encargan de prestar su ayuda ya que esto les resulta más cómodo y gratificante que poner y quitar una rampa móvil, teniendo en cuenta, además, que no llegan a tres los visitantes con discapacidad al año.

Por otra parte, en el interior del Museo estas personas pueden pasar de una planta a otra mediante el ascensor normal o mediante un montacargas de mayor amplitud. El recorrido dentro de cada planta de exposición pueden realizarlo por si solos y sin obstáculo alguno.

Tercero.- Que no existe aseo adaptado, aunque se está estudiando la posibilidad de su instalación.

Cuarto.- En cuanto a la posibilidad de instalar una rampa fija, debo indicar que el Museo está catalogado como Monumento Histórico Artístico y como Bien de Interés Cultural, de modo que requiere un tratamiento especial."

El Museo fue visitado por personal de la Institución, debiendo consignar tras la visita que, debido al acceso por el montacargas a la amplitud de los espacios interiores con ausencia de desniveles, capacidad del ascensor, etc. resulta un lugar de acceso fácil.

El expediente **OF/36/01** motivado por que el edificio en que se encuentra la Biblioteca Municipal sita en C/ La Alhóndiga nº 5 de Arévalo, presenta a simple vista barreras arquitectónicas las cuales lógicamente impiden que aquellas personas con limitaciones en su capacidad deambulatoria disfruten de los servicios que el Ayuntamiento presta a través de dicha Biblioteca con la misma facilidad y comodidad que el resto de los ciudadanos. Por lo que se requirieron los siguientes datos:

"1) Entidad propietaria del edificio en que se encuentra la Biblioteca.

2) Si la entrada en que se aprecian las barreras arquitectónicas constituye el único acceso a la misma o bien cuenta con entrada alternativa que permita el uso de la misma a todos los ciudadanos sin excepción.

3) En caso de no ser así, soluciones que estén previstas al respecto."

El Ayuntamiento de Arévalo informó:

"1º.- El citado inmueble se encuentra dentro del Conjunto Histórico Artístico declarado, siendo un edificio del siglo XVII propiedad del Ayuntamiento de Arévalo.

2º.- La entrada es única, no contando con otra entrada alternativa.

3º.- En estos momento el Ayuntamiento no tiene prevista en concreto ninguna medida respecto del acceso, habiéndose solicitado a la Junta de Castilla y León subvención para la mejora de las instalaciones y eliminación de barreras arquitectónicas. No obstante se considera que le edificio necesita obras de rehabilitación, en las que en todo caso se incluirían las del acceso."

El anterior escrito acompañado de datos sobre la planificación municipal relativa a la mejora de la accesibilidad dio lugar a nuestra Resolución:

"Celebro que ese Excmo. Ayuntamiento se encuentre en buena disposición para modificar dichas condiciones

cuando se presente la ocasión de restaurar el edificio y en este sentido debo recordar a V.I. que la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León resulta directamente aplicable a toda obra de remodelación, reestructuración y mejora que se lleve a cabo por cualquier persona pública o privada a partir de la vigencia de la misma Ley, la cual, ya cuenta con el debido desarrollo reglamentario a efectos de la incorporación de las soluciones posibles en aquellos edificios que, como el que nos ocupa, presentan peculiares dificultades para adaptarse a las necesidades de todos los ciudadanos."

El expediente **OF/39/01** se refería a la exposición "Las Edades del Hombre" a cuya Fundación nos dirigimos con anterioridad a su inauguración:

«En este sentido, ante su amable comunicación de 21 de septiembre de 2000 con ocasión de la Exposición "Las Edades del Hombre" celebrada el pasado año en la ciudad de Astorga y aún sabiendo que la Fundación es sumamente sensible en relación con el tema que nos ocupa, quiero una vez más manifestarle mi interés en que se pongan todos los medios necesarios para que ninguna persona discapacitada que quiera acercarse a la Exposición que próximamente tendrá lugar en Zamora, deje de hacerlo o lo haga en penosas condiciones que le impidan el disfrute de la misma, con igual libertad al resto de los visitantes.»

Con la respuesta siguiente:

«En primer lugar le explico en que va ha consistir esta nueva Exposición que Las Edades del Hombre están montando en la ciudad de Zamora.

Lleva por título "Remembranza", es un circuito expositivo, como usted conoce la Catedral de Zamora es muy pequeñita y hemos tenido que apoyarnos en dos edificios más.

El primero es un antiguo laboratorio de principios del S. XX, donde será la recepción de entrada, allí los visitantes conocerán en un audiovisual la Exposición y como realizar el recorrido para poderla visitar, el acceso para este edificio esta "libre de barreras".

El segundo es una Iglesia Románica, denominada El Carmen de San Isidoro, los espacios son pequeños, y hemos tenido que hacer una segunda planta, que por las características de montaje arriba, la gente en silla de ruedas "no podrá acceder", tan solo podrán visitar la planta baja que aquí, si estarán "libre de barreras".

El tercero es la catedral, donde como siempre estará "libre de barreras".

Usted se preguntará que es lo que no pueden visitar en esta segunda planta ?... La segunda planta de la Iglesia acogerá 25 documentos de la Historia de la Diócesis de Zamora. Las razones que nos han llevado a no hacer una rampa de acceso a esta segunda planta, es por ser muy reducido el tamaño de la Iglesia, y esto nos obliga a no realizar un acceso con una rampa por no tener espacio suficiente.

Espero que usted tenga el gusto de visitarnos y en ese momento se dará cuenta de las razones que yo le trasmito son las reales y que las causas que le explico también. El talante de Las Edades del Hombre siempre es el mismo, respetarnos al máximo a esta gente y trabajamos también al máximo para que ellos puedan visitarnos siempre, pero cuando la fuerza mayor nos obliga, no nos queda más remedio que actuar de esta forma, aquí luchamos contra los elementos.»

El expediente **OF/86/01** tuvo por objeto contactar con el Arzobispado de Burgos en relación con la Catedral, aprovechando la buen acogida que nuestros requerimientos suelen encontrar entre la jerarquía eclesiástica:

En este contexto hemos visto que en algunas catedrales de nuestra Comunidad Autónoma se han tomado medidas con el fin de facilitar el tránsito por algunas zonas mediante la colocación de rampas de madera móviles y otros elementos de los calificados como arquitectura efímera, que en modo alguno afectan a la estructura o fabrica del edificio, ni en ningún caso obedecen a criterios permisivos sobre la protección de nuestro Patrimonio Histórico Artístico.

Por lo que se refiere a la Catedral de Burgos, observamos las malas condiciones de accesibilidad del espacio exterior para llegar hasta su interior. Así como la existencia de barreras arquitectónicas para acceder al Museo. Nuestro interés se centró en principio en:

"1) Planteamientos o estudios que en este sentido hayan llegado a realizarse por lo que se refiere concretamente al Templo.

2) Resultados de las consultas que, en su caso, se hayan sometido a los técnicos competentes.

3) Puesto que se trata de espacios exteriores a la Catedral, posibles competencias municipales en relación con la remodelación de los mismos.

4) Por lo que se refiere al Museo: Entradas con las que cuenta y si alguna de ellas se encuentra libre de obstáculos al objeto que nos ocupa. Así como previsiones que existen en orden a resolver este problema."

El Cabildo Metropolitano de Burgos informa:

"Este Excmo. Cabildo hace tres años construyó una rampa, quitando incluso parte de la balaustrada de piedra que da acceso a la puerta principal de la Catedral, que está al mismo nivel que el pavimento de las naves central y laterales de la Seo. Desde las naves se accede al claustro por la puerta así llamada "del Claustro", que está al mismo nivel. Del claustro se pasa al nuevo museo catedralicio, recientemente inaugurado, con un pequeño escalón salvado desde el primer día por una rampa.

La Asociación APACE ha venido a visitar la Catedral en los tres últimos años, enviándonos cartas de agradecimiento por las facilidades y atenciones prestadas por este Cabildo. A veces, me ha ocurrido recibir quejas, pero ha sido debido al desconocimiento de la rampa situada en la Plaza de Santa María.

Después de esta breve explicación, se puede comprobar, y nos gustaría que Ud. mismo lo hiciera, que no son graves los inconvenientes para que los minusválidos puedan acceder a la nave central, naves laterales y nuevo museo de la Catedral con sus sillas de ruedas u otros medios de locomoción.

De todas formas, siempre se puede mejorar el servicio para facilitar la movilidad y acceso de todas las personas impedidas a los espacios de la Catedral. Atendiendo a su sugerencia, vamos a hacer dos pequeñas rampas en una de las puertas laterales de la fachada para que, cuando esté cerrada la puerta principal, puedan acceder fácilmente los minusválidos al interior de la Catedral por dichas rampas, colocadas en la misma puerta lateral."

El expediente **OF/127/01** referido a la Catedral de León, ya que

Con motivo de actuaciones llevadas a cabo por esta Institución a instancia de una persona discapacitada física, ese Excmo. Cabildo, mediante comunicación de fecha 31 de mayo de 2000 del Excmo. y Rvdmo. Sr. Obispo, me puso al corriente de los trabajos iniciados con el fin que nos ocupa consistentes en la instalación de tres rampas en el interior del templo, así como de las previsiones en relación con la entrada, ya que desde hacia tiempo se venia estudiando por parte de los técnicos competentes el modo de habilitar una de las entradas. Habiéndose decidido como solución más sencilla hacerlo por la puerta Sur una vez que estuviera concluida su restauración .

En presencia del deseo manifestado reiteradamente ante esta Institución por las agrupaciones de personas discapacitadas de que dichas previsiones se lleven a efecto, me permito solicitar de V.I. que tenga a bien informarme de la situación en que se encuentran los trabajos relacionados con el aludido proyecto.

El Cabildo de la Catedral de León informó:

"Ciertamente, se han colocado tres rampas en el interior de la S.I. Catedral pero el acceso al templo desde la calle tiene difícil solución ya que incluso la solución que en principio se había dado, por la puerta sur, se encuentra con problemas técnicos serios que en un principio quizá no se habían detectado. No obstante, intentaremos dar solución en la medida de lo posible."

A pesar de las reservas manifestadas en la anterior comunicación hemos comprobado recientemente la instalación de una rampa de madera en la puerta de la Torre Sur, si bien, con limitaciones, ya que es necesario solicitar la utilización de la citada entrada al permanecer cerrada de ordinario.

El expediente **OF/87/01** motivado por la presencia de barreras en la iglesia burgalesa de San Nicolás hizo que nos dirigiéramos de nuevo al Arzobispado de Burgos para conocer ciertas circunstancias:

"1-Características de los accesos a la iglesia de San Nicolás: envergadura de las barreras para acceder a su interior desde la vía pública por su entrada principal. Número de entradas con que cuenta y si alguna de ellas se encuentra libre de obstáculos o permite su habilitación para ello.

2-Accesibilidad en el interior del templo, y soluciones que en su caso se contemplan como posibles, mediante la incorporación de elementos no fijos u otros que puedan aplicarse sin daño alguno para el valor histórico-artístico de la iglesia."

Celebramos la noticia de que se esté preparando un proyecto de reforma que resolverá la situación para aquellas personas que no pueden llegar al interior del templo en condiciones adecuadas de comodidad y seguridad.

El expediente **OF/88/01** sobre el Museo de la Feria en Medina del Campo, Avda. de San Martín, presentaba a simple vista barreras arquitectónicas las cuales lógicamente son impedimentos para que aquellas personas con limitaciones en su capacidad deambulatoria disfruten de los servicios que se prestaban a través del mismo con la misma facilidad y comodidad que el resto de los ciudadanos.

El Ayuntamiento de Medina del Campo nos informó:

"La intervención arquitectónica que en su día se realizó para instalar el Museo de las Ferias en la antigua iglesia de San Martín contempló la instalación de rampas para facilitar el acceso de personas con minusvalías en todos sus espacios Interiores -todos ellos están en una sola planta- y, para ello, se dispusieron cuatro rampas de madera que han posibilitado la visita a numerosas personas y grupos de personas, que debido a sus condiciones físicas han de servirse de silla de ruedas.

El acceso exterior desde la calle al interior del Museo se realiza a través de una empalizada de tres planchas de piedra colocadas con un desnivel mínimo entre ellas que se juzgó, en principio, salvable sin mayores dificultades por sillas de ruedas, contando con la ayuda de otra persona. De otra parte, la puerta grande exterior podía abrirse en cualquier momento por personal de Museo y, de esta forma, se estaría directamente en el nivel del suelo del interior.

No obstante, ante la justa queja formulada ante el Procurador del Común, para que cualquier persona en silla de ruedas pueda acceder al Museo sin ayuda de terceros, se ha dispuesto –en conformidad con las opiniones requeridas al Sr. Coordinador de Servicios del

Ayuntamiento, D. Miguel Plaza- la transformación en rampa lisa de la mitad de dicha empalizada de planchas de piedra en su sentido longitudinal, con una pendiente mínima que no causará mayores esfuerzos a quien tenga que utilizarla. Asimismo, el escalón que resulta de no tener abiertas las hojas grandes de la puerta principal del edificio, será salvado por una rampa metálica fija, ya encargada y pendiente de ser instalada a la mayor brevedad."

El expediente **OF/57/01** fue abierto al ser declarada la ciudad de Salamanca Capital Cultural para el 2002, dirigiéndonos inicialmente a la Delegación del Gobierno en Castilla y León:

En este sentido ante el desarrollo del programa "Capitalidad Cultural del 2002" y en consideración al importe de la financiación que habría de correr a cargo de la Administración del Estado, tanto en lo que se refiere a la construcción de nuevos edificios como a la adaptación de los ya construidos y otros proyectos de infraestructuras culturales relacionados con dicho programa, entendimos necesario conocer algunas circunstancias en interés de que la realización del mismo no resultara discriminatoria para el colectivo de personas discapacitadas de Castilla y León.

Es decir:

"1) Condiciones en relación con la accesibilidad arquitectónica que se han formulado por parte de los Ministerios implicados en su financiación, a los proyectos técnicos de los edificios a construir y remodelar.

2) Condicionantes y exigencias que se han puesto en este mismo sentido a las empresas que colaboren con el Consorcio "Salamanca 2002" a cambio de la exención de impuestos estatales u otras ventajas que a dichas empresas se concedan."

La respuesta obtenida de la Delegación del Gobierno, sin referirse a ninguno de los detalles planteados, fue la siguiente:

"En relación con su oficio (Ref. n° OF/08-57/01) relativo al programa "Capitalidad Cultural del 2002" de que es objeto la ciudad de Salamanca y en la que se procederá a la construcción de nuevos edificios o la adaptación de los ya construidos, me complace comunicarle que los organismos gestores de tales actuaciones tendrán especial cuidado de que la realización de infraestructuras no resulte discriminatoria para el colectivo de discapacitados de Castilla y León."

Ante la ausencia de datos acordamos recabarlos del Ayuntamiento de Salamanca:

"1) Si ese Excmo. Ayuntamiento cuenta con un plan de accesibilidad especifico relacionado con el Programa Salamanca 2002: relación de itinerarios afectados y edificios en construcción y remodelación.

2) Soluciones que se prevén para que las distintas muestras, exposiciones, congresos, encuentros, espectáculos y cualesquiera otras manifestaciones culturales del evento que nos ocupa resulten accesibles a los ciudadanos afectados por cualquier discapacidad física (y usuarios de silla de ruedas) o sensorial (auditiva o visual).

3) En relación con los edificios a construir, restaurar o modificar, referencia que se hace a la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León en los proyectos de obra presentados en ese Ayuntamiento a efectos del otorgamiento de las respectivas licencias urbanísticas según los informes técnicos y jurídicos pertinentes."

El Ayuntamiento de Salamanca contestó:

"En relación con su escrito recaído en expediente de referencia OF/08-57/01, comunico a V .1. que por el Arquitecto Director del Área de Ordenación Local se emite informe señalando que se ha exigido el cumplimiento de la normativa sobre accesibilidad y supresión de barreras en Castilla y León a todos aquellos proyectos y ejecuciones de obras comprendidos en el programa de la Capitalidad Europea de Cultura de Salamanca 2002, coordinando y facilitando el seguimiento de su cumplimiento a los técnicos de la Gerencia Territorial de la Junta de Castilla y León, que han mostrado su conformidad."

Ante la falta de detalles así como de cualquier compromiso serio por parte del Ayuntamiento, nos encontramos a la espera de que la Gerencia de Servicios Sociales nos facilite datos sobre los casos en que los técnicos de la misma hayan intervenido.

1.1.5. Ascensores

En relación con el problema causado a algunos minusválidos por la aplicación de la Orden de 21 de diciembre de 1998 de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se estableció la obligación de instalar puertas en cabinas, sistema de alumbrado de emergencia y dispositivos de petición de socorro para los ascensores que carecieran de dichos elementos, (ya que tales medidas amenazaban con impedir definitivamente la entrada de una silla de ruedas en ciertos ascensores) se abrieron dos expediente de oficio, el **OF/50/01** consistente en la elaboración de un trabajo en el que partiendo de un estudio de los antecedentes legislativos se ponderó el contenido de la Orden 21-12-98, en relación con la LISMI y la legislación sobre accesibilidad en nuestra comunidad autónoma. Dicho trabajo tuvo como fin orientar a los colectivos de minusválidos que, sin haber presentado quejas, habían manifestado su preocupación en este sentido.

El expediente **OF/74/01** se inició para conocer la postura de la Junta de Castilla y León para los casos mas graves de los que hubiera tenido noticia, a cuyo fin contactamos con la Consejería de Industria, Comercio y Turismo solicitando un informe sobre las actuaciones

que hasta ahora han tenido lugar, soluciones aplicadas a los casos más conflictivos, líneas de ayuda etc., dirigiendo el siguiente escrito:

"Con motivo de la aplicación de la Orden de 21 de diciembre de 1998 de esa Consejería por la que se establece la obligatoriedad de instalar puertas en cabinas, sistemas de alumbrado de emergencia y dispositivos de petición de socorro para los ascensores que carecen de estos elementos, ha llegado hasta nosotros la inquietud de muchos propietarios y ocupantes de viviendas que a la vez son usuarios de sillas de ruedas y que se verán afectados por la citada disposición, ya que con la instalación de las puertas interiores reglamentarias quedará reducida la capacidad del ascensor resultando imposible para ellos su utilización. También se han denunciado dificultades en relación con las soluciones procedentes, como imposibilidad de sustitución de las cabinas y otros.

En este sentido hemos tratado de informar a los comparecientes de las distintas posibilidades sobre la aplicación de la normativa estatal y autonómica. Pero, entendiendo que el problema que nos ocupa puede afectar a mayor número de personas minusválidas de las que han acudido al Procurador del Común, es por lo que hemos abierto expediente de oficio que ha sido registrado con el número ***Q/08-74/01****, al objeto de conocer:*

1) Medidas adoptadas por la Dirección General de Industria para la aplicación de la Orden de 21 de diciembre de 1998, conforme autoriza la Disposición Final Primera de la misma. En especial cuando entre los usuarios hay personas necesitadas de silla de ruedas como está previsto en la Orden del Ministerio de Industria y Energía de 23 de septiembre de 1987.

2) Solución que se ha dado en su caso a los supuestos que entrañaban mayor dificultad en cuanto a mantener la capacidad del ascensor y en los que ha intervenido la citada Dirección General.

3) Objeto especifico de las líneas de ayuda creadas por esa Consejería a tal fin y en qué medida cubren las necesidades derivadas del problema que nos ocupa."

La Junta de Castilla y León nos responde en los términos siguientes:

"La instalación de puertas, alumbrado de emergencia y dispositivo de protección de socorro en ascensores, tiene por objeto mejorar la seguridad de los usuarios de estos equipos, incluidos los que precisen utilizar sillas de ruedas, teniendo en cuenta que la colocación de dichas puertas, en raras ocasiones, impide utilizar las sillas de ruedas si se podían utilizar antes, ya que su instalación reduce la profundidad del ascensor en solo unos centímetros.

En los casos en que se producen estas circunstancias, la solución es instalar un sistema que permita funcionar el ascensor con las puertas abiertas. El mando puede ser una llave o cualquier otro dispositivo que esté en posesión únicamente de la persona discapacitada o de sus cuidadores. Con ello, se mejora la seguridad de todos los usuarios del ascensor y no se empeora la del usuario con silla de ruedas.

Por tanto, el mantenedor del ascensor debe estudiar, en cada caso concreto, la solución más idónea. y el titular de dicho ascensor debe solicitar la modificación al Servicio Territorial correspondiente y justificar la seguridad del dispositivo, aportando un proyecto o, alternativamente, un informe técnico de la empresa mantenedora o instaladora que vaya a instalar la puerta y el dispositivo. Solo en el caso de imposibilidad manifiesta de colocar puertas que impidan el uso de sillas de ruedas sería posible eximir de su instalación, pero esta imposibilidad debe justificarse con los informes técnicos correspondientes.

Por otro lado, le informo que ante la Dirección General de Industria, Energía y Minas solo se han presentado dos reclamaciones relacionadas con el problema que nos ocupa, a las que se ha dado contestación proponiendo como soluciones las indicadas en los apartados anteriores. Remitiéndose una copia de las mismas a los mantenedores de ascensores.

Asimismo, le comunico que a la vez que se publicó la Orden de 21 de diciembre de 1998, obligando a instalar puertas; alumbrado de emergencia y dispositivos de protección de socorro en ascensores que careciesen de estos elementos, se publicó una Orden, concediendo subvenciones para colocar estos equipos. En los años posteriores se han publicado Órdenes similares y se prevé que se sigan publicando al menos para el año 2002. Las Órdenes prevén ayudas de hasta 100.000 Pts. para la colocación de puertas y hasta 110.000 Pts. si, además, se instala alumbrado de emergencia o dispositivos de petición de socorro. Hasta la fecha, se han solicitado subvenciones para colocar puertas en más de 4.000 ascensores.

En las Órdenes de subvenciones tramitadas no se ha previsto tratamiento distinto para los casos en que haya que adoptar medidas especiales para que se puedan utilizar sillas de ruedas, ya que se estima se trata de una competencia de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social."

1.2. Barreras urbanísticas

En este apartado se consignan actuaciones puntuales y en menor número que en el apartado correspondiente a las barreras arquitectónicas, debido a que la abundancia de las reformas urbanísticas en los últimos años han disminuido los obstáculos en el centro de ciudades y pueblos.

El expediente **OF/102/01,** de amplio alcance, tuvo como fin revisar la situación constatada en su día por el expediente **OF/2/96,** como conclusión del cual se resolvió recomendar a cierto número de Corporaciones Locales, que con ocasión de la canalización del gas natural que entonces se empezaba a llevar a cabo en nuestra

comunidad autónoma, se formalizaran convenios con las compañías instaladoras, a fin de que éstas se comprometieran a reponer por su cuenta el pavimento que hubiera de ser levantado, con baldosa de las características técnicas adecuadas y con el bordillo rebajado en los pasos de peatones a lo largo del recorrido de la instalación, ya que con ello se lograría una mayor comodidad y seguridad para los discapacitados físicos y sensoriales sin gastos para el municipio.

La mayoría de las corporaciones afectadas llegó a concluir algún convenio con dicho fin.

En el pasado ejercicio, los datos facilitados por la Consejería de Industria nos dieron a conocer cierto número de empresas a las que se había concedido licencia para instalación de gas en otras localidades, por lo que se acordó retomar la actuación de oficio.

La Consejería de Industria remitió la siguiente información:

"En el listado de autorizaciones administrativas para el suministro de gas que se adjunta, aparecen los municipios que tienen este servicio, clasificados por provincias, el tipo de gas que se suministra, la empresa solicitante, el tipo de uso autorizado (D: doméstico; C: comercial; P.I.: pequeño industrial; I: industrial) y las Órdenes de autorización, haciendo constar que en las solicitudes donde la Orden de autorización aparece sin fecha es que se encuentran en tramitación."

A cierto grupo de Ayuntamientos en cuyos municipios era inminente la canalización o estaba ya comenzada, como fueron Arenas de San Pedro(Ávila) Navas del Marqués (Ávila), Alfoz de Quinadueñas (Burgos), Puebla de Argazón (Burgos), Villalmanzo (Burgos), Valverde de la Virgen (León), Villablino (León), Villalobón (Palencia), El Burgo de Osma-Ciudad de Osma (Soria), Mojados (Valladolid), Pedrajas de San Esteban (Valladolid) y Viana de Cega (Valladolid), se les recomendó inmediatamente:

«Al tener conocimiento pues, de que la Junta de Castilla y León a través de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo ha otorgado licencia a la empresa Distribuidora Regional de Gas, para la distribución y suministro de gas natural canalizado en esa localidad, y calculando que será inminente el comienzo de las obras de canalización, debo dar traslado a V.I. de las anteriores reflexiones y circunstancias. Y en uso de las facultades que me ha conferido el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/1994 de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León para la defensa de los derechos fundamentales de todos los castellanos y leoneses, hacerle la siguiente Recomendación:

Que se formalice un convenio entre ese Ayuntamiento y la empresa citada, por la que esta se comprometa a:

Reponer el pavimento que haya de ser destruido para la canalización en los puntos de las aceras coincidentes con los pasos de peatón (o que sirvan a este fin aunque no se encuentren señalizados) con rebaje del bordillo, si no lo estuviera ya, de modo que el desnivel de éste con la calzada no supere los 2 cms. colocando en todo su ancho baldosa especial con resaltes o protuberancias y estableciendo a costa de quien habrán de sufragarse dichos gastos.»

A los Ayuntamientos de Arévalo (Ávila), Candeleda (Ávila), Cebreros (Ávila), El Tiemblo (Ávila), Briviesca (Burgos), Espinosa de los Monteros (Burgos), Medina de Pomar (Burgos), Roa (Burgos), Salas de los Infantes (Burgos), Villarcayo (Burgos), Astorga (León), Bembibre (León), La Bañeza (León), La Pola de Gordón (León), La Robla (León), Ponferrada (León), Santovenia de la Valdoncina (León), Valverde de la Virgen (León), Valencia de Don Juan (León), Cervera de Pisuerga (Palencia), Dueñas (Palencia), Guardo (Palencia), Herrera de Pisuerga (Palencia), Alba de Tormes (Salamanca), Béjar (Salamanca), Cabrerizos (Salamanca), Carbajosa de la Sagrada (Salamanca), Ciudad Rodrigo (Salamanca), Doñinos de Salamanca (Salamanca), Guijuelo (Salamanca), Monterrubio de Armuña (Salamanca), Peñaranda de Bracamonte (Salamanca), Villamayor (Salamanca), Villares de la Reina (Salamanca), Vitigudino (Salamanca), Cantalejo (Segovia), Cuéllar (Segovia), La Lastrilla (Segovia), Palazuelos de Eresma (Segovia), San Ildefonso (Segovia), Burgo de Osma-Ciudad de Osma (Soria), Golmayo (Soria), San Esteban de Gormaz (Soria), Alvazarén (Valladolid), Boecillo (Valladolid), Cabezón de Pisuerga (Valladolid), Cigales (Valladolid), Íscar (Valladolid), Medina de Rioseco (Valladolid), Olmedo (Valladolid), Peñafiel (Valladolid), Portillo (Valladolid), Renedo de Esgueva (Valladolid), Santovenia de Pisuerga (Valladolid), Simancas (Valladolid), Tordesillas (Valladolid), Tudela de Duero (Valladolid), Villanubla (Valladolid), Zaratán (Valladolid), Benavente (Zamora) y Coreses (Zamora); se les envió la siguiente comunicación en petición de algunos datos:

"Esta Institución conoce que las mejores disposiciones de las Corporaciones Locales pueden verse limitadas por la insuficiencia de medios, por lo que no dejamos de instar que se aproveche toda actuación urbanística, aunque tenga otros fines, para hacer más habitable el entorno urbano y ello para todos los vecinos por igual. Siendo éste el objeto de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, la cual se encuentra vigente desde octubre del mismo año y es aplicable a todo proyecto de actuación urbanística aprobado a partir de la mencionada fecha.

Al tener conocimiento pues, de que la Junta de Castilla y León a través de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo otorgó licencia en su día para la distribución y suministro de gas natural canalizado en esa localidad, interesa a esta Institución, con el fin de concretar próximas actuaciones, conocer en relación con el problema aludido los siguientes datos:

1) Sectores del casco urbano afectados por la con - ducción del gas.

2) Fase en que se encuentran las obras de canaliza - ción ó si se han concluido.

3) Si ese Ayuntamiento, al igual que ha ocurrido en otros de nuestra Comunidad Autónoma, formalizó en su momento convenio con la empresa, con el fin de que al reponer el pavimento destruido para la canalización en los puntos de las aceras coincidentes con los pasos de peatón (o que sirvan a este fin aunque no se encuentren señalizados), se hiciera dejando el bordillo rebajado."

Recibidas las respuestas de los Ayuntamientos del segundo grupo, nos dirigimos con distintos tipos de comunicación según los dos grupos siguientes:

1º.- Se envió la siguiente resolución a los que manifestaron que estaban aplicando medidas, que fueron Arévalo (Ávila), Candeleda (Ávila), Briviesca (Burgos), Espinosa de los Monteros (Burgos), Medina de Pomar (Burgos), Roa (Burgos), Salas de los Infantes (Burgos), La Bañeza (León), Pola de Gordón (León), Valencia de Don Juan (León), Cervera de Pisuerga (Palencia), Dueñas (Palencia), Guardo (Palencia), Béjar (Salamanca), Carbajosa de la Sagrada (Salamanca), Guijuelo (Salamanca), Peñaranda de Bracamonte (Salamanca), Villamayor (Salamanca), Boecillo (Valladolid), Cigales (Valladolid), Íscar (Valladolid), Medina de Rioseco (Valladolid), Olmedo (Valladolid), Tordesillas (Valladolid) y Tudela de Duero (Valladolid).

"Apreciamos, no obstante, que si bien se trata de aplicar soluciones puntuales de accesibilidad urbanísti - ca, no responde dicha actuación a una planificación sis - temática, como requiere la Ley 3/92 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, y el Decreto 217/2001 de 30 de agosto por el que se aprueba el Reglamento a la misma. Normativa en la que se establece una obligación general para todas las administraciones públicas, así como los distintos tipos de soluciones para cumplirla en relación con los edifi - cios, espacios públicos, servicios e instalaciones de su titularidad, de elaborar un plan para la gradual adapta - ción de los no accesibles a las previsiones de dicha Ley. Exige, asimismo, que la aprobación de dichos planes sea comunicada al organismo competente de la Comunidad Autónoma en materia de servicios sociales, para cons - tancia del cumplimiento de esta obligación y establece el contenido mínimo de tales planes (inventario de espacios y edificios a adaptar, evaluación, propuestas de actua - ción, orden de prioridad, fases de ejecución y mecanis - mos de control, valoración económica y propuesta de financiación). Extendiéndose el ámbito de esta obliga - ción a todas aquellas actuaciones que se realicen en la Comunidad de Castilla y León por cualquier persona física o jurídica, de carácter público o privado, referen - tes a: el planeamiento y la ejecución en materia de urba - nismo y edificación, tanto de nueva construcción, ampliación o reforma , gran reparación, adaptación, rehabilitación o mejora.

Por lo que debo recordar a V.I.:

1) Por una parte, la conveniencia de aprovechar la coyuntura que nos ocupa, así como otras actuaciones urbanísticas de remodelación o rehabilitación, para eli - minar las barreras existentes, como solución menos gra - vosa para el Municipio.

2) Que además, generalizando de modo sistemático las medidas que ya se están aplicando, se proceda a ela - borar un plan de adaptación y supresión de barreras, según establece la Disposición Final Segunda de la Ley 3/98 citada.

3) Que en relación con lo anterior ese Ayuntamiento asuma un compromiso presupuestario para financiar las obras.

4) Que cumplido el anterior requisito se solicite financiación a la Junta de Castilla y León para lo cual tendrán prioridad, según el art. 30.3 de la Ley, aquellos Ayuntamientos que cumplan con dicha condición."

2º.- A los que aceptaron expresamente y por adelantado nuestras indicaciones: Arenas de San Pedro, Nava del Marqués, Quintanadueñas, Astorga, La Robla, Doñinos de Salamanca, Monterrubio de La Armuña, Cantalejo, Mojados, Pedrajas de San Esteban, Villanubla y Benavente, se les envió una resolución en los siguientes términos:

"No me queda sino recordar a V.I. que la Ley 3/98, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León constituye el marco normativo del tema que nos ocupa, la cual es aplicable al planeamiento y ejecución en materia de urbanismo y edificación, tanto de nueva construcción, ampliación o reforma, gran reparación, adaptación, rehabilitación o mejora (art. 2). Recogién - dose las soluciones a aplicar en el Reglamento de dicha Ley aprobado por Decreto 217 de 30 de agosto de 2001. Así como dicha Ley recoge en su art. 30.3, que tendrán prioridad para acceder a la financiación con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma, aquellos ayuntamientos que se comprometan a asignar una parti - da presupuestaria a la eliminación de barreras."

Debemos hacer mención de aquellos ayuntamientos que no atendieron nuestra solicitud de datos a pesar de habérseles reiterado: Villarcayo, Alba de Tormes, Valverde de la Virgen, Villablino, Herrera de Pisuerga, San Ildefonso, Cuellar, Medina del Campo, Coreses, Villares de la Reina, Vitigudino y Medina del Campo.

Hemos recibido la aceptación expresa a nuestra resolución de los siguientes ayuntamientos: Alfoz de Quintanadueñas (acompaña certificación del acuerdo de la Corporación por el que se aprueban las medidas para dar cumplimiento a las indicaciones del Procurador del Común entre las que se encuentran acondicionar la concesión de la licencia al cumplimiento de la Ley 3/98 en

el proyecto); Navas del Marqués, Covaleda, Viana de Cega (acompaña certificación del acuerdo de la Corporación), Mojados, Pedrajas de San Esteban, Villanubla, Benavente y Arenas de San Pedro.

Conociendo el estado dificultoso e inseguro de las calles de algunas localidades, nos hemos dirigido a sus Ayuntamientos para conocer su normativa municipal actual, así como las previsiones tomadas en su caso en orden a dar cumplimiento a la Ley de Accesibilidad. Del Ayuntamiento de Villafranca del Bierzo (**OF/56/01**) no se obtuvo respuesta.

El **OF/126/01,** con el Ayuntamiento de Segovia, sobre las dificultades con que se encuentran los ciudadanos que padecen limitaciones en su capacidad deambulatoria para transitar por la ciudad y no solamente debido a las barreras arquitectónicas y urbanísticas cuya eliminación puede resultar más o menos difícil, sino que además gran parte de estas dificultades son causadas por infracción de las normas sobre circulación de vehículos, concretamente por el estacionamiento en zonas prohibidas de modo que además se impide el uso del bordillo rebajado a quienes para desplazarse tienen que servirse de ayudas técnicas como bastones, sillas de ruedas, etc.

Esto viene ocurriendo con la entrada que ha sido habilitada con dicho fin en la Diputación Provincial de Segovia, la cual se encuentra con frecuencia ocupada con algún vehículo que impide el acceso a dicho edificio de los ciudadanos que no pueden llegar hasta él con la misma facilidad que el resto de la población. Se detectó pues que la habilitación de dicha entrada no estaba cumpliendo sus fines ni había resultado útil, por lo que se recomendó al Ayuntamiento:

"Que cuanto antes se apliquen las medidas que competen a ese Excmo. Ayuntamiento en orden a mantener expedita la única entrada a la Diputación Provincial por donde es posible acceder a las personas discapacitadas, estableciendo las soluciones indicativas, si aún no las hubiere, como de vigilancia, que correspondan."

A cuya resolución obtuvimos la siguiente respuesta:

"Con fecha 27 de septiembre de 2001, y a petición del Ilmo. Sr. Presidente de la Diputación se ordenó, por esta Alcaldía, la supresión de los estacionamientos junto a la fachada del edificio de ese organismo, ordenándose la señalización de aparcamientos en el lado contrario, en las calles Zuloagas y Plaza Conde Cheste, según fotocopias que se le adjuntan, lo que se ha comunicado a los Servicios Técnicos competentes para su realización, cuando los medios materiales y personales lo permitan."

Por el expediente **OF/137/01** iniciado en relación con los contactos que se mantienen con las Asociaciones de Minusválidos, se acordó consultar con la Asociación de Minusválidos de Laciana sobre las dificultades apreciadas por el colectivo para transitar por las calles de Villablino, al comprobar las barreras existentes en las mismas, para lo cual se les propuso un cuestionario en términos muy generales, como medida previa a nuestra intervención ante el Ayuntamiento.

Por otro lado, hemos solicitado información al Ayuntamiento, encontrándonos a la espera de la misma al cierre de este informe.

1.3. Barreras en el transporte

1.3.1. Renfe

Ya en anteriores informes habíamos hecho referencia a la dificultad de utilizar el transporte de Renfe en una silla de ruedas. Con cuyo motivo se habían recibido quejas, concretamente sobre la estación de Miranda de Ebro, por lo que en su día se recabó información de Renfe a través de la Dirección General de Ferrocarriles y Transportes por carretera, información según la cual anualmente se disponía de presupuesto para realizar las intervenciones que fueran necesarias en cada una de las estaciones, a fin de mantener sus servicios con la calidad requerida por los clientes.

Lógicamente, al no alcanzar los recursos disponibles al total de las necesidades, es preciso priorizar las actuaciones. De modo que los criterios para la selección de las estaciones en las que se realizarán las intervenciones son diversos, según su estado de conservación, deficiencias funcionales, etc., así como el número de viajeros que utilizan la estación, dando preferencia a aquellas más utilizadas.

La línea de trabajo de Renfe, cuando lleva a cabo remodelaciones importantes de sus estaciones, se nos dice, es actuar sobre la eliminación de barreras arquitectónicas.

Concretamente en relación con la estación de Miranda de Ebro, se informó:

«*Que teniendo en cuenta la posición relativa que ocupa en relación al número de viajeros y por la disposición especial (situación del edificio de viajeros entre las vías generales) con dificultades de actuación para la supresión de barreras arquitectónicas, no se tiene previsto, a corto plazo, intervenir sobre la misma, estando en estudio actuaciones con un plazo más largo.*

No obstante, las personas con disfuncionalidades son atendidas, ya en la actualidad, a través de un "procedimiento de asistencia concertada a personas con movilidad reducida" en el que se instruye al personal de las estaciones sobre la forma de actuar para la completa atención a este colectivo, desde la estación de origen hasta la estación de destino, que en el caso de esta estación se está utilizando para ayuda a personas discapacitadas que se desplazan por ferrocarril. Para ello basta que la persona que lo precise se ponga en contacto con la antelación suficiente, con el Jefe de Estación el cual pondrá en marcha la logística precisa para atender estas necesidades.»

Del anterior informe se dio cuenta a los remitentes de la queja correspondiente para que de modo inmediato pudieran resolver las necesidades más urgentes mediante la solicitud de la referida ayuda.

No obstante, ante la persistencia de la situación y las nuevas denuncias por parte de los interesados, lo complicado, inseguro e insuficiente de este servicio, y entendiendo que es un problema que afecta en general a la mayoría de las personas discapacitadas en Castilla y León. Acordamos abrir expediente de oficio, referenciado con el número **OF/54/01**.

La respuesta que obtuvimos de la Delegación del Gobierno se refirió puntual y únicamente a una de las cuestiones que le planteamos sin la referencia a las razones justificativas de nuestra actuación:

"En contestación a su escrito, consultada la Dirección General de Ferrocarriles informa que en las cláusulas del contrato programa suscrito entre los Ministerios de Fomento, Economía y Hacienda y Renfe para el período 1999-2000 no se regulan, por el momento, cuestiones relativas a la acomodación del ferrocarril a los colectivos de ciudadanos que precisan un entorno accesible y, el citado contrato puede prorrogarse tácitamente."

Dando por supuesto que el documento elaborado por Renfe denominado "Guía para la Asistencia a Viajeros Discapacitados" (como único medio a utilizar mientras que determinadas estaciones no merezcan ser dotadas de medios materiales y mecánicos adecuados por parte de la empresa) constituye un instrumento claramente insuficiente, ya que por desconocimiento o falta de coordinación de los responsables del servicio, ordinariamente el viajero minusválido no es atendido del modo en que en dicho documento se prevé, hacemos mención una vez más (puesto que ya se dio cuenta en el informe anterior) del caso de una minusválida de Miranda de Ebro que, viéndose obligada a viajar periódicamente en el tren y sobre su silla de ruedas, no podía resolver esta necesidad de otro modo que solicitando la ayuda del personal de la estación para subirla en volandas hasta el vagón.

Tampoco desde la Institución nos fue posible prestarle ayuda, ya que ni los directivos de Renfe ni el Ministerio de Fomento entendieron otros motivos que los de la rentabilidad para aceptar nuestra propuesta de proyectar la incorporación de, al menos una plataforma elevadora, en una estación de segundo orden como Miranda de Ebro. Ante este rechazo acordamos abrir el expediente **OF/54/01.** Reconociendo la necesidad de una reforma legislativa que dé efectivdad a leyes que como la LISMI ya cuentan con bastantes años de vida sin alcanzar resultados, nos dirigimos al Defensor del Pueblo.

«Ante la persistencia de la situación y las nuevas denuncias por parte de los interesados, ante lo complicado, inseguro e insuficiente de este servicio, y entendiendo que es un problema que afecta en general a la mayoría de las personas discapacitadas en Castilla y León, más allá de los casos concretos objeto de queja ante esta Institución, es por lo que acordé abrir expediente de oficio, referenciado con el número ***Q/OF/54/01****. El resultado, según la primera información remitida a través de la Delegación del Gobierno en Castilla y León, es la ausencia de progresos significativos en este sentido; lo cual no deja de sorprender, ya que la Ley 3/1982, de 7 de abril en su art. 59 ya estableció que "al objeto de facilitar la movilidad de los minusválidos en el plazo de un año se adoptarán medidas técnicas en orden a la adaptación progresiva de los transportes públicos colectivos".*

Teniendo en cuenta, pues: que Renfe es una empresa de servicios de transporte ferroviario de viajeros y mercancías dependiente del Ministerio de Fomento y que como tal gestiona y explota una red que en cualquier caso es una red pública del Estado.

Que las relaciones entre Renfe y Estado, en determinados aspectos, son objeto de convenios y acuerdos de donde resultan compromisos por parte de este de contemplar en sus presupuestos anuales determinadas aportaciones a favor de dicha entidad.

Quiero por ello, hacer llegar a V.E. las anteriores consideraciones, por si estima oportuno proponer alguna reforma legislativa que contemple el establecimiento de condiciones o exigencias para la adaptación del transporte ferroviario de Renfe a las necesidades de los viajeros discapacitados, o al menos incremente la atención que ahora existe en las zonas más desfavorecidas, más allá de los criterios de pura rentabilidad económica y se adopten medidas para su correcto funcionamiento.»

1.3.2. Autobuses

El expediente **OF/55/01** se abrió al tener noticia de la reciente entrada en funcionamiento de dos nuevos autobuses adquiridos por la empresa Aurza, S.L. concesionaria de este servicio en la ciudad de Zamora.

Consideramos que no es necesario justificar la necesidad de que los medios de transporte adquiridos después de la promulgación de la LASB deban de ajustarse a las exigencias establecidas en la misma, ya que los preceptos de dicha ley son taxativos. Por lo que nos dirigimos al Ayuntamiento para conocer:

"1) Si ese Excmo. Ayuntamiento ha revisado las condiciones de la concesión, exigiendo a la citada empresa determinadas características en cuanto a los nuevos vehículos incorporados.

2) Si en ese caso se ha previsto que entre dichas características los vehículos cuenten con los elementos técnicos necesarios para el embarque y transporte de personas con dificultades de deambulación y comunicación sensorial, así como usuarios de sillas de ruedas.

3) Descripción de los elementos de este tipo con los que están dotados los nuevos autobuses."

Con la siguiente respuesta satisfactoria:

"Que en el contrato suscrito entre este Ayuntamiento y la Empresa Aurza, S.L. Autobuses Urbanos de Zamora, S.L., se contempla en el art. 5 apartado 3 que los vehículos del servicio se dotarán de aquellos adelantos técnicos que garanticen la seguridad activa y pasiva del vehículo y permitan una mayor comodidad de los viajeros.

Que aunque no se han revisado las condiciones de la concesión, en los vehículos adquiridos en la actualidad han sido equipados para embarque y transporte de personas con dificultades de deambulación, según manifestaciones del concesionario.

Que la Empresa queriendo mejorar la calidad del transporte que presta en la Ciudad de Zamora y siendo sensibles a estos problemas de movilidad funcional de algunos de sus usuarios, tiene instalados en cuatro autobuses adscritos al servicio rampa de acceso para sillas de ruedas, con sujeción y ubicación en los mismos. Siendo conocidos por piso bajo dos unidades y de medio piso bajo las otras dos."

1.3.3. Taxi

Hace años que comenzó el proceso de implantación del taxi adaptado en base al convenio entre Fundación Once, Imserso y Ayuntamientos, con la previsión de que su funcionamiento no seria diferente del régimen normal del taxi, lo cual animó a los titulares de las respectivas licencias a acogerse al mismo.

Hasta el momento se ha dado la circunstancia de que un gran número de personas discapacitadas deben su incorporación a la vida normalizada (educación, trabajo, ocio) a la existencia del Eurotaxi, que si bien no alcanza a cubrir en su totalidad las necesidades de este colectivo, constituye una ayuda importantísima.

La Institución inició actuación de oficio al tener conocimiento del funcionamiento irregular de este servicio en algunas localidades, tales como: imposibilidad reiterada de localización de algunos vehículos, tarifas abusivas, omisión del deber de mostrar las mismas en lugar visible, expedición de facturas no oficiales, así como falta de claridad sobre el importe del suplemento a percibir por el transporte de una silla de ruedas, etc.

Por otra parte, los propios titulares de las licencias han sido a veces objeto, en relación con su trabajo, de prácticas obstruccionistas procedentes de sus respectivas agrupaciones profesionales.

Entendiendo que todo ello pudiera afectar en general de modo negativo a los usuarios del Eurotaxi, se acordó abrir expediente de oficio con el número de referencia **Q/61/01,** con el fin de iniciar las actuaciones de información necesarias para clarificar los supuestos indicados.

Nos dirigimos a los Ayuntamientos de las nueve capitales de provincia solicitando los siguientes datos:

"1) Número de vehículos Eurotaxi que prestan servicio en ese Municipio.

2) Si ese Ayuntamiento ha llegado a detectar alguna de las irregularidades aludidas y en este caso qué medidas se adoptaron.

3) Exenciones u otras ventajas de carácter económico que ese Ayuntamiento tiene establecidas para facilitar el uso del Eurotaxi a los discapacitados y bajo qué condiciones."

El resultado de la consulta fue que en todas se cuenta con al menos un Eurotaxi y que hasta el presente el servicio funciona sin fallos.

En cuanto a las ventajas económicas destinadas a facilitar el uso de este vehículo por los usuarios minusválidos, cuentan con Bonotaxi los Ayuntamientos de Zamora, Valladolid y Palencia.

Ante lo cual, únicamente se remitió la siguiente Resolución a los ayuntamientos que manifestaron contar con un solo vehículo:

"Agradezco sinceramente los datos facilitados y celebrando que efectivamente el citado servicio, tan necesario a las personas discapacitadas se encuentre funcionando sin incidencias y en las condiciones que cabe esperar para resolver la insuficiencia de otros tipos de transporte del que puedan servirse adecuadamente los ciudadanos que sufren problemas de movilidad.

No me queda sino recordar a V.I. la conveniencia de que se valore la posibilidad de aumentar el número de autotaxis con estas características, con el fin de proveer las contingencias derivadas de ausencias, descansos, bajas por enfermedad, etc. del titular de la licencia".

2. Empleo

Los datos manejados por la Institución en el último año, no permiten sostener una postura mas optimista que la que se viene manteniendo en informes anteriores. Es decir: que la contratación de trabajadores discapacitados se concentra en torno a los Centros Especiales de Empleo, sin que estos lleguen a cumplir con lo que en principio fue su finalidad: el acceso a la empresa ordinaria.

A su vez la empresa privada sigue sin cumplir con la obligación de formar el 2% de su plantilla con trabajadores minusválidos, a pesar de la flexibilización de la obligación legal que supuso el Plan de Empleo de 1997 al establecer ayudas para la contratación de trabajadores minusválidos con carácter temporal; así como la exención de dicha obligación, a cambio de cumplir con ciertos compromisos como contribuir económicamente al sostenimiento de entidades de carácter social, adquirir bienes elaborados pro los Centros Especiales de Empleo, etc. Ignoramos en qué medida se están cumpliendo dichas medidas alternativas.

Por lo que se refiere al empleo público únicamente las administraciones estatal, autonómica y provincial cuentan con un número de funcionarios discapacitados cercano al 3%-4%, ya que los ayuntamientos, con excepción de los de capitales de provincia, tienen escasas posibilidades de convocar un número de plazas que posibilite esta medida en un periodo de tiempo razonable.

La actuación de oficio de mayor ámbito llevada a cabo por la Institución se abrió con el número **OF/63/01,** dirigiéndonos al Inem ante el traspaso de funciones y servicios de dicho Instituto en favor de la Comunidad Autónoma que tendría lugar por RD 1187/01 de 2 de noviembre, en demanda de datos con las cuales formar un censo de demandantes de empleo discapacitados:

"- Número de personas que componen el censo de trabajadores discapacitados con que cuenta en estos momentos esa oficina.

- Cualificación profesional de los mismos.

- Acciones de formación y orientación para la búsqueda de empleo (IOBE) que en relación con las personas discapacitadas ha financiado el INEM en el periodo 2000-2001."

La contestación por parte de las diferentes Direcciones Provinciales fueron:

Ávila:

"El número de demandantes de empleo discapacitados inscritos es de 257.

Sobre la cualificación profesional de los mismos, esta Dirección Provincial del Inem no puede pronunciarse al no haber sido efectuadas pruebas de calificación profesional específicamente con este colectivo.

En lo relativo a las acciones de IOBE realizadas específicamente con discapacitados y financiadas por el Inem a Entidades Colaboradoras, el Inem no puede discernir si los servicios recibidos por los demandantes, que figuran en sus respectivos historiales, han sido prestados por el Inem, con sus medios propios o por Entidades Colaboradoras."

Burgos:

"A fecha 18 de mayo de 2001, el número de discapacitados inscritos como demandantes de empleo era de 375 personas.

El nivel de titulación de los trabajadores discapacitados inscritos es el siguiente:

Sin estudios: 2

Estudios primarios: 33

Certificado de Escolaridad: 166

FP1: 19

EGB/Bachiller Elemental/Graduado Escolar: 88

FP2: 26

BUP/Bachiller Superior/COU: 26

Otras Titulaciones: 3

Título de Grado Medio: 6

Título de Grado Superior: 6

Respecto a las acciones I.O.B.E., de información y orientación para la búsqueda de empleo, 140 trabajadores discapacitados habían recibido, a lo largo de su período de inscripción, algún tipo de acción de mejora de la empleabilidad: Plan Personal de Empleo y Formación (PPEF), Tutoría inidividualizada, Información-Motivación Autoempleo (Inma), Asesoramiento-Proyectos Empresariales (APE), Acciones de Búsqueda de Empleo (BAE) y/o Acciones de Desarrollo de Aspectos Personales para la Ocupación (DAPO)."

León:

"1º- El número total de discapacitados inscritos como demandantes de empleo suman 655.

2°- Las acciones de orientación profesional que se han impartido a este colectivo son las siguientes:

-Orientación individual (1ª entrevista) 246

-Tutoría Individualizada (TI) 200

-Búsqueda activa de Empleo- Grupos (BAE-G) 50

- Búsqueda Activa de Empleo-Taller Entrevista (BAE-T) 35

-Desarrollo Aspectos Personales para la Ocupación (DAPO) 56

Así mismo le informo que durante el año 2.000 ha colaborado con el INEM para impartir acciones de Orientación Profesional para el colectivo de discapacitados una Asociación de Personas Discapacitadas realizando un total de 334 acciones.

Durante el presente año colabora en esta tarea la Entidad Aspaym Castilla y León que , realizará a lo largo del mismo 225 acciones de orientación.

3°- No es posible obtener datos de la cualificación profesional de cada uno de los discapacitados inscritos en demanda de empleo, si bien la mayoría de ellos demandan ocupaciones con baja cualificación , profesional (limpiadoras, porteros, jardineros, ordenanzas, peón ,etc..). Por si le fuera de utilidad le informo de la formación que tiene este colectivo:

-Titulados Superiores o Ingenieros 12

-Diplomados o Ingeniero Técnico 15

-Titulado Grado Medio o Superior de Formación Profesional 11

-Estudios BUP 60

-FP II 26

-FP I 18

-Graduado Escolar 262

-Certificado de Estudios Primarios 234

-Sin Estudios 14"

Palencia:

"Ámbito: minusválidos censados como desemplea - dos. 280

Desglose del censo por cualificaciones profesionales

Ámbito: Sin estudios o carentes de formación regla - da. 0

Ámbito: Estudios primarios, Aulas ocupacionales y Formación Profesional Especial. 18

Ámbito: Certificado de Escolaridad y Programas de Garantía Social. 153

Ámbito: .Formación Profesional de Primer Grado = 10

-FP1 Administrativa = 3

-FP1 Sanitaria = 2

-FP 1 Metal = 2

-FP 1 Mantenimiento = 1

-FP 1 Electrónica = 1

-FP 1 Automoción = 1

Ámbito: Educación General Básica (EGB), Bachiller Elemental y Graduado Escolar. 61

Ámbito: Formación Profesional de Segundo Grado = 4

-FP2 Electrónica = 1

-FP2 Automoción = 1

-FP2 Laboratorio = 1

Ámbito: Bachiller Superior (BUP) y Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO). 18

Ámbito: Formación Profesional de Grados Medio o Superior. 2

-Telecomunicaciones = 1

-Gestión Administrativa = 1

Ámbito: Titulaciones universitarias de Grado Medio. 9

-Diplomatura en Profesorado de EGB = 4

-Diplomatura en Maestro de Educación lnfantil = 1

-Diplomatura en Relaciones Laborales = 2

-Diplomatura en Ingeniería Técnica Agrícola = 2

Ámbito: Titulaciones universitarias de Grado Supe - rior. 5

-Licenciatura en Filología Hispánica = 2

-Licenciatura en Historia (Arte) = 1

-Licenciatura en Historia (Arqueología) = 1

-Licenciatura en Farmacia = 1"

Salamanca:

1°) El número de demandantes que figuran inscritos al día de la fecha como minusválidos es de 494.

2°) En cuanto a la cualificación profesional de los mismos, se comunica que este colectivo figura inscrito en muy diversas profesiones, no siendo posible facilitar estos datos, pero en todo caso, son siempre los que figu - ran en la Ficha.-Certificado a efectos de demanda de empleo, expedida por la Gerencia Territorial de Servi - cios Sociales de la Junta de Castilla y León y que el demandante presenta en la Oficina de Empleo en el momento de su inscripción. No obstante se facilitan los datos disponibles por niveles Académicos y que son:

-Sin estudios, Certificado Escolaridad, F .P .1, Gra - duado Escolar 403

-FP II y Bachiller 48

-FP Grado Superior 5

-Diplomados Universitarios 24

-Titulados Superiores 14

Por lo que se refiere al punto 3) Acciones IOBE financiadas por el INEM en relación con personas dis - capacitadas, se comunica que no se han impartido Acciones para discapacitados específicamente, sino que estos demandantes participái} como el resto en cual - quiera de la Acciones IOBE impartidas por el Inem o por Entidades Colaboradoras."

Segovia:

"Se indica que existe 1 trabajador con la categoría de ordenanza. Asimismo y en relación a las acciones de información y orientación para la búsqueda de empleo (IOBE) para personas discapacitadas que ha financiado el Inem en Segovia en el período 2000 -2001 y hasta fecha de hoy se informa que han sido tres, no existiendo ninguna en relación a las entidades colaboradoras."

Soria:

"Número de personas discapacitadas, según oficinas y total provincia:

Almazán: 12

El Burgo de Osma: 4

Soria: 61

Total provincia: 77.

No obstante, algunos demandantes de empleo no hacen constar la minusvalía en su demanda de empleo.

Acciones de Orientación para el Empleo y Autoem - pleo (OPEA) en el periodo 2000-2001 para personas discapacitadas:

No hay acciones específicas para personas discapacitadas; estas personas son atendidas dentro de las acciones previstas con carácter general:

Año 2000: 13

Año 2001: 5

Total periodo 2000-2001: 18"

Valladolid:

"1. Censo de trabajadores discapacitados: 703 inscritos en Oficinas de Empleo a fecha 30-10-2001.

2. Cualificación profesional:

Sin estudios 30

Estudios primarios 578

Bachiller 95

Total 703

3. Acciones orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo (OPEAs):

El Inem en el periodo 1/04/2000 a 31/03/2001, ha financiado Acciones de Tutoría Individualizada (TI), Desarrollo de los Aspectos Personales para la Ocupación (DAPO), Búsqueda Activa de Empleo (BAE) e Información, Motivación y Asesoramiento al Autoempleo (INMA+APE), con demandantes de empleo discapacitados a través de las siguientes Entidades Colaboradoras deI Inem:

Entidad	*N° Usuarios Discapacitados*
Asprona	*650*
Fundosa (FSC)	*150*
Intras	*30*
Total	*830"*

Zamora:

"1.- El n° de discapacitados inscritos como demandantes de empleo en nuestra provincia es de 214:

Oficina empleo	*N° Discapacitados*
Zamora	*165*
Benavente	*31*
Toro	*15*
Puebla de Sanabria	*3*
Total provincia	*214*

Los datos se refieren a 17-05-01, fecha de realización del correspondiente sondeo.

2.- En cuanto a la cualificación profesional de los mismos, convendría hacer referencia a su nivel académico, a las profesiones en las que están solicitando empleo ya los cursos de Formación Profesional Ocupacional recibidos durante los años 2000 y 2001.

2.2.- En cuanto a las ocupaciones en que demandan empleo, destacan especialmente, por este orden:

-Peones de Industrias Manufactureras

-Ordenanza

-Personal de limpieza

-Trabajadores agrícolas

-Taquigrafía y mecanografía

-Conserjes

-Dependientes de comercio

2.3.- Durante los años 2000 y 2001 han recibido cursos de Formación Profesional Ocupacional 31 de los discapacitados que figuraban inscritos. Los cursos en que se han formado han sido los siguientes:

3.- En cuanto a acciones de Orientación e Información para la búsqueda de empleo, durante los años 2000/2001 se han impartido a 27 discapacitados.

No obstante, la mayoría de ellos habían recibido alguna acción de este tipo en años anteriores."

3. Conclusiones

1.- No puede seguir demorándose la elaboración de planes de accesibilidad por parte de las Corporaciones Locales (planes que han de comprender: inventario de espacios y edificios a adaptar, evaluación, propuestas de actuación, orden de prioridad, fases de ejecución y mecanismos de control, valoración económica y propuesta de financiación) Así como la elaboración de las Ordenanzas correspondientes y la revisión de las que ya existen.

2.- Siguen sin consignarse en los presupuestos de la Comunidad Autónoma las partidas finalistas destinadas a constituir el fondo para la supresión de barreras a que se refiere el art. 30 de la Ley de Accesibilidad.

3.- Las agrupaciones de minusválidos reclaman que las Administraciones cuenten con ellos a la hora de aplicar la normativa. Lo cual debe de tener su contrapartida: que los propios interesados contribuyan con asiduidad y respaldados por el necesario bagaje de información a fin de no verse sorprendidos por los resultados finales como a veces ocurre.

INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA COMUNIDAD GITANA

El bienestar de los grupos sociales menos favorecidos ha sido siempre objeto de una atención especial y, entre ellos, el constituido por las personas de raza gitana, que ha seguido siendo objeto de interés en el marco de esta actuación de oficio desarrollada en ejercicios anteriores.

El papel de las administraciones públicas, a todos sus niveles, consiste en promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y los grupos en que se

integra sean reales y efectivas, en los términos recogidos en la Constitución Española.

Lamentablemente no puede afirmarse que las necesidades de los grupos gitanos más desfavorecidos estén satisfechas, pues el nivel de desarrollo de sus derechos y deberes constitucionales aún no ha alcanzado un grado que permita equiparlos al resto de la sociedad.

En la línea ya descrita en anteriores ejercicios, además de la tarea de velar por que las instituciones públicas ejerzan su actuación desde el estricto cumplimiento de la legalidad y el respeto a los derechos humanos, el Procurador del Común trata de ejercer un papel de mediador entre dos culturas diferentes, sensibilizando a la población general para que conozca y comprenda la situación de los gitanos, pero a la vez concienciando a los gitanos de que están sujetos a las mismas obligaciones que el resto de los ciudadanos.

Desde el inicio de esta actuación de oficio el Procurador del Común ha mantenido reuniones periódicas con miembros de asociaciones y patriarcas gitanos de la comunidad autónoma.

Una de estas reuniones tuvo lugar el 29 de octubre de 2001 en el Castillo de Fuensaldaña, sede de las Cortes de Castilla y León, y contó con la presencia de representantes gitanos de asociaciones de Burgos, Aranda de Duero, León, Palencia, Salamanca, Segovia y Valladolid.

Como viene siendo habitual en estos encuentros volvieron a abordarse los problemas que más preocupan a este colectivo: la escolarización y el acceso a una vivienda digna.

En el aspecto de la educación, volvió a debatirse el tema del absentismo escolar, principal problema al que se enfrenta la comunidad gitana, cuya solución requiere, sobre todo, la concienciación de las propias familias gitanas acerca de la obligatoriedad de la enseñanza y los resultados beneficiosos de la instrucción.

También en materia de escolarización de alumnos se hizo referencia al problema que representa la concentración de alumnos con dificultades para su integración en determinados centros educativos situados en entornos sociales concretos.

En algunos de estos casos la Administración educativa está actuando mediante la distribución de los alumnos con necesidades de compensación en los demás centros educativos existentes en las poblaciones.

Es obvio que la causa de este problema radica en las deficiencias sociales, económicas y culturales que padecen las familias de estos menores, por lo que la solución definitiva depende, no tanto de la reubicación de los menores, como de fórmulas que permitan actuar sobre los entornos deprimidos que provocan esas situaciones.

En el ámbito de la vivienda, ha sido una constante de los encuentros celebrados con colectivos gitanos, sus reivindicaciones de obtención de facilidades para mejorar sus condiciones de habitabilidad.

Las promociones públicas de viviendas no resultan accesibles a estos colectivos por diversas causas, principalmente la precariedad de su economía o su dificultad a la hora de justificar sus ingresos dentro del procedimiento de selección de los beneficiarios de las viviendas.

Sin embargo estas razones no pueden servir de fundamento para eludir la aplicación de las normas que rigen la adjudicación de viviendas de protección oficial establecidas en la Orden de la Consejería de Fomento de 27 de mayo de 1998 y así se ha manifestado en diversas ocasiones.

Por otra parte, la situación de los asentamientos que perviven en la comunidad autónoma debe calificarse de penosa; no puede olvidarse que la situación de los gitanos que habitan en estos poblados marginales no admite comparación con la situación residencial del resto de los ciudadanos.

Durante el pasado año el Procurador del Común visitó en Segovia, el asentamiento del barrio de San Lorenzo y, en Salamanca, el barrio de La Salle, conocido también como “la caracola”.

El trámite informativo practicado ante los Ayuntamientos de ambas localidades ha permitido obtener los siguientes datos.

Según el informe remitido por el Ayuntamiento de Salamanca:

“Esta corporación inició un programa de erradicación de las últimas chabolas existentes en la ciudad, a principio de los años 90, dirigido a familias con graves problemas de vivienda. Una de las medidas adoptadas, fue la dotación de asentamientos provisionales para casos muy urgentes.

De las actuaciones que a lo largo de estos años se han efectuado para sustituir este realojo provisional, ha quedado actualmente un núcleo de nueve familias de raza gitana, alojadas en 8 viviendas prefabricadas y una caravana, ubicadas en la zona de la Salle.

Las familias que habitan la zona anteriormente referida fueron alojadas en noviembre del 1991. Las casas prefabricadas con el tiempo se han ido deteriorando.

Desde hace meses el Ayuntamiento de Salamanca está realizando gestiones con el fin de realojar a las 9 familias en una vivienda digna.

Desde la concejalía de servicios sociales se han mantenido diversas reuniones con la asociación y se están tomando las medidas oportunas para proceder cuanto antes a un realojo más digno.

Así mismo desde el centro de acción social correspondiente se han elaborado informes sociales acerca de las familias allí alojadas para buscar a cada una la ubicación más idónea.”

La respuesta del Ayuntamiento de Segovia indicaba lo siguiente:

"Los familiares allí existentes unos han sido alojados en hospedajes particulares sufragados por este Ayuntamiento y, los que siguen en esta situación lo es a causa de no haberles podido encontrar viviendas de alquiler por negativa de sus dueños a arrendarlas a estas personas, situación ésta que ya ha producido unos gastos cercanos a dos millones de pesetas.

Con otras familias ha habido más suerte al ser más normalizadas, habiéndoseles encontrado vivienda en régimen de alquiler, con la ayuda municipal del pago del cincuenta por ciento de su coste. Ello no obsta para que, algún ex-presidiario o familiares de los antiguos ocupantes se hayan asentado en aquellas chabolas, sin conocimiento municipal.

De otra parte, por los trabajadores sociales de los distintos centros de acción social se está haciendo el estudio para determinar las necesidades con las características singulares a las que atender de la población gitana y así habilitar los recursos necesarios para llevar a cabo el previsto plan de realojo de familias gitanas."

La complejidad de estas cuestiones no permite hacer una valoración desde la reducida información que se posee en estos momentos, aunque merece una crítica la lentitud de los procesos de cambio en la erradicación de los núcleos chabolistas.

La magnitud de una intervención en este campo y la limitación de los recursos económicos de los poderes públicos no permite obviar las penosas condiciones de vida de los asentamientos visitados. No hay que olvidar que también es rechazable la actitud pasiva de ignorar este problema.

En el caso de Segovia, la obtención de información municipal ha requerido en esta última ocasión dos recordatorios de la solicitud inicial hasta el envío de la que se ha recogido. En ejercicios anteriores, las solicitudes de información a esta corporación con motivo de los problemas de vivienda no obtuvieron respuesta.

Por otro lado el Ayuntamiento de Segovia ha sido destinatario de una resolución que se recoge en el apartado de este informe anual dedicado a minorías étnicas, donde se recoge el resultado de las investigaciones realizadas con motivo de las reclamaciones recibidas sobre el procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial municipales.

SALUD MENTAL

Desde el inicio de su actividad el Procurador del Común ha venido incidiendo especialmente en la problemática que afecta a los enfermos mentales de esta Comunidad Autónoma y sus familias.

Se ha insistido, pues, como en ejercicios anteriores en que el esfuerzo por desplazar la atención desde el antiguo hospital psiquiátrico hacia los servicios de asistencia a la salud mental integrados en la red sanitaria, se ha visto enfrentado a problemas como la persistencia de la cronicidad de muchos enfermos mentales y la escasez o inadecuación de dispositivos alternativos sanitarios y sociales.

Quizá, por ello, el principal problema, todavía existente, sea la desatención de una parte importante de pacientes psiquiátricos, derivada de la insuficiencia de estructuras alternativas asistenciales, destinadas a la rehabilitación y resocialización. Son todavía limitados, asimismo, los dispositivos dirigidos a aquellos enfermos que, por su patología y circunstancias, requieren de un ingreso de media o larga estancia.

Hemos conocido, por ello, situaciones realmente dramáticas y duras, determinantes no sólo de la intervención del Procurador del Común para alcanzar la solución a la problemática planteada de forma individual, sino de la necesidad de seguir trabajando por la creación de aquellos servicios eficaces que den respuesta a las necesidades de asistencia demandadas en cada Área de Salud y que mejoren las condiciones de vida de las familias.

Con ello, se ha supervisado la actuación administrativa respecto al cumplimiento de las previsiones existentes para este ejercicio, pudiendo constatarse una cada vez mayor implicación de la administración autonómica en la necesaria implantación de tales dispositivos asistenciales.

Entre los avances experimentados, y que sin duda contribuirán en la consecución de una verdadera red de atención sociosanitaria, pueden destacarse los siguientes:

En el Área de Salud de Ávila, la puesta en marcha de un Equipo de Salud Mental Infanto-Juvenil, y la inclusión en el Plan Director del Hospital de Ávila de una nueva Unidad de rehabilitación y una Unidad psiquiátrica de asistencia sociosanitaria.

En el Área de Salud de Burgos, la habilitación de un área de rehabilitación psiquiátrica en el Hospital Fuente Bermeja.

En las Áreas de Salud de León, la puesta en marcha de dos pisos supervisados y la creación de una Unidad residencial psiquiátrica que será operativa en el año 2002.

En el Área de Salud de Palencia, el proyecto de una Unidad de psiquiatría en el Hospital San Telmo.

En el Área de Salamanca, la puesta en marcha de la Unidad de rehabilitación y la elaboración de los proyectos de una Unidad de trastornos duales en el Hospital de los Montalvos, una Unidad psiquiátrica de asistencia sociosanitaria y del Centro de rehabilitación psicosocial.

En el Área de Salud de Segovia, se ha mejorado la calidad y eficiencia de todos los dispositivos existentes.

En el Área de Soria, la reforma y adecuación de la Unidad de psiquiatría del Hospital General y la puesta en marcha de una Unidad de rehabilitación psiquiátrica.

En el Área de Valladolid, la incorporación de nuevos profesionales en los Equipos de Salud Mental.

En el Área Zamora, la redacción del proyecto y licitación de la Unidad de rehabilitación psiquiátrica y la Unidad psiquiátrica de atención sociosanitaria.

Logros que, unidos al plan de actuaciones para el 2002, en cuya elaboración resulta fundamental la transferencia a la Comunidad Autónoma de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social -determinante de la integración de los dispositivos transferidos con los existentes antes del traspaso-, implican un paso más en la lucha por alcanzar la plena equiparación de los enfermos mentales al resto de las personas que acceden sin problemas a los servicios sociales y sanitarios del sistema público.

Ello, no obstante, no significa que no quede todavía mucho por hacer. Esta Institución, por ello, seguirá trabajando para hacer realidad la implantación tan necesitada de los dispositivos asistenciales que contribuyan a la mejora de la atención sociosanitaria de los enfermos mentales y al apoyo familiar.

ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE

1. Contaminación acústica procedente de la circulación de ciclomotores

Dentro del ámbito de facultades otorgadas en la Ley 2/94, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, esta Institución inició de oficio, durante el año 2001, una investigación sobre la contaminación acústica procedente de la circulación de vehículos a motor en nuestra Comunidad.

Entre las cuestiones que más preocupaban a los ciudadanos, en este sentido, se encontraban las molestias originadas como consecuencia del funcionamiento de los vehículos ciclomotores con el denominado escape libre.

A la vista de lo anterior, esta Institución se dirigió a todos y cada uno de los Ayuntamientos de la Comunidad, de más de 5.000 habitantes, a fin de recordarles lo siguiente:

Con carácter general, el art. 10.5 del RDLeg, 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, prohíbe "la emisión de perturbaciones electromagnéticas, ruidos, gases, y otros contaminantes… por encima de las limitaciones que reglamentariamente se establezcan".

Por su parte, el art. 7.1 del RD, 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la referida norma, reproduce casi literalmente el precepto de la Ley que se glosa. En los párrafos siguientes, sin embargo, se concreta más específicamente esta prohibición de carácter general, estableciéndose expresamente lo siguiente:

"Tanto en las vías públicas urbanas como en las interurbanas se prohíbe la circulación de vehículos a motor y ciclomotores con el llamado escape libre, sin el preceptivo dispositivo silenciador de las explosiones."

Se prohíbe, asimismo, la circulación de los vehículos mencionados cuando los gases expulsados por los motores, en lugar de atravesar un silenciador eficaz, salgan desde el motor a través de uno incompleto, inadecuado, deteriorado o a través de tubos resonadores, y la de los de motor de combustión interna que circulen sin hallarse dotados de un dispositivo que evite la proyección descendente al exterior de combustible no quemado o lancen humos que puedan dificultar la visibilidad a los conductores de otros vehículos o resulten nocivos.

Queda prohibida la emisión de contaminantes a que se refiere el apartado 1 del presente art. producida por vehículos a motor por encima de las limitaciones previstas en las normas reguladoras de los vehículos.

Igualmente, queda prohibida dicha emisión por otros focos emisores de contaminantes distintos de los producidos por vehículos a motor, cualquiera que fuere su naturaleza, por encima de los niveles que el gobierno establezca con carácter general.

Teniendo en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el art. 7 del RDLeg, 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad, corresponde a los Municipios la ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como su vigilancia por medio de agentes propios, la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas, se solicitó de los Ayuntamientos la siguiente información:

- Denuncias presentadas desde el 1 de enero de 2000 hasta el momento actual como consecuencia de la circulación de ciclomotores con el denominado escape libre.

- Actuaciones de oficio efectuadas durante el mismo período de tiempo.

- Expedientes tramitados.

- Resultado de los mismos y su causa (archivados, cierres, sanciones y su importe, etc.).

- Expedientes en tramitación.

De las informaciones remitidas por las distintas Administraciones hemos extraído el siguiente cuadro:

AYUNTAMIENTO	PROVINCIA	Nº DE DENUNCIAS
Arenas de San Pedro	ÁVILA	No contestó
Arévalo	ÁVILA	Ninguna
Ávila	ÁVILA	Dos
Candeleda	ÁVILA	Ninguna
Aranda de Duero	BURGOS	No contestó
Briviesca	BURGOS	No contestó
Burgos	BURGOS	Nueve
Medina de Pomar	BURGOS	Ninguna
Miranda de Ebro	BURGOS	Ninguna
Astorga	LEÓN	Ninguna
La Bañeza	LEÓN	No contestó
Bembibre	LEÓN	Ninguna
Fabero	LEÓN	Ninguna
León	LEÓN	No especifica
Pola de Gordón	LEÓN	No contestó
Ponferrada	LEÓN	Ninguna
La Robla	LEÓN	Ninguna
San Andrés	LEÓN	5
Villablino	LEÓN	No contestó
Villaquilambre	LEÓN	Ninguna
Aguilar de Campoo	PALENCIA	Ninguna
Venta de Baños	PALENCIA	No contestó
Guardo	PALENCIA	Ninguna
Palencia	PALENCIA	Ninguna
Béjar	SALAMANCA	No contestó
Ciudad Rodrigo	SALAMANCA	4
Guijuelo	SALAMANCA	Ninguna
Peñaranda de Bracamonte	SALAMANCA	No contestó
Salamanca	SALAMANCA	Ninguna
Santa Marta de Tormes	SALAMANCA	Ninguna
Cuéllar	SEGOVIA	Ninguna
El Espinar	SEGOVIA	Ninguna
San Ildefonso	SEGOVIA	Ninguna
Segovia	SEGOVIA	No contestó
Almazán	SORIA	Ninguna
Burgo de Osma	SORIA	Ninguna
Soria	SORIA	Ninguna
Íscar	VALLADOLID	Ninguna
Laguna de Duero	VALLADOLID	Ninguna
Medina del Campo	VALLADOLID	1
Medina de Rioseco	VALLADOLID	Ninguna
Peñafiel	VALLADOLID	Ninguna
Tordesillas	VALLADOLID	Ninguna
Tudela de Duero	VALLADOLID	Ninguna
Valladolid	VALLADOLID	9
Benavente	ZAMORA	No contestó
Toro	ZAMORA	Ninguna
Zamora	ZAMORA	No contestó

Se constata, de este modo, el altísimo grado de permisividad que existe en esta materia, así como la necesidad de incrementar la vigilancia de las emisiones de ruidos de vehículos ciclomotores en la vía pública, a fin, en último término, de dar efectivo cumplimiento a lo preceptuado en el art. 45 de la Constitución, en el que expresamente se reconoce el derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

2. Vertedero de neumáticos

En el curso de las investigaciones que, desde esta Institución se efectuaron en relación con la problemática planteada por la eliminación de los residuos sólidos en nuestra Comunidad, tuvimos conocimiento de la existencia de un vertedero de neumáticos sito dentro del Término Municipal de Medina del Campo, instalación que, al parecer, se encontraba ubicada cerca de la vía férrea dentro de la zona de afección de la vía, incumpliendo lo preceptuado en el art. 7.4 del RD 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación.

A la vista de lo expuesto, pusimos los anteriores hechos en conocimiento del Ayuntamiento, así como de la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León, a los efectos oportunos.

En respuesta a nuestro escrito, el Ayuntamiento nos confirmó la inexistencia de licencias en esa Corporación en relación con la actividad denunciada, así como su intención de intervenir para solventar este problema.

Por su parte la Administración estatal nos comunicó expresamente lo siguiente:

"Dicha instalación, enclavada en la zona de afección de la vía, incumpliría con lo preceptuado en el art. 7.4 del RD 13/1992 de 17 de enero por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación. A ese tenor, este Servicio informa:

Se ha constatado la existencia de una instalación comercial en el margen derecha de la antigua N-VI y en la izquierda de la A-6, en cuya explanada existen neumáticos usados acopiados. Asimismo, en el margen derecha de la A-6, existen sendas explanadas en la que se encuentran neumáticos usados, en un caso semienterrados y en el otro al descubierto.

De las fuentes consultadas, se informa que dicho vertedero o acopio de neumáticos ya se encontraba en la zona antes de la construcción de la A-6 como variante de Medina del Campo, que se puso en servicio en junio de 1991, habiendo sido necesaria la retirada parcial de los neumáticos para llevar a cabo las obras.

Por otra parte, la propiedad mantiene que el material se encuentra acopiado para su aprovechamiento posterior, lo que podría entrar en colisión con la calificación de vertedero. Este Servicio considera que la actividad de acopio fuera de la zona de dominio está recogida como autorizable en el apartado i) del art. 94 del Reglamento General de Carreteras, con la consideración de que el impacto visual existente es un hecho fáctico de la construcción de la Autovía."

Posteriormente, tuvimos constancia de la solución del problema planteado, al haberse procedido a la retirada de los neumáticos acumulados, por lo que se procedió al cierre del expediente.

3. Navegación en embalses

Esta Institución inició de oficio, así mismo, un estudio sobre la contaminación ocasionada por la navegación recreativa en embalses de nuestra Comunidad.

Con arreglo a la legislación de aguas (art. 51 del RDLeg, 1/2001, de 20 de julio) la navegación y flotación en embalses constituye un uso común especial sometido a autorización. A este fin, en el Reglamento de Dominio Público Hidráulico se ha dispuesto el pertinente procedimiento administrativo ante el Organismo de cuenca, que expresamente ha de atender "a la evaluación de efectos que pudieran producirse sobre el medio ambiente, la salubridad y los recursos pesqueros" (art. 52 del citado Reglamento). Por su parte, el art. 78 del Texto Refundido de la Ley de Aguas condiciona las autorizaciones para navegación recreativa en embalses a los uso previstos para las aguas almacenadas, protegiendo su calidad y limitando el acceso a las zonas de derivación o desagüe.

Corresponde, por lo tanto, al Organismo de cuenca, determinar las zonas habilitadas para la práctica de estos deportes y en esa tarea deberá tener presente la conservación y protección del medio ambiente.

A la vista de lo expuesto nos dirigimos a las distintas Confederaciones Hidrográficas de la Comunidad a fin de que nos informasen sobre las autorizaciones otorgadas a tal efecto.

Así mismo, solicitamos información sobre las zonas que, en aplicación de lo dispuesto en el art. 62.1 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, estuvieran destinadas a la navegación, así como aquéllas en las que se haya prohibido la misma por peligro para los bañistas, peligrosidad de las aguas o proximidad de las tomas de abastecimiento, azudes, presas u órganos de desagüe.

En respuesta a la información requerida, la Confederación Hidrográfica del Ebro nos comunicó expresamente lo siguiente:

"En relación al escrito del Procurador del Común de Castilla y León, solicitando información sobre autorizaciones de navegación en Castilla y León, se relacionan a continuación las autorizaciones de navegación vigentes actualmente y que son las siguientes:

EMBALSES	REMO	VELA	MOTOR	TOTAL AUTORIZADOS
Ebro (Clasificación)	3	1	3	
Autorizaciones	12	36	11	59
Sobrón (Clasificación)	3	1	1	
Autorizaciones	3	-	3	6
Monteagudo de las Vicarías (Clasificación)	2	0	0	
Autorizaciones	-	-	-	Ninguno

De los tres embalses anteriores, los del Ebro y Sobrón están sólo parcialmente en Castilla y León.

De acuerdo con las normas de navegación actualmente vigentes, las autorizaciones de navegación expedidas en la cuenca del Ebro, permiten que, además de los embalses específicamente citados, se navegue en el resto de los embalses de la cuenca que no tengan limitaciones de navegación para la modalidad en cuestión, es decir, remo, vela o motor.

En cuanto a las zonas expresamente prohibidas, únicamente consta con carácter general, la prohibición de navegar en los 400 metros anteriores a la presa y órganos de desagüe."

Así mismo, la Confederación Hidrográfica del Norte nos comunicó expresamente lo siguiente:

"La autorizaciones de navegación otorgadas en el presente año han sido cuatro, dos en el embalse de Bárcena (León), una en el embalse de Peñarrubia (León) y una en el embalse de San Sebastián (Zamora).

En cuanto a las zonas destinadas a navegación la referencia general la constituyen las Órdenes Ministeriales de 28 de junio de 1968 y de 31 de octubre de 1970 que clasifican los embalses para aprovechamientos secundarios y recreativos.

Además, en aquellos embalses en los que los usos recreativos de navegación y baño alcancen un suficiente grado de desarrollo, podría el Organismo de cuenca correspondiente, en aplicación de lo dispuesto en el art. 62.1 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico fijar las zonas destinadas a la navegación. A la vista del reducido número de autorizaciones otorgadas es obvio que el desarrollo de la navegación en los referidos embalses es escaso por lo que esta Confederación Hidrográfica no ha fijado, al respecto, zona alguna destinada a la navegación."

Por último, recibimos un el siguiente informe de la Confederación Hidrográfica del Tajo:

"Los embalses de esta cuenca dentro del ámbito de Castilla y León son Burguillo, Charco del Cura, Baños y Navamuño (Béjar o La Angostura), siendo la situación de los mismos con respecto a la navegación la siguiente:

Burguillo: En este embalse está permitida la navega - ción con embarcaciones a motor y sin motor, a excep - ción de las motos acuáticas.

En dicho embalse existen las siguientes limitaciones:

- Se autoriza un máximo de 450 embarcaciones.

- No se permiten embarcaciones a motor con esloras superiores a 6,5 m y 8,5 m para embarcaciones sin motor.

- Las embarcaciones a motor están obligadas a utili - zar gasolina sin plomo y aceites biodegradables.

Charco del Cura: Está prohibida la navegación con todo tipo de embarcaciones por tratarse de un embalse que puede resultar peligroso debido a los descensos bruscos de nivel que ocasiona la explotación hidroeléc - trica del mismo.

Baños y Navamuño: En estos embalses está prohibi - da la navegación por tratarse de aguas destinadas al abastecimiento de poblaciones".

Cabría destacar por último, la falta de colaboración, en este punto, de la Confederación Hidrográfica del Duero con esta Institución, única Administración que no ha respondido a las cuestiones planteadas.

4. Circulación de vehículos a motor en espacios naturales

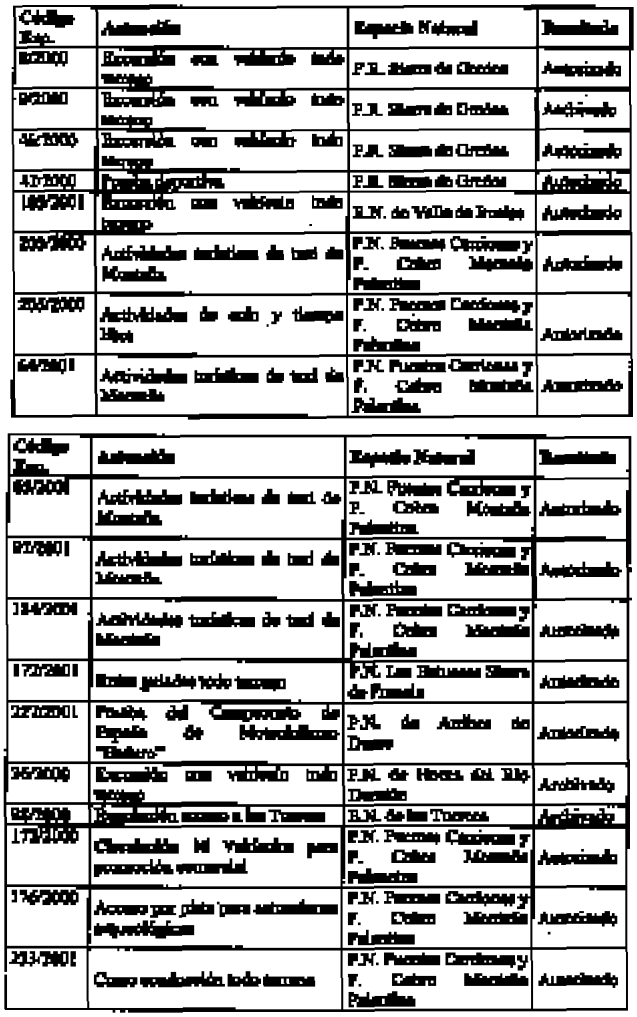
Durante el 2001 esta Institución inició de oficio una investigación sobre la problemática que genera, en nuestra Comunidad Autónoma, la circulación de vehículos a motor en los Espacios Naturales de nuestra Comunidad.

En el curso de las investigaciones tuvimos conocimiento de la práctica de distintas pruebas deportivas motorizadas en los Espacios Naturales salmantinos de los Arribes del Duero y Sierra de Francia, actividades que podrían afectar, no sólo a la conservación de los mencionados ecosistemas, sino también a las especies de fauna que en ellos habitan.

A la vista de estos hechos nos dirigimos a la Consejería de Medio Ambiente solicitando información al respecto, información que tuvimos que reiterar en dos ocasiones.

Finalmente recibimos un informe de la Administración Regional en el que expresamente se señalaba lo siguiente:

"Los expedientes tramitados por la Dirección Gene - ral del Medio Natural de la Consejería de Medio Ambiente, sobre este tipo de actividades durante los años 2000 y 2001 han sido los siguientes:



Código Exp.	Actuación	Espacio Natural	Resolución
1/2000	Excursión con vehículo todo terreno	P.N. Sierra de Gredos	Autorizado
2/2000	Excursión con vehículo todo terreno	P.N. Sierra de Gredos	Autorizado
4/2000	Excursión con vehículo todo terreno	P.N. Sierra de Gredos	Autorizado
4/2000	Prueba deportiva	P.N. Sierra de Gredos	Autorizado
1/2001	Excursión con vehículo todo terreno	E.N. de Valle de Iruelas	Autorizado
2/2000	Actividades turísticas de tiro de Montaña	P.N. Fuentes Carrionas y F. Cobre Montaña Palentina	Autorizado
3/2000	Actividades de ocio y tiempo libre	P.N. Fuentes Carrionas y F. Cobre Montaña Palentina	Autorizado
4/2001	Actividades turísticas de tiro de Montaña	P.N. Fuentes Carrionas y F. Cobre Montaña Palentina	Autorizado

Código Exp.	Actuación	Espacio Natural	Resolución
5/2001	Actividades turísticas de tiro de Montaña	P.N. Fuentes Carrionas y F. Cobre Montaña Palentina	Autorizado
7/2001	Actividades turísticas de tiro de Montaña	P.N. Fuentes Carrionas y F. Cobre Montaña Palentina	Autorizado
13/2001	Actividades turísticas de tiro de Montaña	P.N. Fuentes Carrionas y F. Cobre Montaña Palentina	Autorizado
17/2001	Rutas guiadas todo terreno	P.N. Las Batuecas Sierra de Francia	Autorizado
22/2001	Prueba del Campeonato de España de Motociclismo "Duero"	P.N. de Arribes del Duero	Autorizado
3/2000	Excursión con vehículo todo terreno	P.N. de Hoces del Río Duratón	Archivado
5/2000	Excursión con vehículo todo terreno	E.N. de las Tuerces	Archivado
17/2000	Circulación de vehículos para promoción comercial	P.N. Fuentes Carrionas y F. Cobre Montaña Palentina	Autorizado
17/2000	Acceso por pista para actividades deportivas	P.N. Fuentes Carrionas y F. Cobre Montaña Palentina	Autorizado
23/2001	Cross motocicleta todo terreno	P.N. Fuentes Carrionas y F. Cobre Montaña Palentina	Autorizado

P.N. – Parque Natural

P.R. – Parque Regional

E.N. – Espacio Natural

Además de estas autorizaciones se han producido tres Resoluciones de la Dirección General por la que se ha procedido a regular temporalmente el acceso a deter - minados sectores del Parque Natural de Fuentes Carrio - nas – Fuente el Cobre Montaña Palentina. La primera durante el año 2000, la segunda en el 2001 y la última en 2002. Estas actuaciones se han realizado a propuesta del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia en virtud de lo previsto en Plan de Ordenación de los Recursos del citado parque, con el fin de evitar conflic - tos y favorecer la conservación de las especies amenaza - das.

Todas las autorizaciones han sido realizadas mediante la oportuna Resolución de esta Dirección General, a propuesta del Servicio de Espacios Naturales y Especies Protegidas, previo informe del responsable del Espacio Natural afectado. Este informe, normalmen - te, incluye la base jurídica para la autorización o dene - gación, así como sobre la incidencia sobre los valores

del espacio y el oportuno condicionado si fuera necesa - rio."

5. Instalaciones de telefonía móvil

Como ya tuve la oportunidad de poner de manifiesto en el Informe del ejercicio pasado, a finales del año 2000 decidí iniciar una actuación de oficio, a la vista de la progresiva inquietud de la población ante los riesgos que para la salud pudieran representar los campos electromagnéticos que producen las instalaciones de telefonía móvil.

Lógicamente -la propia naturaleza de la Institución del Procurador del Común así lo determina-, nuestro estudio no podía versar sobre la existencia o inexistencia de evidencias científicas sobre los riesgos que para la salud pudieran representar las instalaciones citadas. Más bien, la actuación de oficio se centró en analizar las competencias que sobre este tema tenían la obligación de desarrollar las distintas administraciones implicadas, con especial incidencia en la local y en la autonómica.

Previamente, había podido comprobar que, en la mayoría de los caso en los que había solicitado información a las distintas administraciones, los escritos de contestación hacían especial hincapié en la supuesta ausencia de una normativa al respecto, justificando así el "desgobierno" que se había producido en cuanto a las autorizaciones para su instalación.

Con estas premisas, en el mes de febrero de 2001 dicté tres resoluciones.

La primera de las resoluciones se centro en las corporaciones locales, más concretamente en las competencias de los ayuntamientos. Partiendo de la confirmación de que se trataba de una acto sujeto a licencia urbanística, llegué a la conclusión de que aquellas contaban con un instrumento de extraordinaria eficacia para dar solución a los problemas planteados: la zonificación y determinación de los usos del suelo que debe figurar en todo instrumento de planeamiento urbanístico. Dicho instrumento, además de estar previsto entre las competencias que tienen los municipios en materia de planeamiento, figura expresamente en la Ley General de Telecomunicaciones. Y entre otras cosas, permite dar una solución, en un período relativamente corto de tiempo, para aquellas antenas que, aun habiendo sido instaladas con licencia, se considera que no están en lugar idóneo, a través de la figura del "fuera de ordenación". Además, también permite al Ayuntamiento elegir el lugar donde irán ubicadas las antenas previo informe del Ministerio de Fomento.

La segunda resolución se centró en la administración autonómica, concretamente en los aspectos que pudieran relacionar a este tipo de instalaciones con la Ley de Actividades Clasificadas de Castilla y León. Después de un análisis pormenorizado de la citada Ley y de la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con el "principio de precaución" en todos los temas relacionados con la salud pública, llegué a la conclusión de que todas las solicitudes de instalación de antenas de telefonía móvil debían tramitarse con sujeción a aquella norma, solicitando al Presidente de la Comisión Regional de Actividades Clasificadas la adopción de una serie de medidas encaminadas a este fin.

La tercera y última de las resoluciones se centró en la administración estatal. Se llevó a cabo un análisis de sus competencias a la hora de obligar a compartir las antenas a las distintas compañías operadoras, enviando las conclusiones a los Ministerios de Fomento y de Ciencia y Tecnología, a través del Defensor del Pueblo.

Pues bien, durante este periodo de tiempo, las tesis puestas de manifiesto en la actuación de oficio que desarrollé, han sido confirmadas, paulatinamente, por distintas instancias.

Por un lado, los tribunales de justicia, (las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid, son un claro ejemplo), han puesto de manifiesto que la ubicación de antenas de telefonía móvil siempre ha estado sujeta a la concesión de licencia de actividad, licencia de obras y licencia de apertura, por este orden.

En segundo lugar, la administración autonómica, a través de su Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, relativo a la instalación de Infraestructuras de Radiocomunicación ha clarificado, definitivamente, que la ubicación de ese tipo de instalaciones siempre ha estado sometida a lo dispuesto en la Ley de Actividades Clasificadas de la Junta de Castilla y León, estableciendo de hecho, el carácter retroactivo del mencionado Decreto, aceptando así la consabida Resolución de esta Procuraduría. No obstante hubiera sido interesante que en el citado Decreto se hubiera incluido la obligación de que todos los ayuntamientos, a través de la modificación del correspondiente instrumento de planeamiento, realizaran una zonificación de su término municipal, atendiendo a sus características físicas, respecto a la ubicación de las mencionadas instalaciones de telefonía en el plazo no superior a un año, tal y como propuso esta Procuraduría.

6. Contaminación lumínica

Relativa a la contaminación lumínica, ante el incremento de denuncias que sobre este tema se estaban produciendo. Movido por esta circunstancia aunque sin olvidar en ningún momento la importancia que el alumbrado nocturno tiene como elemento esencial para la seguridad ciudadana, para la circulación y también para la vida comercial, turística y recreativa de las zonas habitadas, esta Procuraduría decidió iniciar una actuación de oficio donde se relacionaba la contaminación lumínica con el derecho de los ciudadanos castellanos y leoneses a disfrutar un medio ambiente adecuado.

Para ello, a través de distintos análisis tanto de la doctrina como jurisprudencia, se puso de manifiesto lo siguiente:

1.- La Constitución Española establece un triple escalón de protección respecto a la calidad de vida de los ciudadanos:

a) El derecho a la integridad física y moral (art. 15).

b) El derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18).

c) El derecho al medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45.1).

2.- El derecho al medio ambiente adecuado, tiene un contenido subjetivo, igualmente fundamental, aunque no sea protegible en vía de amparo.

3.- El concepto "medio ambiente" ha evolucionado de tal manera que en la actualidad, además de los valores e intereses materiales vinculados al territorio, también son reconocidos y protegidos por el Derecho otros valores espirituales que complementan la relación de los individuos y de las sociedades con su medio ambiente; surge así un "derecho al paisaje".

4.- La positivización del "derecho al paisaje" se ha producido en el ámbito europeo a través del Convenio Europeo del Paisaje.

5.- El proceso de vinculación del Estado contemporáneo al Derecho Internacional, fenómeno singularmente notable en el continente europeo.

6.- La protección, respecto al medio ambiente, consiste en una acción de amparo, ayuda, defensiva y fomento, guarda y custodia, tanto preventiva como represiva, según indica claramente el texto constitucional, acción tuitiva en suma que, por su propia condición, se condensa en otro concepto jurídico indeterminado cuya concreción corresponde tanto a las normas como a las actuaciones para su cumplimiento.

7.- A través de la Ley Orgánica 9/1992, se trasfirió a la Comunidad Autónoma de Castilla y León «el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de... normas adicionales de protección del medio ambiente...» en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca.

8.- El párrafo segundo del art. 45 CE contiene un mandato que permite afirmar con rotundidad que la protección del medio ambiente constituye una función pública.

Conectando estos análisis con el contenido de la actuación de oficio se procedió a relacionar el contenido ambiental de determinados derechos fundamentales y el contenido subjetivo del derecho a un medio ambiente adecuado con lo que la doctrina científica ha denominado "contaminación lumínica":

1.- Derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE): la vulneración de este derecho fundamental se produce no sólo cuando existe un daño efectivo, sino cuando es posible demostrar que la persona afectada está en una situación que objetivamente es de peligro, por estar suficientemente acreditado el daño que produce la exposición al factor de riesgo de que se trate. Constituye, pues, una defensa frente a situaciones que hacen probable la afección a la salud. La intrusión lumínica que puede provocar el exceso de iluminación de calles, monumentos…, puede llegar a ocasionar entre otros, problemas de insomnio, que además de provocar alteraciones en el trabajo y en el rendimiento, pudieran afectar al sistema nervioso central.

2.- Derecho a la intimidad personal y familiar (art.18 CE): su objeto hace referencia a un ámbito de la vida de las personas excluido tanto del conocimiento ajeno como de las intromisiones de terceros, y que la delimitación de este ámbito ha de hacerse en función del libre desarrollo de la personalidad. De acuerdo con este criterio, hemos de convenir en que uno de dichos ámbitos es el domiciliario por ser aquél en el que los individuos, libres de toda sujeción a los usos y convenciones sociales, ejercen su libertad más íntima. Teniendo esto en cuenta, y por analogía con la doctrina elaborada respecto a ruidos y olores, una intromisión lumínica prolongada en una vivienda, que pueda objetivamente calificarse como evitable e insoportable, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario.

3.- El derecho a un medio ambiente adecuado (art.45 CE):

a. Paisaje: tomando como base la definición del Tribunal Constitucional y del Convenio Europeo del Paisaje, no existe razón alguna para excluir en el concepto de paisaje, el paisaje nocturno.

b. Atmósfera: es innegable que el uso de luminarias inadecuadas ocasiona la emisión de sustancias contaminantes a nuestra atmósfera; por ejemplo, el uso de lámparas de vapor de mercurio provoca la emisión de una serie de residuos tóxicos a la atmósfera. Por otro lado, la demanda de uso de energía eléctrica provoca la construcción de centrales térmicas, centrales que generan C02.

c. Biodiversidad: tan innegables como los daños atmosféricos derivados del uso de lámparas inadecuadas son los daños provocados a la fauna y la flora por la contaminación lumínica. Respecto a la fauna, los daños se reflejan especialmente en las aves, mientras que en la flora están relacionados con la fotosíntesis y la polinización.

d. Desarrollo sostenible: especialmente relacionado con el Protocolo de Kioto y con el cambio climático. El elevado gasto energético innecesario que implica el mal uso de la luz artificial choca frontalmente con el compro-

miso de todos los Estados firmantes del Protocolo de Kioto de adoptar políticas de ahorro energético.

Llegados a este punto, la conclusión del estudio sistemático realizado no podía ser más que una: el uso inadecuado de la iluminación artificial es una fuente de contaminación ambiental que afecta a la calidad de vida de los ciudadanos.

Por todo ello, se dictó una Resolución a través de la cual se solicitaba que por la Consejería de Medio Ambiente se estudiara la posibilidad de establecer un marco normativo que permita la protección del medio nocturno.

Dicha Resolución fue aceptada por la mencionada Consejería.

7. Furtivismo en espacios naturales protegidos

La especial sensibilización de esta Procuraduría en relación con la problemática generada por el fenómeno del furtivismo me ha llevado a desarrollar en el año 2001 dos investigaciones de oficio relacionadas con aquél, de cuyo resultado, afortunadamente, no se desprendieron irregularidades administrativas motivadoras de la adopción de una resolución por mi parte.

La primera de ellas fue la actuación de oficio **OF/80/01**, cuya finalidad no era otra que fiscalizar la actuación desarrollada por la Administración Autonómica en orden a garantizar una adecuada gestión del Parque Regional de la Sierra de Gredos, y en particular, una eficaz respuesta de la Consejería de Medio Ambiente al relevante problema de furtivismo que sufre el precitado Espacio Natural Protegido.

Para ello, solicité información a aquella Administración sobre la valoración de la dimensión que había adquirido el fenómeno del furtivismo en la zona, las medidas que la Consejería de Medio Ambiente proyectaba adoptar con la finalidad de combatir su extensión, incluyendo la dotación presupuestaria que se hubiera previsto para la ejecución de aquella y, en fin, el estado de la tramitación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional y la consideración que se venía realizando en su redacción de la problemática que había generado esta actuación.

Una vez recibida la información solicitada, y observado lo análogo de su contenido con la proporcionada con ocasión de la tramitación de la queja **Q/419/00**, únicamente procedí a reiterar el contenido de la Resolución emitida a la Consejería de Medio Ambiente en el seno de aquel expediente. En aquella Resolución instaba a la Administración Autonómica a adoptar diversas medidas en relación con la problemática planteada, tales como proceder a ocupar la totalidad de las plazas que, con las funciones de Guardería Forestal, se encontraban previstas en la zona precitada e incrementar la diligencia en la tramitación de los expedientes sancionadores incoados por la presunta comisión de las infracciones administrativas tipificadas con la finalidad de reprimir las actividades propias del furtivismo (una explicación amplia del contenido de la Resolución indicada se halla en la parte de este informe relativa a las quejas integradas dentro del Área C).

Una vez reiterado el contenido de aquella Resolución, que ya había sido objeto de aceptación por la Consejería de Medio Ambiente, se procedió al archivo de la actuación de oficio.

Por su parte, la investigación de oficio **OF/95/01** tenía como finalidad verificar la corrección jurídica la actuación desarrollada por la Administración Autonómica en relación con las denuncias formuladas por la comisión de presuntas infracciones a la normativa de caza en el ámbito territorial incluido dentro del Parque Regional de “Picos de Europa”.

Para ello me dirigí en solicitud de información a la Consejería de Medio Ambiente, para que ésta me proporcionase los datos relativos al número de denuncias formuladas en el año 2001 por la presunta comisión de infracciones a la normativa de caza cometidas en el espacio territorial incluido dentro del Parque Regional de “Picos de Europa”, al número de supuestos en los que, formuladas las denuncias indicadas, hubiera acordado la no iniciación del procedimiento, al contenido de cada una de las denuncias en las que se hubiera acordado la no procedencia de la iniciación del correspondiente procedimiento sancionador, y, en fin, a las actuaciones que, con carácter previo al acuerdo señalado, se hubieran adoptado, en su caso, por la Administración Autonómica.

Una vez recibida la información solicitada, no observé irregularidad alguna cometida por la Administración Autonómica que fuera merecedora de una decisión supervisora por mi parte. En efecto, una de las denuncias había sido remitida a la Dirección del Parque Nacional por entender que éste era el órgano competente para, en su caso, imponer la sanción correspondiente, considerando que el ilícito administrativo se había cometido, presuntamente, dentro de los límites de aquél, mientras la otra denuncia había dado lugar a un procedimiento sancionador que se encontraba en su fase de instrucción.

Acreditado lo anterior, procedí a archivar la actuación de oficio, dejando constancia de la colaboración prestada por la Consejería de Medio Ambiente.

8. Sorteo de adjudicación de permisos de pesca

Esta Institución ha llevado a cabo una investigación de oficio que tenía por objeto verificar el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades en el procedimiento de adjudicación y expedición de los permisos que habilitan para practicar la pesca en cotos de salmónidos en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, plasmado normativamente en el art. 52.5 de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León.

En efecto, habiendo tenido conocimiento, a través del escrito que dio lugar a la queja registrada en esta Institución con el número **Q/2385/00**, de la existencia, en la provincia de Burgos, de peticionarios a los que la Administración Autonómica había asignado una fecha para la elección de cotos de pesca posterior a aquélla en la que, con carácter general, se había iniciado el período hábil en los cotos de pesca de la provincia (8 de abril de 2001), esta Procuraduría procedió a investigar si la circunstancia citada había concurrido también en el resto de provincias de la Región.

Con aquella finalidad me dirigí en solicitud de información a la Consejería de Medio Ambiente, la cual puso en mi conocimiento, entre otros, los siguientes extremos relativos a la cuestión controvertida señalada:

"La única provincia en la cual se han otorgado fechas de elección de cotos de pesca correspondientes a la fase sometida a sorteo posteriores a la fecha de apertura general de la veda de la pesca en aguas salmoníco - las (8 de abril de 2001) es la provincia de Burgos.

En la provincia de Burgos se recibieron 4.322 solici - tudes que en su conjunto reunían peticiones de 9.033 personas que deseaban acceder a la fase de sorteo de cotos de pesca de salmónidos para la temporada 2001. De esas 4.322 solicitudes únicamente se han otorgado fechas de elección posteriores al día de apertura de la temporada de pesca de salmónidos para 348 solicitudes que afectan a un conjunto de 911 personas.

El primer día de elección de cotos fue el 12 de diciembre de 2000, otorgándose cinco minutos por cada solicitud, de esa forma y teniendo en cuenta el número de solicitudes, correspondió escoger cotos a la última solicitud agraciada el 25 de abril de 2001.

Por lo señalado se entiende que no se ha causado ningún trastorno ni trato desigual a las personas cuyas fechas de elección han sido posteriores a la fecha de apertura en cotos ya que las 348 solicitudes no hubieran podido acceder a fechas."

Por su parte, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, mediante informe elaborado por la Sección de Vida Silvestre del Servicio Territorial de Medio Ambiente, puso de manifiesto ante esta Institución una relación exhaustiva de las labores realizadas durante el año 2000 y primer trimestre del año 2001 por el personal administrativo de aquella Sección, integrado por un Jefe de Negociado y dos Auxiliares Administrativos, uno de los cuales tenía autorizada una reducción de jornada de un tercio. Así mismo, hizo constar que, en reiteradas ocasiones, se había solicitado la asignación de personal auxiliar o la contratación temporal de personal adicional en aquellos períodos en los que el trabajo a realizar era más intenso, sin que se hubiera adoptada medida alguna al respecto.

A la vista de la información proporcionada, estimé oportuno formular, a la Consejería de Medio Ambiente una resolución con base en la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

La primera referencia a la adjudicación de permisos de pesca, entendidos como aquellos documentos nominales, individuales e intransferibles expedidos por la Junta que habilitan para pescar en un coto de pesca de salmónidos o ciprínidos (en adelante coto de pesca), la encontramos en el apartado quinto del art. 52 de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León, de conformidad con el cual "la adjudicación y expedición de todos los permisos se efectuará por la Junta basándose en el principio de igualdad de oportunidades, mediante la adecuada publicidad de ofertas, fechas, plazos y tras el correspondiente sorteo público".

Con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los principios generales enunciados en el citado precepto, la Consejería de Medio Ambiente aprueba anualmente una Orden en la que se fijan las normas para la adjudicación de permisos en cotos de pesca de Castilla y León. Así, la Orden de 22 de agosto de 2000 estableció tales normas para la temporada 2001 (a la que se refería la investigación que había dado lugar a la presente Resolución), mientras que la Orden de 20 de agosto de 2001 lo hizo para la adjudicación de los permisos correspondientes a la temporada 2002.

El sistema de adjudicación diseñado en ambas normas se basa en la celebración de un sorteo entre todas las solicitudes de participación presentadas, a las cuales se asigna un número diferente y correlativo según el orden de entrada. El resultado del citado sorteo determinará el orden de elección de los cotos de pesca que corresponderá a cada peticionario.

Pues bien, la propia dinámica del sistema de adjudicación de permisos en cotos de pesca de Castilla y León exige que en la fecha en la cual se fije, con carácter general, el inicio del período hábil para el desarrollo de la pesca de salmónidos y ciprínidos (fecha fijada en la Orden por la que se establece la normativa anual de pesca), hayan realizado su elección todos los peticionarios. Lo contrario, es decir, que algún solicitante deba realizar su elección con posterioridad a aquella fecha, genera que los afectados por esta circunstancia se vean excluidos automáticamente del ejercicio de la actividad en ciertas fechas y para ciertos cotos.

Pues bien, considerando el contenido de la información proporcionada por esa Consejería de Medio Ambiente, 911 pescadores se habían visto afectados en la provincia de Burgos, en mayor o menor medida, por la circunstancia señalada, puesto que a sus solicitudes les habían sido otorgadas unas fechas de elección posteriores al 8 de abril de 2001, fecha en la que, con carácter general, se había iniciado el período hábil para el ejercicio de la pesca, de conformidad con lo dispuesto en la Orden de 9 de noviembre de 2000, por la que se estable-

ció la normativa anual de pesca de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para el año 2001.

Si bien era cierto que el hecho de que existieran personas que debieron realizar su elección con posterioridad a la fecha de apertura general de la veda de la pesca difícilmente pudo causar un perjuicio a aquéllas, considerando el mal número obtenido en el sorteo, también lo es que no parecía responder a un absoluto respeto del principio de igualdad de oportunidades predicado en el art. 52.5 de la Ley de Pesca la concesión de una fecha de elección de cotos que excluía automáticamente al peticionario afectado de la posibilidad de pescar en unas fechas determinadas dentro del período hábil establecido en la normativa anual de pesca.

La irregularidad manifestada en la presente investigación, que únicamente concurrió dentro de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en la provincia de Burgos, se debió, de conformidad con lo señalado en el informe remitido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, esencialmente, a dos factores:

"1.- Inexistencia de días hábiles suficientes entre la publicación de la Orden que estableció la época hábil de pesca para la temporada 2001 (21 de noviembre de 2000) y el inicio de la citada época (8 de abril de 2001) para que realizaran todos los peticionarios su elección de cotos con anterioridad a la última de las fechas señaladas.

2.- Imposibilidad del personal administrativo existente en la Sección de Vida Silvestre del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos de atender a todo el volumen de trabajo asignado a la Sección de forma tal que hubiera permitido que todas las elecciones de cotos de pesca con anterioridad a la fecha general de inicio del período hábil."

Al hilo de los motivos que, al parecer, habían generado la irregularidad que había dado lugar a la presente Resolución, consideré oportuno enunciar aquellas medidas que, podían contribuir en futuras campañas de pesca a que aquélla no se repitiera ninguna de las provincias de la Comunidad Autónoma y, especialmente, en Burgos como provincia afectada en la temporada pasada.

Así, en primer lugar, el número de días hábiles existentes entre el comienzo de la elección de cotos y el inicio de la época de hábil se podría incrementar adelantando la publicación de la normativa anual de pesca a la que se refiere el art. 24 de la Ley de Pesca. En cuanto a su publicación, la única referencia legal existente es la que se contiene en el apartado cuarto de aquél artículo que señala la necesaria publicación de esa disposición en el *BOCYL* antes del treinta de noviembre del año anterior y en los Boletines Oficiales de cada Provincia dentro de los quince días siguientes al de la referida publicación.

Por tanto, nada impedía el adelanto de la citada publicación que proporcionaría un incremento del período temporal destinado a la elección de los cotos de pesca, dando así un margen mayor de tiempo a los Servicios Territoriales de Medio Ambiente de las nueve provincias de la Región para llevar a cabo las actividades necesarias para que se produjera la citada elección.

En segundo lugar, del contenido del informe remitido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos y elaborado por la Sección de Vida Silvestre del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos, parecía desprenderse una insuficiencia cuantitativa del personal administrativo existente en dicha Sección para llevar a cabo, con la eficacia exigida, la totalidad de las actuaciones administrativas que correspondían a la división organizativa señalada (circunstancia ésta que era reconocida en el propio informe).

Por tanto, y más allá del motivo que había dado lugar a la investigación ahora explicada, parecía conveniente que, por la Administración Autonómica, se procediera a la evaluación del trabajo desarrollado por la Sección de Vida Silvestre del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos y, en consecuencia, si ello fuera necesario, a la adopción de las medidas dirigidas a la ampliación del personal administrativo que desempeñaba sus funciones en la misma, con la finalidad de garantizar la eficacia de las labores desarrolladas por la citada Sección, inclusión hecha de las correspondientes a la adjudicación de permisos de cotos de pesca.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos me dirigí, mediante Resolución, a la Consejería de Medio Ambiente en los siguientes términos:

"En el procedimiento dirigido a la adjudicación de permisos de cotos de pesca de Castilla y León, garantizar que todos los participantes en el sorteo puedan realizar la elección de sus cotos de pesca con anterioridad a la fecha en la que, con carácter general, se inicie la época hábil adoptando para ello, entre otras medidas que se consideren oportunas, las siguientes:

1.- Adelantar la fecha de publicación en el BOCYL de la Orden por la que se establezca la normativa anual de pesca para sucesivas temporadas, incluida, en la medida de lo posible, la Orden correspondiente a la próxima.

2.- En relación con la provincia de Burgos, considerar la adopción de medidas dirigidas a la ampliación del personal administrativo existente en la Sección de Vida Silvestre del Servicio Territorial de Medio Ambiente de aquella provincia, si se comprobara que tales medidas fueran necesarias para garantizar un eficaz desarrollo de todas las labores administrativas que tiene encomendada aquella Sección."

En contestación a la Resolución adoptada, la Consejería de Medio Ambiente puso en mi conocimiento, en relación con el punto primero de la Resolución que, si bien se procuraría adelantar la fecha de publicación de la Orden Anual de Pesca, diversos factores impiden hacerlo con un plazo considerable. Por su parte, el punto segun-

do de la Resolución fue aceptado, subordinando la adopción de las medidas indicadas al respecto a una posible modificación de la Relación de Puestos de Trabajo.

Del contenido y resultado de la investigación llevada a cabo fue debidamente informado el autor de la queja **Q/2385/00** que, en cierto modo, había motivado el inicio de aquélla.

9. Defensa y protección de las vías pecuarias

Esta Institución consideró conveniente iniciar de oficio una investigación (**OF/23/01**) sobre las actuaciones de defensa de las Vías Pecuarias integradas en el ámbito territorial de la Región, llevadas a cabo por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Esta actuación de oficio, que traía causa de la iniciada por esta Procuraduría en el año 1999 **(OF/23/99),** tenía como finalidad esencial verificar la adecuada actuación administrativa desarrollada en orden a la protección de esta singular clase de bienes de dominio público de la Comunidad Autónoma.

A tal efecto, me dirigí en solicitud de información a la Consejería de Medio Ambiente, como órgano administrativo competente en materia de vías pecuarias.

La información solicitada tenía por objeto determinar, en el marco de lo dispuesto por la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, el número de presuntas infracciones muy graves en la materia que nos ocupa, que hubieran sido conocidas por los órganos competentes de la Administración Autonómica y la reacción jurídica desarrollada por éstos a la vista de los hechos presuntamente constitutivos de ilícito administrativo en los años 1997, 1998, 1999 y 2000, de forma desglosada por provincias.

A modo de resumen de la información proporcionada por la Consejería de Medio Ambiente, se puede señalar que de los 24 expedientes sancionadores que habían sido iniciados por la presunta comisión de infracciones muy graves en materia de vías pecuarias en las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León en los años 1997, 1998, 1999 y 2000, únicamente en 10 de ellos (es decir, en un 41,6% del total) había recaído una resolución administrativa comprensiva de un pronunciamiento material sobre los presupuestos de hecho que habían dado lugar a la iniciación del procedimiento correspondiente.

Este dato resultaba más elocuente, aun si cabe, si consideramos que entre los 14 procedimientos sancionadores restantes, seis de ellos se encontraban aún en tramitación (tres iniciados en 1998, dos en 1999 y uno en el año 2000), y cinco habían finalizado mediante la adopción de la resolución administrativa declarativa de la caducidad del procedimiento. Es decir, en el 45,8 % de los procedimientos sancionadores que habían sido iniciados por la presunta comisión de infracciones muy graves en materia de vías pecuarias, no se había adoptado una decisión sobre el fondo del asunto, debido a la demora temporal en la que habían incurrido los servicios administrativos de esa Consejería de Medio Ambiente, en el desarrollo de las actuaciones administrativas integrantes del cauce procedimental, a través del cual debe ejercer la Administración Autonómica su potestad sancionadora.

Desde un punto de vista territorial, la situación descrita afectaba con especial intensidad a los procedimientos sancionadores incoados y tramitados por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, ya que cinco de ellos se encontraban aún en tramitación (tres de ellos iniciados en el año 1998 y los dos restantes en el año 1999). Por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, se había declarado la caducidad en cuatro procedimientos sancionadores de los que constituían el objeto de la actuación, por haber transcurrido el plazo máximo legalmente establecido para dictar la correspondiente resolución expresa de los mismos (curiosamente esta Institución ya había dirigido sendas Resoluciones a la Consejería de Medio Ambiente en relación con la tramitación y resolución de expedientes sancionadores por ambos Servicios Territoriales de Medio Ambiente, con ocasión de las quejas **Q/416/00**) y **Q/1985/00**.

En fin, de las cuatro Resoluciones que habían sido adoptadas por la Consejería de Medio Ambiente declarando la efectiva comisión de la infracción administrativa y la responsabilidad personal de su autor, tres de ellas, habiendo sido recurridas en vía administrativa, se hallaban suspendidas en su ejecución por encontrarse pendientes de resolución los recursos administrativos interpuestos frente a las mismas. Este dato no hubiera tenido especial relevancia, si no fuera porque los expedientes sancionadores correspondientes se habían iniciado en el año 1997, dos de ellos, y en 1998 el restante, constando que una de las resoluciones que se hallaba en la situación descrita fue adoptada a con fecha 26 de junio de 1998.

En definitiva, el panorama expuesto manifestaba, además de un número relativamente bajo de procedimientos sancionadores, incoados por la presunta comisión de infracciones muy graves en materia de vías pecuarias en el período temporal de referencia, una escasa diligencia en la tramitación de los procedimientos instruidos, así como en la resolución de los recursos administrativos interpuestos frente a las decisiones de contenido sancionador adoptadas (ninguna de ellas había podido ser ejecutada), circunstancias éstas últimas merecedoras de la crítica jurídica de esta Institución.

Las irregularidades identificadas adquirían especial relevancia en una Comunidad Autónoma como Castilla y León, que cuenta con una de las redes de vías pecuarias más amplias del territorio español, con una longitud de unos 34.638 kilómetros, lo que supone unas 100.000 hectáreas del territorio de la Comunidad Autónoma.

Por tanto, cabía poner de manifiesto la especial responsabilidad que recae sobre la Administración Autonó-

mica en orden a lograr una adecuada protección de las vías pecuarias integradas en el ámbito geográfico de la Región, ejerciendo para ello las competencias que le corresponden en la materia, en el marco de lo dispuesto en los arts. 149.1 23º de la Constitución Española y 34.1 9º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en la propia Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

El fundamento de toda potestad punitiva de la Administración puede encontrarse en la necesidad de garantizar el cumplimiento de un determinado sector del ordenamiento jurídico, en el supuesto que nos ocupaba, el relativo a las vías pecuarias. En efecto, la potestad administrativa sancionadora forma parte ínsita de la competencia de gestión en un concreto sector material, de tal forma que se erige en una potestad aneja a la de regular y ejecutar la actuación pública de una determinada materia. Se encuentra aquí el punto de conexión entre la relevancia actual del patrimonio cultural y ambiental integrado por las vías pecuarias, en este caso situadas en el territorio de la Región, y el correcto ejercicio de la potestad sancionadora en la materia por los órganos administrativos competentes de la Comunidad Autónoma.

En otras palabras, la adecuada instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores en el ámbito sectorial correspondiente a las vías pecuarias se configuraba como uno de los instrumentos idóneos para alcanzar la finalidad de la adecuada conservación de aquéllas. Por ello, interesaba, a los efectos de la presente actuación, verificar el funcionamiento de los mecanismos de reacción jurídica de los servicios administrativos de la Comunidad Autónoma ante el conocimiento de la presunta comisión de infracciones en la materia que nos ocupa y, en especial, de aquellas que se encuentran tipificadas como muy graves por sus especiales efectos perniciosos sobre el elemento que se debe proteger.

La verificación indicada dio el resultado que se ha manifestado con anterioridad, razón por la cual era exigible un incremento de la diligencia y de la eficacia con la que se tramitaban los procedimientos sancionadores incoados en la materia por la presunta comisión de acciones que se encuentran tipificadas por la normativa vigente como infracciones muy graves.

Considerando lo hasta aquí expuesto, procedí a formular una Resolución a la Consejería de Medio Ambiente en los siguientes términos:

"En relación con todos los procedimientos incoados por la presunta comisión de infracciones muy graves en materia de vías pecuarias por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León:

1) Adoptar las medidas necesarias para garantizar resoluciones administrativas que se pronuncien sobre los presupuestos materiales que dan lugar a la incoación de los procedimientos. Entre otras, y sin ánimo exhaustivo, pueden señalarse las siguientes:

- Medidas de carácter procedimental para evitar la caducidad del procedimiento (como la suspensión del plazo máximo para resolver, cuando ello sea posible).

- Reinicio del procedimiento, aún cuando haya sido declarada la caducidad de otro anterior por los mismos hechos, siempre que no haya prescrito la infracción presuntamente cometida.

- En último término, y dentro de las disponibilidades presupuestarias, habilitar los medios personales y materiales necesarios para el adecuado impulso de oficio de los procedimientos.

2) Adoptar medidas dirigidas a garantizar la eficaz ejecución de las resoluciones de carácter sancionador. Entre otras, y sin ánimo exhaustivo, pueden señalarse las siguientes:

- Disminuir el período temporal empleado en la resolución de los recursos administrativos interpuestos por los interesados.

- Recurrir a los medios de ejecución forzosa, cuando ello sea preciso para restaurar la vía pecuaria al ser y estado previo a la agresión.

En relación con algunos de los expedientes sancionadores contenidos en la información puesta de manifiesto por esa Consejería, verificar la concurrencia del instituto de la caducidad y, en su caso, adoptar una resolución declarando la misma, considerar la reiniciación de las actuaciones dirigidas a la incoación de un nuevo procedimiento sancionador, siempre que la infracción presuntamente cometida no haya prescrito, agilizar la resolución de los recursos interpuestos frente a las resoluciones adoptadas o proceder diligentemente a la ejecución de la resolución previamente adoptada, según corresponda."

La resolución señalada fue aceptada íntegramente por la Consejería de Medio Ambiente la cual puso en mi conocimiento su voluntad de adoptar los distintos instrumentos que ofrece la legislación administrativa para lograr una mayor eficacia en la tramitación de los expedientes sancionadores y en la resolución de los recursos que, en vía administrativa, puedan imponerse.

SEGURIDAD VIAL

Esta actuación de oficio en materia de seguridad vial ha perseguido desde sus inicios una finalidad específica, la de colaborar con las administraciones públicas en la prevención de accidentes, contribuyendo a proteger el derecho a la vida y a la integridad física.

Para ello se cuenta con un instrumento eficaz, la proximidad del ciudadano, quien a veces aporta un punto de vista alejado de los condicionamientos técnicos de la administración, pero que, al final, es el destinatario de las normas y, por ello, quien decide acomodar su comportamiento a ellas o incumplirlas, poniendo en peligro su integridad física y la de los demás usuarios de la vía.

La trasgresión de las normas relativas a la circulación vial tiene su reflejo en distintos ámbitos regulados por otros tantos sectores del ordenamiento jurídico, de modo que los incumplimientos de dichas normas pueden dar lugar a responsabilidad penal, administrativa y civil.

Durante el presente ejercicio se ha centrado la atención en la actitud reeducadora que deben perseguir las normas de tráfico, habida cuenta de que el ejercicio de la potestad sancionadora por los órganos que la tienen atribuida, aunque sea indeclinable, sufre un desgaste en la opinión pública como medida persuasiva para obtener el cumplimiento de las normas.

No han dejado de analizarse, por otra parte, algunas situaciones determinadas en las que la seguridad vial podía mejorarse, a juicio de esta Institución, mediante el refuerzo de la señalización, la mejora del estado de las vías o un mayor control del tráfico por medio de agentes encargados de este servicio.

También en este año debe agradecerse la participación de los organismos que han atendido las solicitudes dirigidas en el marco de esta actuación de oficio, unas veces de forma amplia, en aspectos referidos al ámbito de la comunidad autónoma y otras, aunque no menos importantes, en problemas que se han producido en puntos muy concretos de las vías.

A continuación se recogen algunas actuaciones en las que el Procurador del Común ha intervenido en relación con la seguridad vial.

1. Implicación de los usuarios de bicicletas en accidentes de circulación

A lo largo de ejercicios anteriores se habían destacado aspectos que podían mejorar la seguridad de los ciclistas. En diversas ocasiones el Procurador del Común se había dirigido a los ayuntamientos de esta comunidad autónoma dotados de cuerpo de policía local propio, para llamar su atención sobre algunos comportamientos indebidos que realizaban los usuarios de vehículos de dos ruedas y la impunidad de los mismos (escaso respeto de la señalización semafórica, uso indebido de aceras y zonas peatonales o circular en dirección prohibida...), recomendando un incremento de la vigilancia de estas conductas y la denuncia de dichas infracciones.

Ante la creciente implicación de los usuarios de bicicletas en los accidentes de circulación, con fecha 5 de abril de 2001, se dirigió una comunicación sobre la práctica del ciclismo a los municipios pertenecientes a esta comunidad autónoma con población superior a diez mil habitantes.

En ella se señalaba la necesidad de emprender acciones en infraestructuras, como la implantación de carriles-bici urbanos, velar por su adecuado uso, o también, el asfaltado y acondicionamiento de los arcenes de las vías de las que fueran titulares.

Se recordaba otro factor importante que contribuye a garantizar la seguridad de los ciclistas, la tipología de los vehículos, su homologación y la utilización de los dispositivos con los que necesariamente deben contar (faros de posición delanteros, pilotos de posición traseros, catadióptricos, generadores y lámparas).

Con independencia de las sanciones que se propongan ante la infracción de estas normas, se debe insistir en la conveniencia de desarrollar campañas divulgativas que den a conocer las características técnicas que, legalmente, deben reunir las bicicletas.

La educación vial que se debe impartir en los centros escolares y las campañas de información y sensibilización destinadas a los usuarios de las vías deberían constituir, sin duda, algunas de las medidas más adecuadas para mejorar las actitudes de convivencia entre los usuarios de bicicletas y vehículos de motor.

Debe tenerse en cuenta que el respeto a las normas de circulación resulta de suma importancia, tanto para la seguridad de los ciclistas, como de las demás personas que intervienen en la circulación, incluidos los peatones.

Se consideraba oportuno reiterar estas consideraciones que, en alguna medida, podían contribuir a mejorar las condiciones para la práctica del ciclismo, disminuyendo con ello el riesgo de producción de accidentes de tráfico en los que se vean implicados los usuarios de las bicicletas.

De los veintitrés Ayuntamientos a los que se dirigió este escrito se obtuvo respuesta en los casos de: Benavente, Burgos, Ciudad Rodrigo, Íscar, Miranda de Ebro, Palencia, San Andrés del Rabanedo y Zamora.

En todos estos casos se mostraron favorables a considerar las propuestas formuladas, sobre todo, en lo relacionado con la educación vial, tema en el cual ya se estaban desarrollando actividades por la policía local en colaboración con los centros escolares, además de campañas divulgativas destinadas a todos los ciudadanos.

2. Atropellos en el casco urbano de las ciudades

A comienzos del año 2001 se dio a conocer el aumento en la cifra de atropellos ocurridos en las calles de la ciudad de León durante el año anterior, lo cual propició el inicio de una investigación sobre estos datos.

En ocasiones anteriores se habían llevado a cabo actuaciones en accidentes de esta naturaleza, llamando la atención de las autoridades que ostentan competencias en materia de tráfico sobre la necesidad de adoptar medidas que salvaguarden los derechos de los peatones.

La solicitud de información se dirigía a averiguar las causas que habían motivado el aumento de atropellos, así como las medidas concretas que el Ayuntamiento había previsto con el fin de reducir el número de este tipo de accidentes. En la respuesta recibida del Ayuntamiento de León se hacían constar los siguientes datos:

"Evolución de los atropellos: Año 1997: 98; Año 1998:141; Año 1999: 127; Año 2000: 154.

Acciones llevadas de cabo:

- Campaña de seguridad en los pasos de peatones llevada a cabo entre conductores y peatones. La primera parte de esta campaña fue de carácter preventivo y la segunda, preventivo y sancionador. En la misma se repartieron impresos con consejos.

- Programa de seguridad escolar, con presencia de 36 controladores de seguridad en los pasos de peatones de 35 centros escolares, en coordinación con la Policía Local, que, a través de la Policía de Barrio, presta servicio en 17 centros.

- Programa de seguridad vial entre escolares, en el que han participado cerca de 4.000 alumnos.

- Programa de resalte de paso de peatones, en aquéllas vías de mayor circulación o con mayor número de atropellos, al objeto de reducir la velocidad y aumentar la seguridad de todos.

Otras medidas a poner en práctica en el presenta año 2001:

Durante el presente año se van a llevar a cabo campañas de prevención de accidentes, especialmente de atropellos entre personas de la tercera edad, núcleo de población que es objeto en su mayoría de este tipo de accidentes.

Estas campañas se realizarán en los centros de recreo de las personas mayores y tendrán por finalidad individualizar los peligros y dificultades diarias de los trayectos más habituales de este colectivo."

La disminución del número de atropellos debe pasar por un compromiso entre todos los usuarios las vías, tanto conductores como peatones, de respetar las normas de circulación.

Sin duda la solución requería la adopción de un conjunto de medidas dirigidas a lograr cambios de actitudes y hábitos en los conductores de los vehículos, obligándoles a reducir la velocidad los límites permitidos, pero también en los peatones, logrando que crucen las calles utilizando los pasos señalados con este fin.

No obstante, además de las medidas educativas, resultaba aconsejable y así se indicaba al Ayuntamiento de León, cuidar al máximo de la señalización, garantizar su visibilidad en un campo lo suficientemente amplio para posibilitar su percepción con tiempo suficiente para reaccionar, incluso estudiar la posibilidad de instalar señalización luminosa indicativa de algunos pasos de peatones más conflictivos y verificar, dentro de las posibilidades de actuación de esa Policía Local, la velocidad real a la que circulan los vehículos.

El Ayuntamiento de León informó en esta ocasión:

"Respecto al año 2001 el número de atropellos ha sido de 132, esto es 22 atropellos menos que en el año 2000. La lesividad de estos accidentes corresponde a 103 heridos leves, 43 graves y 2 muertos, habiéndose producido un descenso importante respecto del año 2001, no sólo en heridos leves, que han bajado en 7, sino especialmente en los heridos graves que han descendido en 10 personas y en los muertos, en los que se han producido 3 fallecimientos menos.

Con resultar preocupantes las cifras expuestas, estas son sensiblemente inferiores a las de las ciudades de igual tamaño de la comunidad y reflejan una tendencia positiva como consecuencia de las acciones emprendidas".

La misma cuestión relativa a los atropellos que tienen lugar dentro del casco urbano de las poblaciones, motivó una consulta al Ayuntamiento de Zamora ante las dificultades que producían las reducidas dimensiones de las calles en la zona del casco histórico.

En ejercicios anteriores se había resuelto recomendar a la corporación municipal que estudiara la posibilidad de limitar la velocidad en esta zona por debajo del límite genérico fijado en 50 kilómetros por hora, como también la conveniencia de peatonalizar estas calles; a lo cual se había manifestado la intención de iniciar las obras para peatonalizar dicho casco.

Del informe realizado por el Ayuntamiento de Zamora se desprendía que a lo largo del año 2001 estaba prevista la entrada en funcionamiento del plan de nueva ordenación del tráfico en la ciudad.

3. Educación vial impartida en los centros docentes

La experiencia institucional en materia de seguridad vial llevaba a realizar unas reflexiones sobre la formación de los niños y jóvenes y la programación de la materia relativa a la educación vial en los centros docentes.

Entre los factores con mayor influencia en la producción de accidentes de tráfico, destaca el comportamiento de los usuarios de las vías, comportamiento que, en gran manera, depende de la formación y los conocimientos adquiridos durante el período de aprendizaje.

En el caso de los menores, la educación de los mismos resulta de capital importancia, puesto que sus comportamientos y hábitos determinan una exposición mayor al riesgo de sufrir accidentes; la accidentalidad vial infantil es una de las principales amenazas que afectan a la población escolar.

No puede desconocerse que el sistema educativo tiende a proporcionar a los alumnos una formación que favorezca todos los aspectos de su desarrollo.

La educación en valores se sitúa, en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, entre las finalidades y principios básicos de la educación, definidos en los arts. 1 y 2 de la misma, de acuerdo con los cuales se han

ido delimitando unos temas, denominados transversales, entre los que se encuentra la educación vial.

Los RD 1333/1991, 1344/1991 y 1345/1991, por los que se establece, respectivamente, el currículo de educación infantil, educación primaria y educación secundaria obligatoria, señalan la necesidad de tener en cuenta los temas transversales en la programación de las enseñanzas y en la práctica docente.

En esta línea, la Resolución de 7-9-1994, de la Secretaría de Estado de Educación, fija una serie de orientaciones para el desarrollo de la educación en valores en las actividades educativas de los centros docentes, entre ellos los valores relativos a la educación vial.

No obstante, puede resultar difícil la consecución de todos estos objetivos en la práctica y lo cierto es que, atendiendo a la realidad diaria, continuamente se observan los grandes peligros a los que se exponen los niños: jugando en las calzadas de las vías públicas, cruzando las calles por lugares no señalizados, abandonando atropelladamente los centros docentes, utilizando bicicletas o patines con desconocimiento de las normas de circulación...

Ello conduce a pensar que los conceptos teóricos relativos a la circulación tienen escasa acogida entre el alumnado, pues, en la práctica, no los tiene en cuenta o, al menos, estas conductas evidencian la necesidad de insistir en la creación de hábitos que disminuyan los riesgos para su vida.

Estas consideraciones llevaron a solicitar información de la Consejería de Educación y Cultura para conocer si la educación vial se incluía en los proyectos curriculares de los centros de la comunidad autónoma y si, efectivamente, se impartían actividades educativas en esta materia.

La Consejería de Educación respondía indicando lo siguiente:

"Obviamente, la educación vial, al igual que el resto de los temas transversales, se incluyen en los proyectos educativos de los centros y, por tanto, en los proyectos curriculares de etapa, así como en las programaciones didácticas elaboradas por cada departamento.

No sólo se incluyen de una manera explícita en los currículos, sino que los impregna de una manera implícita, siendo temas recurrentes que se trabajan en el aula continuamente y, a veces, de manera inconsciente.

El área de inspección técnica educativa de las respectivas Direcciones Provinciales de nuestra comunidad autónoma, en el ejercicio de sus competencias de supervisión y evaluación de centros educativos, se encarga de controlar y velar porque los citados documentos de programación educativa reúnan todos los requisitos contemplados por la LOGSE y toda su normativa de desarrollo, a fin de asegurar la mejora del sistema educativo y la calidad de la enseñanza.

Hasta el momento presente, no se tiene conocimiento en esta Coordinación General de Educación de que, desde las áreas de inspección educativa, no se haya aprobado alguna programación didáctica por incumplimiento de este criterio.

A su vez las áreas de programas educativos de las diferentes Direcciones Provinciales de Educación, en cuanto unidades encargadas del apoyo y asesoramiento a los centros educativos en la planificación y desarrollo de actividades educativas, vienen trabajando desde su creación en el diseño de cuantas acciones orientadas a la promoción y coordinación, en el nivel provincial, desarrollen los temas curriculares transversales.

Se comparte preocupación por los riesgos y accidentalidad vial de nuestros niños y jóvenes, a la vez que también se considera necesaria, a través de la formación y desde los centros educativos, la creación de hábitos que disminuyan tales riesgos y prevengan accidentes. Pero abordar esta tarea con garantías de éxito, exige la colaboración e implicación de los diferentes sectores e instituciones sociales, siendo la familia un elemento fundamental en su consecución."

Se detallaban también las diferentes actuaciones educativas que en materia de educación vial se habían venido realizando en el curso 2000-2001 en cada una de las nueve provincias. Asimismo, se relataban algunas líneas de trabajo sobre educación vial, que desde los diferentes centros directivos de la Consejería, tenían prevista su realización para el próximo curso.

4. Seguridad vial infantil

Como se ha recogido en anteriores informes de esta Institución, el problema de la seguridad de los menores cuando viajan como pasajeros sigue siendo uno de los ámbitos que requiere una mayor atención de la administración.

Se ha seguido comprobando como la mayor parte de las víctimas infantiles no utilizan ningún sistema de retención. Así ocurrió en los accidentes de tráfico por los que esta Institución se ha ido interesado, entre los cuales puede citarse el ocurrido en la N-630 en el mes de julio de 2001.

Estas conclusiones hacían que, nuevamente, se pidiera a la Comisión de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial en Castilla y León que tratara el tema en una de sus reuniones, con el fin de aumentar la vigilancia policial sobre estas conductas.

Con motivo de la elaboración del Proyecto de Ley de Reforma del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial el Procurador del Común se dirigió al Defensor del Pueblo para que considerara su posible intervención ante el riesgo que puede suponer que los menores mayores de siete años viajen como pasajeros en vehículos de dos ruedas, aunque ello suceda con el consentimiento de sus progenitores o tutores.

Después de ocho meses de tramitación parlamentaria se aprobó el Proyecto de Reforma, quedando redactado el número de 4 del art. 11 del Texto Articulado de la Ley por el apartado siete del artículo único de la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, del modo siguiente:

"Queda prohibido circular con menores de doce años situados en los asientos delanteros del vehículo salvo que utilicen dispositivos homologados al efecto.

Asimismo queda prohibido circular con menores de doce años como pasajeros de ciclomotores o motocicletas, con o sin sidecar, por cualquier clase de vía. Excepcionalmente se permite esta circulación a partir de los siete años, siempre que los conductores sean los padres o madres, tutores o persona mayor de edad autorizada por ellos, utilicen casco homologado y se cumplan las condiciones específicas de seguridad establecidas reglamentariamente".

Otros aspectos que tienen su reflejo en la seguridad de la población infantil y que ya en años anteriores ha centrado la atención del Procurador del Común es el control de los menores a la entrada y salida de los centros escolares.

La constante preocupación por esta problemática ha llevado de nuevo a solicitar información en algunos casos en que se ha detectado una posible disminución de estas medidas, lo cual se encuentra, a la fecha de cierre de este informe, pendiente de comprobación.

5. Señalización de los túneles en las carreteras

Durante el ejercicio 2001 se inició una investigación sobre la señalización instalada en los tramos de carreteras afectados por la señal de túnel, S-5 y S-6 del art. 159 del Reglamento General de Circulación, aprobado por RD 13/1992, de 17 de enero, sobre todo en lo relativo a las limitaciones de la velocidad de los vehículos.

Se hacía necesario distinguir las carreteras de titularidad estatal, por un lado, y autonómica, por otro.

En cuanto a las primeras, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras y en el art. 29 y disposición final única del Reglamento General de Carreteras, aprobado por RD 1812/1994, de 2 de septiembre, había sido aprobada, en virtud de la OM de Fomento de 28 de diciembre de 1999, la reglamentación específica relativa a señalización vertical, la Norma 8.1-IC, de la Instrucción de Carreteras.

Al carecer la Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Castilla y León, de desarrollo reglamentario se estimaba necesario acudir a las normas de este carácter previstas para las carreteras estatales, dictadas a su vez para completar la normativa prevista en la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, de aplicación supletoria en lo no previsto en la ley autonómica.

La investigación se iniciaba con la solicitud de informe a la Comisión de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial en Castilla y León y a la Secretaría General de la Consejería de Fomento con el fin de conocer los criterios empleados para la señalización vertical de los túneles en las carreteras, tanto estatales como autonómicas, si respondían a los enunciados por la Norma 8.1-IC, de la Instrucción de Carreteras o, en su defecto, cuáles eran los que aplicaban.

En el momento de concluir este informe se había recibido la respuesta de la Comisión de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial en Castilla y León, encontrándonos a la espera de que la Consejería de Fomento remitiera, por su parte, la contestación solicitada.

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

En determinados casos el Procurador del Común actuó de oficio ante posibles anomalías que afectaban a la señalización de determinadas vías con el fin de facilitar a la administración su subsanación.

Así ocurría en algunos pasos de peatones de León, donde, las marcas viales que señalaban la situación no habían sido repuestas después de haberse efectuado la reparación del firme de la calzada.

En otros casos la señalización vertical indicativa de paso de peatones no había sido instalada o la misma no resultaba visible, lo cual se consideraba especialmente grave en las zonas frecuentadas por escolares.

Debe hacerse referencia a un caso en el que no se ha conseguido obtener respuesta alguna de la Administración consultada, el Ayuntamiento de Ponferrada, después de haber comprobado las condiciones en que los peatones atraviesan la vía de acceso al campus universitario.

No existe señalización que posibilite el cruce del vial por los peatones, lo cual hace que encuentren dificultades para atravesar la calzada, con visible riesgo de que ocurra algún atropello, teniendo en cuenta la velocidad a la que circulan los vehículos en ese tramo.

Desde esta Institución se señalaba la conveniencia de señalizar los pasos para peatones necesarios para garantizar la seguridad de éstos en el acceso a la zona de la Universidad.

Después de tres requerimientos al Ayuntamiento de Ponferrada del primer escrito remitido el día 25 de abril de 2001, no se ha recibido respuesta al mismo.

PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO

Las cifras anuales, poco significativas, de las reclamaciones formuladas en relación con esta materia, complica en buena medida las intervenciones dirigidas a supervisar la actividad administrativa en aquellos supuestos no denunciados por parte de los ciudadanos.

Existen situaciones, no obstante, en las que resultando inexcusable superar estas carencias, incitan el desarrollo de actuaciones de oficio ante la inexistencia de la iniciativa de los particulares.

Como así ha ocurrido al hilo de algunas noticias aparecidas en los medios de comunicación social o ante la constatación personal de determinados hechos o situaciones de peligro contra la integridad del patrimonio histórico que han aconsejado la intervención del Procurador del Común. Y es que es fácil observar por nuestros pueblos o ciudades la existencia de numerosos bienes históricos o artísticos que soportan verdaderos estados de degradación conducentes al riesgo inevitable de su destrucción.

Dirigida, pues, la actividad de esta Institución a estimular la función de las administraciones públicas implicadas en el cumplimiento de las obligaciones tendentes a la defensa de la riqueza patrimonial de esta Comunidad Autónoma y, con ello, a eliminar la pasividad administrativa ante su preservación y enriquecimiento, destaca, sobre todo, la importancia de las intervenciones administrativas directas en el ámbito restaurador para satisfacer el interés público que pesa sobre los bienes culturales, frente a una propiedad privada que puede carecer de posibilidades económicas para asumir en su integridad el deber de conservación legalmente establecido.

Tratando, por tanto, de contribuir a la importante labor contra el peligro de menoscabo o destrucción del patrimonio histórico de Castilla y León, las actuaciones desarrolladas durante este ejercicio se han encauzado hacia los bienes identificados a continuación:

1. Muralla de Ávila

La proliferación de las agresiones visuales que sufren algunos monumentos o bienes históricos protegidos, como consecuencia de la colocación de elementos que dificultan su contemplación y disfrute por los ciudadanos o los degradan estéticamente, no puede provocar indiferencia en la actuación de las administraciones implicadas en la protección del patrimonio histórico.

Este problema de la contaminación visual y estética de las zonas monumentales o conjuntos históricos de nuestras ciudades, quedaba reflejado en el caso de la Muralla medieval de la ciudad de Ávila, con motivo de la existencia de varias chimeneas procedentes de las edificaciones adosadas a la misma.

Chimeneas que correspondían a la ventilación y salida de humos de las distintas viviendas y locales del edificio del antiguo Hospital de San Martín, adosado a la Muralla desde su construcción en el siglo XVI. Sus conductos presentaban un aspecto obsoleto y respondían a una instalación funcional y poco cuidadosa de hace más de treinta años.

El Servicio Territorial de Cultura de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila entendía, así, que el impacto estético existente aconsejaba una operación de reforma y adecuación de la instalación al entorno y a las características del propio edificio, que admitía una solución alternativa relativamente sencilla.

Solución que, según se informó a esta Institución por el citado organismo, vendría dada por el proceso de revitalización en el que se encontraba inmerso el citado edificio del antiguo Hospital de San Martín, que sin duda culminaría, de forma natural, en la restauración completa de todos los elementos y en la respuesta a todos los conflictos de integración con el entorno.

2. Convento (Casa Natal de Isabel "La Católica") de Madrigal de las Altas Torres (Ávila)

El citado Convento, también denominado Palacio de Juan II, y declarado Monumento Nacional en fecha 29 de septiembre de 1942, ha sido habitualmente objeto de labores de mantenimiento por parte de la comunidad de religiosas que lo habitan. Si bien la gran envergadura de este conjunto monumental ha requerido la intervención periódica tanto de la Junta de Castilla y León como del Ayuntamiento de la citada localidad.

Conforme a las gestiones desarrolladas por esta Institución con la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural respecto al estado de conservación del citado inmueble, éste fue examinado por técnicos de la Consejería de Educación y Cultura, apreciando que su situación resultaba globalmente aceptable. No obstante lo cual, y como Bien de Interés Cultural, se comunicó por dicho organismo que se realizaría un diagnóstico y una valoración de las actuaciones más urgentes a ejecutar para su inclusión en futuras programaciones, como la adecuación del acceso y el pórtico principal y la restauración del muro perimetral exterior afectado por un antiguo desplome.

3. Iglesia de San Nicolás (Arévalo, Ávila)

La causa que en este caso motivó la intervención del Procurador del Común, radicaba en el lamentable estado de conservación de la Iglesia de San Nicolás, ubicada dentro del Conjunto Histórico de la localidad de Arévalo.

Trasladada a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural la preocupación por la situación de abandono de dicho inmueble y por el derrumbe de una parte importante de su techumbre, que hacía temer por su total destrucción, pudo conocerse que el Ayuntamiento de la localidad citada había remitido al Servicio Territorial de Cultura en Ávila un estudio para la recuperación de la Iglesia promovido por la Parroquia de Santo Domingo de Silos, que daba pie a las primeras actuaciones para la restauración del edificio.

4. La Plaza de la Villa (Arévalo, Ávila)

Está siendo, asimismo, objeto de la intervención de esta Institución la situación actual de la Plaza de la Villa

de Arévalo, incluida dentro del casco histórico de dicha localidad.

Actuación motivada no sólo en el estado de abandono en que se encuentran algunas de las edificaciones ubicadas en la misma, sino también en la existencia de otros inmuebles de nueva construcción que al disponer de una altura superior a los colindantes o claraboyas en los tejados, se apartan de las características arquitectónicas y de los valores propios del Conjunto Histórico, provocando un importante impacto visual en el entorno.

Las gestiones de información iniciadas con la Junta de Castilla y León y el Ayuntamiento de la citada localidad para conocer, en un caso, las actuaciones tuteladoras de la conservación y restauración de los inmuebles degradados y, en otro, la legalidad de las nuevas construcciones, no han concluido a la fecha de cierre de este informe.

5. Palacio de Orellana (Salamanca)

Se dio cuenta en el informe correspondiente al ejercicio pasado del inicio de una actuación de oficio sobre el estado de abandono y deterioro del Palacio de Orellana, situado en Salamanca y declarado Bien de Interés Cultural con la categoría de Monumento por Decreto 56/2000, de 16 de marzo, de la Junta de Castilla y León.

Realizadas al respecto las gestiones de información oportunas con la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural para la necesaria protección de dicho inmueble, pudo conocerse que en el supuesto de que su titular desatendiera su responsabilidad legal derivada del deber de conservación que le compete, dicha Administración estudiaría la adopción de las medidas legales que el ordenamiento jurídico establece para este tipo de infracciones.

6. Monasterio de Santa María de Moreruela (La Granja de Moreruela, Zamora)

El Monasterio de Moreruela, declarado Monumento Histórico-Artístico por Decreto de 3 de junio de 1931 y propiedad de la Junta de Castilla y León, ha sido objeto de diversas inversiones desde esa Administración destinadas a su mantenimiento y puesta en valor. Inversiones que desde el año 1995 han alcanzado una suma superior a los 87 millones de pesetas.

Sin perjuicio del resultado satisfactorio de tales actuaciones, diversas noticias aparecidas en la prensa correspondiente a la provincia de Zamora, hacían referencia al deficiente estado de las ruinas, cuyo deterioro, acrecentado en los últimos años y visible pese a las labores de consolidación de determinadas partes de los restos arqueológicos y la intervención en las cubiertas de la cabecera de la Iglesia, resultaba manifiesto en varios muros y pilares del resto del complejo monástico, como por ejemplo y, sobre todo, en la sala capitular.

Dado, pues, que la complejidad y amplitud de los problemas de este Monumento imponía la necesidad de proseguir ese esfuerzo protector de forma continuada, la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, según informó a esta Institución, mantuvo en el año 2001 y continuaría manteniendo en la futura programación del 2002 las partidas presupuestarias destinadas a su conservación y, en especial, a recuperar las zonas con un mayor deterioro, siendo prioritaria la restauración de la sala capitular.

7. El Canal de Castilla

Fue declarado, así, por Decreto 154/1991, de 13 de junio, de la Junta de Castilla y León, Bien de Interés Cultural con la categoría de Conjunto Histórico, del que forman parte el propio cauce y las obras de fábrica e ingeniería existentes en los tres ramales y en su entorno, y que figuran en el expediente incoado para dicha declaración.

Entre estas obras de fábrica e ingeniería se encuentran dos tipos de construcciones. Por un lado las presas, esclusas, puentes y acueductos y las que se levantaron para hacer frente a las necesidades generadas por el aprovechamiento de los recursos, como fábricas, molinos, almacenes, etc.

Con la finalidad de regular las actuaciones e intervenciones a realizar sobre dicha infraestructura hidráulica y su entorno, así como para satisfacer las exigencias de la legislación de Patrimonio Histórico Español, en cuanto a la necesidad de elaborar un instrumento de planeamiento de protección especial de los Conjuntos Histórico-Artísticos, por Decreto 205/2001, de 2 de agosto, fue aprobado el Plan Regional de Ámbito Territorial del Canal de Castilla. Ámbito que comprende, además de lo establecido en el antes citado Decreto 154/1991 y que coincide con el área de amojonamiento, otras dos áreas denominadas de protección y entorno.

Pues bien, de las construcciones existentes en el Canal de Castilla se tuvo la oportunidad de constatar el estado de algunas de las situadas en el Ramal del Norte. Así, en la localidad palentina de Alar del Rey, que constituye la cabecera del Canal, se ubica en la dársena situada en la margen izquierda una edificación semisubterránea construida a mediados del siglo XVIII, de forma abovedada, y con tres naves pequeñas, que sirvió en su día de cárcel. Además del deficiente estado de conservación de su estructura, la carencia de sus puertas laterales posibilitaba la entrada indiscriminada de personas y la constante acumulación de suciedad y escombros.

Teniendo en cuenta, pues, el deber de conservar que, conforme al art. 68 del señalado Plan Regional del Canal de Castilla, corresponde al organismo tutelar respecto de todas aquellas edificaciones, construcciones y demás elementos protegidos, el Procurador del Común estimó oportuno solicitar información a la Confederación Hidrográfica del Duero sobre si la construcción antes señalada

se encuadraba en alguna de las categorías de protección recogidas en el Capítulo III del referido planeamiento, y las obras que, resultando permitidas de acuerdo con el correspondiente nivel de protección, estuviesen previstas por esa Confederación o en colaboración con otras Administraciones.

Tras lo cual, y perteneciendo dicha edificación al entorno del conjunto del Canal y protegido por las normas particulares de protección en la categoría ambiental como edificación de recuerdo histórico, la citada Confederación, pese a carecer de capacidad económica suficiente para atender el mantenimiento de su patrimonio, dio las órdenes oportunas a la Dirección Técnica de dicho organismo para que, sin perjuicio de otras actuaciones, se procediera a adecentar las edificaciones semisubterráneas y, además, se estudiara la posibilidad de instar un sistema de cierre que impidiera la entrada indiscriminada de personas a aquellas instalaciones.

8. Muralla de León

Como consecuencia del impacto visual en la muralla de León provocado por las obras de reforma y nueva edificación llevadas a cabo en varias inmuebles de la calle Ruiz de Salazar, esta Institución inició una actuación de oficio registrada con la referencia OF/04-71/00.

Iniciada la tarea de investigación y tras varios requerimientos no contestados por parte del Ayuntamiento de León (11.08.2000, 28.12.2000 y 19.02.2001), por esta Procuraduría se remitió una última solicitud de información el 29.05.2001, poniendo de manifiesto que se habían conocido una serie de circunstancias a través de la información que había facilitado la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural que pudieran obligarme a remitir dicha información al Ministerio Fiscal al considerar que se había podido cometer un delito sobre la ordenación del territorio. En contestación a este último requerimiento, ese Consistorio remitió un informe, que tuvo entrada en esta Procuraduría el 22.06.2001, sumamente ilustrativo. En el se hacía constar literalmente, los siguientes extremos:

"Visto el escrito remitido a este Ayuntamiento por el Procurador del Común de Castilla y León, interesando información en relación con las obras ejecutadas en diversos inmuebles situados en la calle Ruiz de Salazar, y vistos los antecedentes obrantes en este Servicio, la Técnico que suscribe informa lo siguiente:

Edificio nº 12 de la calle Ruiz de Salazar

(Exptes. 1090/00 y 1063/01)

Con fecha 24 de mayo de 1999 se solicita licencia de obra menor para la reparación de tejado, fachada e interior del inmueble. Por el Sr. Arquitecto Municipal se emitió informe al respecto indicando que se habían iniciado obras no mencionadas en la solicitud de licencia, que tenían la consideración de obras mayores y que no resultaban autorizables, por cuanto que el edificio se encuentra en situación de fuera de ordenación, por lo que no resulta admisible más que la ejecución de obras de mera conservación.

Por Decreto de la Alcaldía de fecha 18 de mayo de 2000 se ordena la paralización de las obras, así como la incoación de procedimiento sancionador. Mediante Decreto de 15 de junio de 2000, se reitera dicha orden y se acuerda el precinto de la obra y sus instalaciones, así como la suspensión de los suministros de agua y energía eléctrica.

E1 día 20 de abril de 2001, se solicita licencia de obra mayor para modificación de la cubierta del edificio, acompañada de los correspondientes proyectos técnicos.

Edificio nº 14 de la calle Ruiz de Salazar

(Expte. 707/99)

Con fecha 7 de abril de 1999 se solicita licencia de obra menor para la reparación de tejado y fachada. Por el Sr. Arquitecto Municipal se emitió informe al respecto indicando que se habían iniciado obras superiores a las mencionadas en la solicitud de licencia, que tenían la consideración de obras mayores y que no resultaban autorizables, por cuanto que el edificio se encuentra en situación de fuera de ordenación, por lo que no resulta admisible más que la ejecución de obras de mera conservación.

Por Decreto de la Alcaldía de fecha 14 de octubre de 1999 se ordena la paralización de las obras y se requiere al interesado a fin de que formule solicitud de licencia que ampare la totalidad de las obras ejecutadas acompañando proyecto técnico, así como la incoación de procedimiento sancionador.

Edificio nº 16 de la calle Ruiz de Salazar

(Expte. 537/98)

Con fecha 13 de marzo de 1998 se solicita licencia de obra menor para la reparación de cubierta y fachada y rehabilitación interior del inmueble. Mediante acuerdo de la Comisión municipal de Gobierno de fecha 9 de junio de 1998 se otorga la licencia solicitada.

Por el Sr. Arquitecto Municipal se emitió informe al respecto indicando que las obras ejecutadas no se ajustaban a la licencia, así como que no resultaban autorizables, por cuanto que el edificio se encuentra en situación de fuera de ordenación, por lo que no resulta admisible más que la ejecución de obras de mera conservación.

Por Decretos de la Alcaldía de fecha 2 de junio de 1999 y 20 de enero de 2000, se ordena la paralización de las obras y se propone la incoación de procedimiento sancionador.

Edificio nº 22 de la calle Ruiz de Salazar

(Expte. 389/00)

Con fecha 18 de febrero de 2000 se solicita licencia de obra menor para la reparación de cubierta y fachada y sustitución de puerta. Por el Sr. Arquitecto Municipal se emitió informe al respecto indicando que las obras ejecutadas no se ajustaban a las descritas en la solicitud de licencia, así como que no resultaban autorizables, por cuanto que el edificio se encuentra en situación de fuera de ordenación, por lo que no resulta admisible más que la ejecución de obras de mera conservación.

Por Decreto de la Alcaldía de fecha 18 de mayo de 2000, se ordena la paralización de las obras, se requiere al interesado a fin de que formule licencia que ampare la totalidad de las obras ejecutadas y se propone la incoación de procedimiento sancionador.

Las resoluciones municipales adoptadas, han sido notificadas a la Comisión Territorial del Patrimonio Cultural, habida cuenta que las obras en cuestión se encuentran en el entorno de un monumento.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que con fecha 14 de diciembre de 1999, la Comisión Municipal de Gobierno acordó aprobar inicialmente determinadas modificaciones puntuales al Plan Especial de Ordena - ción, Mejora y Protección de la Ciudad Antigua que, entre otras cuestiones, afectan a la volumetría de los edificios situados en la calle Ruiz de Salazar, acordán - dose la suspensión del otorgamiento de licencias en el ámbito afectado por las citadas modificaciones.

En relación con el acuerdo de referencia, se emitie - ron los pertinentes informes por la Comisión Territorial de Urbanismo y por la Comisión Territorial del Patri - monio Cultural, en los que se ponen de manifiesto cier - tas observaciones en relación con la modificación pro - yectada, si bien en el informe emitido por el organismo últimamente mencionado, se considera adecuado el mantenimiento del uso residencial en el frente de la calle Ruiz de Salazar y de las edificaciones existentes en la misma.

A la vista de los informes antes citados, el Pleno municipal en sesión de 28 de abril de 2000, acuerda no aprobar definitivamente las modificaciones, postergán - dose el asunto para un mejor estudio.

El día 8 de mayo de 2001, la Comisión Municipal de Gobierno acuerda aprobar inicialmente el proyecto de modificación del Plan Especial de Ordenación, Mejora y Protección de la Ciudad Antigua que, entre otras cues - tiones, tiene por objeto el mantenimiento de las edifica - ciones adosadas. a la muralla disconformes con el cita - do Plan, situadas en la calle Ruiz de Salazar, con el fin de que se destinen los locales allí situados a comercio artesanal, eliminándose, en consecuencia, el espacio libre público inicialmente previsto.

Este acuerdo determina la suspensión del otorga - miento de licencias en el ámbito afectado por la modifi - cación, circunstancia que ha sido notificada a los solici - tantes de licencias".

Pues bien, a la vista de la documentación remitida, esta Procuraduría, con independencia de las consecuencias que en el ámbito administrativo pudieran sustanciarse en relación con la actuación descrita, consideró que los hechos descritos pudieran ser constitutivos de un delito sobre la ordenación del territorio tipificado en el art. 319.1 del vigente Código Penal:

"Se impondrán las penas de prisión de seis meses a tres años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una construcción no autorizada en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección."

Respecto a la posibilidad de que se hubiera cometido un delito contra el Patrimonio, sorprendentemente, ni el Ayuntamiento ni la Delegación Territorial han realizado ninguna visita de inspección para comprobar si las consabidas obras habían afectado a la muralla.

Por todo ello, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 18 de la Ley 2/1994, 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, con fecha 14 de enero de 2002 remití un escrito al Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de León poniendo de manifiesto los hechos acontecidos así como la motivación jurídica por la que consideraba que se hubiera podido cometer un delito sobre la ordenación del territorio. Y ello con independencia de la posibilidad de que también nos pudiéramos encontrar en presencia de un delito contra el Patrimonio si realizadas las oportunas investigaciones se constatara la existencia de daños en la muralla.

La motivación jurídicos esgrimida tomaba como base la Sentencia de la Audiencia Provincial de la Coruña de 07.03.2000 (ARP 2000\2260):

1. Bien jurídico protegido

Dentro del Capítulo 1 del Título XVI, bajo la rúbrica estricta "*De los Delitos contra la ordenación del Territo - rio"* coexisten un tipo básico (tipificado en el art. 319.2) y uno agravado que es el que es objeto de estudio (art. 319.1):

"Se impondrán las penas de prisión de seis meses a tres años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una construcción no autorizada en suelos destinados a viales, zonas verdes,

bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección."

En el caso que nos ocupaba, las construcciones no autorizadas se han llevado a cabo, por un lado, en el entorno de un Bien de Interés Cultural (la Muralla de León fue declarada Monumento Histórico-Artístico por Decreto de 3 de junio de 1931) y, por otro, en el ámbito de influencia del Plan Especial de Ordenación, Mejora y Protección de la Ciudad Antigua de León. (redactado como consecuencia de la declaración de Conjunto Histórico de la Ciudad Antigua de León por Decreto de 5 de septiembre de 1962).

2. Norma penal en blanco

Directamente relacionado con el punto anterior, se planteaba el problema de que el tipo no viene completamente integrado en el precepto, sino que se utiliza la técnica llamada de la norma penal en blanco.

A este respecto, resultaba sumamente interesante la exposición realizada en la ya citada Sentencia de 07.03.2000:

"Se plantea entonces el problema de que el tipo no viene completamente integrado en el precepto, sino que se utiliza la técnica llamada de la norma penal en blanco, como remisión a otras extrapenales, que ha de examinarse con las mayores garantías. Por un lado por la exigencia de intervención mínima propia del Derecho Penal que implicaría que si los mismos hechos llevan aparejada una sanción administrativa, debería abstenerse de sancionarlos por esta vía. Por otro se ha advertido el peligro de que en algunos casos será la autoridad administrativa, siquiera indirectamente, la que decidirá al carácter delictivo de un comportamiento, en cuanto es precisa la remisión a norma reglamentaria y aun a disposiciones de rango inferior, cuales son los propios instrumentos de planeamiento, sometidos al *ius variandi* de la Administración. En relación a la primera, deberíamos encontrar un plus de antijuridicidad, que es lo que justifica la intervención del Derecho Penal más allá del control de la legalidad propio de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo (STS 6 abril 1998 RJ 1998\4016) o, en palabras de la doctrina (Hassemer/Muñoz Conde), respondiendo al juicio de si un comportamiento concreto que afecta a determinado bien jurídico, etc. ser sancionado penalmente, atendiendo no sólo a criterios de justicia, sino también de oportunidad y utilidad social.

Con relación a esta técnica normativa el Tribunal Constitucional, en sus Sentencias 3/1988, de 21 de enero (RTC 1988\3), 127/1990, de 5 de julio (RTC 1990\127) y otras posteriores avaló su constitucionalidad siempre que se cumplan las exigencias que la propia doctrina constitucional establece y que son: a) reenvío expreso y justificado; b) norma penal que contenga el núcleo esencial de la prohibición; y c) satisfacción de la exigencia de certeza. Y por su parte la sentencia 120/1998, de 15 de junio (RTC 1998\120), después de reafirmar la constitucionalidad de las normas penales parcialmente en blanco, ha señalado, además, que la reserva de Ley que rige para las disposiciones penales no excluye la posibilidad de que éstas contengan remisiones a los reglamentos administrativos (SSTC 127/1990, 111/1993, 62/1994, 102/1994 y 24/1996); y desde otro punto de vista ha respondido también que el órgano judicial puede integrar el tipo penal incluso con una norma autonómica de naturaleza administrativa dictada en el marco de sus respectivas competencias."

Conectando lo dicho hasta ahora con el caso que nos ocupaba, como estamos en presencia de una serie de construcciones realizadas en el entorno de un Bien de Interés Cultural (Muralla de León), examinamos el origen y el alcance de la normativa protectora de dicho terreno:

- La Ley 29/1985 de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español: el origen y finalidad de la protección lo encontramos en su Preámbulo, pudiéndose destacar, entre la serie de consideraciones que recoge, las siguientes:

"El Patrimonio Histórico Español es el principal testigo de la contribución histórica de los españoles a la civilización universal y de su capacidad creativa contemporánea. La protección y el enriquecimiento de los bienes que lo integran constituyen obligaciones fundamentales que vinculan a todos los poderes públicos, según el mandato que a los mismos dirige el art. 46 de la norma constitucional (…).

Esta Ley consagra una nueva definición de Patrimonio Histórico y amplía notablemente su extensión. En ella quedan comprendidos los bienes muebles e inmuebles que lo constituyen, el Patrimonio Arqueológico y el Etnográfico, los Museos, Archivos y Bibliotecas de titularidad estatal, así como el Patrimonio Documental y Bibliográfico. Busca, en suma, asegurar la protección y fomentar la cultura material debida a la acción del hombre en sentido amplio, y concibe aquélla como un conjunto de bienes que en sí mismo han de ser apreciados, sin establecer limitaciones derivadas de su propiedad, uso, antigüedad o valor económico (…).

En el seno del Patrimonio Histórico Español, y al objeto de otorgar una mayor protección y tutela, adquiere un valor singular la categoría de Bienes de Interés Cultural, que se extiende a los muebles e inmuebles de aquel Patrimonio que, de forma más palmaria, requerirán tal protección."

En este sentido, su desarrollo normativo no admitía duda:

- Art. 19: "En los Monumentos declarados Bienes de Interés Cultural no podrá realizarse obra interior o exterior que afecte directamente al inmueble o a cualquiera

de sus partes integrantes o pertenencias sin autorización expresa de los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley. Será preceptiva la misma autorización para colocar en fachadas o en cubiertas cualquier clase de rótulo, señal o símbolo, así como para realizar obras en el entorno afectado por la declaración."

- Art. 20: "1.La declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, como Bienes de Interés Cultural, determinará la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias en esta Ley establecidas (…)".

4. Desde la aprobación definitiva del Plan a que se refiere este artículo, Los Ayuntamientos interesados serán competentes para autorizar directamente las obras que desarrollen el planeamiento aprobado y que afecten únicamente a inmuebles que no sean Monumentos ni Jardines Históricos ni estén comprendidos en su entorno (…)".

- Plan Especial de Ordenación, Mejora y Protección de la Ciudad Antigua de León: este instrumento de planeamiento establece que los edificios situados en la calle Ruiz de Salazar se encuentran en situación de fuera de ordenación; en el lugar donde están ubicados estos edificios, el Plan prevé la creación de una zona verde con la intención, tanto de proteger la Muralla como de "ponerla en valor" con respecto a otras edificaciones del entorno.

- Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León: el art. 64.2 establece: "En los terrenos que sustenten usos declarados fuera de ordenación, no podrá autorizarse ninguna obra, salvo las necesarias para la ejecución del planeamiento urbanístico, y en tanto éstas no se acometan, las reparaciones estrictamente exigibles para la seguridad y la salubridad de los inmuebles. No obstante, podrán autorizarse excepcionalmente obras parciales de consolidación, cuando falten más de ocho años para que expire el plazo fijado para la expropiación o demolición del inmueble, o cuando no se hubiere fijado dicho plazo. Cualesquiera otras obras serán ilegales, y ni ellas ni las autorizaciones podrán producir incremento del valor de la expropiación".

Así las cosas, a juicio de esta Procuraduría, en el caso que nos ocupaba, se entendían cumplidos los requisitos de la remisión normativa en blanco conforme a la doctrina constitucional antes expuesta (reenvío expreso, norma penal contenedora de la prohibición y certeza): se habían ejecutado obras en edificios declarados fuera de ordenación ubicados en el entorno de un Bien de Interés Cultural, sin la debida licencia.

No obstante, se consideró conveniente hacer una llamada de atención, sobre un tema que pudiera incidir notablemente respecto a las conclusiones finales: el Derecho Penal no debería actuar si la obra fuera autorizable –conviene recordar que aunque en el informe remitido por el Ayuntamiento de León se señala que las obras ejecutadas no son legalizables, se señala que el día 08.005.2001 la Comisión Municipal de Gobierno acordó aprobar inicialmente "*el proyecto de modificación del Plan Especial de Ordenación, Mejora y Protección de la Ciudad Antigua que, entre otras cuestiones, tiene por objeto el mantenimiento de las edificaciones adosadas a la muralla disconformes con el citado Plan, situadas en la calle Ruiz de Salazar"*-. Una vez más acudimos a la Sentencia de 07.03.2000:

"En cuanto a la necesidad de licencia, aunque se ha dicho que el Derecho Penal no debería actuar si la obra fuera autorizable, ello sería posible para el tipo básico penado en el párrafo segundo, en que la condición de "no autorizables" constituye un elemento del tipo, que debe ser acreditado en cada caso por la acusación, mientras que en el primero el tipo únicamente exige que la construcción no esté "autorizada", presumiendo, en palabras de Conde Pumpido, que una construcción que no cuenta con autorización en lugares tan sensibles es contraria al planeamiento y materialmente antijurídicas. En cuanto al trámite parlamentario, el tipo sufrió alguna modificación (López Garrido y García Aran), habiéndose obtenido la redacción definitiva de una transacción sobre una enmienda del Grupo catalán que proponía la referencia a los "suelos susceptibles de legalización", para llegar a entender, según los autores, que el primer caso comprende tanto la no solicitud de autorización como su denegación, y el segundo se refería a una situación previa a la solicitud de autorización que impediría su concesión, o la imposibilidad de legalización."

3. Elemento subjetivo

Aunque esta Procuraduría no desconocía la existencia de una controversia tanto en la doctrina como en la jurisprudencia respecto al significado del término "promotor" –no ocurre lo mismo con los términos "constructor" y "técnico director"- como elemento subjetivo de los delitos relativos a la ordenación del territorio {para una parte de la doctrina (Casquero Subias, de la Cuesta, Conde Pumpido) y alguna jurisprudencia (SAP Córdoba, Secc 1ª, 15.12.1998; SAP Cádiz, Secc 4ª, 28.05.1999; SAP Cádiz, Secc. 1ª, 31.05.1999; SAP Málaga, Secc. 1ª, 09.09.1999) "promotor" es sólo aquella persona que se dedica profesionalmente a promover la construcción de edificaciones. Para otra parte de la doctrina (Martínez Arrieta, Vercher Noguera, Barrientos Pacho, Salinero Alonso) y de la jurisprudencia (SSAP Palencia 17.03.1998 y 31.12.1998; SAP Cádiz, Secc. 1ª, 11.09.1998 y SAP La Coruña, 07.03.2000) "promotor" no es sólo aquella persona que se dedica profesionalmente a promover la construcción de edificaciones, sino promotor es la persona que inicia, dirige, organiza y emplea los medios conducentes a hacer posible la construcción.}se señaló que convenía tener en cuenta que la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, había supuesto un importante avance a este res-

pecto, al definir en su art. 9.1 al "promotor" como "cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que, individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo cualquier título."

Como consecuencia de todo lo expuesto, el 22 de enero de 2002 tenía entrada en esta Institución un escrito firmado por el Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de León que literalmente decía:

"En relación con su escrito Ref. 465/02 sobre obras y nueva edificación en inmuebles de la c) Ruiz de Salazar de esta capital le informo que se ha incoado la denuncia reseñada y remitida al Juzgado Decano de León, por si los hechos a que se refiere pudieran ser constitutivos de infracción penal."

PARARRAYOS RADIOACTIVOS

En el año 2001 esta Institución acordó retomar la actuación de oficio iniciada en 1997 en relación con el desmantelamiento y retirada de pararrayos radioactivos aún existentes dentro del ámbito territorial de nuestra Comunidad.

Hemos de recordar que la normativa de aplicación a esta materia se encuentra contenida en el RD 1428/1986, de 13 de junio, sobre prohibición de instalación de los pararrayos radiactivos y legalización o retirada de los ya instalados, cuyas disposiciones transitorias fueron modificadas por el RD 903/1987, de 10 de julio.

Pues bien, la disposición transitoria primera del RD 1428/1986, modificada por el segundo Real Decreto citado, establece que los poseedores de los pararrayos radiactivos ya instalados que carezcan de autorización, procedan a solicitarla, y en caso contrario, la disposición transitoria segunda obliga a comunicar la tenencia de éstos a la Dirección General de la Energía y al Consejo de Seguridad Nuclear, y a poner los cabezales de los citados pararrayos a disposición de una Empresa autorizada por el Gobierno para la gestión de los residuos radiactivos que se encargará de retirar los cabezales.

Sin embargo, esta Institución tuvo conocimiento que a pesar de las gestiones efectuadas en 1997 seguían existiendo, según Enresa (Empresa Nacional de Residuos Radioactivos S.A.) 51 pararrayos radioactivos, de los cuales la mayoría se encuentran en las provincias de León y Burgos.

Ante los nuevos datos obrantes en los archivos de esta Procuraduría se remitieron escritos a todas aquellas localidades en las que, según el listado facilitado por Enresa, seguían existiendo dichos pararrayos, sin que se hubiera procedido al desmantelamiento de los mismos.

Del resultado de las diligencias de averiguación se constató que si bien en algunas localidades ya no existían este tipo de instalaciones en otras, a pesar de la normativa aplicable al efecto, subsistían.

En base a lo expuesto y dado que la competencia sobre esta materia no ha sido transferida a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, siendo responsabilidad del Ministerio de Industria y Energía, se procedió a dar traslado del conjunto de las actuaciones al Defensor del Pueblo, dando por terminada la intervención de esta Institución.

PROBLEMAS DE CONTAMINACIÓN POR ARSÉNICO

Relativa a los proyectos de infraestructura por los que se pretendía dar solución a los problemas de contaminación por arsénico que venían sufriendo algunos pueblos de la provincia de Valladolid y de Segovia en su suministro de agua potable.

Realizada la correspondiente solicitud de información, por el Secretario General de la Consejería de Medio Ambiente se remitió un detallado informe donde se hacía constar entre otras cuestiones:

- El problema de arsénico se detectó por primera vez en el mes de agosto del año 2000 en la localidad vallisoletana de Iscar. Posteriormente, durante los meses de agosto y septiembre, se fue detectando el mismo problema en las localidades vallisoletanas de Cogeces, La Pedraja, Portillo, Aldea de San Miguel, Mojados, Megeces, Llano de Olmedo, Hornillos, Pozal de Gallinas y la Zarza, y en las segovianas de Vallelado, Villaverde de Iscar, Chañe, Remondo, Mota de Cuellar, Fuente de Santa Cruz y Santiuste de San Juan Bautista.

- Durante estos dos meses la Consejería de Medio Ambiente realizó 7 reuniones con la Consejería de Salud y Bienestar Social, con la Confederación Hidrográfica del Duero, con las Diputaciones Provinciales de Segovia y Valladolid y con la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de Aguas del Ministerio de Medio Ambiente, para abordar de forma inmediata las soluciones necesarias.

- La importancia del problema determinó un acuerdo de los grupos políticos representados en las Cortes de Castilla y León de fecha 8 de febrero de 2001, a través del cual las Cortes instaban al ejecutivo regional a "la ejecución por el procedimiento de emergencia de las obras necesarias para el abastecimiento de agua potable de las localidades afectadas por el arsénico."

- El 14 de febrero, se adjudicaron por el procedimiento de emergencia las actuaciones designadas a solucionar el problema del "Abastecimiento mancomunado desde el río Eresma para solucionar el problema del arsénico", por un importe de 2.878 millones de pesetas, a la UTE formada por las empresas FCCSA-COLLOSA y SOGESUR.

VENTA DE ALCOHOL EN GASOLINERAS Y ÁREAS DE SERVICIO Y DESCANSO DE LAS AUTOPISTAS Y AUTOVÍAS

Tanto las estaciones de servicio como las gasolineras son establecimientos a los que se accede utilizando vehículos de motor, por lo que la venta de alcohol en los mismos aumenta el riesgo de accidentes de circulación.

Por otro lado, y tal y como he advertido en reiteradas ocasiones, estos establecimientos se han llegado a convertir en lugares habituales de suministro de bebidas alcohólicas, como consecuencia de la libertad de horarios existente en los mismos.

Se ha constatado, por parte de esta Institución, el reiterado incumplimiento de la prohibición de venta de bebidas alcohólicas de más de 18 grados centesimales en las áreas de servicio y descanso, y en las gasolineras (art. 23.6 b) y c) de la Ley 3/1994, de 29 de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León), así como la reticencia de la Administración a la hora de hacer cumplir la legislación aplicable a este tipo de actividades.

Pues bien, desde esta Institución se viene denunciando, ante la Administración Local y Delegación del Gobierno, los casos puntuales en los que tenemos constancia del incumplimiento de la normativa señalada anteriormente. Tal es el caso de las denuncias formuladas por la venta de alcohol en estaciones de servicio ubicadas en Valladolid o León.

CONDICIONES DE SEGURIDAD DE PRESAS Y EMBALSES

Como se hacía constar ya en el informe correspondiente al año 2000, en su día, estime oportuno iniciar de oficio una investigación (**OF/85/00**) con el objeto de verificar las condiciones de seguridad de las zonas de influencia de caída de las presas y embalses ubicadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Con la finalidad precitada, me dirigí a los cuatro Organismos de Cuenca a quienes corresponde la gestión de las Cuencas Hidrográficas integradas parcialmente en Castilla y León, en petición de información sobre los sistemas de preaviso de desembalses normales y las señales existentes en la zona de influencia de la caída de los embalses cuya gestión les compete.

Los informes solicitados proporcionaron a esta Institución la información que a continuación se resume, sistematizando la misma en función de la situación existente en cada una de las Cuencas Hidrográficas integradas parcialmente en la Región.

En primer lugar, en relación con el estado de la cuestión en la Cuenca Hidrográfica del Ebro, el Organismo de Cuenca competente para su gestión, tras indicar que dentro de aquélla únicamente se halla incluido en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el embalse de Monteagudo, en la provincia de Soria, puso de manifiesto que se estaban llevando a cabo los estudios conducentes a la clasificación de las presas incluidas en la Cuenca del Ebro, en el sentido indicado en la Orden de 12 de marzo de 1996 que, posteriormente, sería objeto de comentario.

Del mismo modo, se indicó también que los titulares de las mismas, en la fecha señalada, se hallaban en la fase de preparación de las Normas de Explotación y Planes de Emergencia a los que se refiere la norma precitada, por lo que para la determinación concreta de los sistemas de preaviso y señales de advertencia de los desembalses normales en la zona de influencia de la caída de los embalses, se remitía el Organismo de Cuenca a la futura aprobación de tales documentos.

Por su parte, la Confederación Hidrográfica del Norte, en informe relativo a la situación de la problemática planteada en aquella Cuenca Hidrográfica, señaló que las Normas de Explotación correspondientes, de las cuales se adjuntó copia, se encontraban pendientes de aprobación por la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas del Ministerio de Medio Ambiente. En todo caso, en las citadas Normas de Explotación se incluía un sistema de alarma acústica que actuaba automáticamente al realizar cualquier maniobra de apertura de compuertas.

Respecto a la situación de las presas y embalses situados en la Cuenca Hidrográfica del Tajo, la Confederación Hidrográfica del Tajo me informó que de las dieciséis presas incluidas dentro del ámbito territorial de la Región (en las provincias de Ávila y Salamanca) únicamente una de ellas, concretamente la presa de Casavieja, había obtenido la clasificación por la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas del Ministerio de Medio Ambiente (Categoría A); cinco (Piedralaves, Santa Cruz de Pinares, Burguillo, Charco del Cura y Navamuño) habiendo sido propuesta su clasificación (en concreto, como categoría A) a la Dirección General precitada se encontraban pendientes de la resolución correspondiente; y, en fin, el resto (diez) se hallaban aún sin la propuesta de Clasificación que debía ser presentada por los titulares de las presas.

Continuaba señalando el Organismo de Cuenca que, una vez clasificadas las presas se procedería a la redacción para cada una de ellas de las correspondientes Normas de Explotación y Planes de Emergencia, en este último caso, cuando ello fuera preceptivo. En concreto, se estaba iniciando la redacción de estos documentos, habiendo sido enviados a la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, las Normas de Explotación de las presas de Burguillo y Charco del Cura.

Por último, la Confederación Hidrográfica del Duero, como Organismo competente para la gestión de la Cuenca Hidrográfica más relevante de la Comunidad, puso de

manifiesto a esta Procuraduría que, en relación con los embalses gestionados directamente por el precitado Organismo, no existían señales acústicas ni visuales que afectaran a los desembalses, las primeras por entender la Confederación Hidrográfica del Duero que son poco eficaces, debido a su pequeño radio de utilización, y las segundas, porque se consideraban innecesarias ya que la parte que se halla inmediatamente aguas debajo de las presas se encuentra vigilada por el personal del Organismo y el resto del cauce se organiza de la forma prevista tanto para situaciones normales de desembalse (es decir, en ausencia de avenidas) como en situaciones de evacuación de caudales importantes.

Finalizó su informe la Confederación Hidrográfica del Duero señalando que las Normas de Explotación de las presas y embalses gestionados directamente por el Organismo de Cuenca se encontraban redactadas y pendientes de la aprobación correspondiente del Ministerio de Medio Ambiente. Nada se dijo en cuanto a la clasificación de las presas y a la aprobación de los correspondientes Planes de Emergencia, cuando ello sea preceptivo.

Pues bien, del contraste jurídico de los elementos fácticos proporcionados por los Organismos de Cuenca precitados, en relación con las condiciones de seguridad de los embalses y presas ubicadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con la normativa aplicable en la materia, se desprendían dos irregularidades incompatibles con una adecuada prevención y limitación social y ambiental de los riesgos potenciales que estas infraestructuras pueden representar.

Incumplimiento de los plazos señalados por el Reglamento Técnico sobre Seguridad de Presas y Embalses para llevar a cabo la clasificación de las presas y la elaboración y aprobación de los Planes de Emergencia, cuando éstos sean preceptivos, y una demora temporal en la elaboración y aprobación de las Normas de Explotación correspondientes.

En efecto, la Orden de 12 de marzo de 1996 del entonces, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, por la que se aprueba el Reglamento Técnico sobre Seguridad de Presas y Embalses, diseña un sistema de seguridad que pivota sobre la previa clasificación de las presas, en función del riesgo potencial que pueda derivarse de su posible rotura o de su funcionamiento incorrecto. A tal efecto, el art. 3.2 del Reglamento Técnico citado dispone que todas las presas deberán clasificarse, de acuerdo con la Directriz de Planificación de Protección civil ante el Riesgo de Inundaciones, aprobada mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Interior con fecha 31 de enero de 1995, en alguna de las tres categorías (A, B y C) que allí se identifican.

Pues bien, de conformidad con lo dispuesto en el punto quinto de la Orden de 12 de marzo de 1996, "para las presas que se encuentren actualmente en servicio, sea cual sea su titularidad dentro del ámbito de competencias del Estado, sus titulares o concesionarios deberán enviar a la Dirección General de Obras Hidráulicas, dentro del plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de esta Orden, la propuesta razonada de clasificación frente al riesgo en los términos previstos por la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones y el Reglamento Técnico adjunto. La Dirección General de Obras Hidráulicas resolverá sobre la clasificación de la presa en el plazo máximo de un año, a contar desde la presentación de la propuesta."

Así mismo, en relación con las presas y embalses cuya construcción se encontrara finalizada a la entrada en vigor del Reglamento Técnico, "el Organismo de cuenca en cuyo ámbito territorial se encuentre localizada la presa deberá enviar, en el plazo máximo de un año, a la Dirección General de Obras Hidráulicas su propuesta razonada de clasificación de la presa frente al riesgo. La Dirección General de Obras Hidráulicas resolverá sobre dicha clasificación en el plazo máximo de un año, a contar desde la formulación de la propuesta."

Considerando que la norma jurídica que venimos comentando entró en vigor el 31 de marzo de 1996, se podía afirmar que existía un amplio incumplimiento del plazo precitado, atribuible a los titulares y concesionarios de los embalses y presas, a los Organismos de cuenca y a la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas del Ministerio de Medio Ambiente, según los supuestos. Lo anterior quedaba patente considerando que, al menos, todas las presas y embalses incluidos en la Cuenca Hidrográfica del Ebro y 15 de las dieciséis presas incluidas en la Cuenca Hidrográfica del Tajo no habían obtenido aún la preceptiva clasificación de la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas.

Del mismo modo, el incumplimiento generalizado de la clasificación de las presas y embalses en los plazos precitados generaba la inobservancia de la previsión contenida en el art. 7.1. del Reglamento Técnico, de conformidad con la cual "todas las presas que hayan sido clasificadas, de acuerdo con su riesgo potencial, en las categorías A o B deberán disponer de su correspondiente Plan de Emergencia ante el riesgo de avería grave o rotura". Pues bien, los citados Planes de Emergencia se encontraban generalizadamente pendientes de aprobación y, en algunos casos, incluso de elaboración, circunstancia ésta que venía motivada en muchos supuestos por la previa inexistencia de la clasificación de la presa o embalse.

Así mismo, entre las obligaciones del titular de la presa, el apartado séptimo del art. 5 del Reglamento Técnico incluye la de elaborar unas Normas de Explotación de la presa y el embalse con el contenido mínimo previsto en el Reglamento. Dentro de este contenido mínimo, y a los efectos que aquí interesan, se han de integrar preceptivamente los sistemas de preaviso en desembalses normales (art. 30.4 del Reglamento Técnico).

Tal y como se desprendía de la información recabada, en un número elevado de las presas y embalses ubicadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, aún no habían sido objeto de aprobación las precitadas Normas de Explotación, hallándose en fase de elaboración en las presas y embalses integradas en las Cuencas Hidrográficas del Ebro y del Tajo, y pendientes de aprobación en las correspondientes a la Cuenca Hidrográfica del Norte.

Ausencia de armonización en los criterios seguidos en cada una de las Cuencas Hidrográficas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para adoptar medidas con la finalidad de garantizar las condiciones de seguridad en las zonas de influencia de caída de los embalses, ante las variaciones de caudal que se generen como consecuencia de operaciones de desembalse de éstos.

Así se desprendía, por ejemplo, de la contradicción manifestada entre la inclusión de señales de carácter acústico que actúan automáticamente al realizar cualquier maniobra de compuertas en todas las presas o embalses incluidos en la Cuenca Hidrográfica del Ebro y la afirmación que había sido vertida en el informe remitido a esta Procuraduría por la Confederación Hidrográfica del Duero, según la cual las señales acústicas de preaviso de modificaciones de caudal operadas por desembalses son poco eficaces, debido a su pequeño radio de utilización.

A la confusión descrita contribuía, sin duda, que muchas de las presas o embalses ubicados en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma no contaran aún con unas Normas de Explotación definitivamente aprobadas, documento éste en el que, como se ha afirmado unas líneas más arriba, deben recogerse los sistemas de preaviso de desembalses normales.

Los sistemas de preaviso de desembalses normales no son una cuestión baladí, puesto que de su eficacia puede depender la seguridad de las personas que se encuentren desarrollando algún tipo de actividad en la zona de influencia de caída del desembalse. En especial, debe tenerse en cuenta el desarrollo en estas zonas de una actividad recreativa autorizada como es la pesca fluvial, que cada vez genera mayor número de aficionados que practican esta actividad lúdica en los ríos de la Región.

Puestas de manifiesto las circunstancias fácticas reveladoras de las condiciones de seguridad de las zonas de influencia de caída de las presas y embalses de la región y la consideración jurídica que tales condiciones merecían, a juicio de esta Procuraduría, a la luz de la normativa vigente en la materia, estimé oportuno adoptar dentro del ámbito competencial de esta Procuraduría dos medidas.

La primera de ellas consistió en poner de manifiesto el incumplimiento y demora temporal en la ejecución de las previsiones contempladas en el Reglamento Técnico en cuanto a la clasificación de las presas y embalses en función del riesgo potencial que puedan causar y la aprobación de los Planes de Emergencia y de las Normas de Explotación correspondientes, a la Institución del Defensor del Pueblo.

La competencia de la Administración General del Estado para adoptar las medidas dirigidas a la verificación detallada y corrección de las irregularidades descritas y las necesarias relaciones de coordinación que deben ser mantenidas entre esta Procuraduría y aquel Comisionado Parlamentario de ámbito estatal, motivaron tal decisión.

No obstante lo anterior, tales irregularidades fueron puestas de manifiesto también a la Consejería de Medio Ambiente con el objeto de que las mismas fueran conocidas por aquélla y a las propias confederaciones hidrográficas afectadas.

En contestación a la comunicación citada, el Defensor del Pueblo, al tiempo que agradecía la información proporcionada por esta Institución, me participó del inicio de una actuación de ámbito estatal análoga a la llevada a cabo por esta Procuraduría, de cuyo desarrollo me ha venido informando desde entonces.

Por su parte, en relación con la inexistencia de criterios comunes a todas las Cuencas Hidrográficas para el establecimiento de medidas que garanticen debidamente la seguridad de las personas que vengan desarrollando actividades, en especial la pesca, en las zonas de influencia de caída de las presas y embalses de la Región, estimé oportuno formular una Resolución a la Consejería de Medio Ambiente por considerar a la Administración Autonómica competente para la adopción de medidas, tanto de carácter normativo como ejecutivo, dirigidas a paliar la irregularidad identificada.

En efecto, el régimen constitucional y estatutario de distribución de competencias permitía, el desarrollo por la Comunidad Autónoma de Castilla y León de diferentes acciones en orden a establecer un marco común mínimo aplicable a las medidas de seguridad de las zonas de influencia de caída de los embalses de la región.

El establecimiento de sistemas de preaviso de desembalses normales que garanticen efectivamente la seguridad de las personas que se hallen en la zona de influencia de caída de los embalses afecta especialmente, aunque no de forma exclusiva, al desarrollo de la pesca fluvial, como actividad que, si bien ha perdido su relevancia como fuente de recursos alimentarios, adquiere progresivamente mayor importancia como actividad de carácter lúdico que fomenta el contacto del hombre con la naturaleza.

Pues bien, la Comunidad Autónoma de Castilla y León había asumido, en desarrollo del número 11º del art. 148.1 de la Constitución Española, competencia exclusiva sobre la materia de pesca fluvial y lacustre y sobre la protección de los ecosistemas donde se desarrolle esa actividad, tal y como se constata en el número 9

del art. 32 de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. El desarrollo de este título competencial había tenido su plasmación legal en la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca de Castilla y León.

Cumpliendo una de las funciones atribuidas por la Carta Magna al Tribunal Constitucional, éste se había encargado de determinar la amplitud del título competencial referido en diversas Sentencias, de cuyo contenido se desprendía que no resultaba contrario al orden constitucional de distribución de competencias incluir, dentro del título competencial autonómico, no sólo la protección de los recursos pesqueros sino también la de la seguridad de las personas que desarrollan la actividad (entre otras, Sentencias del Tribunal Constitucional 15/1998 y 110/1998).

Nada obstaculizaba, por tanto a que desde un punto de vista normativo, fuera abordada una reforma de la Ley de Protección de Ecosistemas Acuáticos y Regulación de la Pesca consistente en establecer la obligatoriedad de instalar procedimientos de señalización, acústicos y/o visuales que adviertan suficientemente sobre la apertura de compuertas o modificación artificial de caudales. Así lo habían hecho ya con anterioridad amparándose en el título competencial asumido en materia de pesca, la Comunidad Autónoma de Galicia en su Ley 7/1992, de 24 de julio, Reguladora de la Pesca Fluvial en la precitada Región (último párrafo del art. 22) y la Comunidad Autónoma de Aragón en la Ley 2/1999, de 24 de febrero, por la que se aprueban las normas reguladoras de la Pesca Fluvial en la Región de Aragón (art. 48.1).

Como se ha dicho, la medida normativa indicada podría llevarse a cabo a través de una modificación de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León, ejerciendo para ello la iniciativa legislativa que la Junta de Castilla y León tiene reconocida en el Estatuto de Autonomía y en el Reglamento de las Cortes Regionales o, en su caso, mediante el desarrollo reglamentario de la norma legal precitada, desarrollo que, dicho sea de paso, aún no ha sido llevado a cabo a pesar del plazo de un año concedido al efecto a la Junta de Castilla y León en la Disposición Adicional Segunda de la Ley.

Sin embargo, la aprobación de una norma no garantiza por sí misma la efectividad de su contenido sino que, desde un punto de vista administrativo, aquélla exige que los Poderes Públicos competentes adopten las medidas necesarias para garantizar su operatividad y alcanzar, de esta forma, la finalidad perseguida con la innovación del Ordenamiento Jurídico llevada a cabo.

Lo anterior, trasladado al ámbito objeto de investigación implicaba que, considerando la estrecha conexión existente entre las condiciones de seguridad de las zonas de influencia de caída de las presas y embalses y los aprovechamientos hidráulicos en cuencas intercomunitarias, debía procederse a la creación de un marco de colaboración entre las Administraciones competentes, en este caso la de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Estatal, a través de las diferentes Confederaciones Hidrográficas adscritas al Ministerio de Medio Ambiente, para garantizar el objetivo común de la seguridad personal en las localizaciones afectadas por las irregularidades que habían sido identificadas en la actuación de oficio.

Incluso la propia Ley de Aguas considera la mutua colaboración entre las Comunidades Autónomas y los Organismos de Cuenca como elemento básico para garantizar un correcto ejercicio de sus respectivas competencias en relación con el Dominio Público Hidraúlico y prevé mecanismos para llevarla a cabo (art. 23 de la Ley de Aguas, modificado por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, cuyo contenido se reitera en el actualmente vigente art. 25 de RDLeg 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas).

Por tanto, el cumplimiento del objetivo que había motivado la iniciación de esta actuación de oficio precisaba la materialización de la previsión normativa sugerida en torno a la instalación de señales de preaviso en las zonas de influencia de caída de los embalses y presas, acudiendo para ello a los diversos sistemas formales de colaboración diseñados por el Ordenamiento Jurídico, con especial mención a los Convenios de Colaboración como instrumento idóneo para garantizar una adecuada cooperación en el ámbito que nos ocupa entre el Ministerio de Medio Ambiente y/o los Organismos de Cuenca, de un lado, y la Consejería de Medio Ambiente, de otro.

En definitiva, las medidas de tipo normativo y las de carácter administrativo comentadas debían operar de una forma complementaria e interdependiente, resultando necesaria la adopción de ambas para lograr el objetivo común de garantizar la existencia de condiciones de seguridad suficientes en las zonas de influencia de caída de los embalses y presas existentes en la Región.

Considerando los argumentos jurídicos expuestos procedía a formular una Resolución a la Consejería de Medio Ambiente en los siguientes términos:

"Garantizar adecuadamente la preservación de la seguridad personal en las zonas de influencia de caída de los embalses y presas de la Región frente a las modi - ficaciones de caudales operadas como consecuencia de operaciones de desembalse, adoptando para ello, entre otras medidas que se estimen convenientes, las siguien - tes:

1.- Ejercicio de las facultades atribuidas por el Esta - tuto de Autonomía y por la Ley de Gobierno de Castilla y León en orden a llevar a cabo una modificación del régimen jurídico aplicable en la Comunidad Autónoma en materia de pesca fluvial, con el objeto de introducir una previsión normativa cuyo contenido implique la pre -

ceptiva instalación de procedimientos de señalización acústica y/o visual que adviertan suficientemente en los supuestos de apertura de compuertas que generen incre - mento artificial de los caudales.

2.- Desarrollo de los instrumentos de colaboración que se estimen oportunos entre la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León y los Organis - mos de Cuenca a quienes corresponde la gestión de las Cuencas Hidrográficas incluidas parcialmente en el ámbito territorial de la Región, con especial mención a la posible firma de un Convenio de Colaboración, con la finalidad de lograr el establecimiento de condiciones de seguridad suficientes en la zona de influencia de caída de las presas y embalses de la Región."

Como contestación a la Resolución indicada, que también fue puesta en conocimiento de los Organismos de Cuenca investigados, la Consejería de Medio Ambiente, en aceptación parcial del contenido de aquélla, puso en mi conocimiento, de un lado que, en su caso, se tendrían en cuenta las consideraciones realizadas en torno a una posible modificación normativa en una futura reforma de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León y, de otro, el inicio de un estudio sobre las condiciones de seguridad en la zona de influencia de caída de las presas y embalses de la Región, como primer paso para el establecimiento de instrumentos de colaboración en este ámbito con las distintas Cuencas Hidrográficas en las que se integran todas las aguas que discurren por la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Comunicado el resultado de la investigación de oficio desarrollada a las confederaciones hidrográficas afectadas por la misma y a la Institución del Defensor del Pueblo procedí al archivo de aquélla.

SANIDAD ANIMAL

La presencia de enfermedades como la brucelosis o la encefalopatía espongiforme bovina en la cabaña ganadera de Castilla y León ha motivado que en el año 2001 esta Procuraduría haya continuando desarrollando de oficio actuaciones integradas en sendas investigaciones, a cuya iniciación ya me referí en el informe correspondiente al año 2000, cuyo objeto no era otro que la fiscalización de la actividad desplegada por la Administración Autonómica en orden a garantizar la prevención, vigilancia y erradicación de aquellas enfermedades animales.

Así, en primer lugar, en su día estimé conveniente iniciar una investigación de oficio (**OF/109/00**) tendente a verificar la incidencia en la zona de la montaña oriental de León (Mancomunidad de Riaño) de la enfermedad denominada brucelosis, así como las medidas adoptadas por la Administración Autonómica para su control y erradicación.

A tal efecto, me dirigí a las Consejerías de Agricultura y Ganadería y de Sanidad y Bienestar Social con la finalidad de obtener de aquéllas, dentro de sus competencias respectivas, información acerca de la incidencia de la enfermedad en la cabaña ganadera bovina de la zona, de los casos humanos que hubieran sido detectados, y, en fin, del contenido de las acciones sanitarias desarrolladas por cada una de las Consejerías indicadas en orden a erradicar la enfermedad en la zona geográfica antes indicada.

Como contestación a mi solicitud de información, ambos centros administrativos me pusieron de manifiesto, además de los datos correspondientes a la evolución de la incidencia de la brucelosis en la zona en los años 1998, 1999 y 2000, el contenido de la totalidad de las medidas, de carácter general y especial, adoptadas desde el año 1998 con la finalidad de solucionar la problemática creada por la presencia de la enfermedad en la montaña oriental de León, zona geográfica especialmente afectada por aquélla.

Pues bien, a la vista de la información proporcionada y con la finalidad de determinar el grado de eficacia de las medidas manifestadas en aquellos informes, así como de cualesquiera otras que hubiesen sido adoptadas con posterioridad, estimé oportuno iniciar una segunda investigación continuadora de la anterior (**OF/05/02**) cuyo objeto no es otro que determinar la evolución posterior de la incidencia de la enfermedad denominada brucelosis en la cabaña ganadera de la montaña oriental de León, y en concreto en los municipios de Acebedo, Boca de Huérgano, Boñar, Burón, Maraña, Oseja de Sajambre, Posada de Valdeón, Prioro, Puebla de Lillo, y Riaño.

Para ello, volví a dirigirme a la Consejería de Agricultura y Ganadería para que pusiera en mi conocimiento las medidas adicionales a las expuestas en anteriores informes que, en su caso, hubieran sido adoptadas en orden a lograr el objetivo de controlar y disminuir la incidencia de la enfermedad citada en la cabaña ganadera de la zona geográfica de referencia, los datos de los que dispusiera sobre la incidencia de la enfermedad señalada en la cabaña ganadera de los municipios citados en el año 2001 y, en fin, un estudio comparativo de la evolución de la incidencia de la enfermedad en la zona geográfica de referencia durante los años 2000 y 2001.

Así mismo, también me dirigí a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social en solicitud de los datos correspondientes a la evolución de los casos de contagio humano de la enfermedad en la zona geográfica reiterada.

En la fecha de elaboración del presente informe, habiendo sido recibida la información solicitada a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, me encontraba a la espera de la recepción del informe a elaborar por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Por su parte, esta Institución no podía haber permanecido al margen de la alarma social suscitada como consecuencia de la detección de los primeros casos de encefalopatía espongiforme bovina en la Comunidad Autónoma.

En efecto, la problemática denominada de las "vacas locas", suscitó la iniciación de una investigación de oficio (**OF/08/01**) cuyo objeto era verificar las medidas adoptadas o proyectadas por la Administración Autonómica en relación con la problemática citada.

Con la citada finalidad, me dirigí a la Comisión de Coordinación y Seguimiento de las encefalopatías espongiformes transmisibles en solicitud de información sobre el número de sacrificios obligatorios de animales que habían sido llevados a cabo por sospecha o confirmación de la enfermedad, las medidas que habían sido adoptadas en orden a garantizar la adecuada aplicación en la Comunidad Autónoma del Programa Integral coordinado de vigilancia y control de las encefalopatías espongiformes transmisibles de los animales, las actuaciones que hubieran sido previstas con la finalidad de apoyar al sector de la carne de vacuno, las medidas dirigidas a garantizar la destrucción de los materiales especificados de riesgo (MER), y, en fin, las actividades adicionales que hubieran sido previstas, en su caso, de control e inspección del etiquetado obligatorio en el sector de la carne de vacuno.

Como contestación a la solicitud de toda la información indicada, el Presidente de la Comisión de Coordinación y Seguimiento de las encefalopatías espongiformes transmisibles me remitió el amplio informe elaborado por el Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre *"Incidencia de la Encefalopatía Espongiforme Bovina en Castilla y León"* que había sido aprobado por el Pleno ordinario de aquella Institución celebrado con fecha 27 de septiembre de 2001. El informe señalado, que, en realidad, era el resultado de anexionar una pluralidad de informes, contenía toda la información que esta Institución había requerido sobre la cuestión planteada y finalizaba con siete recomendaciones formuladas por el Consejo Económico y Social a la administración autonómica que esta Procuraduría compartía totalmente.

En concreto, el incremento de líneas de investigación relacionadas con las encefalopatías espongiformes bovinas, el establecimiento de más ayudas públicas dirigidas a amortiguar el impacto de la crisis en el sector ganadero, y, en fin, la adopción de adecuadas medidas de control (especial importancia tiene en este punto el etiquetado de la carne dirigida al consumo humano) que garanticen la denominada "trazabilidad" del producto dirigido a la cadena alimentaria, es decir, su seguimiento "desde la granja hasta casa", se erigían, dentro de las medidas recomendadas por el Consejo Económico y Social de Castilla y León, como especialmente relevantes.

Por tanto, a la vista del informe y de las Recomendaciones emitidas por el Consejo Económico y Social de Castilla y León, nada quedaba por añadir a esta Procuraduría, razón por la cual, procedí al archivo de la actuación de oficio, no sin antes agradecer a la Administración Autonómica la colaboración prestada.

RECEPCIÓN DE SEÑAL DE TELEVISIÓN

A la vista de las quejas presentadas en los últimos años ante esta Procuraduría en las cuales los ciudadanos planteaban la ausencia de recepción de canales de televisión pública y/o privada o las defectuosas condiciones de aquélla, estimé oportuno iniciar una investigación de oficio (**OF/79/01**) sobre las condiciones de recepción de los canales de televisiones públicas y privadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y, en especial, en el medio rural.

A tal efecto, consideré preciso llevar a cabo las actuaciones precisas para identificar las zonas donde se generaban las mayores dificultades de cobertura y las medidas adoptadas al respecto por las Administraciones Públicas implicadas.

Con esa finalidad, me dirigí en solicitud de información a la Consejería de Fomento, a las nueve Diputaciones Provinciales de la Comunidad Autónoma y a Retevisión I, S.A., como entidad prestataria del servicio soporte portador de los servicios de difusión de los diferentes canales de televisión. En concreto, las peticiones de información formuladas versaron sobre la identificación de aquellos municipios de la Comunidad Autónoma que sufren problemas generales de recepción de canales de televisión, los Convenios de Extensión de Cobertura de Televisión Pública y Privada firmados, en su caso, para cada una de las provincias de la Región y el contenido de los mismos, y, en fin, las medidas que hubieran sido adoptadas o, en su caso, que se encontrara previsto adoptar con la finalidad de mejorar la cobertura de televisión en las zonas rurales de la Comunidad Autónoma.

Recientemente se ha completado la recepción de toda la información recabada en el curso de la investigación llevada a cabo, razón por la cual en la fecha de elaboración del presente informe no se había adoptado aún por esta Procuraduría una decisión en cuanto al fondo de la cuestión objeto de la investigación de oficio.

ACCESO A INTERNET EN EL MEDIO RURAL

Con el objeto de verificar el grado de accesibilidad de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y en especial de aquéllos que habitan en el medio rural, a los servicios esenciales relacionados con la sociedad de la información, así como la efectividad de las ayudas económicas convocadas por la Consejería de Fomento mediante Orden de 8 de Junio de 2000, esta Institución inició, en su día, dentro del ámbito de sus facultades la investigación de oficio **OF/118/00**.

La citada actuación de oficio, dio lugar, previa obtención de la información relativa a la problemática indicada, a la formulación de una resolución a la Consejería de

Fomento, que paso a exponer a continuación. En la misma, procedí a identificar de forma precisa la problemática planteada para, con posterioridad, abordar la crítica jurídica de las medidas adoptadas por la administración autonómica, a la vista de los datos proporcionados por ésta; finalizando con la enunciación de las líneas de actuación que, a juicio de esta Institución, debía seguir la Consejería de Fomento en un futuro en relación con la cuestión que había motivado el inicio de la investigación.

La utilización de las nuevas tecnologías se ha erigido en los últimos años en un factor fundamental de desarrollo económico y social de las sociedades. Así, desde un punto de vista económico la aplicación de las tecnologías digitales se ha convertido en un elemento fundamental de crecimiento y de generación de empleo, siendo cada vez más evidente la aparición de una "nueva economía" que se aparta en alguno de sus planteamientos de la economía industrial tradicional.

Tan relevante como la anterior, es la perspectiva social de la aplicación de las tecnologías integrantes de la denominada sociedad de la información. En este sentido, el acceso a la información y la forma del mismo genera, en la actualidad, y cada vez en mayor medida, grandes diferencias entre los distintos actores sociales, por lo que garantizar aquél en condiciones de calidad óptimas se erige en un requisito necesario para asegurar el desarrollo de la sociedad de un país o de una región en sintonía con los países o regiones de su entorno.

Dentro de estas nuevas tecnologías, cuya relevancia actual es innegable, destaca por la extensión de su utilización y por su demanda el servicio de Internet. Internet es, actualmente, el servicio más demandado por los usuarios avanzados y con mayor consumo, constituyéndose ya como un servicio esencial para muchos ciudadanos que lo emplean cotidianamente en su trabajo, ocio y relaciones sociales. En consecuencia, crear las infraestructuras tecnológicas necesarias para extender la posibilidad de utilizar el servicio en todo el territorio de una región o de un país, debe convertirse en un objetivo prioritario para lograr que el desarrollo económico y social de esa región o país no se vea obstaculizado por un elemento ralentizador de gran magnitud.

Al igual que ocurre con el resto de infraestructuras, las propias del ámbito sectorial de las telecomunicaciones encuentran mayores dificultades para su implantación en el ámbito rural, y en concreto, en aquellos municipios cuyo núcleo poblacional es reducido, entre otras razones, por el alto coste de aquélla. La consecuencia práctica es la inexistencia de tales infraestructuras en un elevado número de municipios que, por su escasa demanda, no logran hacer rentable para los operadores la extensión de la tecnología necesaria para garantizar el acceso a diversos servicios de telecomunicaciones.

Esta circunstancia obtiene gran relevancia en una Comunidad Autónoma como Castilla y León en la que la dispersión es la característica fundamental de la estructura de sus asentamientos poblacionales. La estructura poblacional comentada, unida a la dificultad de extensión de las infraestructuras de telecomunicaciones al ámbito rural, determina la existencia de un elevado número de municipios de la Región cuyos habitantes se encuentran ante la imposibilidad de acceder al servicio de Internet por la inexistencia del soporte tecnológico necesario para ello, con el factor de diferenciación entre núcleos de población que dicha imposibilidad genera.

De la anterior circunstancia había tenido suficiente conocimiento por el creciente número de ciudadanos que se habían dirigido a esta Institución impetrando su amparo ante la situación señalada. No en vano, y según los datos del operador Telefónica, de los 270.000 teléfonos rurales de acceso celular, en adelante TRAC (tecnología que no permite el acceso al servicio de Internet), 30.800, aproximadamente, corresponden a la Comunidad Autónoma de Castilla y León (la segunda del país en número de usuarios de la citada tecnología, únicamente por detrás de la Comunidad Autónoma de Galicia que cuenta con 81.200 usuarios).

De los datos señalados se desprendía la delimitación de una problemática evidente que afectaba a la Región. Ésta no era otra que la existencia de un número elevado de ciudadanos que, por residir en municipios que cuentan con una población reducida, se hallan ante la imposibilidad de acceder a una serie de servicios cuya utilización constituye un factor relevante de desarrollo económico y social.

En este sentido, preguntada la Consejería de Fomento sobre la cuantificación exacta de municipios de la Comunidad Autónoma cuyos habitantes no tenían la posibilidad de acceder a internet, aquélla puso de manifiesto a esta Institución que, siendo el Estado, a través del Ministerio de Ciencia y Tecnología, la instancia territorial competente para emitir los títulos habilitantes a los operadores para prestar los servicios integrados dentro del ámbito de aplicación de la Ley General de Telecomunicaciones, era aquél quién poseía "un conocimiento más exacto de los servicios prestados por cada operador".

Por tanto, la citada remisión evidenciaba, en principio, una ausencia de información sobre el número de ciudadanos de la Región que no tenía la posibilidad de acceder al servicio de Internet.

Más allá del expuesto factor de diferenciación que la imposibilidad de acceder a Internet genera, cabía preguntarse si en la actual configuración del Ordenamiento Jurídico regulador del sector material de las telecomunicaciones era posible hablar de un derecho del ciudadano a acceder al servicio de Internet y, por tanto, de una correlativa obligación jurídica de prestarlo. En este sentido, la actual redacción del art. 36 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones no incluye dentro del denominado servicio universal de telecomunicaciones, integrado por el conjunto de servicios de telecomunicaciones que deben ser accesibles a todos los usuarios

con una calidad determinada y un precio asequible con independencia de la localización geográfica de aquéllos, el acceso a Internet.

Ahora bien, era preciso poner de manifiesto la creciente tendencia a incluir el servicio de Internet dentro de ese núcleo mínimo de servicios de telecomunicaciones a los que deben tener la posibilidad de acceder todos los ciudadanos, tanto en el ámbito comunitario como en el nacional.

Las Instituciones Comunitarias se encuentran inmersas en un procedimiento de reforma del Ordenamiento Comunitario que persigue aquella finalidad. Concretamente, con fecha 2 de julio de 2001, la Comisión había enviado al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta de Directiva relativa al servicio universal y a los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicación electrónicas. A los efectos que aquí interesan, el art. 4, integrado en el Capítulo II de la Directiva propuesta, hace referencia a las obligaciones de servicio universal incluyendo dentro de las mismas el acceso a Internet.

Del mismo modo, también en el ámbito nacional existe un reflejo palmario de esta tendencia, de lo cual es prueba la aprobación por el Congreso de los Diputados con fecha 16 de mayo de 2001 (Boletín del Congreso de los Diputados nº 82) de una Proposición no de Ley nº 161/000273 mediante la cual se había procedido a instar al Gobierno de la Nación a adoptar en el plazo de seis meses las medidas necesarias para declarar servicio público universal determinadas prestaciones de telefonía fija, móvil e Internet.

En definitiva, si bien no es posible hablar de un derecho exigible por todos los ciudadanos a acceder al servicio de internet, la relevancia de este servicio en las sociedades actuales ha dado lugar a que el reconocimiento del precitado derecho por el Ordenamiento Jurídico no se encuentre muy lejano, habida cuenta de las modificaciones normativas que, con gran seguridad, se van a abordar en un futuro en materia de telecomunicaciones.

Considerando la problemática que sufre la Comunidad Autónoma en este ámbito, y que ha sido delimitada con anterioridad, y la configuración jurídica del acceso a Internet, cabía plantearse cual debe ser el papel que debe desempeñar, desde un punto de vista competencial, esa Administración Regional en este ámbito.

Sin perjuicio del monopolio competencial del Estado en materia de telecomunicaciones, es innegable, en el marco de la estructura territorial del País, el reconocimiento de una competencia a las Comunidades Autónomas de fomento de su propio desarrollo económico, siempre con respeto a los objetivos marcados por la política económica nacional, lo cual implica el reconocimiento a los entes autónomos del ejercicio de facultades dirigidas a incrementar el bienestar de sus ciudadanos, observando, en cualquier caso, la distribución competencial constitucional y estatutaria. Esta competencia, reconocida en el ámbito normativo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el nº 21 del art. 32 de su Estatuto de Autonomía, debía implicar, la adopción de las medidas necesarias para poner a disposición de todos los ciudadanos de Castilla y León los instrumentos necesarios, en este caso en forma de servicios avanzados de telecomunicaciones, para lograr que su desarrollo económico y social pueda ser similar, al de los ciudadanos de otras Comunidades Autónomas, evitando también posibles desigualdades dentro de la propia Región por razón de la localización geográfica de la residencia del ciudadano.

Como plasmación de lo anterior, cabía señalar que dos de los objetivos básicos perseguidos por el II Plan Director de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicación (Eje I "Desarrollo de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicación"), aprobado para el período 1999-2002 son, de un lado, "apoyar la extensión de infraestructuras como soporte de los servicios de telecomunicación", y de otro "potenciar la accesibilidad de los servicios esenciales de telecomunicaciones en toda la región".

Dentro de los programas de actuación del precitado plan director, habían sido diversas las actuaciones adoptadas por la Consejería de Fomento con la finalidad de garantizar la accesibilidad a los servicios esenciales relacionados con la sociedad de la información, y en particular con el acceso al servicio de Internet, a todos los ciudadanos de la Comunidad Autónoma, con independencia de la localización geográfica de su residencia.

Pues bien, era preciso abordar el análisis crítico de la pertinencia de tales actuaciones a los objetivos señalados, considerando la relevancia de la problemática descrita.

Una de las principales medidas que habían sido adoptadas por la Consejería de Fomento con el objetivo de fomentar el uso de Internet en el medio rural había sido la convocatoria de ayudas económicas dirigidas a los ciudadanos del medio rural con aquel fin, mediante la Orden de 8 de junio de 2000, sucesivamente modificada por las Órdenes de 29 de junio, 24 de julio, y 15 de septiembre del mismo año.

Tal y como se desprendía de la Exposición de Motivos de la Orden de convocatoria de las ayudas económicas, su finalidad esencial era proporcionar un impulso a la implantación del servicio de Internet en aquellos municipios del entorno rural con menor número de habitantes, subvencionando para ello una parte del consumo mensual del servicio. El importe total de las ayudas ascendía a un máximo de 1.502.530,26 € (250 millones de ptas.).

A la vista del sistema de ayudas establecido en la Orden precitada y de los datos sobre su aplicación proporcionados por la Consejería de Fomento, esta Procuraduría consideró que ni su planteamiento inicial, ni su

aplicación final habían resultado adecuadas a la consecución del objetivo que se perseguía inicialmente.

Así, en cuanto al planteamiento inicial del sistema de ayudas económicas en cuestión, era preciso señalar que en una Comunidad Autónoma donde existe un elevado número de municipios cuya infraestructura tecnológica no permite el acceso de sus hogares a Internet, no resulta adecuado, como medida prioritaria para lograr la extensión de la utilización del servicio al mundo rural, subvencionar a los particulares el coste de su uso, estableciendo un segundo turno de acceso a la ayuda económica convocada, y dentro de la habilitación presupuestaria destinada a tal fin, dirigido a los residentes en municipios con una población superior a 5.000 habitantes. En este sentido, potenciales usuarios del servicio en municipios que contaran con una población inferior a 5.000 habitantes y, por tanto, posibles beneficiarios de la ayuda económica, no podían ni tan siquiera solicitar la misma por inexistencia en la localización geográfica de su residencia de la tecnología necesaria para el acceso al servicio, quedando el importe económico de aquélla a disposición de ciudadanos que poseen su residencia en una capital de provincia.

Aun cuando se podía afirmar en defensa del planteamiento diseñado por la convocatoria de ayudas económicas en cuestión, que es un principio generalmente admitido que las medidas dirigidas a fomentar la oferta de este tipo de servicios deben combinarse adecuadamente con actuaciones cuya finalidad sea incentivar su demanda, en el supuesto de inexistencia absoluta de oferta y, por tanto, de imposibilidad de acceso al servicio, la garantía de accesibilidad al mismo debía ser, a juicio de esta Procuraduría, la prioridad de la actuación de fomento desarrollada por el sujeto público. En otras palabras, si no había posibilidad de acceder al servicio de Internet no era posible subvencionar el coste económico de su utilización.

La aplicación del sistema de ayudas económicas dirigidas a fomentar el uso de Internet entre los ciudadanos del medio rural, cuyo planteamiento ha sido objeto de crítica, se había concretado en los datos que a continuación se citan y que habían sido proporcionados por la Consejería de Fomento.

De las 8.785 solicitudes de ayuda económica presentadas, 4.475 (es decir un 50,9%) habían correspondido a solicitantes que residían en municipios cuya población es inferior a 5.000 habitantes. Resueltas todas las solicitudes, el número de beneficiarios de la ayuda había ascendido a 7.383(es decir, únicamente un 52,3%), de los cuales únicamente 3.868 habían pertenecido a municipios que contasen con una población inferior a 5.000 habitantes. En términos presupuestarios, aproximadamente la mitad de la habilitación presupuestaria destinada a fomentar la utilización del servicio de Internet en el ámbito rural, finalmente había financiado la utilización del servicio en cuestión por ciudadanos que residían en el medio urbano.

En conclusión, tanto el planteamiento como la aplicación final de las ayudas económicas convocadas mediante la Orden de 8 de junio de 2000 de esa Consejería de Fomento, podían haber sido adecuados a la consecución de un objetivo genérico de fomento de la utilización del servicio de Internet entre todos los ciudadanos de la Región, pero no al perseguido por la norma que no era otro que la implantación del servicio en aquellos municipios de la Región, integrantes del medio rural, que contasen con menor número de habitantes.

Otra de las medidas que habían sido referidas en la información proporcionada a esta Institución por la Administración Autonómica era la integrada por las ayudas a la implantación o extensión de la cobertura de servicios avanzados de telecomunicaciones de interés regional, convocadas mediante Orden de 18 de enero de 1999, modificada por la Orden de 30 de junio del mismo año.

El número de proyectos que habían sido financiados parcialmente a través de las ayudas convocadas en los años 1999, 2000 y 2001, cuyo objeto central hubiese venido constituido por la instalación de la infraestructura necesaria para acceder al servicio de Internet en municipios cuya población fuera inferior a 5.000 habitantes, fue de cinco proyectos.

Las ayudas económicas comentadas habían tenido su continuación mediante la aprobación de la Orden de 20 de junio de 2001, con una dotación presupuestaria inicial de la totalidad de las ayudas de 1.665.187,34 € (275.400.000 ptas.) para el año 2001, 2.103.542,37 euros (350.000.000 ptas.) para el año 2002 y 901.518,16 € (150.000.000 ptas.) para el año 2003.

Este tipo de subvenciones públicas, que han de respetar los límites marcados por el Derecho comunitario a las ayudas públicas, resultan más adecuadas, a la consecución del objetivo de extender la infraestructura tecnológica que permita el acceso a Internet a todo el territorio de la Comunidad Autónoma, siendo loable el incremento presupuestario que habían obtenido estas ayudas económicas dirigidas a fomentar proyectos que tuvieran como objeto la implantación o extensión de servicios de telecomunicación de interés regional.

Ahora bien, esta Procuraduría desconocía el efecto real que sobre la problemática concreta enunciada al comienzo de esta Resolución había tenido su aplicación en los años anteriores y, en cualquier caso, consideraba que su convocatoria no era óbice para la adopción de medidas complementarias dirigidas a garantizar la accesibilidad de todos los ciudadanos de la Región a los servicios relacionados con la sociedad de la información, y en concreto al servicio de Internet.

En definitiva, del análisis crítico de las medidas llevadas a cabo por la Administración Regional en orden a extender la implantación del servicio de Internet a la

totalidad del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma podían extraerse las siguientes conclusiones que sirvieron como punto de partida para diseñar las vías alternativas propuestas por esta Institución:

1.- Inexistencia de una delimitación precisa del número de municipios y personas afectadas por la imposibilidad de acceso al servicio de Internet en la Región.

2.- Predominio de las medidas dirigidas a fomentar la demanda del servicio de Internet sobre aquéllas que persiguen garantizar su oferta, allí donde esta última no existía.

3.- Inadecuación de las ayudas dirigidas a fomentar el uso de Internet en el medio rural al objetivo perseguido por su creación y convocatoria.

A la vista de las premisas expuestas, procedí a sugerir las líneas directrices que, a juicio de esta Institución, debían presidir la actuación de la Consejería de Fomento en orden a la consecución de los dos objetivos enunciados en el Plan Director de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicación referidos con anterioridad.

En este sentido, cabía señalar que dentro de los dos objetivos genéricos que formuló el Plan Director (Eje I), la finalidad dirigida a extender la implantación de la infraestructura necesaria para acceder al servicio de Internet en todo el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma debía ser considerada por la Administración Regional como prioritaria por las razones que ya fueron expuestas.

Al efecto de diseñar las medidas novedosas o complementarias a las ya adoptadas dirigidas a lograr aquella finalidad, resultaba conveniente una previa y precisa delimitación de la problemática que se pretendía abordar. Para ello era necesario determinar el número y localización geográfica de los municipios existentes en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma que no contasen con las infraestructuras tecnológicas necesarias para poder acceder al servicio de Internet, así como el número de hogares afectados por tal carencia, recabando para ello, si fuera necesario, la correspondiente información de la Administración Estatal, a través de su Ministerio de Ciencia y Tecnología y de los operadores de telecomunicaciones que operen en la Región.

Partiendo de la prioridad señalada e identificados los datos indicados, si aún no constasen los mismos en la Consejería de Fomento, la Administración Regional podría adoptar medidas que complementando y corrigiendo en algunos aspectos las que habían sido aplicadas, persiguieran erradicar del territorio de la Comunidad Autónoma el déficit en infraestructuras tecnológicas que viene siendo comentado.

Tales medidas podían ir dirigidas a incentivar la extensión e implantación de la infraestructura necesaria para acceder al servicio (oferta) o a fomentar la utilización del servicio de Internet en el medio rural (demanda). Por último, cabía referirse a alguna medida que operase conjuntamente sobre la oferta y la demanda del servicio al tiempo que se dirigiera a alcanzar otros objetivos que deben ser perseguidos por toda Administración Pública en la actualidad.

Al contrario de la directriz que había predominado en la actuación de la Consejería de Fomento, esta Procuraduría consideró que, en el marco de las medidas a adoptar, debían predominar las dirigidas a incentivar la existencia de la oferta del servicio, allí donde no existía.

En este sentido, se consideraban adecuadas a la consecución del objetivo perseguido las ayudas dirigidas a la implantación o extensión de servicios de telecomunicaciones de interés regional convocadas para los años 2001, 2002 y 2003 mediante la Orden de 20 de junio de 2001, especialmente las ayudas referidas en la base tercera y cuarta de la convocatoria. En cualquier caso, resultaba aconsejable que en la aplicación de tales ayudas, y en el momento de la valoración de las solicitudes que se presentasen, se considerara de forma prioritaria para su selección, en el marco de los criterios establecidos en la norma, los proyectos que garantizasen la implantación de servicios básicos de telecomunicaciones que permitieran el acceso a Internet, allí donde el precitado acceso no era posible.

Del mismo modo, la potenciación de tales ayudas, dentro de los límites restrictivos establecidos por la normativa comunitaria a este tipo de subvenciones públicas, debía ser la tendencia a seguir por la Administración Regional en este ámbito de actuación.

Igualmente, y dentro de las medidas dirigidas específicamente a garantizar el acceso al servicio de Internet en aquellas localizaciones geográficas que no disfrutaban de esa posibilidad sin penalización alguna en calidad y precio, cabía incluir también aquellas dirigidas a fomentar los proyectos que posibilitasen el acceso al servicio de Internet a través de tecnologías novedosas en cuanto a la forma de acceso al servicio, como aquélla que permitiría aquel acceso a través de la televisión, técnica ésta sin duda especialmente relevante habida cuenta de la, considerablemente, mayor difusión del aparato de televisión en relación con el ordenador personal, especialmente en el medio rural.

En cuanto a aquellas medidas dirigidas a incentivar la demanda del servicio en el medio rural, ya he puesto de manifiesto el carácter secundario que las mismas revisten, en relación con la consecución del objetivo de extender la posibilidad de acceso al servicio de Internet a todos los hogares de la Región. En cualquier caso, aquéllas que se adoptasen en el marco del fomento de la utilización del servicio en el medio rural, como la convocatoria de ayudas económicas realizada mediante la Orden de 20 de junio de 2000 ya comentada, debían contener las garantías necesarias para evitar que un amplio porcentaje de la dotación presupuestaria se dirigiese finalmente a financiar la utilización del servicio en el medio urbano,

finalidad ésta también loable, pero que, en definitiva, se apartaba del objetivo prioritario perseguido, desvirtuando, en cierto modo, el sentido de la ayuda.

Extensión de la infraestructura tecnológica necesaria para acceder al servicio de Internet y difusión de los servicios de telecomunicaciones avanzados entre los ciudadanos del medio rural, se aúnan en una medida que, al mismo tiempo, es adecuada a la creciente, y cada vez más necesaria, modernización de las Administraciones Públicas y al acercamiento de los servicios públicos al ciudadano: la potenciación de la red de intranet de la Junta de Castilla y León.

Esta medida, ya enunciada como Proyecto prioritario 5, dentro de la Línea de Acción número 2 "Desarrollo sostenido de Aplicaciones y Servicios Telemáticos Corporativos" (Eje III) del Plan Director de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicaciones, debía perseguir como objetivo final extender una red de comunicaciones avanzadas a todas aquellas localidades en las que existiese un centro dependiente de la Administración Autonómica, inclusión hecha de aquellos de carácter educativo y sanitario.

La consecución de dicho objetivo, al tiempo que extendería la infraestructura de la precitada red de comunicaciones a un elevado número de localidades de la Región que cuentan con poblaciones reducidas, acercaría la utilización de los servicios avanzados de telecomunicaciones al ciudadano del medio rural, logrando, así mismo, en el ámbito de la prestación de los servicios públicos cuya titularidad corresponde a la administración regional, objetivos que ya se encontraban enunciados, por ejemplo en el sector educativo, en el ámbito comunitario (informe "Una Sociedad de la Información para todos" elaborado por la Comisión Europea, con fecha 8 de marzo de 2000, con ocasión del Consejo Europeo extraordinario sobre Empleo, Reforma Económica y Cohesión Social).

Las líneas generales de actuación señaladas encontraban acomodo en el marco de los objetivos generales diseñados por el Plan Director de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicación para el período 1999-2002, por lo que partiendo de dichos objetivos, y dentro de las posibilidades presupuestarias de la Consejería de Fomento, debían adoptarse, las medidas concretas de actuación adecuadas a aquéllos, ampliando y corrigiendo las existentes en el sentido que ha sido expuesto en la presente resolución.

En todo caso, la aplicación de tales medidas debía incluir técnicas de evaluación de su ejecución, a cuyas conclusiones debían subordinarse las actuaciones futuras en la materia.

Con base en la argumentación jurídica expuesta, estimé procedente formular a la Consejería de Fomento una Resolución en los siguientes términos:

"En el marco del cumplimiento de los objetivos diseñados por el Plan Director de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicación aprobado para el período temporal 1999-2002:

1.- Considerar como finalidad prioritaria la extensión de la infraestructura tecnológica necesaria para garantizar el acceso a los servicios relacionados con la sociedad de la información, y en concreto al servicio de Internet, a todos los ciudadanos que tengan su residencia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con independencia de la localización geográfica de la misma, sin penalización en las condiciones de calidad y precio del acceso.

2.- Delimitar, si ello fuera necesario, los municipios de la Región que sufren el déficit en infraestructuras tecnológicas generador de la imposibilidad de acceso al servicio de Internet, así como el número de hogares y ciudadanos afectados por el precitado déficit.

3.- Priorizar, en el marco de las medidas adoptadas con la finalidad indicada, aquéllas dirigidas a fomentar directamente la implantación o extensión de servicios de telecomunicaciones que permitan el acceso a Internet allí donde en la actualidad no se disfruta de tal posibilidad.

4.- Potenciar las medidas adoptadas hasta el momento en este sentido, con respeto a las restricciones comunitarias existentes en este ámbito, valorando de forma preferente en la selección de los proyectos presentados para la obtención de la ayuda correspondiente, aquéllos que contribuyan en mayor medida a paliar la problemática expuesta, y fomentando la utilización de tecnologías novedosas dirigidas a extender el acceso al servicio de Internet.

5.- Garantizar que las ayudas que, en su caso, se convoquen con la finalidad de fomentar la utilización de los servicios avanzados de telecomunicaciones en el medio rural, sean íntegramente destinadas a tal fin.

6.- Potenciar la extensión de una red de comunicaciones avanzada a todos los lugares donde exista un centro vinculado a la Administración Autonómica, inclusión hecha de los centros de carácter educativo y sanitario.

7.- Evaluar adecuadamente la implementación de las medidas adoptadas hasta el momento, o que se adopten en un futuro, con la finalidad de extender las infraestructuras tecnológicas de los servicios relacionados con la denominada sociedad de la información."

Como contestación a la Resolución adoptada, la Consejería de Fomento puso de manifiesto a esta Institución las principales medidas que se habían acordado por la Administración Autonómica, en el marco del Plan Director de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicaciones (1999-2002) con la finalidad de paliar la problemática descrita que había dado lugar a la presente investigación de oficio. Entre ellas destacaban las siguientes:

"- Remisión a la Comisión del Mercado de Teleco - municaciones, desde la Consejería de Fomento, de una solicitud con el fin de que aquélla proporcionase la información que, desagregada por Comunidades Autó - nomas, los operadores de telecomunicaciones están obli - gados legalmente a facilitar.

- En relación con las ayudas convocadas para el fomento del uso de Internet en el medio rural, conside - rando la carencia de equipos informáticos y el bajo nivel de demanda de tecnología en los municipios con una población inferior a 5.000 habitantes, como factores clave en el resultado de la convocatoria de la ayuda, ésta se había sustituido por otro tipo de medidas de fomento que, a continuación, se señalan:

1.- Convocatoria de ayudas para la adquisición de ordenadores en el año 2001, con destino a beneficiarios de la ayuda censados en municipios de 5.000 habitantes o menos.

2.- Aprobación de la Orden de subvención de servi - cios de telecomunicaciones de interés regional 2001-2003, cuyas Bases tercera y cuarta se dedican a proyec - tos de implantación o extensión de servicios básicos y avanzados de telecomunicaciones.

3.- Actuaciones con el fin de posibilitar el acceso al servicio público de televisión en las mejores condiciones de calidad a la práctica totalidad de la población de la Comunidad Autónoma.

4.- Ampliación de la red de datos de Castilla y León, tanto por la integración de nuevos centros con necesidad de acceso a las aplicaciones corporativas, como por las actualizaciones necesarias con la finalidad de disponer de las características técnicas más avanzadas y adecua - das para el correcto funcionamiento de los diferentes servicios."

Del desarrollo y resultado de la actuación de oficio hasta aquí referida fueron debidamente informados todos los ciudadanos que habían acudido a esta Institución demandando el acceso al servicio de Internet, con independencia de la postura que se hubiera adoptado en relación con la tramitación de su queja.

PASOS A NIVEL

Con carácter general, esta Institución inició, en su día, una investigación con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de supresión y señalización de pasos a nivel en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, integrada, en el momento del inicio de mi investigación, esencialmente, por el art. 235 del RD 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y por la Orden Ministerial de 1 de diciembre de 1994.

Con la citada finalidad procedí a dirigirme en petición de información a las Entidades Públicas Empresariales responsables de la infraestructura ferroviaria de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Renfe y Feve) y a la Consejería de Fomento, como departamento de la Administración de la Comunidad Autónoma competente en materia de transportes.

La información solicitada tenía por objeto determinar, respecto a los pasos a nivel generados por intersecciones entre carreteras de titularidad autonómica y vías férreas en la Región, su localización, la obligatoriedad de supresión de tales pasos a nivel de acuerdo con la normativa vigente, los compromisos presupuestarios, en su caso, adoptados por la Junta de Castilla y León en orden a llevar a cabo esa supresión preceptiva y la señalización de tales pasos a nivel, tanto en vía férrea como en carretera.

Una vez recabada la totalidad de la información solicitada, inclusión hecha de los acuerdos adoptados por la Consejería de Fomento con Renfe y Feve, en orden, entre otros extremos a la progresiva supresión de pasos a nivel, se constató que sería preciso ampliar algunos aspectos de la información obtenida para poder llegar a una decisión en cuanto al fondo de la problemática planteada.

En efecto, con fecha 6 de julio de 2001 (es decir en el transcurso del desarrollo de la presente actuación de oficio) había sido objeto de aprobación el RD 780/2001, de 6 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de pasos a nivel. Posteriormente, entró en vigor la Orden del Ministerio de Fomento, de 2 de agosto de 2001, por la que se desarrolla el art. 235 del citado Reglamento, en materia de supresión y protección de pasos a nivel.

El aspecto más innovador de esta nueva regulación, es la modificación del momento de circulación en el que es preceptivo proceder a la supresión de los pasos a nivel (reducción de 24.000 a 1.500), a lo que cabe añadir las innovaciones introducidas en la identificación de los criterios a utilizar para llevar a cabo la clasificación de los pasos a nivel según el tipo de protección con el que deban contar.

Aun cuando, como no podía ser de otra forma, la reforma normativa indicada prevé que su cumplimiento se llevé a efecto por los Organismos competentes en cada caso en función de las disponibilidades presupuestarias con las que cuenten, la modificación sustancial operada por las normas indicadas, en el mapa de pasos a nivel suprimibles preceptivamente y en los criterios de clasificación de sus sistemas de protección, exigía que, con carácter previo a la adopción de una decisión sobre el fondo de la problemática planteada, esta Procuraduría recabara datos de los sujetos públicos competentes sobre las actuaciones proyectadas o ejecutadas en orden a adaptar su intervención en la materia al nuevo marco normativo.

Por ello, me dirigí nuevamente en petición de información, tanto a la Consejería de Fomento como a las dos Entidades Públicas Empresariales a los que corresponde la gestión de la infraestructura ferroviaria, con la finalidad de conocer las previsiones de modificación o, en su caso, de sustitución de los instrumentos que integran el marco de colaboración en la materia entre esa Consejería de Fomento y la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles, de un lado, y Ferrocarriles de Vía Estrecha, de otro (Protocolo firmado con Renfe con fecha 1 de junio de 1999 y Convenio de Colaboración celebrado con Feve para el período 1998-20019); así como las actuaciones proyectadas en orden a la supresión de pasos a nivel existentes en Castilla y León y a la adaptación de la señalización de los mismos, de acuerdo con lo dispuesto en la reforma reglamentaria comentada.

En la fecha de elaboración del presente informe la información solicitada aún no había sido proporcionada a esta Procuraduría por los Sujetos Públicos citados.

Por su parte, también en relación con la señalización y supresión de los pasos a nivel pero desde un punto de vista particular, esta Procuraduría estimó oportuno iniciar una actuación de oficio (**OF/96/01**) con la finalidad de recabar información sobre las actuaciones que la Administración General del Estado se encontraba llevando a cabo en relación con la construcción de un túnel inferior peatonal en el paso a nivel situado en la intersección del paseo de Victorio Macho con la calle de la Ojeda y el camino de los Tres Pasos de la localidad de Palencia (paso a nivel conocido con la denominación de "Los Tres Pasos").

La situación general de este paso a nivel había dado lugar la presentación de una queja (**Q/316/01**) que, habiendo sido objeto de admisión a mediación, una vez obtenida la información correspondiente de las Administraciones Públicas competentes, procedí a remitir a la Institución del Defensor del Pueblo.

Pues bien, con la finalidad exclusiva de obtener la información indicada, me dirigí a la Subdelegación del Gobierno en Palencia para que me informara del contenido de las actuaciones que habían sido llevadas a cabo, en su caso, por la administración estatal en orden a proceder a la construcción del túnel peatonal precitado.

En atención a la petición de información formulada, la Subdelegación del Gobierno en Palencia puso en mi conocimiento que había sido objeto de pública licitación el Contrato de Obras del "Paso inferior peatonal en el pk 297/830 de la línea Venta de Baños-León y p.k. 0/889 de la línea Palencia-A Coruña en Palencia", cuyo objeto era construir un paso peatonal bajo las líneas indicadas, que permitiese cruzar el ferrocarril sin peligro alguno para los peatones, sustituyendo al paso a nivel protegido con semibarreras automáticas. Con esta obra, según el criterio manifestado por la Subdelegación del Gobierno en Palencia el paso a nivel experimentaría un notable incremento en la seguridad, objetivo básico del Plan de Infraestructuras 2000-2007.

Puesta en conocimiento de la Coordinadora Vecinal "Los Tres Pasos" la información obtenida, procedí al archivo de la actuación de oficio, no sin antes agradecer a la Subdelegación del Gobierno en Palencia la colaboración prestada.

ACTUACIONES A INSTANCIA DE PARTE

ÁREA A

FUNCIÓN PÚBLICA, RÉGIMEN JURIDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES Y TRAFICO

Expedientes Área..... 437

Expedientes remitidos a otros Defensores 58

Expedientes admitidos..... 238

Expedientes rechazados..... 112

1. FUNCION PUBLICA

Como en años anteriores, un porcentaje muy significativo de las quejas que se formulan al Procurador del Común proceden de los empleados públicos de las distintas administraciones con competencias en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León.

Al referirnos a la función pública, estamos entendiendo el término en su sentido más amplio, comprensivo de lo que se podría denominar "empleados públicos", entre los que hemos incluido los funcionarios de carrera propiamente dichos y los funcionarios de empleo e interinos y el personal laboral, tanto el que mantiene con la administración una relación de carácter fijo y estable, como cuando ésta es de naturaleza temporal.

Constatada la permeabilidad y coincidencia entre los diferentes regímenes de empleo público y las quejas formuladas por los empleados de las diferentes administraciones, en esta ocasión el análisis de las quejas se va a disponer en orden a los derechos cuya ignorancia o vulneración se denuncia.

Como consecuencia de las recientes transferencias en materia educativa en el ámbito no universitario, este año han aumentado considerablemente el número de quejas que proviene de este colectivo; no obstante, no hemos considerado necesario efectuar un tratamiento diferenciado. Se ha comprobado al estudiar las diferentes quejas que las motivadas por defectos en la convocatoria o celebración de pruebas selectivas para el acceso al empleo público son sustancialmente idénticas, así se refieran a personal funcionario, estatutario o laboral, fijos, interinos o contratados laborales, dependientes de la administración general autonómica, sanitaria, local o institucional. Esa similitud sobre el fondo de la actuación pública se repite en cualquiera de los temas en los que se puede ordenar la actuación pública en materia de personal.

1.1. Acceso a la Función Pública

La convocatoria o, mejor dicho, sus bases son, según una expresión tradicional, la ley del concurso (o de la oposición o concurso-oposición). Todos los afectados, incluida la administración convocante, están obligados a atenerse a ella, lo cual no quiere decir, obviamente, que no pueda ser anulada por alguno de los procedimientos procedentes en derecho.

Sentado lo anterior, pasamos a examinar algunos expedientes relacionados con esta materia.

Expedientes **Q/1192/01, Q/1193/01** y **Q/1476/01.** Los comparecientes manifestaban en su escrito de queja que habían participado en las pruebas selectivas anunciadas por Resolución de 30 de abril de 1999 (*BOE* de 28 de mayo), de la Secretaría de Estado para las Administraciones Publicas, por la que se convocaron pruebas selectivas para el ingreso en la escala auxiliar de organismos autónomos mediante el sistema de concurso-oposición y al objeto de iniciar el proceso de consolidación del empleo temporal en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura y sus Organismos Autónomos.

Mientras se celebraba el proceso selectivo indicado anteriormente, se produjeron las transferencias en materia educativa del Estado a la Comunidad de Castilla y León mediante el RD 1340/1999, de 31 de julio. Así pues, durante el proceso de transferencias los interesados estaban participando en las pruebas para consolidación de empleo temporal convocadas por el Estado.

Una vez terminado el proceso selectivo, se procedió a adjudicar destino a los aspirantes aprobados correspondientes al ámbito de Castilla y León sin respetar el orden de puntuación total obtenido a lo largo del proceso, adjudicándoles destino en los puestos que venían desempeñando.

En contestación a nuestra petición de información, se nos remitió escrito en el que hizo constar lo siguiente:

«Primero: Que en virtud de Acuerdo Complementario de la Comisión Mixta de Transferencias al RD 1340/1999, de 31 de julio, la Comunidad Autónoma se comprometía a asumir respecto del personal transferido las consecuencias de haber superado un proceso de consolidación de empleo temporal.

Segundo: La práctica realizada en ocasiones precedentes, en supuestos similares, ha sido que la Administración del Estado adjudica el primer destino en la Comunidad Autónoma, procediendo éste a formalizar las tomas de posesión con carácter definitivo en un puesto que, en la medida de lo posible, se procura que sea el que venía desempeñando con anterioridad y que figuraba en las relaciones anexas al Real Decreto de transferencias.

Tercero: En este caso concreto, una vez recibidos diversos escritos de los interesados, en los que solicitaban que la adjudicación de destinos en el ámbito de la Comunidad se realizase según el orden de la puntuación que cada aspirante obtuvo en el proceso, y como quiera que las competencias para la provisión de puestos de trabajo entre funcionarios de la Administración General de Castilla y León corresponde a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, concretamente a la Dirección General de la Función Pública, con fecha de 30 de mayo de 2001 se solicita información al citado centro, quien con fecha 4 de junio de 2001 emitió informe indicando:

"En consecuencia se estima que resulta conveniente que por parte de esa Consejería se cursen las instrucciones oportunas a las Direcciones Provinciales de Educación, en orden a la formalización de las correspondientes tomas de posesión en los puestos que vienen desempeñando".

Cuarto: En tal sentido, con fecha 18 de junio de 2001 la Dirección General de Recursos Humanos dictó las correspondientes resoluciones al objeto de adjudicar destino con carácter definitivo en sus puestos de trabajo a cada uno de los funcionarios que habían superado el proceso selectivo, debiendo tomar posesión en dicho puesto en el plazo de 3 días contados a partir del día siguiente al del nombramiento como funcionario de carrera por el secretario de Estado para la Administración Pública. En igual sentido procedió a actuar la Secretaría General de la Consejería.»

Pues bien, a la vista de la información suministrada por la Consejería, hemos de realizar algunas observaciones al respecto:

Los comparecientes participaron en las pruebas selectivas para el ingreso en la escala auxiliar de organismos autónomos mediante el sistema de concurso-oposición y al objeto de iniciar el proceso de consolidación de empleo temporal en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura y sus Organismos Autónomos, convocadas por Resolución de 30 de abril de 1999, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, con sujeción a las siguientes bases:

"..1.2. En razón a lo que las necesidades del servicio demandan y a la circunstancia concreta de su ubicación, las plazas que se convocan en las presentes pruebas selectivas quedan desglosadas territorialmente según la distribución contenida en el anexo II.

Las plazas convocadas quedan afectadas al ámbito geográfico especificado en el anexo II por lo que el ámbito geográfico de la plaza elegida por cada opositor en su solicitud de admisión a estas pruebas selectivas conllevará, en caso de resultar aprobado, que tal opositor habrá de obtener necesariamente destino dentro del ámbito geográfico al que corresponda la plaza elegida.

1.3. Dentro del respectivo ámbito geográfico, la adjudicación de las plazas se efectuará de acuerdo con la puntuación total obtenida por los aspirantes, según la petición de destino."

Así pues, las bases de la convocatoria que rigió el proceso en cuestión contenían expresamente las reglas para la adjudicación de los puestos de trabajo a los opositores que hubieran superado totalmente el proceso selectivo.

Todos los afectados, incluida la administración convocante, están obligados a atenerse, como quedó dicho, a la convocatoria y sus bases. A este tenor el art. 15.4 del RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicios de la Administración General del Estado, y de aplicación supletoria a todas las administraciones públicas, establece: "Las bases de las convocatorias vinculan a la Administración y a los tribunales o comisiones permanentes de selección que hayan de juzgar las pruebas selectivas y a quienes participen en las mismas". Y en el apartado 5 del mismo artículo: "Las convocatorias y sus bases, una vez publicadas, solamente podrán ser modificadas con sujeción estricta a las normas de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".

Llegados a este punto, concluimos que la administración no cumplió con lo dispuesto en la base 1.3 de la resolución de 30 de abril de 1999, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas, que convocó el proceso selectivo que nos ocupa.

Después de la publicación de la convocatoria de estas pruebas selectivas se ha producido la transferencia de competencias desde el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en virtud del RD 1340/1999, de 31 de julio.

De acuerdo con el contenido de la Disposición Transitoria Tercera del Estatuto de Autonomía de Castilla y León: "En la transferencia de servicios operará de pleno derecho la subrogación de la Comunidad Autónoma en las relaciones jurídicas referidas a dichos servicios en que fuera parte el Estado".

En el punto 4 de la citada Disposición: "Los funcionarios adscritos a servicios de titularidad estatal o a otras instituciones publicas que resulten afectadas por los traspasos, pasarán a depender de la Comunidad, siéndoles respetados todos los derechos de cualquier orden y naturaleza que les correspondan en el momento del traspaso".

Los funcionarios interinos del Estado que durante el proceso de transferencias del MEC a la Comunidad de Castilla y León, se encontraban participando en procesos de consolidación de empleo temporal, estaban sujetos, como la propia administración, a las bases de la convocatoria del 30 de abril de 1999, entendiéndolo así la Administración del Estado cuando publica la Orden de 24 de abril de 2001 (*BOE* de 11 de mayo), cuando dice en el apartado cuarto: "Después de la publicación de la convocatoria de estas pruebas selectivas se han producido transferencias de competencias desde el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes a las Comunidades Autónomas. La adaptación a las distintas políticas de personal de dichas Comunidades obliga a dar normas de opción diferentes según la Comunidad Autónoma a la que pertenezca el ámbito geográfico en el que los aspirantes aprobados superaron el proceso selectivo.

Los aspirantes solicitarán por orden de preferencia, de acuerdo con la puntuación total obtenida a lo largo del proceso, las vacantes de su ámbito geográfico a las que tengan derecho a optar según las normas expuestas en este apartado, sin perjuicio de lo establecido en el apartado sexto de esta resolución".

El apartado sexto citado excluye del proceso de adjudicación de destinos contemplados en el apartado cuarto a los opositores del ámbito geográfico de Aragón, por haber sido nominalmente solicitados por la Comunidad Autónoma de Aragón para su destino en la misma y "haber expresado su conformidad con dicho destino".

Ello quiere decir que en el resto de ámbitos geográficos, los aprobados elegirán su destino de acuerdo con la puntuación total obtenida a lo largo del proceso.

Examinado el informe emitido por ese centro directivo, ya trascrito, observamos que la Dirección General de la Función Publica, cuando emite el informe de 30 de mayo de 2001, se limita a estimar la *"conveniencia que por parte de la Consejería de Educación y Cultura se cursen las instrucciones oportunas a las Direcciones Provinciales de Educación, en orden a la formalización de las correspondientes tomas de posesión en los puestos que vienen desempeñando"*. Así pues, no aparece un solo argumento jurídico que fundamente tal decisión por parte de esa administración, que justifique la no aplicación de la base 1.3 de la convocatoria que venimos estudiando y del apartado cuarto de la Orden de 24 de abril de 2001 del Secretario de Estado para la Administración Pública, a pesar, de la petición de los interesados que habían solicitado la adjudicación de destinos de acuerdo con lo dispuesto en ambas disposiciones.

En definitiva, el acuerdo adoptado por la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Cultura de la Comunidad de Castilla y León, y las correspondientes resoluciones al objeto de adjudicar destino con carácter definitivo en el puesto de trabajo que cada uno de los funcionarios que habían superado el proceso selectivo venían ya desempeñando interinamente, constituye una irregularidad, por cuanto se apartó de la Ley que regía el proceso selectivo, causando perjuicios a los opositores que habían obtenido mejor puntuación y deseaban obtener un determinado puesto de trabajo que fue ocupado por otro con menor puntuación.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores se resolvió:

"1º.- Que en lo sucesivo, por parte de esa adminis - tración se respeten estrictamente las bases de las convo - catorias de los procesos selectivos, y que la adjudicación de destinos a los opositores que resulten aprobados en

procesos de selección se realice de acuerdo con lo esti - pulado en ellas.

2º.- Para el caso concreto, se revise de oficio la adju - dicación de destinos de la convocatoria objeto de la pre - sente queja y se realice una nueva adjudicación de desti - nos respetando el orden de puntuación de los aproba - dos."

La Dirección General de Recursos Humanos no aceptó nuestra resolución, argumentando que las competencias para la provisión de puestos de trabajo entre funcionarios de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León corresponden a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en concreto a la Dirección General de la Función Pública.

Las bases de la convocatoria eran contundentes: "Dentro del ámbito geográfico, la adjudicación de las plazas se efectuará de acuerdo con la puntuación total obtenida por los aspirantes, según la petición de destino". Y será este orden de puntuación el que deberá primar cuando la Dirección General de la Función Pública ejerza sus competencias en esta materia, pues las bases de la convocatoria la siguen obligando hasta la finalización del proceso selectivo.

En el expediente **Q/1581/01** manifestaba el reclamante que se había venido presentando a diversas convocatorias efectuadas por distintas administraciones locales, referidas al cuerpo de bomberos, que generalmente contienen un tope de edad de 30 años, y que en algunas convocatorias las mujeres reciben un trato distinto en cuanto a la realización de las pruebas físicas para ingreso en el citado cuerpo.

En relación con el requisito de edad establecido en las convocatorias para ingreso en la función pública en el cuerpo de bomberos, se le manifestó que efectivamente el art. 23. 2 de la Constitución establece que los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes y el art. 103. 3 de la propia Norma Fundamental prescribe que la Ley regulará el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. Y que la igualdad sólo se predica en las condiciones establecidas para el acceso a cada cargo o función pública, no siendo vulnerada si se exigen para distintos cargos o funciones distintos requisitos o condiciones que los ciudadanos deben reunir tales como titulación, edad máxima o mínima, antigüedad en otro cargo, función, etc.

Más concretamente y en relación con la edad, el Tribunal Constitucional ha declarado que si bien la edad es una de las circunstancias comprendidas en los arts. 14 y 23.2 de la Constitución en cuanto a la exclusión de tratos discriminatorios, al ser un elemento diferenciador hace que no todo puesto público esté abierto a ser ocupado por cualquier persona, cualquiera que sea su edad, pues será legítima la decisión legislativa que, atendiendo a ese elemento diferenciador y a las características del puesto de que se trate, fije objetivamente límites de edad para acceder a cierto puestos, siempre que ello no obedezca a una presunción de una menor capacidad, sino a otras razones objetivas y constitucionalmente aceptables (Sentencia 75/1983).

En el presente caso dado la función a desempeñar - bombero-, las edades fijadas para tomar parte en la selección de personal, establecidas por la administración, a juicio de esta Institución no violan el principio de igualdad, pues no puede decirse que sean arbitrarias ni que supongan una discriminación injustificada para los que no reúnan dichas condiciones de edad.

En cuanto al tratamiento de la exigencia de distintas pruebas físicas para las mujeres, establecida en algunas convocatorias, no tiene por qué suponer por sí mismo una vulneración del principio de igualdad si nos atenemos a la doctrina reiteradamente sentada por el Tribunal Constitucional en relación con dicho principio, que viene a proclamar que no es contrario al mismo toda diferencia de tratamiento que responda a una justificación suficiente. Y ello es así, siempre que esas diferencias, como es el caso que nos ocupa, se establezcan derivadas de las distintas condiciones físicas del hombre y de la mujer que, en su caso, puedan considerarse en el cuadro de condiciones exigibles para el ingreso.

En el expediente **Q/1058/01** el autor manifestaba que el ayuntamiento de su ciudad había convocado un proceso selectivo para dos plazas de auxiliar de administración general, y que el sistema elegido era el de concurso-oposición. Informamos al interesado que, de acuerdo con el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma dela Función Pública de 30 de agosto, y el art. 4º del RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del personal al Servicio de la Administración General del Estado (en adelante RGIPP), la selección del personal funcionario se llevará acabo por uno de estos tres sistemas: oposición, concurso-oposición o concurso conforme al art. 1.3 de esta Ley. Los apartados 1 y 3 del art. 19 tienen carácter básico.

El 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, establece en su art. 133 que:

"El procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local se ajustará a la legislación básica del Estado sobre función pública, y se establecerá teniendo en cuenta la conexión entre el tipo de prueba a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar, incluyendo a tal efecto las pruebas prácticas que sean precisas".

La oposición consiste en "la celebración de una o más pruebas para determinar la capacidad y la aptitud de los aspirantes y fijar su orden de prelación".

El concurso consiste en "la comprobación y calificación de los méritos de los aspirantes y en el establecimiento del orden de prelación de los mismos". Y el concurso-oposición, en la sucesiva celebración de los dos sistemas anteriores.

La oposición sigue siendo el sistema ordinario. Así lo declara la legislación vigente para el ámbito del Estado –art. 4.1 del RGIPP- y de la Administración Local –art. 2 del RD 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y programas mínimos del procedimiento de selección de los funcionarios de dicha administración-. También lo es en la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.-art. 35 del Decreto 1/1990, de 25 de enero, de Ordenación de la Función de la Administración Pública de dicha comunidad-. No obstante, la realización de procedimientos de concurso-oposición no es infrecuente, sobre todo cuando existe personal previamente nombrado en régimen de interinidad o contratados laborales o de otro tipo. Condicionándose la utilización del concurso-oposición a que sea el sistema más adecuado por la naturaleza de las funciones a desempeñar, valorándose tanto el mérito como la capacidad. Los resultados de la fase de concurso no dispensarán de la necesidad de superar las pruebas selectivas de la fase de oposición, cuya puntuación se verificará con absoluta independencia de la que el aspirante pueda haber obtenido en aquél.

En otro orden de cosas, muchas son las reclamaciones que expresan una discrepancia como los resultados de los procesos selectivos, por los criterios de valoración adoptados por los tribunales calificadores. No obstante, los tribunales calificadores de concursos y oposiciones gozan de un amplia discrecionalidad técnica, según reconoce la jurisprudencia del Tribunal Supremo, dada la imparcialidad de sus componentes, especialización de sus conocimientos e intervención directa en las pruebas realizadas, lo que implica que ni siquiera los tribunales de justicia puedan convertirse en segundos tribunales calificadores, salvo que se produzcan arbitrariedades o desviación de poder. Ello no impide que el Procurador del Común intervenga para que, en todo caso, la administración cumpla con la obligación legal que le incumbe de dar respuesta expresa a cuantas peticiones y reclamaciones formulen los ciudadanos sobre estos asuntos (**Q/15/01, Q/34/01, Q/116/01, Q/649/01, Q/1191/01, Q/1339/01, Q/2014/01, Q/2015/01**).

El reclamante ponía de manifiesto la discrepancia con la Junta de Castilla y León, que sólo acepta para cubrir las vacantes de periodistas a aquellos profesionales que ostentan la titulación de Licenciados en Ciencias de la Información, y rechaza sistemáticamente al resto, es decir, a los Licenciados en cualquier otra rama universitaria y a profesionales que, careciendo de titulación superior, pueden acreditar un mínimo de cinco años de actividad profesional.

Al respecto, comunicamos al autor de la queja que la formación académica de los candidatos que han de resultar seleccionados en las convocatorias que realice la Administración de la Comunidad de Castilla y León ha de ajustarse necesariamente a las normas contenidas en el I Convenio Colectivo para el personal laboral de la Junta y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.

En este sentido hay que tener en cuenta las previsiones descritas en el art. 30 del Convenio Colectivo en vigor, que regula la clasificación profesional del personal laboral al servicio de la Administración de nuestra Comunidad, señalando en su apartado segundo los distintos grupos de clasificación y remitiéndose, en su apartado tercero, al anexo V del convenio colectivo, para la integración en los grupos generales de algunas categorías profesionales. En concreto, y a los efectos que aquí interesan, se integra en el grupo I a los periodistas, entendiendo por tales a:

"Los trabajadores que estando en posesión del correspondiente título académico de Licenciado en Ciencias de la Información rama de periodismo (o con categoría profesional reconocida en Ordenanza Laboral o Convenio Colectivo) ejercen las funciones de seguimiento y coordinación de la información de las distintas Consejerías o Centros directivos en los medios de comunicación. Establecen contactos continuos y directos con los medios de comunicación, tanto regionales como nacionales. Se encargan de la programación, ejecución y seguimiento de campañas informativas y publicitarias de Castilla y León, exteriores e interiores, así como de la difusión del conocimiento de la región en los centros educativos y culturales castellano leoneses.

Para la selección de personal de nuevo ingreso de esta categoría será requisito poseer la titulación académica mencionada".

Así pues, la Administración Autonómica deberá exigir siempre, en cualquier convocatoria de nuevo ingreso, para cubrir plazas de periodistas, la titulación universitaria de Licenciado en Ciencias de la Información, rama periodismo.

Una vez dimos traslado al interesado de la anterior información, dimos por concluido el expediente y ordenamos el cierre del mismo.

1.2. Amortización puesto de trabajo (modificación RPT)

En el expediente **Q/894/00** el reclamante hacía alusión a la reestructuración de la plantilla de personal laboral de la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León a través de la aprobación de una nueva Relación de Puestos de Trabajo que llevaba consigo la amortización reglamentaria de cuatro puestos de trabajo de la Residencia Juvenil "Valle Amblés", adscrita a la Gerencia Territorial de Ávila, y la finalización de los

contratos de trabajo del personal laboral afectos a los puestos amortizados.

Admitida la queja a trámite, se pidió la oportuna información relativa a la problemática planteada en la misma a la Secretaría General de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León, la cual puso de manifiesto ante esta Procuraduría los siguientes extremos:

"Por Decreto 116/2000, de 25 de mayo (BOCYL de 29 de mayo), se modificaron las Relaciones de Puestos de Trabajo de Personal Laboral de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. Dichas Relaciones son, como dice la Ley, "el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios..." (art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto).

El citado Decreto amortizó, efectivamente, los puestos de trabajo de los trabajadores/as, sujetos de la queja, circunstancia de la que fueron previamente informados, aun cuando el despido por amortización reglamentaria del puesto de trabajo no requiera de preaviso según doctrina jurisprudencial.

La cuestión, a la vista del escrito presentado, se circunscribe al momento y motivación del despido. En este sentido, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

El Centro de Menores "Valle de Amblés" será afectado en breve a un nuevo servicio público, cual es servir de residencia de estudiantes de enseñanza secundaria, pasando a depender, en consecuencia, de la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León.

Con carácter simultáneo a la amortización reglamentaria de los puestos, y a fin de facilitar el inicio de la necesaria adaptación del Centro a su nuevo destino, se adoptó la decisión de abandonar el uso y utilización de determinadas dependencias no imprescindibles al servicio actual, lo que al día de hoy ya se ha llevado a efecto.

Al mismo tiempo se ha producido una disminución –por otra parte previsible pues es la tendencia observada en los últimos años-, del número de niños a atender en dicho Centro (en la actualidad son diecinueve).

En conclusión, durante el período transitorio en que deban residir los menores en el centro "Valle de Amblés", el personal que presta servicios en el mismo es suficiente para garantizar una prestación de calidad, tanto por los espacios como por el número de usuarios a atender, sin que se haya autorizado en ningún momento la contratación de personal eventual ni otra fórmula alternativa de suplir los servicios que dejaron de prestar los trabajadores reclamantes".

Analizada detenidamente toda la documentación obrante en esta Institución en relación con la problemática que constituye el objeto de la presente queja, así como el contenido de la normativa aplicable, se consideró que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la amortización de puestos de trabajo y consecuente extinción de contratos de trabajo que generó la formulación de la queja. A continuación se procedió a ponerle de manifiesto la argumentación jurídica que fundamenta la afirmación anterior.

El art. 15.1 c) del RDLeg 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (publicado en el *BOE* número 75, de 28 de marzo) contempla dentro de las modalidades contractuales laborales de duración determinada el denominado contrato de interinidad, que, en principio, tiene como objeto la sustitución de un trabajador con derecho a la reserva del puesto de trabajo. Esta previsión legal encuentra su desarrollo reglamentario en el art. 4 del RD 2720/1998, de 18 de diciembre (publicado en el *BOE* número 7, de 8 de enero de 1999), que identifica el contrato de interinidad como aquél que se celebra para sustituir a un trabajador con derecho a la reserva del puesto de trabajo en virtud de norma, convenio colectivo o acuerdo individual, o bien para cubrir temporalmente un puesto de trabajo durante el proceso de selección o promoción para su cobertura definitiva.

La utilización de la fórmula contractual señalada por la Gerencia de Servicios Sociales de la Comunidad de Castilla y León se encontraba sometida en la fecha a la que se refiere la queja a las previsiones contenidas en el I Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales, que fue objeto de la preceptiva publicidad mediante su inserción en el *Boletín Oficial de Castilla y León*. En concreto, el art. 28 de la precitada norma convencional incluye dentro de las modalidades del contrato de interinidad regulado en las normas jurídicas hasta aquí señaladas, aquélla que tenga como finalidad cubrir temporalmente un puesto de trabajo vacante no reservado específicamente a ningún trabajador, extendiéndose su duración hasta el momento de la cobertura definitiva del puesto de trabajo o de su amortización reglamentaria.

Es precisamente la segunda de las circunstancias señaladas en el precepto convencional anterior como término final del contrato de trabajo la que concurre en el supuesto de hecho que ha dado lugar a la presente queja, por lo que interesa detenerse en la forma jurídica en la cual ha de llevarse a cabo la citada amortización.

En este sentido, cabe señalar que el instrumento jurídico adecuado para llevar a cabo la amortización de puestos de trabajo en el ámbito de las Administraciones Públicas no es otro que la Relación de Puestos de Trabajo, considerado por el art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, como el instrumento técnico a través del cual las administraciones públicas realizan la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, y donde se comprenderán, conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del personal funcionario de cada cen-

tro gestor, el número y las características de los que puedan ser ocupados por personal eventual así como los de aquellos otros que puedan desempeñarse por personal laboral.

Dentro del ordenamiento jurídico emanado de las Instituciones de la Comunidad de Castilla y León, el Capítulo II del RDLeg 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (publicado en el *BOCYL* nº 210, de 30 de octubre), se ocupa de las RPT en este ámbito, configurándolas, como no podía ser de otra manera, de una forma análoga a la prevista en la Ley estatal de Medidas para la Reforma de la Función Pública y exigiendo que su aprobación se lleve a cabo por la Junta de Castilla y León y, por tanto, mediante Decreto.

Considerando lo hasta aquí expuesto, y a modo de resumen, cabe señalar que, de conformidad con la normativa vigente y aplicable al supuesto que constituye el objeto de la queja que ahora se resuelve, el personal laboral al servicio de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León puede ser contratado con carácter temporal con la finalidad de llevar a cabo su prestación laboral hasta el momento de la cobertura definitiva del puesto de trabajo correspondiente o de su amortización. Para el caso en el que se proceda a esta última, la aprobación por la Junta de Castilla y León, mediante Decreto, de la modificación de la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo, determinará la extinción de los contratos de trabajo celebrados con aquel carácter.

Conectando lo hasta aquí expuesto con los hechos que motivaron la formulación ante esta Institución de la presente queja, es preciso indicar que la modificación de la relación de puestos de trabajo de personal laboral de la Gerencia de Servicios Sociales operada mediante la aprobación del Decreto 116/2000, de 25 de mayo (publicado en el *BOCYL* número 102, de 29 de mayo de 2000) tuvo la virtualidad de amortizar diversos puestos de trabajo correspondientes a la residencia juvenil "Valle de Amblés", implicando la precitada amortización la extinción de los contratos de trabajo de las personas que en aquel momento cubrían aquellos puestos.

Pues bien, a la vista del contenido de la normativa que anteriormente ha sido expuesta, el Procurador del Común considera que, tanto el mecanismo jurídico utilizado para llevar a cabo la amortización de los puestos de trabajo afectados como la consecuente extinción de los contratos de trabajo respetó las exigencias señaladas en el ordenamiento jurídico, y ello por cuanto, acaecida la amortización mediante la aprobación y publicación en el *BOCYL* del Decreto mediante el cual se modifica la correspondiente relación de puestos de trabajo, se cumplió el término final de los contratos de trabajo de interinidad incluidos dentro del supuesto descrito en el número 2 del segundo párrafo del art. 28 del I Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales.

Así mismo, la amortización de los puestos de trabajo que generó la extinción de los contratos responde a criterios de racionalización y ordenación de la plantilla que han sido debidamente expuestos por la Gerencia de Servicios Sociales en el informe anteriormente trascrito, sin que, en principio, los mismos puedan ser calificados de carentes de fundamento o arbitrarios.

Por último, cabe destacar, siempre según el informe proporcionado a esta Institución, la inexistencia de contratación eventual realizada por la Gerencia de Servicios Sociales con la finalidad de prestar los servicios correspondientes a algunos de los puestos de trabajo amortizados en la Residencia juvenil "Valle de Amblés" a la que se hacía referencia en el escrito inicial de queja, inexistencia que avala la racionalidad de la amortización llevada a cabo y ratifica los argumentos esgrimidos por la Gerencia de Servicios Sociales para fundamentar aquélla.

En fin, cabe concluir que de la investigación llevada a cabo por esta Institución en relación con la cuestión planteada en la queja, no se ha desprendido incumplimiento normativo alguno en el que haya incurrido la Administración Autonómica, ni vulneración de los derechos cuya titularidad corresponde a todos los ciudadanos en el marco de sus relaciones con las administraciones públicas.

Seguidamente dimos traslado al compareciente de nuestra actuación y por concluido el expediente iniciado.

1.3. Cuestiones relacionadas con las ofertas de empleo público

Una Central Sindical, mediante escrito que quedó registrado con el número **Q/2515/00**, denuncia una serie de irregularidades relativas a la contratación de personal, manifestando que el Ayuntamiento de Toro viene utilizando de forma reiterada un sistema de contratación de personal, prescindiendo de los principios de igualdad, merito y capacidad, así como el de publicidad.

Expuesto el motivo de queja, y en aras a la mayor claridad, se consignan separadamente los antecedentes de hecho que esta Institución considera relevantes.

1. Consta en el expediente (documentación aportada con el escrito de queja) que con fecha 21 de diciembre de 2000, la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social extiende un informe, emitido a petición del compareciente en este expediente, con el siguiente resultado:

"1).- Durante el año 2000, el Ayuntamiento de Toro ha celebrado 207 contratos no indefinidos, en sus distin - tas modalidades: duración determinada a tiempo par - cial, duración determinada a jornada completa (necesi - dades de la producción y obra o servicio determinado) y duración determinada por interinidad (sustitución).

2).- En la modalidad de duración determinada a tiempo parcial, se examinan 42 contratos (suscritos en total 56).

En su mayoría, corresponden a prestaciones de tra - bajo de muy corta duración (uno o dos días), en un determinado centro, con cometidos de limpieza y taqui - llas, coincidentes con actividades culturales desarrolla - dos por el Ayuntamiento.

Se observa que los contratos suscritos con el trabaja - dor, como conserje de la oficina de turismo, parecen referirse a puesto de trabajo que deberá considerarse como permanente, dada la actividad, aun cuando, en definitiva, dependerá de los periodos de apertura al público de la oficina.

3).- Contratos de duración determinada a jornada completa.

a).- Se examinan 13, de un número total de 73 con - tratos suscritos (modalidad obra o servicios determina - do).

Entendemos que los diversos contratos suscritos como mozo de recogida de basuras-basurero (cinco), responden a una actividad de carácter permanente, rea - lizada por el Ayuntamiento, por lo que pudiera entender - se que se trata de soslayar la creación de puestos de tra - bajo fijos, puesto que en ellos no aparece justificada la temporalidad.

También observamos la utilización de esta modali - dad de contratación para el puesto de atención de cen - tralita de la policía municipal. Entendemos que el puesto de trabajo es permanente y no se establece causa de interinidad (sustitución de trabajador afectoal puesto permanente, por vacaciones, enfermedad u otra causa que dé lugar a la sustitución).

b).-Se examinan 13 contratos, de un total de 58 con - tratos suscritos (eventuales por circunstancias de la pro - ducción).

Al igual que en los de la modalidad de obra o servi - cio determinado, observamos la reiteración de contratos de duración determinada, de prestación de trabajo en recogida de basuras y limpieza viaria, sin que aparezca justificada la temporalidad.

c).- Duración determinada por interinidad.

Se examinan 4 de uno total de 9 suscritos. No se aprecian irregularidades, ya que se identifica causa de sustitución del trabajador sustituido".

2. Con posterioridad, la misma central sindical compareciente aporta copia del acta de infracción de fecha 21 de febrero de 2001 practicada por la Inspección de Trabajo al Ayuntamiento de Toro.

Es de destacar, a los efectos de la presente resolución, que el Acta termina con la siguiente conclusión:

"La contratación de los trabajadores relacionados se efectúa en virtud de acuerdo de la alcaldía y la presta - ción laboral tiene por objeto la realización de actividad que viene impuesta al Ayuntamiento por imperativo legal, limpieza viaria, y que es de carácter permanente. Como dispone el art. 19 de la Ley 30/1984 sobre la forma de selección de personal al establecer unas nor - mas que de acuerdo con el art. 1.3 de la citada Ley son aplicables a todas las administraciones y cuyo carácter imperativo no puede desconocerse, criterios que se imponen para la selección del personal laboral (senten - cia del Tribunal Supremo de 27.03.1998, en unificación de doctrina). Las sentencias del Tribunal Supremo de 16.06.86, 21.12.87, 28.11.89, 18.03.91, 006.05.92 y 16.02.93, declaran que la provisión de vacantes debe lle - varse a cabo a través de un sistema basado en los princi - pios de mérito y capacidad, como garantías del derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a los empleos públicos, no quedando exonera - do, en la celebración de contratos temporales de some - terse a las normas reguladoras de dicho tipo de contra - tos.

En consecuencia, ha de estimarse que además de no cumplirse las reglas de selección de personal, en los supuestos de contratación por obra o servicio determi - nado, se incumple lo dispuesto en el art. 2.1 del RD 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el art. 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada, en cuanto éste exige que se trate de obra o servicio cuya ejecución, aunque limitada en el tiempo, es en principio de duración incier - ta, requisito que no se da en la actividad denunciada, ya que es de carácter permanente. Y en los supuestos de contratación eventual, no se cumple lo dispuesto en el art. 3.2ª) del precitado RD 2720/1998, de 18 de diciem - bre, en cuanto no se identifica con precisión y claridad la causa de la contratación, ya que se limita a estable - cer, y con expresión imprecisa, el trabajo a desarrollar.

*Por todo ello, se considera existente una infracción en materia de relaciones laborales, tipificada y califica - da preceptivamente como grave en el art. 72 del RDLeg 5/2000 de 4 de agosto, Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (*BOE *08.08.00) (antes art. 95.6 del RDLeg 1/1995 de 24 de marzo, Texto Refundido del Estatuto de los Trabajado - res), que se aprecia en grado máximo, teniendo en cuen - ta el número de trabajadores afectados (nueve), de acuerdo con lo prevenido en los arts. 39.3 y 40.1.b) del precitado RD 5/2000 de 4 de mayo".*

Consta también en el expediente que el Ayuntamiento de Toro, entre el periodo comprendido desde el mes de julio a diciembre de 2000, por medio de veinte Decretos de la Alcaldía dispuso la contratación *ex novo* de 45 personas y la prorroga de tres contratos ya existentes.

3. Estudiados los antecedentes expuestos anteriormente, se solicitó a la Corporación afectada informe,

junto con copia de las relaciones de puestos de trabajo, copia de las ofertas de empleo público de los años 1998, 1999 y 2000, así como copia de las convocatorias de provisión de puestos de trabajo derivadas de las mismas.

4. Como contestación a nuestra petición de información, el Ayuntamiento remite copias de las ofertas de empleo que en su momento se solicitaron al Inem para la contratación de trabajadores.

Así mismo, dice que adjunta copia compulsada de la actual bolsa de trabajo que se creó para satisfacer las necesidades de contratación que surgen en las distintas actuaciones que tienen lugar en el centro concreto de trabajo. (Copia que no llegó a nuestro poder).

Sobre las ofertas de empleo público de los años 1998, 1999 y 2000, remite certificación expedida por el Secretario del Ayuntamiento, del siguiente tenor literal:

"Que examinados los antecedentes obrantes en esta Secretaría a mi cargo, resulta que:

1º.-Que no han hallado acuerdos relativos a la apro - bación de las Ofertas de Empleo Público correspondien - tes a los ejercicios 1998 y 1999.

2º.- Que la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio 2000, fue aprobada por resolución de 9 de mayo de 2000 y publicada en el BOP nº 58 de 15 de mayo de 2000, del que se adjunta copia compulsada.

3º.- Que en relación con la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio 2000, únicamente se han convocado y provisto dos plazas de funcionario, una de auxiliar administrativo, escala de administración gene - ral, y otra de policía local, escala de administración especial, subescala de servicios especiales, de cuyas convocatorias se adjuntan copias compulsadas".

5. Así pues, de lo expuesto anteriormente, esta Institución llega a la conclusión de que por parte de esa administración se ha venido utilizando un sistema inadecuado para la contratación de personal temporal, pues en ningún momento se han tenido en cuenta los principios constitucionales de igualdad, merito y capacidad, así como el de publicidad.

A la vista de lo anterior, se estimó necesario transmitir al Ayuntamiento las siguientes consideraciones.

Primera.- De la selección de Personal.

- La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, subraya, en su art. 1º, la necesidad de garantizar en la selección del personal de las administraciones públicas, tanto funcionario como laboral, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, además de los principios de publicidad y objetividad. Tal precepto tiene el carácter de base del régimen jurídico de las administraciones públicas, y aplicable a la selección de personal de todas ellas, tal y como dispone el art. 1.3 de la mencionada Ley 30/1984. En dicha Ley no se hace salvedad alguna que permita excluir de la aplicación de estos principios la selección de personal laboral de carácter temporal.

- El RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado, que tiene carácter supletorio para el personal al servicio de todas las administraciones públicas. En el mismo se establecen normas generales para el ingreso del personal al servicio de dichas administraciones, ya sea funcionario o laboral, y se reproducen los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y objetividad. Es cierto que en el Título II, referente a la selección de personal no permanente, no se establece un procedimiento concreto, pero de ello no se deriva que la selección de personal laboral no permanente se pueda realizar sin procedimiento, o que el utilizado en un Ayuntamiento pueda desconocer los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y objetividad que impone la Ley.

- En el mismo sentido se expresa la normativa reguladora de la administración local. Así, el art. 91.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, reproduce lo establecido por el art. 19 de la Ley 30/1984, y el art. 103 concreta que "el personal laboral será seleccionado por la propia Corporación ateniéndose, en todo caso, a lo dispuesto en el art. 91". Por su parte, el art. 177 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el RDLeg 781/1986, de 18 de abril, insiste, en su apartado primero, que la selección del personal laboral se rige por lo establecido en el art. 103 de la Ley 7/1985 (que remite, como hemos visto, al art. 91 de la misma Ley) y añade, en su apartado segundo, que "la contratación laboral puede ser por tiempo indefinido, de duración determinada, a tiempo parcial, y demás modalidades previstas en la legislación laboral".

De lo anteriormente expuesto, puede concluirse que la selección de personal laboral al servicio de las administraciones locales ha de realizarse mediante un procedimiento que garantice los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad y objetividad, y ello con independencia de la modalidad del contrato laboral que vaya a celebrarse.

- Según la disposición adicional segunda del RD 896/1991, de 7 de junio, el presidente de la corporación convocará los procedimientos selectivos para el acceso a las plazas vacantes que deban cubrirse con personal laboral fijo de nuevo ingreso. Continúa el apartado 2 indicando que la selección de este personal se hará por concurso, concurso-oposición u oposición libre teniendo en cuenta las condiciones que requiere la naturaleza de los puestos de trabajo a desempeñar de conformidad con las bases aprobadas por el pleno de la Corporación y respetando siempre los sistemas de promoción profesional, rigiéndose todo ello por sus reglamentaciones específicas o convenios colectivos en vigor. En los supuestos de concurso o concurso-oposición se especificarán los méri-

tos, su correspondiente valoración, así como los medios de acreditación de los mismos.

- Sin embargo, la disposición adicional segunda del RD 896/1991, de 7 de junio, referida a la selección de personal laboral fijo, no contiene previsión alguna sobre las contrataciones temporales, sin que la aplicación supletoria de las normas estatales nos señale el procedimiento (en cuanto que el art. 35 del Reglamento aprobado por RD 364/1995, de 10 de marzo, sólo condiciona la actuación a los principios de mérito y capacidad remitiendo a la normativa reguladora de los diferentes supuestos de contratación laboral temporal) .

- Siendo evidente que las razones de necesidad y urgencia que justifican la contratación de personal laboral temporal pueden estar reñidas con la articulación de un procedimiento de selección, debe ser la Corporación la que establezca los criterios que han de seguirse en estos casos (máxime, al no haberse contemplado en el citado RD 896/1991 la selección de esta clase de personal).

En este sentido, si bien la selección de personal laboral de carácter temporal, por razones de urgencia, requiere un procedimiento más rápido y unas exigencias menores de los candidatos, que el utilizado para la selección de personal funcionario y laboral fijo, ello no puede inducir a prescindir o a desvirtuar los principios antedichos.

En el caso del nombramiento de personal laboral temporal que ha sido objeto de la presente queja, y a la vista de la documentación aportada al expediente, la selección se ha realizado sin haberse seguido ningún sistema selectivo. Y como consecuencia se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido legalmente.

Segunda.- De la oferta de empleo público.

Tanto el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, como el art. 91,2 LBRL, establecen que la selección de todo el personal ya sea funcionario, ya laboral, debe realizarse de acuerdo con la correspondiente oferta de empleo público, mediante convocatoria publica y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre, en los que se garanticen, en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

La oferta de empleo público constituye así un instrumento de primer orden para la eficaz gestión de los recursos humanos de las administraciones públicas, que no tiene un valor jurídico meramente informativo, ni puede calificarse de acto de trámite, sino de acto autónomo previo y necesario que condiciona la iniciación de los procedimientos de selección del personal al servicio de las mismas. Por otro lado es un acto administrativo o resolución de carácter general y favorable que no crea derechos, pero sí legitimas expectativas que no pueden dejar de satisfacerse.

Al no haberse constatado la existencia de otra oferta de empleo publico que la aprobada por resolución de 9 de mayo de 2000, en la que, además, sólo se han convocado y provisto dos plazas de funcionarios: una de auxiliar administrativo, y otra de policía local, resulta evidente el incumplimiento reiterado de los preceptos relativos al acceso a la función pública local que se vienen analizando.

La inactividad de esa administración, manteniendo, sin que exista fundamento legal para ello, el empleo precario de buena parte de sus trabajadores, en nada les favorece; antes al contrario, se están entorpeciendo las legítimas expectativas de éstos (consolidación de sus puestos de trabajo, promoción profesional, derechos económicos...) y, asimismo, las de otros posibles aspirantes, interesados en acceder a la función pública local mediante su participación en los procesos selectivos que preceptivamente debían haberse celebrado.

Tercera.- De la bolsa de empleo temporal.

Aunque la selección del empleo temporal, ya sea personal interino o laboral, necesite un sistema que posibilite la máxima agilidad en la selección, está claro que el procedimiento debe garantizar la objetividad de la selección, mediante pruebas o formulas idóneas. Entre ellas, el nombramiento por orden de puntuación decreciente de los aspirantes no aprobados en las últimas oposiciones o concursos. Pero también pueden tenerse en cuenta el expediente académico, la experiencia profesional y otras titulaciones o certificados de estudios e incluso realizarse pruebas específicas. En todo caso, los interinos (funcionarios o laborales) deben reunir los requisitos necesarios para participar en las pruebas de selección de los cuerpos y escalas correspondientes al puesto que ocupan.

Esto quiere decir que las “bolsas de contratación temporal” constituyen un instrumento necesario para las administraciones públicas a la hora de necesitar urgentemente efectuar nombramientos de personal temporal.

El Ayuntamiento de Toro, al contestar a nuestra petición de información, comunica a esta Institución que remite copia de la bolsa de trabajo para satisfacer las necesidades de contratación que surgen en las distintas actuaciones que tienen lugar en un determinado centro. Sin embargo, una bolsa de trabajo que regule toda la cobertura temporal del ámbito municipal, al parecer, todavía no se ha creado en dicho Ayuntamiento.

Por cuanto antecede, se acordó dirigir la siguiente Resolución:

“1º.- Formular el pertinente recordatorio de deberes legales que se contrae a que, previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legalmente establecidos, por el Ayuntamiento de Toro se proceda a convocar todos los procesos selectivos pendientes de celebrarse derivados de la oferta de empleo correspondiente al año 2000.

2º.- Que para los puestos de trabajo o plazas que, estando presupuestariamente dotados e incluidos en la correspondiente plantilla, para su provisión, se convo - quen las pertinentes pruebas selectivas, tanto para selec - cionar funcionarios como para laboral fijo, respetando siempre los principios de igualdad, merito y capacidad así como el de publicidad.

3º.- Para el caso de no tener aprobada la creación de la bolsa de contratación temporal cuando la contrata - ción revista caracteres de especial urgencia, se proceda a confeccionar bolsas o listas de espera *cuya formación se anunciará por los medios de costumbre (para que los interesados soliciten su inclusión) con lo cual se cumple con los requisitos de igualdad, mérito, capacidad y publicidad que deben presidir la selección de todo el personal."*

El Ayuntamiento aceptó parcialmente nuestra resolución, y remite copia de la Bolsa de Empleo General del Ayuntamiento, aprobada en el mes de febrero de 2001 y firmada entre éste y CCOO.

Expediente **Q/1308/01**. Compareció ante esta Institución un ciudadano comunicando que en el *BOCYL* del día 13 de junio de 2001 se habían publicado las bases que han regir el concurso-oposición libre para la provisión con personal laboral fijo de dos plazas de oficial 2ª maquinaria, servicios de protección civil y servicios múltiples, vacantes y pertenecientes a la oferta de empleo público del 2000 en la Comunidad de Villa y Tierra de Coca.

Seguía diciendo, que dichas bases tenían aspectos que no se ajustan a la normativa vigente, y principalmente el contenido en la base séptima: A) Fase de concurso. Baremos de méritos. 1.- Por el conocimiento del municipio de Coca y su población, acreditado mediante certificado de empadronamiento con una antigüedad de al menos dos años inmediatamente anterior a la fecha de finalización del plazo de presentación de instancia: 1 punto.

Admitida la queja a trámite, seguidamente se solicitó informe a la Comunidad de Villa y Tierra de Coca. En el informe que nos fue remitido se nos comunicó que las plazas convocadas han sido anuladas.

Así pues, dimos cuenta al compareciente de las gestiones realizadas y del resultado de las mismas.

1.4. Ejercicio de la libertad sindical

En relación con el ejercicio de la actividad sindical se han presentado varios expedientes que una vez admitidos a trámite y recibida la pertinente información por parte de las administraciones demandadas, concluyeron por falta de irregularidad por parte de las administraciones a las que se hacía referencia.

No resulta así en lo concerniente al expediente **Q/1068/00.** La queja la presentó la Federación de Servicios Públicos de la UGT, denunciando una serie de impedimentos relativos al ejercicio de la libertad sindical por parte de diversos órganos del Consorcio Hospitalario de Burgos en el ejercicio del derecho a la información que asiste a los órganos de representación unitaria y sindical. El compareciente manifestaba que se habían formulado, en distintas fechas, peticiones concernientes al contenido de las actas del Consejo de Administración del citado Consorcio, de las Comisiones de Dirección y Junta Facultativa (u órganos equivalentes), del Comité de Seguridad y Salud, así como criterios para la distribución de los distintos puestos de trabajo, para el desempeño de puestos de superior categoría y datos sobre asistencia y puntualidad del personal.

Expuesto el motivo de la queja, y en aras a la mayor claridad, se consignan separadamente los antecedentes de hecho que esta Institución considera relevantes.

1. Por resolución de la Presidencia del Consorcio Hospitalario de Burgos, de 7 de enero de 2000, se deniega la solicitud relativa a la expedición de certificaciones de las actas de las sesiones del Consejo de Administración celebradas desde abril de 1995, con fundamento en lo prevenido en el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

2. Con posterioridad, la central sindical compareciente acredita que se han reiterado en varias ocasiones las solicitudes inicialmente formuladas, dando lugar al acuerdo de 12 de abril de 2000, del consejo de administración del Consorcio Hospitalario de Burgos, desestimando igualmente lo solicitado.

3. En referido acuerdo se acepta en sus propios términos el informe emitido al respecto por el secretario general de dicho Organismo, que además de remitirse a la resolución de la Presidencia de 7 de enero de 2000, establece una serie de presunciones sobre la finalidad y uso al que se ordenaría lo interesado, para concluir que de conformidad con el régimen establecido por la Ley 9/1987, de 12 de Junio de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, son dichos órganos y no los sindicatos aisladamente considerados los que tienen reconocido en el art. 9 de dicha Ley el derecho a la información sobre determinados asuntos.

4. Es de destacar, a los efectos de la presente resolución, que en el mismo informe se manifiesta expresamente lo siguiente:

"3º Pero, es más: la junta de personal a la que los solicitantes aluden tiene atribuciones exclusivamente respecto al personal funcionario de la Junta de Castilla y León. Luego es esta administración autonómica quien, en el hipotético caso de que procediera, estaría obligada a suministrar la información que solicitan con relación a su propio personal funcionario; y no el Consorcio, cuyo

personal, además de ser exclusivamente laboral, tiene ya sus propios órganos de representación diferentes a aquella junta de personal en la que los solicitantes participan.

4º Desde otro punto de vista, aunque los solicitantes tuvieran derecho a la obtención de la información solicitada, ello sería para el futuro y si así llegara a establecerse, en la forma, contenido y extensión previstos en el art. 9 de la citada Ley, y no de la exclusiva manera en que la piden; pero, en lo relativo a la obtención de copias de documentos de expedientes ya concluidos, estimamos que rige lo dispuesto en el citado art. 37 de la Ley 30/1992".

5. Así las cosas, y con carácter previo a cualquier otra decisión, esta Institución consideró oportuno constatar la forma en que se encontraba establecido el régimen de representación de los trabajadores que prestaban servicios en el Consorcio Hospitalario de Burgos, y a tal efecto dirigió escrito a la Administración Autonómica.

De lo informado por el Jefe del Servicio de Relaciones Laborales de la Dirección General de Trabajo de la Junta de Castilla y León resulta que únicamente 73 empleados de dicho Organismo se encuentran representados en un comité de empresa integrado por cinco miembros, quedando establecida la representación de 560 funcionarios sanitarios dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en una junta de personal formada por 15 representantes.

6. Formulada por las centrales sindicales de UGT y CCOO nueva solicitud ante el Consorcio Hospitalario de Burgos, con la pretensión de formar parte del Consejo de Administración del mismo, manifestando su falta de participación real en los órganos de representación de los trabajadores, y recabando de nuevo información y copias de las decisiones tomadas por diversos órganos colegiados, se resuelve desestimar todo lo solicitado con fundamentación semejante a la esgrimida en el acuerdo precedente de 12 de abril de 2000, y señalando expresamente que no existen como tales las comisiones y juntas a las que aludían las centrales sindicales comparecientes.

7. Los antecedentes hasta ahora expuestos no hacen sino confirmar que el modo en que queda articulada la representación del personal que se encuentra prestando servicios en el Consorcio Hospitalario de Burgos, entraña una complejidad que podría dificultar el efectivo ejercicio de los derechos y facultades reconocidos en la legislación que resulta de aplicación al caso planteado.

Habida cuenta que en el ejercicio de sus competencias sobre coordinación hospitalaria, la Administración Autonómica ha adoptado como instrumento de gestión de los servicios sanitarios en el Área de Salud de Burgos la forma de Consorcio, esta Institución se dirigió a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, solicitando amplio informe sobre las medidas adoptadas en orden a la mejor adecuación entre la estructura administrativa a que ha dado lugar la constitución de dicho Organismo, y la representación del personal que ha quedado adscrito al mismo.

8. La respuesta a nuestra solicitud ha sido cumplimentada por la Gerencia Regional de Salud en los siguientes términos:

"En primer lugar, y con carácter general, esta Gerencia Regional de Salud, como Centro Directivo de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social que participa en el Consorcio Hospitalario de Burgos, desea resaltar su plena disposición para facilitar el cumplimiento de los derechos y facultades, incluido el correspondiente a recibir información, que la legislación vigente en materia sindical atribuye a los órganos de representación y participación del personal de esta administración pública, y específicamente de los relativos a las juntas y delegados de personal del área de salud de Burgos.

Asimismo y en relación a la queja objeto del informe, cabe resaltar que el ejercicio y satisfacción de tales derechos y facultades sindicales habrá de instrumentalizarse conforme a lo dispuesto en las Leyes 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y 9/1987, de 12 de junio de Órganos de Representación y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y sus posteriores modificaciones, a las que deberá añadirse para el personal de esta Administración Autonómica el vigente "Pacto sobre desarrollo de la acción sindical de las Juntas de Personal y de las Secciones Sindicales, en el ámbito de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León", *suscrito el 13 de octubre de 1995 por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y los diferentes sindicatos, y que fue objeto de publicación en el* BOCYL *nº 214, de 8 de noviembre de 1995.*

En su consecuencia, el personal funcionario de esta Consejería adscrito al Consorcio Hospitalario de Burgos, como personal de la Administración de Castilla y León, se encuentra incluido, para el ejercicio de sus derechos de participación y representación, en el ámbito de aplicación de las precedentes disposiciones y del Pacto mencionado; pudiendo, por tanto, desarrollar su acción sindical a través de las Juntas de Personal de los servicios periféricos y del área de Salud de Burgos, así como de las correspondientes secciones sindicales previstas en el repetido Pacto; en el que también se contemplan los interlocutores u órganos válidos por parte de esta administración, dependiendo del carácter general o específico y parcial del asunto a tratar.

Sin perjuicio de lo anterior, la situación resultante de la adscripción funcional del personal sanitario de esta Consejería en el Consorcio Hospitalario de Burgos, en el que participan dos administraciones públicas y, por tanto, concurre con otros funcionarios y con el propio personal laboral del citado Consorcio, implica reconocer ciertas peculiaridades, que también pueden repercutir en el ámbito y desarrollo de las facultades de sus

órganos de representación. Lo que, en definitiva, obliga a delimitar y concretar los asuntos sobre los que las respectivas juntas de personal sanitario o bien sus delegados sindicales solicitan información y, en su consecuencia, de los interlocutores u órganos que deban facilitarla.

En el sentido de peculiaridad expuesto, esta Gerencia Regional de Salud ha venido y continuará promoviendo actuaciones que faciliten la pertinente respuesta de determinadas solicitudes de información sindical, no sólo mediante la traslación de dichos escritos a los órganos de gobierno del Consorcio Hospitalario para su oportuna tramitación conforme determina la precitada legislación; sino, además, planteando tal circunstancia en el seno del Consejo de Administración del citado Consorcio, a través de sus propios representantes, tal y como se refleja en la copia del Acta de la Sesión del día 12 de julio de 2000 (asuntos de urgencia, apartado b), cuya fotocopia se adjunta al presente informe. Acuerdo del Consejo de Administración que, por su posterioridad temporal, modifica la orientación del de su anterior Consejo, de fecha 12 de abril de 2000, y que se cita en el escrito de esa Institución.

De esta manera puede concluirse que la actitud o medidas a adoptar por parte de esta Gerencia, en orden a la mejor adecuación de la estructura administrativa y la representación sindical del personal adscrito al Consorcio, variará según la naturaleza del asunto sobre el que la Junta o Delegado de personal pretenda ejercer las facultades que les confieren los arts. 9 y 11 de la ya aludida Ley 9/1987, de 12 de junio. Siendo así que, si tal asunto se refiere a su dependencia funcional de esta Administración Autonómica, se realizará a través de los órganos o interlocutores válidos previstos en el mencionado Pacto de 1995; procediendo, en cambio, a ser tratados por los órganos de gobierno del Consorcio cuando afecten o se deriven de su adscripción funcional al mismo.

Finalmente y no obstante las actuaciones que en coherencia con la orientación expuesta puedan promoverse en relación con las solicitudes sindicales de información que motivan la queja formulada, esta Gerencia Regional de Salud también estará en la disposición, si fuese necesario, de estudiar y, en su caso, convenir otras fórmulas que posibiliten una mejor adecuación a la satisfacción de los derechos reconocidos legalmente a los representantes sindicales de su personal adscrito al Consorcio Hospitalario de Burgos, y que surjan del diálogo y oportuna negociación con los mismos".

El estudio de la presente queja dio lugar a resolución del Procurador del Común, con arreglo a la siguiente fundamentación:

Primero.- En la legislación sectorial no faltan referencias a la técnica consorcial como modo de gestión de los servicios públicos, en cuya virtud tiene lugar la constitución de un ente de carácter instrumental, dotado de personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, que, en consecuencia, se erige en un centro de imputación jurídica distinto de las Administraciones Públicas intervinientes en el acto constitutivo del mismo.

En lo que aquí concierne, y sin ser esta ocasión de detenerse en otros pormenores del régimen jurídico de estos entes -denominados por la doctrina corporaciones interadministrativas, y sobre los que no existe una categoría jurídica unitaria-, la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/1993, de 6 de abril de Ordenación del Sistema Sanitario (LOSS, en adelante), faculta a la Junta de Castilla y León para "acordar la constitución de consorcios sanitarios entre la Administración de la Comunidad Autónoma y otras Administraciones Públicas o entidades dependientes de las mismas para la realización de actividades sanitarias de interés común", de acuerdo con lo previsto en el articulado de la misma Ley (DA Séptima).

Siendo el consorcio una organización que, para el efectivo cumplimiento de sus fines, debe dotarse de los pertinentes recursos materiales y humanos, cobra especial importancia el conjunto de profesionales llamados a prestar sus servicios en el mismo, y, concretamente, aquellas relaciones colectivas de trabajo que surgen en su ámbito, por más que, al adentrarnos en el régimen jurídico llamado a hacer posibles dichas relaciones, el caso aquí planteado requiera apurar al máximo los mecanismos que aquél contempla, como más adelante se verá.

En tal sentido, y con carácter previo, procede recordar que la LOSS destaca, en cuanto a la ordenación funcional, "el reconocimiento de la participación de los profesionales sanitarios en la gestión de los hospitales y la regulación de la atención continuada, incluso con la creación de instrumentos de comunicación específicos"(apartado VII de la exposición de motivos), cuya articulación se lleva al capítulo II -Ordenación funcional- del título IV de la misma (arts. 20 a 25).

Segundo.- Puesto que según los Estatutos del Consorcio Hospitalario de Burgos, aprobados por Decreto de la Junta de Castilla y León 91/1993, de 22 de abril (*BOCYL* nº 79 de 29 de abril), la relación jurídica del personal adscrito al mismo puede ser tanto de carácter laboral como estatutario y funcionarial, la expresión "relaciones colectivas de trabajo", en lo que a la función pública se refiere, nos obliga a detenernos en la Ley 9/1987, de 12 de junio, ya citada (LORDP, abreviadamente), donde se reconoce el derecho de los funcionarios a constituir "órganos de representación de sus intereses ante las Administraciones Públicas y otros Entes públicos."

Es bien sabido que la LORDP, al diseñar el régimen de esta representación unitaria, soslaya referirse expresamente a la función y finalidad primordial de la misma -el derecho a "participar en la empresa"-, tal vez porque se incline a favor de "las *"formas de participación estables en la Ley 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical"* (primer inciso del art. 3), es decir, aquellas que surgen de la representatividad sindical propiamente

dicha, en manifestación del sistema dual por el que ha optado nuestro ordenamiento. Como quiera que sea, la Ley sigue de cerca la regulación que contiene el Estatuto de los Trabajadores sobre los denominados Comités de Empresa y Delegados de Personal.

No obstante, y a diferencia del ET, que toma el centro de trabajo -o empresa- como punto de referencia para el ámbito de actuación del Comité de Empresa, decisión de la que deriva que el centro de trabajo se constituya asimismo en unidad electoral, en el caso de las Administraciones Públicas el legislador ha optado por establecer *a priori* y en forma detallada cuáles son las unidades electorales, condicionando con ello el ámbito de actuación de los órganos de representación del personal funcionario a su servicio, si ha de estarse al art. 7 de la LORDP.

En este precepto se sigue un sistema de lista notablemente influido por la nueva estructura político-territorial surgida de la Constitución -que reconoce distintos centros de poder autónomo-, así como por el sistema organizativo característico de las administraciones públicas en presencia (Administración General del Estado, Administración de las Comunidades Autónomas y Administración de las Entidades locales), a cada una de las cuales atribuye el ordenamiento personalidad jurídica propia -siendo, por tanto, un único sujeto de imputación de relaciones jurídicas-, compatible con una pluralidad de órganos cuya actuación está presidida por el principio de jerarquía (nótese que incluso la denominada Administración Institucional es relevante en cuanto adscrita a alguna de esas administraciones, y no por sí misma).

Tercero.- En las administraciones públicas con mayor complejidad organizativa, el diseño a que acabamos de referirnos puede dificultar la representación de los intereses que se suscitan por referencia al centro de trabajo -sede natural para el efectivo ejercicio de tal representación o, si se prefiere, para el desenvolvimiento de las relaciones colectivas de trabajo a que atiende el ordenamiento laboral-.

Aunque discutible desde un punto de vista doctrinal, en esta tendencia centralizadora de los órganos de representación unitaria por la que ha optado la LORDP -que se atenúa hasta llegar a la descentralización, por razones obvias, cuando de las distintas entidades que integran la administración local se trata-, el legislador se hace eco de la potestad de autoorganización que es propia de las administraciones públicas y, como manifestación de la misma, en el ejercicio, fuertemente centralizado, de sus competencias en materia de personal.

Sin embargo, la LORDP no permanece por completo ajena a otras realidades funcionales y organizativas, como lo evidencia no sólo su art. 3, donde al lado de las administraciones públicas se alude expresamente a *"otros entes públicos"*, sino también en el apartado 5 del art. 7, en cuanto señala lo siguiente:

"De conformidad con los principios de esta Ley, y previo informe del Consejo Superior de la Función Pública, el Gobierno y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer Juntas de Personal para colectivos determinados, en razón a su número o peculiaridades para una mejor adecuación entre las estructuras administrativas y la representación del personal."

De acuerdo con esta cláusula de cierre, puede afirmarse que nos encontramos ante un sistema relativamente abierto, que se caracteriza por las siguientes notas:

Si bien introduce el criterio de flexibilidad en la estructura de la representación unitaria, la facultad de decisión que el art. 7 LORDP atribuye a las Comunidades Autónomas se encuentra sometida al informe favorable del Consejo Superior de la Función Pública.

No se exige ningún tipo de consulta a las juntas de personal o a los funcionarios públicos que puedan verse afectados por la creación del nuevo órgano de representación unitario.

Cuarto.- En el informe trascrito en los antecedentes de hecho se aprecia la favorable disposición de la Gerencia Regional de Salud, en orden a solventar la problemática aquí analizada (bien que no se apunta una fórmula concreta), sin perjuicio, como también señala el informe, de aquellos asuntos relativos a la dependencia funcionarial del personal sanitario procedente de la administración autonómica, necesariamente debilitada y mediata, preciso es que lo destaquemos, desde el momento en que ha tenido lugar su adscripción a un ente con personalidad jurídica distinta de las Administraciones consorciadas, cuyo objeto consiste en "el desarrollo de actividades, prestaciones y servicios sanitarios en el Área de Salud de Burgos, conforme al régimen y planificación sanitaria que sean de aplicación" (art. 4 de los estatutos).

Ante todo es de destacar que nos encontramos en presencia de empleados públicos cuya actividad se ordena a la protección de la salud de los ciudadanos, servicio de primordial interés para todos los sujetos implicados, cuyo eficaz resultado requiere la máxima identificación de los profesionales con la organización a cuyo servicio se encuentran, y que sólo un clima de paz laboral presidido por el principio de buena fe puede propiciar.

Por otra parte, el haz de principios, derechos, garantías institucionales y deberes que surgen, tanto de nuestra Constitución como de la legislación ordinaria, cobran una considerable importancia en el seno de las organizaciones personificadas que son las administraciones públicas, y quedarían vacíos de contenido si, en su aplicación práctica, no se encuentra el necesario punto de equilibrio entre los intereses generales a los que aquéllas han de servir y las relaciones colectivas de trabajo que en las mismas tienen lugar, necesariamente conflictuales por su marcado carácter reivindicativo, pero que en modo alguno pueden ser soslayadas.

Es por ello que esta Institución se ha detenido en las previsiones del art. 7.5 LORDP, cuyo contenido no resulta en nada desdeñable. Antes al contrario, su aplicación se correspondería más adecuadamente con el conjunto de facultades que, en materia de personal, atribuyen los Estatutos del Consorcio Hospitalario de Burgos a distintos órganos del mismo, parte de las cuales encuentran su corolario en el art. 9 dicha Ley.

Quinto.- Sin perjuicio de lo dicho hasta aquí, es hora de abordar el contenido de este último precepto para contrastarlo con el resultado de lo interesado por la organización sindical aquí compareciente, o, para ser más exactos, por miembros de la Junta de Personal sanitario de la provincia de Burgos afiliados a aquélla.

No ofrece e duda que, al establecer la obligación del empleador (departamento, organismo o entidad local) de facilitar información a las juntas de personal -y delegados de personal-, la expresión "política de personal" del art. 9.1 LORDP debe ser interpretada con un criterio flexible, siguiendo una regla de proporcionalidad directa respecto a la relevancia de una determinada materia para las condiciones de empleo y trabajo de los funcionarios. Y en cuanto a la forma en que ha de cumplirse esta labor informativa, puesto que el precepto guarda silencio, la administración puede optar en principio por la fórmula oral o escrita, salvo que la parte funcionarial, en atención a la complejidad de la materia y justificadamente, requiera la forma escrita.

En consecuencia, haciendo abstracción de la unidad electoral con la que se corresponda el órgano unitario de representación, y en cuanto se lleven al orden del día cuestiones atinentes a la política de personal (de todo el personal, cualquiera que sea el organismo o administración de que dependa, pues no es posible imaginar que las decisiones se adopten en forma discriminatoria y selectiva por tal circunstancia, o lo que es lo mismo, que existan políticas de personal diversas para el cumplimiento de una misma finalidad), es parecer de esta Institución que resulta obligado facilitar a la junta de personal sanitario el conocimiento del contenido de las actas de las sesiones del consejo de administración u otros órganos colegiados del Consorcio Hospitalario de Burgos.

En igual sentido cabe concluir con relación a lo previsto en aquellos apartados del mismo precepto que comportan la recepción de información sobre otras cuestiones y materias, señaladamente, en el número 5, sobre índice de absentismo, pudiendo afirmarse, por lo demás, que las distintas facultades conferidas en el art. 9 LORDP a los órganos de representación de los funcionarios tienen un carácter instrumental con respecto a su colaboración con la administración correspondiente "para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento e incremento de la productividad".

Así mismo, resulta contrario al precepto afirmar que el derecho a la obtención de la información solicitada sería para el futuro, si así llegara a establecerse; como también contraría el espíritu y finalidad del mismo, entender que aquellas facultades concernientes a la recepción de información sólo puedan ejercerse si sobre ello formula expresa solicitud la Junta de Personal, pues, siendo obligación de la Administración proporcionarla, cabe esperar su cumplimiento voluntario, y no que éste sea rogado por sus destinatarios.

Por otra parte, desde la perspectiva de la representación sindical propiamente dicha, es preciso añadir que el art. 10.3 de la Ley Orgánica 11/1995, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, señala lo siguiente:

"Los delegados sindicales, en el supuesto de que no formen parte del comité de empresa, tendrán (...) los siguientes derechos a salvo de lo que se pudiera establecer por convenio colectivo: 1º. Tener acceso a la misma información y documentación que la empresa ponga a disposición del comité de empresa, estando obligados los delegados sindicales a guardar sigilo profesional en aquellas materias en las que legalmente proceda."

Por consiguiente, y estando representadas las secciones sindicales que puedan constituirse por los trabajadores afiliados a los sindicatos con presencia en los comités de empresa y órganos de representación de las administraciones públicas, a todos los efectos, por los delegados sindicales elegidos por y entre sus afiliados en la empresa o centro de trabajo (apartado 1 del art. 10 de la misma Ley), la resolución de 7 de febrero de 2000, de la Presidencia del Consorcio Hospitalario de Burgos, y los acuerdos de su consejo de administración de 12 de abril y 12 de julio de 2000 no resultan ajustados a derecho.

Sobra decir que toda negativa de la Administración, por razón de discrepancia con el contenido y alcance de las facultades legalmente conferidas a las juntas de personal, habrá de motivarse fundadamente, requisito cuya concurrencia no aprecia esta Institución a tenor de lo resuelto, tanto por la presidencia, como por el Consejo de Administración del Consorcio Hospitalario de Burgos, según se desprende de los antecedentes de hecho expuestos al comienzo de este escrito.

Sexto.- En efecto, además de resultar improcedente invocar el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJ-PAC, regulador del derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, en el caso aquí examinado la Administración ha aplicado incorrectamente el precepto, en primer lugar al considerar que se trata de una solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias, sometida por ello a su consideración de carácter potestativo, siendo así que la información solicitada estaba perfectamente identificada, por más que pudiera resultar voluminosa.

De otro lado, no se aprecia la concurrencia de ninguno de los supuestos en los que, según el apartado 4 del mismo artículo, puede ser negado este derecho (cuando prevalezcan razones de interés público; por intereses de

terceros más dignos de protección, o cuando así lo disponga una Ley), y que necesariamente deben ser invocados por la Administración que no accede a lo solicitado; y tampoco se trata de expedientes en los que el derecho de acceso no podrá ser ejercido (apartado 5), o de un supuesto regido por sus disposiciones específicas (apartado 6).

Y es que, en definitiva, aunque los documentos interesados al Consorcio Hospitalario de Burgos tengan como soporte físico sus correspondientes archivos o expedientes, las facultades y derechos que en virtud de las solicitudes formuladas pretendieron ejercitar los miembros de la Junta de Personal Sanitario de Burgos y, en su caso, los Delegados Sindicales, se desenvuelven en un ámbito específico, el de las relaciones colectivas de trabajo, dotados de un marco jurídico propio y distinto del que viene a regular la LRJ-PAC, norma que, por otra parte -no conviene olvidarlo- pone el acento en la necesidad de garantizar la calidad y transparencia en la actuación administrativa y, asimismo, de romper con su tradicional opacidad.

Resta señalar que la magnitud y trascendencia que, para la sociedad de nuestro tiempo, representa el conjunto de actuaciones encaminadas a la protección de la salud de los ciudadanos, exige el máximo esfuerzo de los sujetos públicos implicados en el logro de su eficaz prestación, a la que han de contribuir los instrumentos de participación de los profesionales que se encuentran al servicio de la misma a través del recto entendimiento de las normas que disciplinan sus relaciones de empleo, propiciada por un ambiente laboral de concordia, lealtad y buena fe.

En virtud de cuanto antecede, se dictó la siguiente Resolución:

"1º.- Sugerir a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social la adopción de las medidas conducentes a la aplicación de lo prevenido en el artículo 7.5 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, en cuanto al establecimiento de una Junta de Personal del Consorcio Hospitalario de Burgos, representativa de todos los empleados públicos adscritos al mismo, con independencia de la administración u organismo de procedencia.

2º.- Que tanto por las administraciones consorciadas como por el propio Consorcio Hospitalario de Burgos, se facilite a la Junta de Personal sanitario de Burgos, así como a los delegados sindicales, el ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 9 de la misma Ley, según ha quedado expuesto en el ordinal quinto de la presente resolución."

La Administración aceptó nuestra resolución, en los siguientes términos:

"La mencionada resolución del Alto Comisionado de las Cortes, tras un análisis pormenorizado de la denuncia formulada por la Federación de Servicios Públicos de la UGT relativa al ejercicio de la libertad sindical en el Consorcio Hospitalario de Burgos, y que fue objeto de informe por parte de la Gerencia Regional de Salud ante esa misma Institución, termina sugiriendo de esta Consejería, de una parte, la adopción de medidas conducentes al establecimiento de una Junta de Personal del Consorcio Hospitalario de Burgos, representativa de todos los empleados públicos adscritos al mismo y con independencia de su Administración de dependencia; y de otra, que tanto las Administraciones consorciadas, como el propio Consorcio, faciliten a la Junta de Personal Sanitario como a los Delegados Sindicales, el ejercicio de sus facultades legalmente reconocidas.

Respecto a esta última sugerencia –facilitar información al conjunto de los representantes sindicales-, esta Consejería, como Administración consorciada, reitera la respuesta contenida en el informe que emitió ante esa Institución la Gerencia Regional de Salud, de fecha 12 de marzo de 2001, en el que se resalta, en términos generales, su plena disposición para facilitar la satisfacción de los derechos y facultades que la legislación vigente en materia sindical atribuye a los órganos de representación y participación de esta administración pública, previsto en el artículo 9 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, y específicamente el de recibir información en materia afectante a la política de personal. En lo referente al propio Consorcio Hospitalario de Burgos, la representación de la Gerencia Regional de Salud que participa en el mismo mantiene la misma actitud de disponibilidad, si bien es de informar al Procurador del Común que la variada información solicitada por la UGT de Burgos al propio Consorcio ha sido objeto de controversia judicial, de la que ha conocido el Juzgado de lo Social nº 2 de Burgos en su sentencia nº 291/2001, que no es firme al estar pendiente de resolución de recurso de suplicación. El fallo, aún sub iudice, *de la citada Sentencia, además de absolver a la Junta de Castilla y León, estima parcialmente la demanda formulada, condenando al Consorcio Hospitalario a facilitar a la Sección Sindical UGT sólo determinada información del conjunto de la solicitada, y que tiene relación con la defensa de los derechos sindicales.*

De otra parte y en relación a su primera sugerencia –establecimiento de una Junta de Personal propia del Consorcio Hospitalario de Burgos-, esta Consejería considera que su decisión compete al Consejo de Administración del Consorcio Hospitalario, conforme a sus propias atribuciones estatutarias, previa negociación o acuerdo con los diferentes representantes sindicales y tras los informes de legalidad y consultivos previstos. No obstante, la Gerencia Regional de Salud, tal y como ya puso de manifiesto a esa Institución en su anterior y repetido informe del pasado 12 de marzo, también está en la disposición favorable, con los condicionantes mencionados, de plantear en el próximo Consejo de Administración del Consorcio la sugerencia formulada".

1.5. Silencio Administrativo

En relación con los expedientes **Q/1602/00, Q/1381/00, Q/1729/00** y **Q/51/01**, los comparecientes denuncian la falta de contestación por parte de las administraciones a las peticiones a ellas formuladas.

Admitidas las quejas a trámite, y una vez recibida la información solicitada a las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castila y León de Ávila, León y Valladolid respectivamente, comprobamos que el objeto de las quejas admitidas versaban sobre la falta de contestación expresa de los escritos presentados por los interesados ante dichas Delegaciones, planteándose en todos los casos el alcance de los derechos de los ciudadanos contenidos en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A este respecto debemos significar que la Administración tiene una obligación, nacida de la Ley, de resolver expresamente. Deber estrechamente vinculado con el derecho de los ciudadanos a obtener una respuesta expresa y no cualquier respuesta, sino la adecuada según los principios que proclama el art. 9.3 y las exigencias constitucionales recogidas en el nº 1 del art. 103, ambos de la Constitución, sin olvidar que la figura del silencio administrativo es una garantía encaminada a evitar que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando la administración no atienda eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado, pero nunca una excusa que venga a justificar su inactividad o su actividad tardía.

El Procurador del Común se dirigió en los tres casos anteriores a las respectivas Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, formulando recordatorio de deberes legales de la obligación de resolver y de informar, que debe ser observada inexcusablemente por todas las administraciones.

1.6. Concursos de traslados

Son muchas las quejas presentadas por empleados públicos que muestran su disconformidad con la resolución de los concursos de traslados para la provisión de puestos vacantes de su cuerpo o escala de pertenencia (**Q/879/01, Q/2209/01, Q/1148/01, Q/702/01**). Admitidas a trámite, pudimos constatar que la resolución de los concursos se había ajustado a la normativa aplicable a cada caso.

No resultó así en la tramitación del expediente **Q/697/01.** El interesado manifestaba en su escrito de queja que había participado en la convocatoria de selección de personal para el desempeño, en comisión de servicios, de actividades de colaboración con la Cruz Roja Española en un programa humanitario de desarrollo comunitario en Guatemala, y que la plaza había sido adjudicada a otra persona con menos derecho, dando lugar a las siguientes consideraciones.

La referida convocatoria fue acordada por resolución de la Secretaría General de la Consejería de Agricultura y Ganadería de 28 de noviembre de 2000, y apareció publicada en el *BOCYL* nº 236 de 7 de diciembre de 2000. En ella quedó fijado un plazo de diez días hábiles para la presentación de solicitudes, y el apartado 3 b) de la misma estableció, como requisito específico para optar a la primera de las dos plazas ofertadas, el pertenecer al Cuerpo Facultativo Superior (Ingeniero Agrónomo).

Denunciaba el compareciente que la plaza convocada en los términos que se acaban de decir resultó adjudicada a determinado trabajador pese a que no cumplía el requisito de pertenecer al Cuerpo Facultativo Superior en la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes.

Tras un examen detenido de los motivos de la queja, fue admitida a trámite por esta Institución y se interesó informe de la Secretaría General de la Consejería, que fue cumplimentado en los siguientes términos:

"La aportación de personal técnico que la Consejería de Agricultura y Ganadería ha efectuado en el proyecto referenciado, a requerimiento y en las condiciones acordadas con Cruz Roja Española, tiene el carácter de Comisión de Servicios con derecho a indemnización regulado en el Decreto 252/1993 de 21 de octubre. No se trata por tanto de ningún proceso selectivo para la provisión de puestos de trabajo de personal funcionario de los establecidos y regulados en la normativa sobre provisión de puestos de trabajo. No se exige para este tipo de Comisiones de Servicio convocatoria pública ni proceso selectivo alguno.

No obstante, la Consejería de Agricultura y Ganadería, consideró oportuno, a efectos de publicidad, publicar en el BOCYL *la resolución de 7 de diciembre de 2000, anunciando esta colaboración, en la que no se contempla el órgano de selección ni se establece baremo tasado alguno.*

Con el asesoramiento del representante de la Oficina Autonómica de Castilla y León de Cruz Roja Española, por Resolución de la Secretaría General de Agricultura y Ganadería de 16 de enero de 2001, se acordó, vistas las solicitudes presentadas, autorizar las referidas Comisiones de Servicio a dos funcionarios, pertenecientes en el momento de la autorización al Cuerpo Facultativo Superior (Ingenieros Agrónomos) y CTUPC (Ingenieros Técnicos Agrícolas), respectivamente."

A la vista de todo lo informado y del régimen jurídico que entendemos aplicable al supuesto planteado, procede realizar las siguientes consideraciones:

Primera.- La provisión de puestos de trabajo mediante el sistema de Comisión de Servicios, ya sea en la Comunidad Autónoma o en el extranjero, viene regulada en el Capítulo IV *–Otras formas de provisión-* art. 68 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal y de provi-

sión de puestos de trabajo de los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Se trata de un sistema de adscripción temporal, inicialmente previsto para subvenir a necesidades urgentes en caso de vacante, dotando de cierta flexibilidad al régimen general de provisión de puestos, que en el nuevo Reglamento hace pasar a segundo plano el requisito de voluntariedad en ciertos supuestos, incrementando aún más la flexibilidad, esta vez en atención a las necesidades objetivas del servicio, es decir, al principio de eficacia administrativa.

En todo caso es preciso distinguir entre la comisión de servicios forzosa y la de carácter voluntario, pero, en ambos supuestos, la comisión de servicios habrá de acordarse, al menos, mediante procedimiento contradictorio con audiencia del interesado, si bien es cierto que el Reglamento no concreta un procedimiento específico, dejando libertad a la Administración para regularlo en cada caso.

Por lo demás, no debe confundirse el régimen que se acaba de exponer con las previsiones contenidas en el Decreto 252/1993, de 21 de octubre, sobre indemnizaciones por razón del servicio -única norma que se invoca por esa Administración en fundamento de la actuación que constituye el objeto de la presente queja-, en cuanto la aplicación de lo dispuesto en esta última únicamente es consecuencia y no presupuesto de la comisión de servicios conferida, tanto desde su perspectiva procedimental como material.

Segunda.- En el caso analizado y mediante la Resolución antes citada, un centro directivo de la Consejería de Agricultura y Ganadería ha adoptado un acto administrativo con pluralidad de destinatarios, al anunciar la apertura de procedimiento para la selección del personal interesado en participar, en régimen de comisión de servicios, en un Programa Humanitario de Desarrollo Comunitario en Guatemala, en colaboración con Cruz Roja Española.

Así pues, en la resolución se opta por un régimen que, por su propia naturaleza, ha de considerarse comprendido en los denominados "de concurrencia competitiva" -aun aceptando que no pesa sobre la Administración ninguna obligación de seguir tal procedimiento en casos semejantes-. En este sentido, tan repetida resolución se expresa así en el punto 3:

"Requisitos que han de cumplir las personas que opten a la comisión de servicios:

Requisitos genéricos:

-Ser funcionario de la Comunidad de Castilla y León.

–Encontrarse en servicio activo en la fecha de publi - cación de la presente Resolución.

Requisitos específicos:

-Pertenecer al Cuerpo Facultativo Superior (Ingenie - ro Agrónomo) para optar a la primera de la Comisiones de Servicios.

-Pertenecer al CTUPC.(Ingeniero Técnico Agrícola) o CTGM (Ingeniero Técnico Agrícola) para optar a la segunda de las Comisiones de Servicios."

Por su parte, el punto 5 establece el procedimiento de selección, que tendrá lugar entre los candidatos que, reuniendo los requisitos genéricos y específicos, se consideren por la Secretaría General como más idóneos.

Finalmente, el aspecto temporal del procedimiento se lleva al punto 7, donde se establece un plazo de 10 días hábiles para la presentación de las correspondientes solicitudes, a contar desde el día siguiente a la publicación de la convocatoria en el *BOCYL*, plazo que se cumplió el día 20 de diciembre de 2000.

Tercera.- En la línea apuntada, es preciso atender a la distinción entre los "requisitos" que se exigen para tomar parte en la convocatoria, y los "méritos" que pueden o tienen que ser tenidos en cuenta, en este caso, por la Secretaría General de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

La concurrencia de los primeros es condición *sine qua non* para que pueda constituirse la concreta relación jurídica entre la administración y el aspirante interesado, que en virtud de la misma adquiere la condición de admitido en igualdad con el resto de los interesados.

Y con ser cierto que, en esta ocasión, la convocatoria no establece expresamente que los requisitos hayan de reunirse precisamente al tiempo de finalizar el plazo de presentación de instancias, no es menos cierto que tal exigencia viene dada por la propia naturaleza de la convocatoria. Que esto es así lo avalan no sólo los principios de igualdad y seguridad jurídica, sino también la lógica más elemental, ya que de sostener lo contrario no tendría sentido alguno señalar un plazo preclusivo de presentación de las solicitudes (que es la forma en que los candidatos manifiestan su voluntad de participar en la convocatoria y acreditan el cumplimiento de los requisitos que de acuerdo con las bases deben reunir), para después admitir otras solicitudes, o alteraciones a lo expuesto en las instancias presentadas anteriormente.

En suma, la sola existencia de dicho plazo impide hablar de procedimiento abierto en el que sea posible participar en cualquier tiempo, o donde los interesados puedan alegar la concurrencia de otros requisitos o méritos posteriormente adquiridos.

Cuarta.- Continuando con nuestra argumentación, debemos señalar ahora que la tantas veces citada resolución, dictada en el ejercicio de la potestad de autoorganización que corresponde a la administración autonómica, no ha venido sino a establecer las reglas a las que han de atenerse no sólo quienes aspiren a desempeñar las tareas así convocadas, sino también los órganos administrativos

encargados de decidir el candidato que acredite mayor idoneidad a tal efecto. Dicho en otros términos, las reglas establecidas son ley del concurso, obligando tanto a los interesados como a la administración, sin que sus previsiones puedan ser alteradas por ésta posteriormente -salvo que haya incurrido en error material o si procede su revisión de oficio-, de acuerdo con la teoría de los actos propios.

Mediante la publicación de la convocatoria, la administración queda efectivamente limitada al cumplimiento de su contenido, de suerte que, en virtud de ese acto administrativo con destinatario general e indeterminado en que la convocatoria consiste, la administración se vincula por completo a lo dispuesto en la misma, y a sus bases habrá de estar en todos los trámites del procedimiento selectivo.

Quinta.- Del examen de la documentación aportada al expediente resulta que el adjudicatario de la comisión de servicios pertenecía a la fecha de finalización del plazo de presentación de la solicitud al cuerpo B, no cumpliendo, en consecuencia, el requisito establecido para optar a la comisión de servicios correspondiente a la primera plaza, circunstancia a la que debió atenerse el órgano encargado de la selección de candidatos, y no a la subsiguiente alteración de su estatus profesional.

Por cuanto antecede, se resolvió:

"Que en los procedimientos selectivos cuya convocatoria sea competencia de la Consejería de Agricultura y Ganadería, se determine expresamente la fecha a que ha de venir referida la concurrencia de los requisitos señalados en las correspondientes bases, exigiendo a los órganos encargados de su tramitación y decisión, en todo caso, la estricta observancia de las mismas."

La Administración afectada informó a esta Institución en los siguientes términos: *"...esta Consejería considera que dicha Resolución debe ser aceptada en los términos en que así figura en el último párrafo de su escrito y que se da aquí por reproducida"*.

1.7. Personal interino

La utilización del mecanismo excepcional de cobertura de vacantes mediante funcionarios interinos al margen de las notas que le son propias –transitoriedad o temporalidad en la función, y necesidad y urgencia en el servicio- viene a contrariar el derecho fundamental (art. 23.2 CE) de libre acceso a la función pública tanto de los ciudadanos que aún no mantienen una relación funcionarial y aspiran a ello, como de aquellos otros que siendo ya funcionarios pretenden acceder a aquellos puestos desempeñados provisionalmente por personal interino, e incluso de los propios interinos en la medida en que la ausencia de convocatorias para la cobertura definitiva de las vacantes que ocupan les impide tener la posibilidad, previa acreditación de mérito y capacidad suficientes, de estabilizar su situación.

Precisamente, relacionado con la situación de interinidad que dura largos años, se presentaron varios escritos (**Q/956/01, Q/957/01, Q/1027/01, Q/1207/01,** entre otros muchos), manifestando su desacuerdo con el Decreto nº 99/2001, por el que se aprobaba la oferta de empleo de la Administración de la Comunidad de la Junta de Castilla y León para el año 2001 de fecha 30 de marzo, y su deseo de que en la siguiente convocatoria pública de plazas de acceso a la Administración de Castilla y León se realizara de forma que los castellanos y leoneses que llevaban dedicados muchos años a trabajar en la Administración de la Comunidad Autónoma, pudieran acceder o permanecer en sus puestos de trabajo a través de un sistema que no fuera el de acceso libre. Esta Institución, tras el estudio oportuno de las quejas, estimó que la petición que formulaban era el establecimiento de oposiciones restringidas para el colectivo de interinos.

A este respecto, informamos a los comparecientes que el art. 23.2º, en relación con el 103.3º de la Constitución, garantizan el derecho al acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad, en los términos que establezcan las leyes, con respeto a los principios de mérito y capacidad. En el ámbito legislativo, el art. 19, 1º de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, establece:

"Las administraciones públicas seleccionan su personal, ya sea funcionario, ya laboral, de acuerdo con su oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad".

En el mismo sentido se pronuncia el art. 3 del RD 364/1995, de 10 de marzo que aprueba el Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado.

De igual forma, y ya en el ámbito de la Administración regional, lo establece el art. 34 del RDLeg 1/1990, de 28 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuando dispone que:

"La Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, de conformidad con los postulados del art. 103 de la Constitución, seleccionará a todo su personal, ya sea funcionario o laboral fijo, con criterios de objetividad en función de los principios de igualdad, merito y capacidad, y previa convocatoria pública, a través de los sistemas de concurso, oposición o concurso-oposición".

Por Decreto 67/1999, de 15 de abril, se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal y de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios al servicio

de la Comunidad de Castilla y León, disponiendo su articulado lo siguiente:

"Artículo 7º. - El acceso a Cuerpos o Escalas de funcionarios se realizará a través del sistema de oposición, salvo cuando por la naturaleza de las funciones a realizar se hayan de valorar determinados méritos o niveles de experiencia, en cuyo caso podrá utilizarse el sistema de concurso-oposición, siendo el concurso de utilización especial, para puestos singulares determinados en la Relación de Puestos de Trabajo, y siempre que una ley específica lo prevea".

Así pues, la oposición libre es el sistema general para acceder a la condición de funcionario en la Comunidad de Castilla y León, y sólo excepcionalmente la Administración podrá acudir al concurso-oposición o al concurso, y siempre previa convocatoria libre, respetando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

No es posible advertir, sobre la sola base de los argumentos aportados, que al adoptar tal decisión la Administración competente haya incurrido en irregularidad o contravención alguna de las normas vigentes, susceptible de motivar la actuación del Procurador del Común ante la misma administración con la finalidad de sugerir la adopción de otras fórmulas de ingreso en la función pública que satisfagan las aspiraciones de todo el colectivo afectado que se encuentra prestando servicios interinos en la Administración, pues utilice la formula que sea de las tres previstas legalmente, siempre la convocatoria deberá contemplar el acceso libre de cualquier ciudadano que reúna los requisitos establecidos en la correspondiente convocatoria.

La jurisprudencia ha venido afirmando reiteradamente que un sistema de acceso restringido vulneraría y sería contrario a los principios constitucionales de mérito y capacidad y, consiguientemente, al de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas, consagrados, respectivamente, en los arts. 103.3 y 23.2 de la Constitución, sistema que ha sido suprimido tanto en la legislación estatal como en la autonómica.

No obstante, con motivo de la defensa del Informe Anual que esta Institución rinde a las Cortes, en el correspondiente a la gestión realizada durante el año 1999, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León del día 24 de julio de 2000, el Procurador del Común defendió y se hizo eco de la preocupación del colectivo de interinos, proponiendo que se acometiera el estudio correspondiente para elaborar un "plan de estabilización" del empleo que resolviera de forma definitiva y global las situaciones de temporalidad, sin olvidar que las convocatorias de procesos selectivos para la sustitución de empleo interino o consolidación de empleo temporal estructural y permanente se deberán efectuar de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, y mediante los sistemas selectivos de oposición, concurso o concurso-oposición.

Han comparecido ante esta Institución, mediante escrito, profesores interesados en el contenido del acuerdo sobre interinidades en Castilla y León, recientemente suscrito por la Consejería de Educación y Cultura y las Organizaciones Sindicales más representativas en el sector educativo, publicado a través de la Orden de 4 de abril de 2000 de la Consejería de Educación y Cultura, formulando quejas que han quedado registradas con los números **Q/1730/01, Q/668/01**, entre otras.

Los reclamantes cuestionaban las previsiones contenidas en el referido acuerdo en materia de méritos valorables a efectos de acceso a vacantes en régimen de interinidad que priman la experiencia profesional adquirida en centros docentes ubicados en Castilla y León, respecto de la adquirida en puestos del mismo nivel educativo y especialidad, situados en otros ámbitos territoriales.

Dichas previsiones, de acuerdo con las cuales la valoración de la experiencia adquirida en un centro de Castilla y León duplica la que se atribuye a la obtenida en centros no situados en el ámbito territorial de esta Comunidad Autónoma, según señalan los interesados, resultan contrarias a los principios de igualdad, merito y capacidad que deben regir el acceso al desempeño de cometidos públicos.

Trasladados estos antecedentes con la solicitud de informe a la Consejería de Educación y Cultura, ésta nos comunicó:

«El día 3 de abril de 2000, la Consejería de Educación y Cultura y las Organizaciones Sindicales más representativas en el sector educativo firmaron un Acuerdo para la provisión de puestos de trabajo docente en régimen de interinidad en la Comunidad de Castilla y León. El contenido de este Acuerdo se publicó a través de la Orden de 4 de abril de 2000 y establece una especial valoración con 0,39 décimas más a la experiencia docente adquirida en centros de la Comunidad.

Esta valoración tiene su justificación legal en el Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal y de provisión de puestos de trabajo de funcionarios al servicio de la Comunidad de Castilla y León. En su artículo 35 dispone que para la selección de personal interino se podrán valorar especialmente los servicios prestados en la Administración Autonómica.

Así mismo, existen reiterados pronunciamientos de los órganos jurisdiccionales que han manifestado, de forma clara y contundente, que tal valoración es ajustada a derecho. En este sentido, la Sentencia nº 26/2001, dictada en el Procedimiento Abreviado 43/2001, determina, literalmente:

"Se entiende perfectamente lógico y no discriminatorio el que se valore la experiencia en el puesto, ya que ello presupone un conocimiento de las funciones a desempeñar digno de ser valorado para cubrir temporalmente un puesto de trabajo con el menor gasto de adap -

tación posible a dicho puesto. En segundo lugar convie - ne recordar que la posibilidad de otorgar mayor valor a la experiencia docente, en relación con otros conceptos baremables como méritos, ha encontrado fundamento legal en la misma LOGSE. En tercer lugar conviene des - tacar también que un examen del baremo evidencia que, dada la forma que se establece para la valoración de la experiencia docente, aunque cierto que con mayor tiem - po de servicios prestados, los 11 puntos que pueden alcanzarse por este concepto pueden ser obtenidos con independencia de la Comunidad Autónoma en la que se hayan prestado los servicios como docente. En cuarto lugar, no está de más destacar que en determinados ser - vicios públicos (caso de la sanidad) se ha considerado justificado la distinta valoración de la experiencia según la zona geográfica en la que se haya adquirido ésta, por considerar que aspectos tales como el conocimiento de la población a la que se destina el servicio es un aspecto a tener en cuenta a la hora de hacer éste más eficaz".

Este pronunciamiento se ha realizado para caso idéntico al que nos ocupa, esto es, respecto de la bare - mación de los méritos de aspirantes a ocupar un puesto de trabajo docente en régimen de interinidad. Igualmen - te, es preciso tener en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en las Sentencias 27/1991 y 302/1993.»

En efecto, la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Valladolid, entre los pedimentos que dirimió, se refirió a: *"la vulneración del artículo 23.2 de la Constitución, por discriminar a los aspirantes a la función pública docente según el lugar de España en el que hayan trabajado"*, que a juicio del demandante contenía la Orden de 4 de abril de 2000 y la Orden de 11 de mayo de 2000 por la que se convoca proceso de rebaremación para la constitución de las listas de aspirantes a ocupar puestos docentes no universitarios, en régimen de interinidad en la Comunidad de Castilla y León.

Ante esta situación, y comprobado que la cuestión objeto de la Sentencia nº 26/2001, de 26 de abril de dos mil uno, es idéntico al asunto planteado por los interesados, esta Institución procedió a suspender las actuaciones relativas a la tramitación del presente expediente y proceder al archivo del mismo. Así se lo trasmitimos a los presentadores de las quejas.

1.8. Notificaciones defectuosas

Q/1678/01. La tramitación de este expediente se siguió con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca.

El compareciente manifestaba en su escrito que con fecha 6 de septiembre, se presentó por segunda vez en la Dirección Provincial de Educación de Salamanca, para recabar información sobre el resultado de la convocatoria de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de Maestros Interinos para el curso 2000/01 en la especialidad de Educación Musical. Fue informada que tenía el nº 153 de la lista definitiva, que habían sido citados los 130 primeros números y que las posibilidades que tenía para cubrir alguna plaza eran nulas, con lo que sólo habría posibilidad de acceder a cubrir sustituciones en las vacantes que durante el curso escolar se fueran produciendo, y que se irían cubriendo conforme fueran surgiendo las necesidades de plantilla.

El día 11 de septiembre de 2000, nuevamente se presenta en la citada Dirección Provincial y se encuentra con la desagradable sorpresa que el mismo día 6, a última hora de la mañana, se produjo una ampliación de la convocatoria, según constaba en el tablón de anuncios de la Dirección Provincial, convocando hasta el número 200 de la especialidad de Educación Musical, para presentarse en Valladolid el día 7 del mismo mes, sin que la notificación se haya efectuado en la forma y plazos legalmente establecidos.

Admitida la queja a trámite, seguidamente solicitamos informe a la Administración, comunicándonos lo siguiente:

"La información que se podía dar al interesado hasta el día 6 de Septiembre de 2000 era la que consta en la resolución que se adjunta de la Dirección General de Recursos Humanos de 30 de Agosto de 2000, en la que los aspirantes de la citada especialidad quedaban convocados para el día seis de Septiembre en los núme - ros comprendidos entre el 1 y el 130.

El mismo día 6 de Septiembre se recibió nueva reso - lución ampliando el llamamiento hasta el número 200, que fue inmediatamente expuesta en el tablón de anun - cios para general conocimiento de los interesados afec - tados".

Así pues, el mismo día 6 de septiembre, -ignoramos la hora de la mañana en que la interesada solicitó información sobre la convocatoria para pedir vacante de Educación Musical- pero desde luego, después de personarse en las dependencias de la Delegación de Educación, colocan un nuevo anuncio convocando del 131 al 200 para el día 7 de septiembre a las nueve horas, para solicitar las vacantes que habían quedado sin adjudicar anteriormente.

Según se desprende del informe, a través del indicado procedimiento de notificación, fueron convocados los integrantes de la lista del 131 al 200 al acto público de petición de vacantes para ser nombrados profesores interinos, sin mediar otra forma de notificación complementaria permitida por la Ley procedimental, habida cuenta que los Servicios de Educación tenían conocimiento de la existencia de personas, como es el caso de la compareciente en el presente expediente, a las que se les había informado minutos antes que de momento no serían convocadas a ningún acto público de petición de vacantes.

Llegados a ese punto, parece necesario precisar que la selección del personal interino se rige por lo dispuesto en el Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del personal y de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Partimos de la premisa que los principios de igualdad, mérito y capacidad, en el caso que nos ocupa, hayan sido garantizados debidamente, pues la Comisión de Selección ya ha baremado a los componentes de las listas de interinos docentes. Esta Institución entiende que ya se ha realizado una primera aproximación a la selección de interinos docentes. Una vez baremados y publicadas las listas definitivas con sus puntuaciones, queda una segunda fase, cual es el acto público "al que serán llamados los interesados para pedir una plaza"; así pues, cobra una especial importancia que la publicación de la convocatoria se realice de una forma tal que llegue a conocimiento general de todos los interesados, cosa que no ha ocurrido en el caso que nos ocupa, ya que los aspirantes de la lista convocados del 131 al 200 de la especialidad de Educación Musical, no tuvieron general conocimiento, pues la notificación del acto no llegó a ser conocida por todos -al menos por un aspirante de dicha lista-.

Por último importa señalar que el art. 59.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al señalar los medios a que puede acudir la Administración para realizar notificaciones a los interesados, establece que, cualesquiera que éstos sean, deben permitir que la Administración tenga constancia de su recepción por el interesado, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado, exigiéndose en el mismo apartado del mencionado precepto legal que se incorpore al expediente la acreditación de la notificación efectuada.

Sin embargo, y aun cuando parece ser una práctica habitual de ese órgano, en el caso a que se viene haciendo referencia, la notificación no se produjo en absoluto en las condiciones que exige el repetido precepto legal, pues, en efecto, a causa del inadecuado procedimiento empleado, no constaba en modo alguno que la notificación hubiera llegado realmente a conocimiento de los interesados, con las negativas consecuencias de no poder acudir al día siguiente al acto de adjudicación de vacantes para profesores interinos de la especialidad de educación musical.

Esta Institución no deja de apreciar los condicionamientos de carácter temporal a que deben ajustarse las actuaciones de contratación de personal interino, tanto al comienzo de cada curso escolar como en cualquier otro momento en que surja la necesidad de proveer a la sustitución del profesorado, y comprende la urgencia con que debe realizarse todo ello.

Sin embargo, no resulta admisible que la consecución del muy plausible objetivo de una gestión eficaz de los recursos humanos, se articule a través de fórmulas que implican contravención de normas procedimentales, como las contenidas en el mencionado art. 59 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

De cuanto queda expuesto se deduce que la Dirección Provincial de Educación de Salamanca viene haciendo abstracción de algunas prescripciones legales vigentes, en materia de práctica de notificaciones, al gestionar la provisión de puestos docentes en régimen de interinidad, así como, de otra parte, que dicha forma de actuación irregular ha determinado que el interesado no fuera nombrado profesor interino de educación musical en la provincia que le hubiera tocado elegir el día 7 de septiembre de 2000, convocatoria que no le había sido notificada en la forma legalmente establecida.

Continúa en Fascículo 2.º

Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León

V LEGISLATURA

AÑO XX | 5 de Agosto de 2002 | Núm. 248

SUMARIO

Págs.

III. ACUERDOS Y COMUNICACIONES.

Acuerdos.

ACUERDO de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por el que se ordena la publicación del Informe Anual correspondiente al año 2001 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León. 15770

En consecuencia esta Institución, adoptó la siguiente Resolución:

"Que en lo sucesivo las notificaciones que se practiquen a los interesados en el curso de los procedimientos de asignación de vacantes docentes en régimen de interinidad se ajusten de forma estricta a las prescripciones legales vigentes en la materia, contenidas en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Puesto que, según se desprende de cuanto se manifiesta en el cuerpo de este escrito, no puede estimarse jurídicamente correcta la conclusión de que el interesado hubiera renunciado a pedir una plaza de la especialidad de educación musical el día 7 de septiembre, se eliminen en lo posible las consecuencias que se han derivado para el reclamante de dicha incorrecta apreciación, restituyendo, en consecuencia, al interesado al lugar que con anterioridad ocupaba en las listas correspondientes."

Como en la tramitación del expediente de referencia comprobamos que las Delegaciones Provinciales de Educación de las provincias de la comunidad actúan de acuerdo con las instrucciones emanadas de la Dirección Provincial de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Cultura, nos dirigimos también a la Consejería en los siguientes términos:

"La problemática denunciada y que dio lugar a la apertura del presente expediente, se viene reflejando en múltiples quejas procedentes de todas las provincias de esta comunidad. Es por ello por lo que creo necesario que por parte de la Administración Regional, se adopten todas las medidas necesarias para que los plazos de las convocatorias de los actos de petición de vacantes de los Profesores Interinos de cada una de las especialidades, se acuerden con el tiempo necesario para que todos los interesados en el procedimiento tengan conocimiento de las convocatorias, y que las notificaciones se efectúen conforme a la legalidad vigente."

La resolución fue aceptada por la Consejería de Educación, informándonos que adoptará todas las medidas necesarias para que los plazos de las convocatorias de vacantes docentes en régimen de interinidad se acuerden con el tiempo necesario de forma que los interesados tengan conocimiento de las mismas, y para que las notificaciones se realicen conforme a lo establecido en la normativa aplicable.

Y, por lo que respecta a la situación de la persona reclamante, una vez que la Consejería de Educación y Cultura tuvo conocimiento de su escrito de reclamación, fue incorporada a las listas de interinos y actualmente ocupa una vacante en la provincia de Soria.

Cuestión parecida se suscitó en la tramitación del expediente **Q/1181/01.** En este caso el compareciente denuncia la forma a su juicio jurídicamente incorrecta en que la Dirección Provincial de Educación procedió a notificarle en el mes de mayo de 2001 la existencia de una sustitución a efectos de contratación como profesor interino, y expresaba su disconformidad ante las consecuencias, de renuncia a la plaza ofertada, que indebidamente se siguieron de dicha notificación.

Según se deduce de los antecedentes que el reclamante remite con su queja y, más concretamente, de la información facilitada por la Administración, el día 15 de mayo de 2001 se le cursó telegrama comunicándole se pusiera en contacto con la Dirección Provincial de Educación, antes de las 9,00 horas del día siguiente, 16 de mayo, al objeto de cubrir una sustitución de Profesores Técnicos de Formación Profesional en Procesos Comerciales, con la indicación de que, de no hacerlo así, se entendería que renunciaba a la referida oferta.

Como quiera que vive en un pueblo de Salamanca pero sin servicio de urgencia en el correo (circunstancia que se supone debe ser conocida por la Delegación de Educación de Palencia), el mencionado telegrama llegó a su poder el día 16 de mayo a las 11,30 horas, momento en el que tanto él como su familia están fuera del domicilio. Poco después regresaron a casa y se encontraron con el aviso de Correos.

Puesto en contacto rápidamente con la Delegación de Educación de Palencia sobre las 12,30 horas del día 16 de mayo de 2001, es decir, una hora después de recibir el aviso de llegada del telegrama, se le comunicó que ya no tenía tiempo pues la plaza se le había adjudicado al siguiente aspirante y que, si quería, llamara por la tarde y hablara con el Director de Recursos Humanos, llamada que efectuó a las 18 horas, en el transcurso de la cual se le confirmó la adjudicación de la plaza al siguiente aspirante.

El día 17 a las 8 de la mañana acudió a la Delegación de Educación de Palencia para demostrar las razones de su no comparencia a la hora señalada en el telegrama, al objeto de recuperar lo que cree que justamente le pertenece, y preguntó por qué no habían utilizado el teléfono para avisar, a lo que contestaron que en su expediente no consta más que un teléfono móvil antiguo que el interesado había dado de baja hace muchos meses. Cosa que se confirmó al presentarles un documento constando que con fecha 19 de diciembre de 2000 había comunicado los nuevos teléfonos, a efectos de notificaciones.

Según se desprende del mismo informe de esa Delegación Territorial, a través del indicado procedimiento de notificación, y únicamente porque el interesado no se presentó en las dependencias de la Dirección Provincial de Educación a las 9 de la mañana del día 16 de mayo, la Administración concluyó que el profesor había renunciado a la plaza que se le ofertaba, por lo que el puesto fue ofrecido y asignado a otro profesor que ocupaba un lugar posterior en la lista de interinidades.

De cuanto queda expuesto se deduce también que la Dirección Provincial de Educación de Palencia viene

haciendo abstracción de algunas prescripciones legales vigentes, en materia de práctica de notificaciones, al gestionar la provisión de puestos docentes en régimen de interinidad, así como, de otra parte, que dicha forma de actuación irregular ha determinado que el profesor interesado no fuera nombrado para sustituir temporalmente a un profesor de la especialidad de Procesos Comerciales, al entender que había renunciado a una plaza, cuya existencia, en realidad, no le había sido notificada en la forma legalmente establecida y que, de hecho, fue adjudicada a otro candidato dos horas antes de que aquél tuviera conocimiento de tal circunstancia.

En consecuencia esta Institución adoptó la siguiente Resolución:

"Que en lo sucesivo las notificaciones que se practiquen a los interesados en el curso de los procedimientos de asignación de vacantes docentes en régimen de interinidad se ajusten de forma estricta a las prescripciones legales vigentes en la materia, contenidas en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Puesto que, según se desprende de cuanto se manifiesta en el cuerpo de este escrito, no puede estimarse jurídicamente correcta la conclusión de que el interesado hubiera renunciado a la sustitución de un Profesor de Procesos Comerciales, se eliminen en lo posible las consecuencias que se han derivado para el reclamante de dicha incorrecta apreciación, restituyendo, en consecuencia, al interesado al lugar que le correspondería en las listas de interinos si hubiera prestado la sustitución para la fue llamada en primer lugar".

La Administración contestó a nuestro requerimiento aceptándolo.

1.9. Maestros en expectativa de destino (provisionales)

Han sido mucho los maestros que desde que aprobaron la oposición no han obtenido destino definitivo y que se han dirigido a esta Institución, manifestando su malestar por tener que permanecer durante muchos cursos consecutivos en situación de provisionalidad sin posibilidad de cambiar al menos de provincia (**Q/1760/01**).

La queja presentada se fundamentaba en la imposibilidad que tienen los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Maestros con destino provisional para poder desempeñar, también provisionalmente, destino en provincia distinta a la que en su día se les asignó al aprobar la oposición.

Una vez analizado con detenimiento el expediente, debe significarse que a primera vista, desde la perspectiva del cumplimiento estricto de la legalidad, ningún reproche cabe hacer respecto al comportamiento de la administración, ya que su proceder se ha acomodado a la normativa que regula el procedimiento establecido en la Instrucción de la Dirección General de Recursos Humanos de 21 de junio de 2001.

Sin embargo apreciamos la existencia de un trato diferenciado y carente de justificación a dicho colectivo de Maestros provisionales (funcionarios en expectativa de destino) con respecto a los interinos (que no han aprobado la oposición), pues a estos últimos sí se les permite solicitar destino en cualquier provincia comprendida dentro del ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, mientras que aquellos tienen que permanecer forzosamente, en algunos casos varios cursos, en la provincia que les fue asignada cuando terminó la oposición.

Esta situación conlleva la existencia de perjuicios a los reclamantes desde el punto de vista personal y familiar en la medida en que los mismos se encuentran cada final de curso escolar, y pese a haber aprobado la oposición, pendientes de la resolución del concurso de traslados.

En base a lo anterior, de conformidad con el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, se sugirió que por la Dirección General se abordara el estudio sobre la posibilidad de establecer medidas facilitadoras en las Instrucciones que se dicten para regular el comienzo del Curso Escolar 2002/03, incluyendo un apartado más, que contemple a los maestros provisionales procedentes de otras provincias antes de ofertar las plazas vacantes al personal interino, posibilitando la movilidad territorial dentro de todas las provincias que integran la Comunidad de Castilla y León del colectivo en cuestión.

En la actualidad, estamos pendientes de la contestación de la Administración.

1.10. Comisiones de Servicio (personal docente no universitario)

Varios han sido los profesores que habiendo solicitado Comisión de Servicios, han presentado queja ante esta Institución alegando que dicha petición les había sido denegada (**Q/1178/01, Q/1674/00**). Admitidas a tramite y una vez analizados los informes emitidos por la Administración no apreciamos irregularidad en la situación denunciada, y así se le hicimos saber a los interesados.

Sin embargo no ocurrió lo mismo en el expediente **Q/1552/01**. Observamos en él una serie de irregularidades, unas de carácter procedimental y otras en cuanto al fondo, que dieron lugar a la consiguiente resolución dirigida a la Consejería de Educación y Cultura.

La reclamación traía causa de la petición formulada por un profesor, solicitando una Comisión de Servicios de carácter humanitario, al amparo de lo previsto en la Resolución de 26 de marzo de 2001 de la Dirección General de Recursos Humanos de esa Consejería, habiendo presentado a tal efecto documentación acredi-

tativa de la enfermedad grave de su hijo de tres años de edad, así como de sus padres.

Solicitado informe a la Consejería, ésta hizo constar lo siguiente:

"Las comisiones de servicio de carácter humanitario se convocaron al amparo de la Resolución de 26 de marzo de 2001, de la Dirección General de Recursos Humanos, siendo la base legal el RD 2112/1998, de 2 de octubre, por el que se regulan los concursos de traslados de ámbito nacional para la provisión de plazas correspondientes a los Cuerpos Docentes. Se trata de establecer un procedimiento reglado que sirva de criterio racionalizador y que en modo alguno conlleve la existencia de un procedimiento paralelo y alternativo de provisión al concurso.

Los criterios a seguir han sido, básicamente, enfermedad grave del solicitante, del cónyuge o de los hijos, así como otras circunstancias sociofamiliares excepcionales, estableciendo dentro de estos parámetros una prelación en función de las distintas situaciones así como de las necesidades educativas existentes. En ningún caso se ha tenido en cuenta, como motivo, el cuidado de padres, salvo supuestos de enfermedad grave de uno de ellos o de ambos y siendo el solicitante el que ostentara la guarda de los mismos, supuestos no justificados documentalmente en el caso que nos ocupa.

Por lo que respecta al hecho de no haber recibido contestación a su solicitud, la Resolución antes citada no contemplaba la notificación individualizada, dándose traslado a las distintas Direcciones Provinciales de Educación, una vez resuelto el procedimiento, únicamente la relación de aquellos solicitantes a los que se había concedido comisión de servicios para que lo pusieran en conocimiento de los interesados, debiéndose entender que quienes no tuvieran comunicación de la correspondiente Dirección Provincial de Educación no tenían concedida la comisión de servicios que habían solicitado".

A la vista de la información suministrada por esa Consejería, hemos de realizar algunas observaciones al respecto:

I.- La Resolución de 26 de marzo de 2001, de la Dirección General de Recursos Humanos, regula la concesión de las comisiones de servicios por motivos humanitarios, estableciendo una serie de requisitos que deberán reunir los solicitantes, requisitos que acredita la compareciente en este expediente.

II.- En virtud de la potestad discrecional de la Administración, la citada resolución constituye la reglamentación aplicable a este tipo de comisiones de servicio, dejando en manos de esa Administración la determinación de los criterios orientadores para el adecuado ejercicio de esa facultad discrecional.

De la información recibida, resulta que los criterios a seguir han sido, básicamente, enfermedad grave del solicitante, del cónyuge o de los hijos, así como otras circunstancias sociofamiliares.

Pues bien, no se deduce del informe remitido que en el expediente cuestionado se haya tenido en cuenta la enfermedad grave del hijo menor de la interesada, pues sólo se nos informa que la solicitante no acredita la enfermedad grave de los padres ni ostenta la guarda de éstos.

III.- En otro orden de cosas, y centrándonos en la resolución y notificación de la solicitud formulada por la compareciente, y a la vista de la información emitida al efecto por la Consejería, se deduce la falta de resolución expresa y notificación de tal petición a la misma.

La obligación de resolver es una manifestación del principio de irrenunciabilidad del ejercicio de la competencia y, a su vez, lo es del principio constitucional de servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. La objetividad no supone sólo neutralidad e imparcialidad subjetiva, sino también adecuación a su objetivo, a los fines que justifican la existencia de la Administración y exige una posición activa de la misma en su tarea fundamental de "promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas" (art. 9.2 CE).

Nuestra Constitución consagra los principios de legalidad y eficacia como rectores de la actuación administrativa (arts. 9.1 y 103.1), los cuales resultan completamente vulnerados cuando la Administración en su actuación no se ajusta a la normativa establecida y retrasa la resolución de los expedientes.

De otra parte, importa señalar que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (en adelante LRJPAC), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, ordena el régimen jurídico de las Administraciones Públicas en concordancia con la Constitución, así como el procedimiento administrativo común, fijando unas garantías mínimas de los ciudadanos que deben ser respetadas por todas las Administraciones.

Así, el art. 42 establece a obligación de resolver expresamente, deber vinculado al derecho de los ciudadanos de obtener una respuesta expresa y no cualquier respuesta, sino la adecuada según los principios constitucionales antes descritos, estando obligada, además, a motivar los actos en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 54.1 f).

Por último importa señalar que el art. 59.1 de la Ley 30/1992, (RJJPAC), al señalar los medios a que puede acudir la Administración para realizar notificaciones a los interesados, establece que, cualesquiera que éstos sean, deben permitir que la Administración tenga constancia de su recepción por el interesado, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado, exigiéndose en el mismo apartado del mencionado pre-

cepto legal que se incorpore al expediente la acreditación de la notificación efectuada.

Es obvio que la Administración Educativa está obligada a resolver y a motivar las resoluciones denegatorias de las solicitudes de concesión de Comisiones de Servicio del personal docente no universitario, y que además tiene el deber de notificar dicha resolución a los interesados, no bastando con la publicación en el tablón de anuncios de las distintas Direcciones Provinciales de Educación únicamente la relación nominal de aquellos solicitantes a los que sí se les ha concedido la Comisión de Servicios.

Por todo lo cual, teniendo en cuenta las consideraciones anteriores y las precisiones contenidas en el art. 12.2 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, relativa a la obligación de velar porque las Administraciones resuelvan expresamente en tiempo y forma las peticiones y recursos que le hayan sido formuladas y las facultades que otorga el Estatuto de Autonomía y el art. 19 de la Ley reguladora de esta Institución, se resolvió:

"1º.- Que en lo sucesivo se cursen las órdenes para que se resuelvan expresamente todas las solicitudes de Comisiones de Servicios del personal docente no universitario, y se adopten las medidas oportunas para que su motivación concrete el proceso lógico y el criterio a través del cual su aplicación ha conducido a un determinado resultado, sea favorable o desfavorable para el interesado.

2º.- Para el caso concreto que nos ocupa, que por la Dirección General de Recursos Humanos de esa Consejería, se vuelva a evaluar la solicitud de Comisión Servicios formulada por el reclamante, y, previo los informes que esa Consejería estime oportuno, se contraste si la enfermedad que padece el hijo menor del interesado le hace acreedor del disfrute de una Comisión de Servicio de carácter humanitario para el curso 2001/02.

3º.- Que la resolución que se adopte sea debidamente motivada y notificada fehacientemente al interesado."

A la fecha de cierre de este informe la Consejería de Educación y Cultura no ha manifestado su postura ante nuestra resolución, a pesar de haber sido requerido para ello en dos ocasiones.

1.11. Retribuciones

Expediente **Q/457/00**. En este caso el compareciente puso de manifiesto en su día la disconformidad frente al reintegro de haberes, que indebidamente había percibido, en su condición de personal laboral adscrito al Servicio Territorial de Fomento con la categoría profesional de Auxiliar de Carreteras, llevado a cabo por la Secretaría General, por considerar que la actuación ejecutada en orden a practicar el citado reintegro había prescrito en virtud de lo dispuesto en el art. 59 del Estatuto de los Trabajadores.

Iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la Consejería de Fomento informe en el cual se hacían constar textualmente los siguientes extremos:

"La Secretaría General de la Consejería de Fomento acordó mediante Resolución de 19 de octubre de 1999 que se iniciasen los trámites para el reintegro de los haberes indebidamente percibidos (...) al constatar que el meritado trabajador en los meses de julio, septiembre y octubre de 1998 había percibido unas retribuciones superiores a las que realmente debía percibir en aplicación del Plan de Empleo de Personal de Carreteras y Control de Calidad de Edificación y Obra Pública aprobado por Decreto 133/1997, de 19 de junio (BOCYL nº 119, de 24 de junio de 1997).

(...)

La resolución fue notificada al interesado con fecha 9 de noviembre de 1999 y el reintegro se hizo efectivo en la nómina de diciembre de 1999.

Contra la mencionada resolución no se ha interpuesto reclamación previa a la vía laboral.

En cuanto a la prescripción alegada por el reclamante, y como ha puesto de relieve, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 1985 y 2 de febrero de 1984, el Instituto Jurídico de la prescripción, basado en el paso natural del tiempo, en tanto extintiva de los derechos, tiene su fundamento y base en la necesidad de poner fin a actuaciones de incertidumbre y duda en el ejercicio de tales derechos y en la presunción de que su titular, dado el tiempo transcurrido, los ha abandonado; ello implica que hay que conocer el plazo de prescripción, si el titular del derecho hizo abandono del mismo y a partir de qué fecha ha de estimarse como inicio del cómputo del plazo.

La respuesta a estos interrogantes la ofrece el RDLeg 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, estableciendo en su art. 59 como plazo típico el de un año para aquellas acciones derivadas del contrato de trabajo que no tengan señalado plazo especial, especificando el apartado 2 que cuando "la acción se ejercita para exigir percepciones económicas o para el cumplimiento de obligaciones de tracto único, que no pueden tener lugar después de extinguido el contrato, el plazo de un año se computará desde el día en que la acción pudiera ejercitarse", considerando dies a quo *el momento en que el reclamante percibió efectivamente la cantidad.*

En el caso que nos ocupa, y en atención a las anteriores consideraciones, el derecho de la Consejería de Fomento a reclamar la cantidad indebidamente percibida por el reclamante había prescrito en la fecha que la Secretaría General resolvió, dado que la cantidad fue percibida por éste en las nóminas de julio, septiembre y octubre de 1998 y la resolución fue notificada con fecha 9-11-99.

Ahora bien, la prescripción en cuanto extintiva de derechos no se produce ipso iure *al cumplirse el plazo, ha de ser alegada por el interesado mediante excepción o acción; no alegada ésta a través de la oportuna recla - mación previa supone un reconocimiento de la percep - ción indebida de la cantidad consignada en la resolu - ción."*

A la vista de lo informado, cabe señalar que el análisis de la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por la Administración autonómica debe partir de la prescripción de la acción ejercitada por la Consejería de Fomento al llevar a cabo el reintegro de haberes que ha dado lugar a la presentación de la queja. En este sentido, la información manifestada ante esta Procuraduría señala expresamente que, en aplicación del art. 59.1 del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por RDLeg 1/1995, de 24 de marzo, el derecho de la Consejería de Fomento a reclamar la cantidad indebidamente percibida por el ahora autor de la queja había prescrito en la fecha en la que se ejerció por su Secretaría General.

Atendiendo a lo anterior, la crítica jurídica de la actuación que constituye el objeto de la presente queja puede llevarse a cabo al hilo de los argumentos esgrimidos en el informe elaborado por la Jefatura del Servicio de Personal y Asuntos Generales de la Secretaría General para justificar la corrección jurídica de aquélla. Estos argumentos, contenidos todos ellos en el último de los párrafos del precitado informe, son, esencialmente, los tres que a continuación se citan.

En primer lugar, señala la Administración autonómica que la prescripción extintiva debe ser necesariamente alegada por el interesado, mediante acción o excepción, para que produzca sus efectos.

A la prescripción extintiva de las acciones se refieren los arts. 1961 y siguientes del Código Civil, señalando el precepto citado que "las acciones prescriben por el mero lapso del tiempo fijado por la ley". Por tanto, el transcurso del plazo temporal establecido en la norma, sin que concurra circunstancia alguna que dé lugar a la interrupción del cómputo, a efectos de la prescripción, genera la pérdida de acción para el ejercicio de un derecho a causa de la presunción de abandono del mismo, en aras de garantizar la operatividad del principio de seguridad jurídica.

En el presente supuesto, y considerando la aplicación del art. 59 del Estatuto de los Trabajadores realizada por la Administración, el plazo temporal referido, que se cuantifica en un año para las acciones derivadas del contrato de trabajo, había sido superado en el momento de proceder al reintegro de los haberes indebidamente percibidos por el reclamante, por lo que la acción ejercitada se encontraba prescrita.

Cuestión diferente es que, en el ámbito del procedimiento judicial, el órgano juzgador no pueda apreciar de oficio la concurrencia de la prescripción extintiva, a diferencia de lo que ocurre con la figura de la caducidad, sino que aquélla para poder ser contemplada en el fallo judicial correspondiente debe ser alegada por las partes. Sin embargo, a juicio de esta Procuraduría, este no puede ser el criterio seguido por la Administración Pública en el momento de desarrollar su actuación, y ello por cuanto el pleno sometimiento a la ley y al derecho y al servicio a los intereses generales, como principios inspiradores de la actuación de los sujetos públicos, auún cuando ésta se someta al derecho privado, determinan la necesidad de garantizar que el ejercicio de las acciones cuya titularidad corresponde a las administración públicas se lleve a cabo dentro de los plazos temporales establecidos en la normativa vigente para ello y en ningún caso una vez transcurridos los mismos, por cuanto, en este último supuesto, el citado ejercicio puede ser enervado administrativa o judicialmente a través de la figura de la prescripción extintiva.

En segundo lugar, la administración autonómica señala que la prescripción no fue alegada por el autor de la queja al no presentar la oportuna reclamación previa a la vía judicial, en este caso laboral, frente a la Resolución de 19 de octubre de 1999 de la Secretaría General de Fomento por la que se acordó el inicio de los trámites para el reintegro de los haberes indebidamente percibidos por aquél.

En este sentido llama la atención el contenido del último párrafo de la citada resolución de la Secretaría General de Fomento en el cual, si bien se citan expresamente los arts. 125 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) y 69 del RDLeg 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, únicamente se identifica expresamente como vía impugnatoria a la que puede acudir el interesado la judicial, a través de la interposición de la correspondiente demanda ante la vía jurisdiccional social.

De lo anterior se desprende que, frente al contenido de la actuación controvertida que ha dado lugar a la presentación de la presente queja, la Resolución adoptada con fecha 19 de octubre de 1999 identificaba la vía jurisdiccional como cauce procedimental impugnatorio adecuado al que podía acudir el interesado para alegar la prescripción extintiva. En este sentido, exigir al ciudadano acudir a la vía judicial para hacer valer jurídicamente una causa de ineficacia de la actuación desarrollada, cuya existencia se afirma por la propia Administración, resulta, cuando menos y a juicio de esta Institución, ajeno a las directrices básicas que deben presidir la actuación de los sujetos públicos, aún cuando ésta se desarrolle en el marco de una relación de carácter laboral.

Señala esa Consejería de Fomento, en fin, que la ausencia de alegación de la prescripción por el autor de

la queja, en vía administrativa o judicial, implica un reconocimiento de la percepción indebida de la cantidad reintegrada.

El carácter indebido de la percepción salarial correspondiente no ha sido puesto en duda en ningún momento, por cuanto éste queda suficientemente acreditado a la vista del montante económico de las nóminas percibidas en los meses de julio, septiembre y octubre por el autor de la queja, y del contenido del Anexo II del Decreto 133/1997, de 19 de junio, por el que se aprueba el Plan de Empleo de personal de carreteras y control de calidad de edificación y obra pública, en relación con el art. 40.1 del IV Convenio Colectivo para el personal laboral de la Junta de Castilla y León.

Sí lo ha sido, por el contrario, el momento temporal en el cual esa administración autonómica ha procedido a ejercer la acción correspondiente para exigir al firmante de la queja que nos ocupa las cantidades indebidamente percibidas. A través del instituto jurídico de la prescripción extintiva de las acciones, el ejercicio de los derechos debe concretarse por los titulares de los mismos, en cada caso, en un período temporal determinado, transcurrido el cual desaparece la posibilidad de accionarlos.

Es, precisamente, la ausencia de ejercicio del derecho cuya titularidad corresponde a esa Administración autonómica en el plazo temporal determinado en el reiterado art. 59 del Estatuto de los Trabajadores, la que generó la prescripción extintiva alegada ante esta Procuraduría por el autor de la presente queja.

En definitiva, a juicio de esta Institución, se aleja de los principios constitucionales y legales que deben presidir el conjunto de la actividad de toda administración pública, ya se encuentre sometida al sector público o privado del ordenamiento jurídico, adoptar resoluciones cuyo eficacia se vería enervada, con seguridad, en el supuesto de ser impugnadas administrativa o judicialmente. Ello equivaldría a vincular el mantenimiento de los efectos jurídicos de una actuación llevada a cabo por una administración pública a la ausencia del ejercicio por parte del destinatario de la misma de los instrumentos impugnatorios previstos en la normativa vigente.

Esta última circunstancia es la que concurre en relación con la resolución adoptada con fecha 19 de octubre de 1999, por esa Secretaría General de Fomento, en la que se ejercita un derecho habiendo transcurrido el plazo temporal establecido legalmente para ello, lo cual hubiera dado lugar, en caso de reclamación administrativa, a la estimación de la misma, tal y como pone de manifiesto esa Consejería.

Por ello, procede, a juicio de esta Procuraduría, revocar la resolución precitada, acudiendo para ello al mecanismo contemplado en el art. 105.1 de la LRJPAC, y reintegrar al autor de la queja los haberes detraídos como consecuencia de la ejecución de aquella actuación administrativa.

En virtud de todo lo expuesto, se emitió la siguiente Resolución:

"Primero.- Proceder a la Revocación de la Resolución de 19 de octubre de 1999 de la Secretaría General de Fomento por la que se establece que se inicien los trámites para el reintegro de haberes indebidamente percibidos.

Segundo.- En ejecución de la revocación señalada, reintegrar al antes citado, con cargo a los presupuestos de esa Consejería la cantidad correspondiente."

La Consejería de Fomento aceptó la resolución.

Expediente **Q/1475/01.** Los auxiliares administrativos de la Escuelas Oficiales de Idiomas presentaron una queja que quedó registrada con el número referenciado.

Manifestaban no haber cobrado la retribución correspondiente al curso 1999-2000, por realizar trabajos extraordinarios del programa de Inglés a Distancia "That´s English".

Consta en el expediente que con fecha 29 de septiembre de 2000, el director de la Escuela Oficial de Idiomas, remitió escrito a la Dirección General de Formación Profesional, comunicando la cantidad asignada a dicha escuela y relación de las personas que habían realizado el trabajo.

Con fecha 20 de diciembre de 2000, vuelve el Director de EOI a remitir un certificado haciendo constar las personas que han realizado el trabajo del programa "That´s English" durante el Curso Académico 1999/2000 haciendo horas extraordinarias fuera de su trabajo habitual.

Han sido informados por la Dirección General de Formación Profesional y Promoción Educativa del MEC que, debido a las transferencias de las competencia de educación a la Comunidad de Castilla y León dicho importe ha sido transferido para que sea esta Comunidad quien proceda al pago.

Con fecha 27 de abril de 2001, los interesados presentaron una solicitud ante esa Consejería, solicitando el abono de la cantidad asignada.

Solicitamos informe a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, que nos comunica:

"En relación con el cobro de gratificaciones de carácter extraordinario por parte de los Auxiliares Administrativos de la Escuela Oficial de Idiomas, los trabajos asignados y su realización corresponden a un periodo temporal en que todavía no habían sido asumidas las competencias educativas por parte de la Junta de Castilla y León.

Independientemente de esta circunstancia, se está procediendo a efectuar los trámites pertinentes para proceder al abono de las cantidades correspondientes a los empleados públicos a los que la Administración educativa competente en su momento realizó el encargo".

Dimos traslado a los interesado de las alegaciones anteriores, y se procedió a cerrar el expediente por entender que las cuestión planteada estaba en vías de solución.

Lo mismo ocurrió con el expediente **Q/1576/01**. El interesado manifestó que había prestado servicios como sustituto sanitario, dependiente de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, percibiendo sus retribuciones con retraso.

Fue admitida a trámite la queja, informándonos la Consejería que son numerosos los trámites a realizar y los órganos que intervienen en la gestión de la nómina del colectivo de sustitutos sanitarios, dificultando la agilidad deseable para conseguir una sustancial mejora en el plazo de abono de sus retribuciones, pero que no obstante se están valorando las medidas que puedan permitir una mayor rapidez en la tramitación, a fin de satisfacer las retribuciones con antelación, sin perjuicio de la necesidad normativa de cumplir las actuales exigencias procedimentales.

Expedientes **Q/2314/00, Q/163/01 y Q/2229/01**. Comparecieron ante esta Institución varios profesores de centros públicos que han desempeñado el puesto de Director de centro docente público en los términos regulados en la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes, denunciando que han solicitado el reconocimiento de la consolidación parcial del complemento especíifico que se determina en el art. 3º del RD 2194/1995 y que no les ha sido reconocido.

Los directores, junto con su equipo directivo, son los garantes de que los centros cumplan todos y cado uno de los fines para los que han sido creados. Así pues, la figura del director es primordial para el buen funcionamiento de la institución que oficialmente representa, que además se acrecienta en tiempos de aplicación de reformas e innovaciones. Tampoco se discute, por tanto, que un centro bien dirigido obtiene frutos que repercuten inmediatamente en todos y cada uno de los miembros que intervienen en el proceso educativo.

Desde hace tiempo y ante la grave crisis por la que atraviesa la función directiva, las administraciones educativas están buscando formulas para potenciarla. A ello sin duda responden los incentivos económicos que se consolidan previa valoración positiva del desempeño de su función, cuestión objeto de la presente queja.

La Ley Orgánica 9/1995 que establece un nuevo sistema de elección de los Directores de los centros docentes públicos, atribuye un papel relevante a la función directiva, encomendándole una serie de funciones, relativas no sólo al funcionamiento académico, sino también a la gestión administrativa y económica del centro docente.

La propia Ley establece distintas medidas de apoyo de la función directiva, entre las cuales el art. 25.5 prevé que los Directores de los centros públicos que hayan ejercido su cargo, con valoración positiva, percibirán, mientras permanezcan en situación de activo, una parte del complemento retributivo correspondiente, de acuerdo con el número de años que hayan ejercido su cargo.

En desarrollo de esta previsión se dictó el RD 2194/1995, de 28 de diciembre, en el que se establecen los términos y condiciones en que habrá de producirse la consolidación parcial del complemento específico de los mencionados Directores, norma que era plenamente aplicable a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el momento de la efectividad del traspaso de competencias en materia de educación no universitaria.

Por otra parte, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, y reformado por las Leyes Orgánicas 11/1994, de 24 de marzo, y 4/1999, de 8 de enero, establece, en su art. 35:

"Competencia sobre educación.

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del art. 81 de ella lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del art. 149 y de la alta inspección para su cumplimento y garantía".

El Decreto 212/1999, de 29 de julio, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Educación y Cultura, dispone en su art. 1º:

"Compete a la Consejería de Educación y Cultura, bajo la superior dirección de su titular, promover, dirigir, coordinar, ejecutar e inspeccionar, en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, la política educativa y cultural. A estos efectos, le corresponden las competencias, funciones y servicios transferidos a la Comunidad o que en su día se transfieran relativos a dichas materias y cuantas otras pudieran corresponderle en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía".

Por RD 1340/1999, de 31 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de enseñanza no universitaria, se traspasa a la Administración Regional, entre otras competencias, la gestión del personal docente no universitario.

En virtud de lo expuesto esta Institución consideró procedente dar traslado a la Consejería de Educación y Cultura de la siguiente Resolución:

"Que por esa Consejería de Educación y Cultura se dé la máxima celeridad a la elaboración del Reglamento que regule el procedimiento de consolidación del com - ponente singular del complemento específico de los Directores de Centros Docentes Públicos del ámbito de esta Comunidad Autónoma, así como el sistema de eva -

luación del cargo directivo a que se refieren tanto la Ley Orgánica 9/1995 como el RD 2194/1995".

La Administración contestó a nuestra resolución, informando que: "*... este tema está siendo objeto de estu - dio y valoración, en especial, de los criterios que deben informar la evaluación de la función directiva, y dar cumplimiento a la normativa anteriormente citada"*.

Lo cierto es, que a la hora de elaborar el presente informe, la Consejería de Educación y Cultura aun tiene pendiente la elaboración de la normativa que posibilite la evaluación de la función directiva y por consiguiente los profesores que han desempeñado el cargo de Director de Centro Público siguen sin tener reconocido la consolidación parcial del complemento específico que se determina en el art. 3º del RD 2194/1995 y por tanto sin cobrar las cantidades que pudieran corresponderles.

1.12. Expedientes disciplinarios

En cuanto al régimen disciplinario de los funcionarios, esta Institución hubo de rechazar una reclamación en la que se solicitaba nuestra intervención porque el promotor de la queja mostró su desacuerdo con la incoación de un expediente disciplinario (**Q/1637/01**). Se comunicó al reclamante que no podíamos interferir en la tramitación del expediente disciplinario, pues su instrucción y resolución debe efectuarse con la debida independencia, y el criterio que corresponda debe adoptarse en función de los hechos que resulten constatados y de la normativa que sea de aplicación en cada caso. Ello, sin perjuicio de la intervención del Procurador del Común en el supuesto de que no se respetaran los derechos del interesado cuya tutela sí corresponde a este comisionado.

1.13. Otros

Durante el año 2001, por primera vez han tenido entrada en esta Institución quejas de empleados públicos con destino en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (**Q/903/01** y **Q/1593/01**), denunciado condiciones de trabajo que les estaban generando lo que podemos llamar *nuevas formar de enfer - mar.*

En todos los casos los comparecientes denuncian que están siendo sometidos a un hostigamiento psicológico tal, que presentan síntomas psicosomáticos y reacciones anormales hacia el trabajo y el ambiente laboral. Muchas de las manifestaciones que nos describen en sus escritos los interesados se ajustan a la definición de *mobbing*, término empleado en la literatura psicológica internacional para describir una situación en la que una persona o un grupo de personas ejercen una violencia psicológica extrema de forma sistemática, durante un tiempo prolongado, sobre otra persona en el lugar de trabajo (según definición de H. Leymann). En castellano, se podría traducir dicho término como "psicoterror laboral" u "hostigamiento psicológico en el trabajo".

La mención en el presente informe de estas situaciones denunciadas, en las que no hemos podido intervenir por haberse dirigido los interesados a la vía jurisdiccional, tiene como finalidad que por las autoridades de la Junta de Castilla y León se tome conciencia de este problema.

Esta Institución es consciente que no existe una regulación básica sobre este tipo de riesgos en nuestra legislación de seguridad y salud en el trabajo. Y no solamente eso, tampoco contamos con especialistas en número y formación suficiente en este tema, tanto en el sector público como en el privado.

Sin embargo, la Administración está obligada a la protección integral de todos sus empleados, y nada impide que en su política de personal a nivel regional se planifique y organice el trabajo para prevenir cuanto sea posible el riesgo de persecución psicológica en el trabajo y manifestar de modo inequívoco que estas formas de persecución no van a ser toleradas.

2. RÉGIMEN JURIDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

En este apartado se incluyen expedientes de diversa naturaleza, aunque todos ellos tienen un denominador común, ya que se refieren al adecuado funcionamiento de las corporaciones locales.

Durante este ejercicio se han continuado planteando asuntos sobre posible responsabilidad patrimonial de los ayuntamientos, el régimen de contratación de los mismos, cuestiones relacionadas con la participación de los ciudadanos en los asuntos municipales y el derecho de los concejales a la participación en asuntos públicos.

De todos ellos a continuación se destacan algunos de los expedientes que dieron lugar a la formulación de resoluciones dirigidas a las autoridades locales para que cumplieran los dictados de la normativa local, consiguiendo de este modo la mejora de su funcionamiento.

2.1. Responsabilidad patrimonial

Dentro de este apartado se incluyen numerosas quejas de personas que consideran que sus derechos han sido lesionados, solicitando de la administración local bien una indemnización económica, bien la adopción de las medidas que pongan fin a la causación de los daños y, en ocasiones, ambas cosas.

A continuación se recoge una muestra de los expedientes tramitados por esta Institución en relación con la responsabilidad patrimonial de la administración municipal.

2.1.1. Incoación de procedimientos de responsabilidad patrimonial a instancia de los interesados

Durante este ejercicio se ha comprobado cómo las administraciones locales continúan sin tramitar el corres-

pondiente procedimiento para determinar la existencia o no de responsabilidad, pese a haberse formulado la correspondiente solicitud de los afectados; así ocurría en los expedientes **Q/653/01, Q/408/01, Q/1645/01.**

En otras ocasiones los interesados no habían instado la declaración de responsabilidad patrimonial, por lo que se les informaba sobre la posibilidad de iniciar este procedimiento, los trámites de los que consta y los requisitos legales que se exigen para que proceda su reclamación.

Este fue el caso del expediente **Q/1426/01**, en el que varios comerciantes del municipio de Almazán, en la provincia de Soria, manifestaban su desacuerdo con la medida municipal de peatonalizar las calles del casco histórico, temiendo que se tradujera en una disminución de las ganancias que producían sus negocios.

Los ayuntamientos son competentes para ordenar el tráfico de las calles y plazas públicas, regulando la forma de su uso e incluso declarando aquéllas de uso peatonal.

Ciertamente la declaración municipal del uso peatonal de una calle o plaza pública que con anterioridad recibía tráfico rodado puede generar la indemnización correspondiente para los afectados por la nueva ordenación de la vía pública, pero para ello han de concurrir los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la administración.

En este caso se comprobó que los interesados no habían denunciado la cuestión ante el ayuntamiento, por lo que se les informaba de los requisitos exigidos para que pueda declararse la responsabilidad: a) la efectiva realidad de un daño evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sufrida sea consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos en relación de causa o efecto, y c) que el daño no se haya producido por fuerza mayor y no haya caducado el derecho a reclamar por el transcurso del tiempo que fija la ley (un año).

No resultaba posible examinar si dichos requisitos concurrían en el caso planteado, pues no se facilitaban más datos que los enunciados.

Por otro lado, debía tenerse en cuenta que no existe lesión efectiva cuando se perjudican meras expectativas que no son derechos adquiridos; de este modo, como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 1 junio 1990, las ganancias dejadas de obtener no pueden consistir en meras especulaciones o posibilidades, sino en realidades debidamente constatadas.

Además, la carga de probar cumplidamente la concurrencia de los presupuestos que, según se ha dicho, condicionan la responsabilidad extracontractual de las administraciones públicas, incluidas las corporaciones municipales, incumbe plenamente a la parte que reclama el daño (Sentencia del Tribunal Supremo de 18-9-1998**).**

En este caso no existían datos suficientes para declarar la producción de un daño resarcible del cual debiera responsabilizarse a la administración municipal, de acuerdo con lo señalado, por lo que con la información facilitada al reclamante sobre la posibilidad de reclamar los daños cuando estos se produjeran, se dio por finalizado el expediente.

2.1.2. Perjuicios derivados de la situación de abandono de una calle

El expediente **Q/322/01,** tramitado ante el Ayuntamiento de Ponferrada**,** se refería a los perjuicios ocasionados al titular de un negocio con motivo de las obras realizadas en la calle perpendicular a la de su establecimiento.

El reclamante denunciaba el abandono en que había quedado la calle en cuestión, ya que, según sus palabras, carecía de alumbrado público, de placas identificativas e incluso había sido privada de acceso mediante la construcción de un bordillo que, en realidad, correspondía a la acera de la calle perpendicular en la que desembocaba.

Además de informar al reclamante sobre la posibilidad de reclamar ante el ayuntamiento la reparación de los perjuicios patrimoniales presuntamente causados, la queja fue admitida a trámite con la finalidad de comprobar las deficiencias denunciadas en el escrito de queja.

A través de la respuesta procedente del Ayuntamiento de Ponferrada pudo conocerse lo siguiente:

"El entronque de la calle X con la avenida Y se vio afectado por las obras de urbanización de esta última, pero una vez concluidas las obras, la calle X ha quedado abierta al tráfico rodado, disponiendo de un acceso muy similar al existente antes de las obras.

El alumbrado público de la calle X es el que había antes de las obras en la avenida Y, habiéndose incrementado y mejorado la iluminación de la zona con el alumbrado instalado en la avenida Y, que antes no existía".

Se adjuntaban al informe unas fotografías en las que se apreciaba la existencia de un bordillo en el acceso a la calle objeto de la reclamación, bordillo que pertenecía a la acera de la avenida perpendicular a la misma calle.

La prolongación de la acera al inicio de la calle podía suponer, en la práctica, un obstáculo para acceder a ella; además, no se comprendía el mantenimiento de un bordillo en el comienzo de una calle destinada a la circulación de vehículos.

En cuanto a la iluminación, tras el examen de los elementos enviados no podía apreciarse si la misma resultaba suficiente y adecuada al tipo de vía, con independencia de que en la avenida adyacente se hubiera ampliado el servicio de alumbrado.

En fin, todo lo señalado se desprendía únicamente del examen de las fotografías enviadas, cuya interpretación

podía no coincidir exactamente con la realidad, por ello, se dirigió al Ayuntamiento de Ponferrada la siguiente Resolución:

"Que por parte de personal técnico de esa Corporación, previa visita al lugar objeto de la reclamación, se emita informe sobre la procedencia del mantenimiento de la acera de la avenida Y a lo largo del acceso a la calle X y se proceda a la realización de las obras oportunas, en caso de estimarse adecuada la modificación de la situación actual.

Que se compruebe, asimismo, la existencia de placas identificativas de la calle X y, en caso de verificar su ausencia, se proceda a su instalación.

Que se emita informe sobre la suficiencia del servicio de alumbrado público en la calle X".

En la respuesta del Ayuntamiento de Ponferrada a dicha resolución se indicaba lo siguiente:

"1º. La actual acera, dado su nivel respecto de la calzada, no reviste ningún impedimento tanto para el tránsito de los peatones como para el tráfico de vehículos rodados.

Por la calle X, en dirección norte, discurre el Camino de Santiago y, como tal, el Plan Especial del Conjunto Histórico-Artístico de Ponferrada la declara vía preferentemente peatonal y, en su art. 31, ordenación vial, define las zonas preferentemente peatonales como espacios libres de uso mixto coche–peatón en el que tiene preferencia el peatón.

Lo anterior justifica suficientemente la solución adoptada, marcando el entronque de la avenida con la calle X con un pavimento que denota que se está en territorio peatonal, ejecutando un pequeño bordillo, lógicamente rebajado, fácilmente franqueable por los vehículos de cualquier tipo.

2º. Se ha podido comprobar la existencia de tres placas identificativas de la calle X.

3º. Se une informe sobre el alumbrado público en la calle X, en el cual se indica que se consideran adecuados los niveles de iluminación existentes, sin perjuicio de que, cuando se actúe directamente en la calle X, dentro del Plan Especial del Casco Antiguo, se renueven las instalaciones".

Del resultado obtenido en la tramitación del expediente se informó al interesado, concluyéndose las actuaciones.

2.1.3. Daños producidos por inundaciones de aguas pluviales, discusión sobre existencia de fuerza mayor

El firmante del expediente **Q/408/01** denunciaba los perjuicios causados en su negocio como consecuencia de las obras realizadas por el Ayuntamiento de Íscar, tras las cuales, el nivel de la calzada se había elevado, produciéndose inundaciones por las aguas pluviales que la red de alcantarillado era incapaz de absorber.

Con carácter previo al examen de la cuestión de fondo, se hacía referencia a los preceptos que rigen la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas y, por tanto, también la local.

La administración tiene que indemnizar todos los daños que los particulares sufran en sus bienes o derechos originados como consecuencia exclusiva del funcionamiento de un servicio público, entendido este concepto como sinónimo de actividad administrativa, salvo en los casos de fuerza mayor, correspondiendo a la administración la prueba de ésta y, a quienes la reclaman, la realidad del daño sufrido y su individualización así como la existencia del nexo causal directo e inmediato entre la lesión patrimonial y el funcionamiento del servicio.

En el presente caso, el Ayuntamiento de Íscar entendía que se trataba de un caso de fuerza mayor del que no estaba obligado a responder, pues el riesgo no se había generado por el actuar administrativo, sino por un evento de fuerza mayor.

En contestación a la solicitud de información que le fue dirigida, el informe municipal indicaba lo siguiente:

"D. X reclama por escrito al Ayuntamiento una cantidad en pesetas, como pérdidas en la existencia de mercancías de su comercio con motivo de las lluvias acaecidas el día 11 del citado mes.

Las obras correspondientes al tramo del inmueble de la calle X ya se habían acabado cuando tuvo lugar un grandísimo aguacero de carácter tormentoso el día 11 de agosto de 2000. La reclamación se efectúa el día 21 de agosto de 2000, sin que el Ayuntamiento pueda comprobar la existencia de los daños que se reclaman, cuyo único fundamento es la declaración unilateral del interesado".

Pudo comprobarse, además, que después de la reclamación inicial del denunciante, el Ayuntamiento había dictado resolución desestimatoria de su petición, sin haberle dado la posibilidad de presentar pruebas en contra.

El informe evacuado por el arquitecto municipal, del cual el Ayuntamiento de Íscar enviaba una copia, había sido emitido después de que se hubiera resuelto la reclamación.

Por tanto no se había practicado ninguna prueba en el expediente, sin que el interesado hubiera sido ni siquiera oído a lo largo del mismo, pese a ser objeto de un pronunciamiento en su contra.

De todo lo dicho se desprendía que no se había seguido el procedimiento establecido 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.

A continuación señalaba el informe municipal que el interesado había presentado recurso de reposición, siendo denegado en base a los siguientes argumentos:

"Resultando que las nuevas obras de urbanización realizadas en la calle donde se ubica el inmueble del recurrente han sido realizadas con tuberías de mayor diámetro o sección en el servicio de alcantarillado que las existentes anteriormente.

Resultando que los daños reclamados podrían haber sido generados por un intenso aguacero que tuvo lugar el día 11 de agosto del año en curso, cuyo volumen de agua superó las previsiones normales del alcantarillado municipal.

Considerando que todos los preceptos que regulan la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas hacen referencia excluyente de la misma en los casos de fuerza mayor.

En consecuencia, entendemos que los daños declarados unilaterales por la parte interesada podrían haber sido generados no por esta Administración, sino por las fuertes lluvias caídas el día 11 de agosto del presente año, como fenómeno natural imprevisible e inevitable, en el que la administración municipal incluso aminoró los efectos de dicho fenómeno por haber dado mayor capacidad al nuevo alcantarillado instalado en la calle".

Sin embargo, no existía prueba del Instituto de Meteorología o de otro ente que corroborara estas apreciaciones. Es más, aunque hubiera sido cierta la gran cantidad de agua de las precipitaciones aquel día, ello no habría enervado la responsabilidad de ese Ayuntamiento, ya que la característica esencial de la fuerza mayor es su carácter externo e irresistible, lo que provoca la ineludibilidad del daño.

Sin embargo la posibilidad de que se produzca una tormenta es previsible, y sus consecuencias, evitables, con la diligencia y atención debidas.

Los tribunales han considerado, en ocasiones, que las tormentas no tienen el carácter de fuerza mayor. Así, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 6 noviembre 1989, niega el carácter de fuerza mayor a una profunda borrasca acompañada de precipitaciones y fuertes vientos porque las borrascas y los vientos huracanados en la época invernal no son un hecho tan anómalo que alcance la categoría de inevitable.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 22 diciembre 1989, niega el carácter de fuerza mayor a las lluvias en cuya virtud tuvieron que abrirse las compuertas de un pantano, por entender que si bien las mismas fueron intensas, la administración no acreditó que el evento fuese imprevisible o previsible pero inevitable.

Las sentencias del Tribunal Supremo de 2 febrero 1980, 4 marzo 1981, 25 junio 1982, 30 marzo 1988 o 5 diciembre 1988 se refieren a la fuerza mayor como algo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado o como hechos inevitables, insuperables o irresistibles.

Tal causa de exoneración no estaba demostrada en el expediente, ni los daños habían sido debidos a un acontecimiento catastrófico al que se le pudiera aplicar los conceptos de imprevisibilidad, inevitabilidad e irresistibilidad.

Todo ello conducía a entender que no se había acreditado la concurrencia de una circunstancia enervante de responsabilidad por fuerza mayor.

Los daños ocasionados por las aguas no habían sido debidos a una avenida extraordinaria e imprevisible de aguas, sino a una falta de previsión del riesgo al construir la alcantarilla con capacidad suficiente para la libre salida de las aguas, riesgo del que ya habían avisado los propietarios del local, razones todas ellas que llevaron a concluir que existía relación de causa a efecto entre la capacidad de desagüe y la inundación que había sufrido el negocio del interesado.

Además, en el informe evacuado por el arquitecto técnico municipal, aunque posterior a la resolución, se hacía constar:

"Las redes públicas de evacuación de aguas pluviales cumplen con su cometido en condiciones de agua normales, pero que en supuestas precipitaciones de gran intensidad, muy poco frecuentes en esta localidad, podría generarse algún colapso momentáneo en la red de alcantarillado, teniendo en cuenta la topología del municipio".

Es cierto que a un ayuntamiento no se le puede pedir que sujete o limite la fuerza de la lluvia, ni responsabilizar por los daños que ésta causa, porque es claro que no entra en sus facultades disponer de los elementos o fuerzas naturales desencadenadas por una tormenta, pero sí que construya de forma correcta un desagüe.

La insuficiencia de la solución había sido observada por el propio reclamante, que había advertido a ese ayuntamiento sobre el riesgo de inundaciones a fin de evitar los daños causados, por lo que no se podía hablar de que los daños causados por las lluvias sobrevenidas se hubieran debido a fuerza mayor, y el informe del técnico municipal avalaba esta misma conclusión.

La fuerza mayor se produce por un acontecer externo independiente de la actividad administrativa según se ha indicado, es decir, tiene lugar fuera de la cadena causal, y no era este el caso que aquí se contemplaba, pues, por un lado, la inundación era previsible y, por otro, resultaba que no había tenido su origen en un hecho exterior a la actividad administrativa sino, todo lo contrario, había sido una consecuencia de la misma, la insuficiencia de la construcción de la alcantarilla.

Al proyectar y construir una obra no es suficiente tener en cuenta la meteorología media de cada zona y

región y calcular las canalizaciones y desagües por los datos medios, sino que ha de basarse en las máximas meteorológicas conocidas por lo menos, es decir, las lluvias máximas del lugar y no por los promedios mensuales, y, aun sobre las máximas meteorológicas, calcular un margen de seguridad.

Además es un hecho notorio el carácter torrencial de las aguas tormentosas que cada año produce inundaciones. El hecho de no poder prever cuándo sucederán no puede confundirse con el hecho cierto de que ocurran por existir datos y experiencia sobre su intensidad, por lo que una insuficiente solución técnica no puede eximir de responsabilidad a la administración.

Aunque el servicio normalmente funcionara bien, los daños eran indemnizables, pues la administración responde de los daños aunque sean consecuencia del funcionamiento normal de los servicios, siendo el riesgo previsible.

En fin, según el criterio expresado, entendió el Procurador del Común que debía el Ayuntamiento de Íscar realizar las obras precisas para evitar en lo sucesivo nuevos daños y perjuicios por insuficiencia de canalización del torrente de agua, como también asumir la responsabilidad patrimonial derivada de los hechos producidos, abonando los gastos debidamente justificados en el expediente, todo lo cual se indicaba al Ayuntamiento de Íscar en la resolución que le fue dirigida con fecha 24-9-01.

El Ayuntamiento de Íscar rechazó, al menos parcialmente, la resolución anterior insistiendo en los argumentos que ya había expuesto en la información anterior:

"Las reclamaciones solicitadas fueron efectuadas el 21-8-00, es decir, diez días después de haberse producido una tormenta con lluvias torrenciales, indicando pérdidas de mercancías por valor de X pesetas, cuyo detalle y cuantificación se basan únicamente en manifestaciones unilaterales del interesado y sin que en ningún momento pudieran ser comprobadas por este Ayuntamiento.

Por otra parte, se considera que no existe ninguna vinculación entre los hipotéticos daños y esta Administración en razón a los argumentos que a continuación se expresan. (...)

El suelo de la tienda está por debajo de la rasante de la calle de su situación, con la única protección del acerado de dicho vial, circunstancia que da lugar a la posibilidad de que cuando se producen lluvias fuera de lo normal (tormentas de gran intensidad, nada frecuentes en esta localidad), pudiera introducirse algo de agua en dicho comercio. (...)

Es el interesado el que está obligado a adoptar las medidas pertinentes para corregir la excepcionalidad de su problema, subiendo el piso de su tienda o levantando un paso de escalera en su entrada, ambas soluciones son fáciles y de escaso volumen económico.

Las reclamaciones han sido contestadas y resueltas por este Ayuntamiento a través de la Comisión de Gobierno, en primera instancia y al recurso de reposición. En las notificaciones de ambos acuerdos se ha indicado a la interesada los recursos legales para la defensa de sus legítimos intereses. No obstante lo expuesto anteriormente, este Ayuntamiento en la actualidad está ejecutando el proyecto de actuación para mejora comercial del entorno en la zona.

Dicho proyecto comprende la zona de ubicación del comercio de la reclamación, mejorando la estética urbanística y los servicios de su infraestructura proveyendo, como todos los anteriores, los suficientes medios técnicos para evitar daños a terceros. Estimamos que, a pesar de todo, si la citada persona no hace nada para evitar la situación expuesta, si se produjesen tormentas con aguaceros intensos, su comercio sería el único inmueble con alguna posibilidad de que entrara algo de agua.

En base a todo lo expuesto, la comisión de gobierno acuerda aceptar la resolución del expediente de queja en lo relativo a su apartado segundo (b), puesto que en estos momentos se están ejecutando las obras comprendidas en el proyecto expresado anteriormente.

En cuanto al apartado primero (a), el Ayuntamiento ha resuelto motivadamente no pagar la cantidad reclamada, por considerar que no se ha justificado ningún daño y que esta administración nada tiene que ver con los daños que supuestamente han sido causados.

En todo caso, las argumentaciones expuestas se han adoptado con pleno y absoluto respeto a los demás criterios y en términos de estricta justicia y defensa de los intereses municipales".

2.1.4. Ausencia de actos de instrucción durante el procedimiento

Otra de las reclamaciones que se recibieron sobre responsabilidad patrimonial, **Q/1645/01,** versaba sobre los daños producidos por filtraciones de agua en una vivienda de Riberos de la Cueza, en la provincia de Palencia, como consecuencia de la defectuosa ejecución de la obra de pavimentación de la vía.

Según la respuesta facilitada por el ayuntamiento, el asunto había sido ya resuelto en una sesión anterior de la que se había dado traslado al interesado en los términos siguientes:

"1º. Que por parte del ayuntamiento se procederá a levantar dicha calzada y, si se comprueba que las humedades son debidas a su defectuosa construcción inicial proceder a su reparación, pero si las humedades son debidas a la propia situación de la vivienda debido a que se encuentra en una zona de grandes humedades, los gastos de levantar y volver a pavimentar la calzada sean abonados por la propia interesada.

2º. Dar traslado de dicho acuerdo a D X para que por escrito se comprometa a que si la humedad no es debida a la defectuosa construcción de la calzada sea él quien corra con todos los costos de las obras, pues, en caso de que no se comprometa a ello, este ayuntamiento no procederá a realizar obra alguna.

Por unanimidad acuerda ratificarse en el mismo acuerdo y dar traslado del mismo al interesado para que se pronuncie al respecto".

Nos encontramos en presencia de un supuesto de responsabilidad patrimonial de la administración pública que exigía un examen sobre la concurrencia de los requisitos exigidos para que la responsabilidad patrimonial del ayuntamiento fuera efectiva.

La concurrencia de tales requisitos quedaría acreditada, o en caso contrario su no concurrencia, mediante la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuyo cauce se encuentra regulado por el RD 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

En este caso se había omitido el desarrollo de los actos de instrucción adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos denunciados, es decir, solicitar a los servicios técnicos municipales o a la diputación provincial la emisión, previas las comprobaciones oportunas, de los correspondientes informes.

La citada obligación -de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo- resultaba de lo dispuesto en el art. 78.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a cuyo tenor, los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

En este caso concreto, después de la reclamación inicial de la perjudicada debía haberse seguido el procedimiento por todos los trámites previstos en el citado RD 429/1993.

En cualquier caso, la resolución final que se dicte debe hacer una valoración de la prueba que se practique en el expediente, tanto la que aporte la administración como la que pueda presentar el afectado.

Si bien es cierto que cabe la posibilidad de que las reclamaciones de los afectados sean desestimadas, esta Institución entiende que en ningún caso puede determinarse de oficio y a priori la no concurrencia de responsabilidad patrimonial, ya que esa decisión ha de ser el resultado de la tramitación de un procedimiento administrativo específico regulado al efecto.

Es la propia administración la que, en función del informe de sus servicios y de las alegaciones y pruebas presentadas por el interesado y después de la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial, debe pronunciarse sobre la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento de la administración y la lesión causada al reclamante.

La jurisprudencia ha declarado, en ocasiones, la responsabilidad patrimonial derivada de la ejecución por los ayuntamientos de obras de remodelación de vías públicas, incluyendo las de encintado y pavimentado de las aceras, ejecutadas de forma tal que quedan bajo o sobre la rasante de éstas ciertos inmuebles.

La sentencia de 10 de marzo de 1990 consideró, en un supuesto similar al planteado, que tal circunstancia había producido un verdadero perjuicio, una verdadera lesión patrimonial basada en la consideración de que comportaba un incremento del peligro de inundaciones.

Se trataba de un supuesto de una obra pública anormalmente ejecutada que no se adaptaba al principio de eficacia, puesto que los servicios incluidos en la misma debían ser proyectados y realizados atendiendo a la finalidad de ofrecer una utilidad a las fincas colindantes y no, por el contrario, crearles un riesgo, con el consiguiente demérito del inmueble y la necesidad de actuaciones particulares encaminadas a corregir la referida situación; produciéndose una lesión antijurídica como consecuencia de la actuación municipal.

No se trata del único caso examinado por los tribunales que contempla un supuesto de responsabilidad patrimonial de una administración local como consecuencia de los daños derivados de una alteración de rasantes de vía pública. Así, pueden citarse también las sentencias del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1989, 14 de febrero de 1990, 18 de diciembre de 1990 y 21 de diciembre de 1994.

Por las razones expuestas, se formuló al Ayuntamiento de Riberos de la Cueza la siguiente Resolución:

"Que se establezcan los mecanismos correspondientes para tramitar y resolver el expediente de responsabilidad patrimonial, según la regulación establecida en el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, en relación con la reclamación planteada por el interesado.

Que a lo largo de la instrucción del expediente se establezca un periodo de prueba y una fase de audiencia para que la persona interesada pueda presentar las alegaciones y pruebas que estime oportunas.

Que se proceda a dictar la resolución correspondiente mediante la valoración conjunta de las pruebas practicadas en el expediente".

A la fecha de cierre de este informe no se había recibido respuesta a la resolución anterior.

2.2. Contratación administrativa

Por lo que se refiere al régimen de contratación administrativa local se han recibido algunas reclamaciones sobre la regularidad de los expedientes de contratación, aunque también algunas planteaban incumplimientos de las obligaciones asumidas por las entidades contratantes, sobre todo en lo relativo al pago del precio.

2.2.1. Irregularidad en la celebración de un contrato de arrendamiento de bienes comunales por parte de una Junta Vecinal

La reclamación registrada con el número de referencia **Q/31/00** planteaba la duda sobre la regularidad de un contrato de arrendamiento de terrenos pertenecientes a un monte comunal en Congosto (León), cuyo destino era la instalación de un campo de golf.

Dos cuestiones distintas se suscitaban en este expediente: por un lado, la naturaleza de los bienes controvertidos y, por otro, la validez del contrato de arrendamiento celebrado por la Junta Vecinal.

Por ello resultaba obligado dejar constancia de los preceptos que resultaban de aplicación a ambas cuestiones.

La naturaleza peculiar de los bienes comunales ha dado lugar a que la Constitución Española haga una especial referencia a los mismos en el art. 132.1, al reservar a la Ley la regulación de su régimen jurídico.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, mantiene la clasificación de bienes de dominio público, comunales y patrimoniales, definiendo en el art. 79.3 los bienes comunales como aquellos cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos.

El Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio, recoge dicha clasificación en el apartado primero del art. 2, estableciendo en el apartado tercero del mismo que tienen la consideración de comunales aquellos bienes que siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos.

La nota que caracteriza, pues, a los bienes comunales, es la de su aprovechamiento por el común de los vecinos.

Ese derecho de los vecinos a acceder a los aprovechamientos comunales se configura doctrinal y jurisprudencialmente como un derecho real administrativo de goce y cuya titularidad por aquéllos en común, concurre con el dominio del municipio o entidad local menor, dando lugar así a una propiedad compartida entre el municipio y los vecinos de naturaleza jurídico-administrativa.

Al municipio le corresponde la administración, conservación y rescate de su patrimonio y la regulación u ordenación del disfrute o aprovechamiento de los bienes comunales, y a los vecinos, el derecho a acceder a los aprovechamientos comunales. En este sentido, podían citarse las sentencias del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1980, 18 de mayo de 1982, 31 de diciembre de 1986, 30 de abril de 1987 y 24 de enero de 1989.

Resultaba conveniente, también, hacer algunas consideraciones sobre el régimen del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales.

El art. 75 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 establece el sistema de disfrute de los bienes comunales -el cual se reitera en el art. 94 del Reglamento de Bienes- de modo que la primera regla es su aprovechamiento colectivo. Cuando el aprovechamiento general y simultáneo fuera impracticable, establece un sistema de aprovechamiento mediante adjudicación de lotes o suertes, para lo que es importante lo establecido en la correspondiente ordenanza. Si tampoco este segundo sistema de aprovechamiento es posible, se puede proceder a la subasta, con el reconocimiento de una preferencia en favor de los vecinos.

Cualquiera que sea la tesis que se mantenga acerca de la titularidad de los bienes comunales (al común de los vecinos, a la entidad local o al común de los vecinos en titularidad compartida con la entidad local), lo cierto es que los beneficiarios de los aprovechamientos comunales son el común de los vecinos, aunque caben formas de aprovechamiento por terceros, a través de adjudicación mediante subasta, mediando precio, dando preferencia, en igualdad de condiciones, a los postores que sean vecinos (Arts. 75.3 de la Ley de Bases y 98 del Reglamento de Bienes).

Con carácter general, cada vez existen menos personas dedicadas a la actividad agropecuaria que hagan efectivos estos aprovechamientos, tampoco debe olvidarse los mayores beneficios económicos que de otras formas de aprovechamiento podrían derivarse para el común de los vecinos.

Como ha quedado expuesto, el art. 75.3 del Texto Refundido de Régimen Local prevé como forma residual de aprovechamiento la adjudicación en pública subasta, dando preferencia a los postores que sean vecinos. En realidad, el aprovechamiento comunal no reside en el disfrute directo de los bienes, sino en la prestación de servicios financiados con los ingresos obtenidos.

Tanto el art. 98 del Reglamento de Bienes como el referido anteriormente, otorgan a la comunidad autónoma facultades de autorización de las adjudicaciones, facultades que tienen que ejercerse con arreglo a criterios de tutela del interés municipal general, aunque no pueden ser ni arbitrarios, ni contrarios al interés de los vecinos, pero a los que debe someterse la corporación local.

De la información facilitada por la Junta Vecinal de Congosto se desprendía la consideración del monte como bien comunal, cuyo aprovechamiento correspondía a los vecinos de ese núcleo, sin que se hubiera tramitado expediente de cesión de su aprovechamiento conforme a las reglas expuestas.

En cuanto a la segunda de las cuestiones enunciada, la relativa a la celebración del contrato de arrendamiento, a través de la información recibida pudo constatarse que se había prescindido del único procedimiento hábil para arrendar los bienes comunales, al no haber procedido con arreglo a los trámites de los arts. 98 del RD 1372/1986, de lo cual se derivaba la declaración de nulidad del contrato.

El régimen de invalidez de los contratos aplicable a este caso era el establecido en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, por aplicación de la disposición transitoria de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, y la disposición transitoria primera del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, según las cuales se rigen por la normativa anterior los expedientes de contratación iniciados y los contratos adjudicados antes del 29 de marzo de 2000 (momento de la entrada en vigor de la Ley 53/1999); aunque lo cierto es que en este punto la regulación actual no se aparta de la establecida en la Ley 13/1995.

Según la norma citada, los contratos serán invalidados cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o el de adjudicación y cuando concurra alguna de las causas de derecho administrativo, referidas al momento de la adjudicación del contrato, entre las que se encuentran las indicadas en el art. 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Se estimó que el contrato de arrendamiento se había adoptado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, previsto en el art. 62.1, e) de la Ley 30/1992, por lo que procedía declarar la nulidad del mismo, todo ello sin perjuicio de la facultad de esa entidad local de tramitar el expediente con los requisitos legales que habían quedado expuestos.

La declaración de nulidad de los contratos puede ser acordada por el órgano de contratación, de oficio o a instancia de los interesados, previo dictamen favorable del Consejo de Estado, conforme a los requisitos y plazos establecidos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará, en todo caso, consigo la del mismo contrato que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y, si esto no fuese posible, se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido.

En la resolución enviada con fecha 19 de abril de 2001 a la Junta Vecinal de Congosto se instaba a la misma a declarar la nulidad del contrato de arrendamiento del monte siguiendo los trámites establecidos en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La Junta Vecinal de Congosto manifestó la aceptación de la resolución anterior, sin embargo, los reclamantes han acudido de nuevo al Procurador del Común para indicar que no se ha llevado a efecto la misma, por lo que, a la fecha de cierre de este informe, se encuentra pendiente de comprobar el cumplimiento de la resolución.

2.2.2. Suspensión de los actos de adjudicación de quioscos en la vía pública

Los expedientes **Q/1965/99** y **Q/1971/99** denunciaban una cuestión relativa a las concesiones otorgadas por el Ayuntamiento de Medina del Campo para la instalación de quioscos regentados por personas con deficiencias físicas, cuya adjudicación definitiva había sido aprobada por el pleno en sesión ordinaria.

En principio los reclamantes manifestaban el incumplimiento contractual del ayuntamiento en la entrega de los quioscos, pese a encontrarse estos instalados en la vía pública. Consideraban, además, que el tiempo transcurrido desde la formalización del contrato hasta el inicio de la actividad debería excluirse del cómputo del plazo máximo de duración de la concesión.

La queja fue admitida a trámite solicitándose información al Ayuntamiento de Medina del Campo, la cual, una vez recibida, llevó a considerar que el problema se había solucionado, por lo que finalizaron las actuaciones.

Sin embargo, en el mes de agosto de 2000 los interesados solicitaron la reapertura del expediente manifestando que el Ayuntamiento de Medina del Campo pretendía reclamarles por vía de apremio el pago de tasas por instalación de los quioscos, en contra del acuerdo verbal al que, según ellos, habían llegado con la corporación.

Ello motivó la solicitud de un nuevo informe al Ayuntamiento de Medina del Campo, a partir del cual el 12 de junio de 2001 se emite por el Procurador del Común una resolución, expresando los motivos que a continuación se recogen.

Los interesados manifestaban su disconformidad con las liquidaciones de las tasas por instalación de quioscos en la vía pública correspondientes a los meses durante los cuales se habían llevado a cabo las obras de remodelación del entorno de ubicación de los quioscos, obras que habían impedido la efectiva entrega de los quioscos a los concesionarios.

En la respuesta municipal se indicaba:

"Lo que pretenden los concesionarios del dominio público municipal constituye una auténtica exención tributaria que no sería acorde con lo que establece la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que no permite otras exenciones tributarias que las contempladas por Ley, exigiéndose además, su regulación en la ordenanza fiscal de que se trate.

La ordenanza fiscal número 21 reguladora de las tasas por la instalación de quioscos en la vía pública ni regula ni podría regular tal posibilidad no contemplada en ninguna norma con rango de ley.

Si tal y como parece los presentadores de la queja basan su criterio en compromisos anteriores al 3-7-99, con arreglo a lo que han informado reiteradamente los servicios jurídico-tributarios de este ayuntamiento, ni el grupo de gobierno anterior al 3-7-99, ni el posterior, dispondrían de fundamento legal para establecer lo que sería una exención contra legem*, sin que por otra parte proceda acordar ninguna devolución al hallarnos en presencia de un ingreso debido, no de un ingreso indebido".*

Es cierto que el régimen tributario local contiene una norma, la del art. 9.1 de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, según la cual no podrán reconocerse otros beneficios fiscales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de los tratados internacionales.

Sin embargo la jurisprudencia ha declarado que el alcance de los beneficios fiscales concertados en el ámbito de una concesión administrativa ha de considerarse desde una óptica diferente de la que se manifiesta, en principio, en los arts. 9 y 10, b) de la Ley General Tributaria (principio de reserva legal), art. 9 de la Ley 39/1988 e, incluso arts. 31, 133 y 134 de la Constitución, que parten, en su conjunto, de la naturaleza pública de la relación jurídica e impiden al acreedor la disponibilidad singular de su crédito. (Sentencias del Tribunal Supremo de 5 abril 1991, 25 mayo 1992, 8 junio 1992).

Al contrario de lo establecido en las normas citadas, en el supuesto contemplado en este momento, el pago de la tasa se insertaba dentro del complejo económico-jurídico propio de la concesión, como una de las contraprestaciones que había de recibir la administración para respetar el equilibrio económico tenido en cuenta por las dos partes al formalizar el contrato.

Es decir, el equilibrio que había de respetarse era el resultante de la adjudicación de la concesión, cuya naturaleza bilateral no podía ser modificada unilateralmente por ninguna de las partes.

Numerosa jurisprudencia recuerda que los pliegos de cláusulas constituyen la ley del contrato con fuerza vinculante para las partes (Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1990, 21 de enero de 1994).

A este respecto debía tenerse en cuenta que una de las bases que habían regido la concesión, mediante concurso, de la ocupación privativa de la vía pública con quioscos por periodo de diez años, establecía que se abonaría mensualmente el precio público correspondiente conforme a la ordenanza fiscal reguladora de la instalación de quioscos en la vía pública.

Del mismo modo una de las cláusulas del contrato celebrado entre los interesados y el ayuntamiento establecía expresamente que el precio que el concesionario se comprometía a aportar era de 400.000 pesetas por la concesión privativa de los diez años y el precio público mensual regulado por la ordenanza fiscal.

En este caso, el pago de la tasa formaba parte, pues, del equilibrio económico de la concesión y fue otorgada en su día como contrapartida a las obligaciones que asumía la administración municipal, y no era posible, por tanto, que la corporación pretendiera su cobro cuando precisamente los quioscos no habían podido ser efectivamente ocupados por los concesionarios, como consecuencia de la realización de obras de remodelación llevadas a cabo por ese mismo Ayuntamiento.

A juicio de esta Institución, ello suponía desvirtuar la equidad e infringir el carácter bilateral del vínculo que unía a la administración y a los concesionarios de los quioscos.

No podía prevalecer el intento municipal de desconocer sus compromisos contractuales, debiendo recordarse que la jurisprudencia viene sustentando la validez de los conciertos compensatorios con base, por un lado, en el principio fundamental que preside la contratación administrativa en virtud del cual los contratantes vienen obligados al cumplimiento de sus prestaciones respectivas y a asumir las cargas que estipularon en cuanto no desaparezca del tráfico jurídico aquella relación libremente convenida; y, por otro lado, en el respeto debido a los acuerdos, con fundamento en el principio de buena fe que debe presidir los negocios jurídicos o en el principio de la prohibición del enriquecimiento injusto.

Lo contrario hubiera llevado a la producción de un enriquecimiento injusto por parte del ayuntamiento, pues una de las partes hubiera obtenido la contraprestación sin necesidad de cumplir aquello a que se obligó.

El equilibrio que debía respetarse era el resultante de la adjudicación de la concesión, cuya naturaleza bilateral no puede ser modificada unilateralmente por ninguna de las partes, lo cual nada tenía que ver con el establecimiento de exenciones tributarias sino que, en la fecha del devengo tributario, no existía contraprestación en el patrimonio del sujeto pasivo.

El Tribunal Supremo, en sentencia de 31-7-1989, ante un supuesto de incumplimiento del contrato por la administración local por no facilitar el espacio necesario para la instalación de una pista de coches eléctricos, condenó al ayuntamiento a indemnizar al concesionario por

el importe de los daños y perjuicios ocasionados por incumplimiento del contrato. Si, por tanto, se había solicitado la asignación de un determinado número de metros cuadrados indispensables para poder llevar a cabo la instalación, se accedió por el ayuntamiento a esta solicitud y, en función de aquéllos, como obligada contraprestación, el interesado abonó las tasas legítimamente exigidas, y, por una u otra circunstancia -siempre imputable, subjetiva u objetivamente, a la administración municipal-, la finalidad específica del contrato no pudo ser conseguida, las consecuencias lesivas no tienen por qué ser soportadas por quien cumplió sus correlativas obligaciones, cualquiera que sean las causas de posible exoneración que de adverso puedan aducirse.

En consecuencia, aparte de que la corporación cumpliera todo el acuerdo en la medida de lo posible jurídica y físicamente, como efecto específico del acuerdo, debería proceder, al cumplimiento por equivalencia, mediante la indemnización de daños y perjuicios causados por falta de contraprestación debida.

Puesto que los afectados no solicitaban en este caso otra indemnización que el no abono de las tasas durante el periodo de duración de las obras que impidieron la entrega de los quioscos, en la necesidad de mantener la igualdad, o por lo menos la proporcionalidad, entre las prestaciones económicas de ambos contratantes, se consideró procedente formular al Ayuntamiento de Medina del Campo la siguiente Resolución:

"Que se proceda a la revocación de las liquidaciones giradas a los interesados correspondientes al concepto de tasa por instalación de quioscos en la vía pública durante el periodo de realización de obras de remodelación".

El Ayuntamiento de Medina del Campo rechazó esta resolución insistiendo en los mismos motivos que habían sido expuestos en el informe enviado a propósito de la solicitud de información con carácter previo a la resolución.

2.2.3. Responsabilidad del contratista por daños causados a un tercero

La cuestión de la reparación de los daños imputables a los contratistas en el desenvolvimiento de un servicio público sigue resultando polémica en algunas de las reclamaciones recibidas durante el pasado año.

Ello sucedía en el expediente **Q/496/00,** en el que un ciudadano demandaba del Ayuntamiento de Segovia la reparación de los daños que había sufrido su vehículo como consecuencia de un accidente de tráfico, en el que el vehículo había chocado contra una horquilla metálica instalada en la calzada.

El interesado había solicitado al Ayuntamiento de Segovia una indemnización en concepto de reparación de los daños producidos en el vehículo, sin que hubiera obtenido la misma, desconociendo, además, el estado del procedimiento iniciado a su instancia.

En el informe municipal proporcionado se señalaba que ya se había indicado al afectado que la "*horquilla causante del siniestro es propiedad de FCC, donde deberá dirigir su reclamación*", lo cual conducía al análisis de la responsabilidad por los daños que se causen en la ejecución de obras públicas por un tercero.

Dentro de los problemas que han presidido durante bastante tiempo el tema de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en nuestro derecho, se encuentra la reclamación de responsabilidad a los contratistas y concesionarios.

Prescindiendo de señalar aquí el debate jurisprudencial y doctrinal que se produjo sobre la imputación de la responsabilidad de los daños derivados de las obras públicas directamente a la Administración o a los contratistas, lo cierto es que la regulación aplicable a este supuesto se contiene en los arts. 1.3 RD 429/1993 de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento en materia de responsabilidad patrimonial, y 98 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, 13/1995, de 18 de mayo (el cual se corresponde con el art. 97 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, RDLeg 2/2000, de 16 de junio, vigente en la actualidad), preceptos que imputan al contratista la responsabilidad por los daños causados por la ejecución de la obra, salvo cuando obedecieren a una orden directa e inmediata de la administración o a un vicio del proyecto.

No hay duda, pues, que el objetivo de tales normas sea el de delimitar y deslindar las responsabilidades cuando el daño tiene su origen en la ejecución del contrato o la prestación del servicio público por terceros.

En virtud de la existencia de un contratista, las reglas de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas sufren una alteración importante.

Desde un punto de vista material, el criterio legal expresado es el de imputar la responsabilidad al contratista, salvo que el daño traiga causa en una orden directa de la administración o en un defecto del proyecto, caso en el que procederá la responsabilidad de la administración. Desde un punto de vista procedimental, la reclamación se dirigirá siempre a la administración contratante, quien resolverá sobre el patrimonio responsable y la cuantía indemnizatoria.

En este sentido, ya la Ley de Expropiación Forzosa vino a establecer que esa responsabilidad sólo era del contratista o concesionario salvo que la lesión hubiese estado motivada por una orden directa de la administración; pero en todo caso se confería a la administración la potestad de decidir la responsabilidad declarando si la existencia o no de esa orden era la causa de la lesión (art. 123 de la Ley citada).

La misma solución fue la adoptada por el Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, pero extendien-

do ese mismo régimen para los contratistas en su art. 134, añadiendo a las órdenes directas de la Administración contratante, los vicios del proyecto.

La nueva legislación que se hace de esta institución indemnizatoria no podía dejar de abordar esta cuestión y, concretamente, en el art. 1.3 del Reglamento de Procedimiento antes citado, se establece de forma expresa ese mismo régimen de responsabilidad de los contratistas, si bien se exoneran y deben responder las Administraciones por cuya cuenta se hace la obra, cuando la lesión sea consecuencia de una orden directa e inmediata de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma; criterio que pasó a la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas en su art. 98 y, de ahí, al art. 97 del Texto Refundido de la Ley de Contratos, RDLeg 2/2000.

Pues bien, de esa legislación y pese a la confusión que sobre ella se ha generado, se desprende que para que la administración titular de un servicio o de un bien a quien se impute la responsabilidad se exonere de la misma, deberá acreditar que ese bien o servicio está gestionado o ejecutado por un tercero en su condición de concesionario o contratista y, además, que la lesión no se ha producido como consecuencia de vicios del proyecto o la ejecución de una orden suya.

Pero aun así, en todo caso, efectuada la reclamación, no puede la administración limitarse a rechazar la reclamación de plano amparándose en esa imputación a terceros, sino que deberá proceder, previa audiencia del contratista, a determinar la naturaleza y alcance de la responsabilidad, de conformidad con lo dispuesto en el art. 134 Reglamento de Contratación y art. 1.3 del Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial y el criterio jurisprudencial al respecto (entre otras, sentencias del Tribunal Supremo de 7-3-98 y 16-3-99), y todo ello por los cauces establecidos en la última norma citada.

El régimen expuesto no había sido observado en este caso, ya que, el Ayuntamiento de Segovia, en lugar de pronunciarse con claridad, como debía hacerlo, sobre si procedía o no la indemnización, sobre quién debía cargar con su abono y sobre la cuantía de aquélla, se limitó a exonerarse de responsabilidad frente a la petición de la lesionada, sin hacer alusión a estas cuestiones.

Como ha quedado expresado, desde un punto de vista procedimental, la reclamación se dirige siempre a la administración contratante, quien debe resolver sobre el patrimonio responsable y la cuantía indemnizatoria.

La decisión sobre la misma requiere el examen de cada uno de los conceptos indemnizatorios objeto de reclamación.

La indemnización por responsabilidad patrimonial de la administración, según criterio jurisprudencial, debe cubrir los daños y perjuicios sufridos hasta conseguir la reparación integral de los mismos; se excluye, igualmente, la posibilidad de que a través del concepto de lucro cesante y del daño emergente se produzca un enriquecimiento injusto, puesto que la indemnización ha de limitarse al daño emergente que genera el derecho a la indemnización. Los tribunales han desestimado los gastos ilógicos, peticiones desproporcionadas (Sentencia del Tribunal Supremo de 31-10-97), cuya valoración debe hacerse en cada caso concreto y con referencia a cada una de las partidas incluidas.

En virtud de las anteriores consideraciones se formuló al Ayuntamiento de Segovia una resolución a fin de que, en relación a los posibles perjuicios causados al reclamante, se procediera a emitir a un pronunciamiento, previa audiencia al contratista, sobre la procedencia de aquéllos, su cuantía y la parte responsable.

El Ayuntamiento de Segovia no emitió su parecer en relación con la anterior resolución.

2.3. Quejas presentadas por miembros de corporaciones locales

2.3.1. Régimen de periodicidad de celebración de sesiones ordinarias del pleno

Los firmantes de la queja **Q/18/01** denunciaban la infracción del régimen de periodicidad de la celebración de sesiones ordinarias del pleno del Ayuntamiento de Villasur de Herreros (Burgos).

Según la información facilitada por el Ayuntamiento, la falta de celebración de las sesiones obedecía a que el secretario del Ayuntamiento se encontraba de baja por enfermedad.

También se indicaba que se habían realizado las gestiones necesarias para que durante el periodo que durara la baja, las funciones de secretaría se realizaran por un funcionario interino, el cual había tomado posesión con posterioridad.

No obstante, las sesiones a las que se refería la reclamación no coincidían con el periodo de baja por enfermedad del secretario. Pudo haberse tratado de un error en la transcripción de las fechas, siendo efectivamente la razón de la ausencia de celebración de los plenos ordinarios la apuntada por el Ayuntamiento, aún así se consideró conveniente hacer algunas consideraciones al respecto.

El art. 90.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre, establece que para la válida constitución del pleno se requiere la asistencia del secretario de la corporación o de quien legalmente le sustituya.

Por ello la jurisprudencia ha entendido que la ausencia del secretario vicia de nulidad los acuerdos adoptados en el pleno que no ha sido válidamente constituido por

este motivo. (Entre otras, sentencia del Tribunal Supremo de 4-5-01).

La sustitución del secretario está regulada en los arts. 30 a 36 del RD 1732/1994, de 29 de julio, de Provisión de Puestos de Trabajo Reservados a Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional.

El art. 36 del RD 1732/1994 establece que en los supuestos de ausencia, enfermedad o abstención legal o reglamentaria del funcionario con habilitación de carácter nacional, a petición de la corporación, la administración o corporación local que atienda los servicios de asistencia, podrá comisionar a un funcionario con habilitación de carácter nacional para la realización de cometidos especiales de carácter circunstancial por el tiempo imprescindible.

Ello no excluye la posibilidad de que, en estos supuestos, la corporación acuda a la fórmula del art. 33 del mismo RD 1732/1994, habilitando accidentalmente a uno de sus funcionarios suficientemente capacitado, sobre todo teniendo en cuenta las dificultades en que puede encontrarse la administración para dar solución a las comisiones circunstanciales cuando, prácticamente, no existe tiempo material para cumplir con lo preceptuado.

En cuanto a la suficiente capacitación del funcionario que se habilite accidentalmente, estamos ante una cualidad que no está definida, por lo que su apreciación corresponde al órgano competente para su designación, el alcalde, sin perjuicio de que en estos casos sea conveniente el asesoramiento o parecer del funcionario a sustituir, si es posible consultarle.

Aunque la actuación sea discrecional habrá de responder a un criterio razonable, respetándose el principio de jerarquía entre los funcionarios adscritos a la dependencia de que se trate y de acuerdo con las funciones que tengan asignadas, por lo que es conveniente que en las relaciones de puestos de trabajo se prevean las sustituciones.

Por tanto se estimó oportuno dirigir al Ayuntamiento de Villasur de Herreros una Resolución en los siguientes términos:

"Que, en caso de ausencia del secretario municipal, se valore la posibilidad de habilitar con carácter accidental a uno de los funcionarios de la corporación suficientemente capacitado, de acuerdo con las normas contenidas en el RD 1732/1994, de 29 de julio, de Provisión de Puestos de Trabajo Reservados a Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional".

Por el momento nos encontramos a la espera de recibir la respuesta a dicha resolución.

2.3.2. Deficiencias en la notificación a los concejales de las convocatorias de las sesiones de los órganos de gobierno

La posible nulidad de los acuerdos adoptados por el pleno del Ayuntamiento de Santovenia de la Valdoncina (León), ante la falta de notificación de la convocatoria de dicha sesión ordinaria a los concejales pertenecientes a un grupo municipal minoritario, constituía el motivo de la reclamación registrada con referencia **Q/966/01.**

No es infrecuente que en la práctica de algunos municipios se suspenda la celebración de una sesión ordinaria convocándose la misma para un día posterior y, llegado ese día, algunos concejales abandonen la sesión reservándose con ello la posibilidad de recurrir los acuerdos adoptados en ella.

Una vez recibido el informe procedente del Ayuntamiento de Santovenia de la Valdoncina y el acta de la sesión objeto de queja, se comprobó que la misma se había celebrado en segunda convocatoria, al haber sido aplazada la primera debido a la ausencia del alcalde, y con la presencia, entre otros concejales, de los reclamantes que posteriormente se habían ausentado.

En definitiva, la cuestión se ceñía a determinar si la suspensión de la sesión plenaria en primera convocatoria por la ausencia del alcalde había sido correcta y si debía haberse notificado la segunda convocatoria de la sesión y, en tal caso, qué efectos se derivaban del defecto de convocatoria.

El art. 23.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, señala que los tenientes de alcalde sustituyen al alcalde, en casos de vacante, ausencia o enfermedad.

El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre, en su art. 47 distingue tres tipos de suplencias diferenciables por su contenido y forma de acceder a la titularidad de las funciones:

a) Suplencia con plenitud de efectos: en el caso de que la alcaldía quede vacante cualquiera que sea la causa, el teniente de alcalde se convierte en alcalde accidental en plenitud de funciones.

b) Suplencia menos plena: en los casos de ausencia, enfermedad o impedimento; se prevé, por el precepto citado del RD 2568/1986, con un doble matiz:

- Ausencia por menos de veinticuatro horas o por enfermedad o impedimento del alcalde, en cuyo caso sin expresa delegación no podrá asumir el teniente de alcalde las funciones de alcalde y, en consecuencia, no puede presidir el pleno, ya que sólo asume aquellas funciones que se contengan en la delegación expresa otorgada.

- Ausencia por más de veinticuatro horas (sin delegación expresa o sin haberla podido otorgar), en cuyo caso

asume la titularidad de las funciones, excepto las que recoge el art. 48 del Reglamento de Organización. En este caso, bien puede presidir el pleno.

c) Suplencia accidental, que se produce en aquellos casos en que el alcalde durante la celebración de la sesión del pleno, etc., se ve obligado a abstenerse por cualquier causa o cuando abandona momentáneamente sus funciones, en cuyo caso asume en plenitud las funciones de alcalde.

De lo expuesto puede deducirse que si la ausencia del alcalde, por razón del accidente sufrido por una persona allegada, no se iba a prolongar por más de veinticuatro horas y al no haber delegado expresamente en el teniente del alcalde, éste no podía ni debía presidir, ni celebrar la sesión convocada, por lo que su actuación había sido correcta.

En cuanto a la forma de convocar el pleno suspendido, lo cierto es que el art. 90.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales dispone que si en primera convocatoria no existiera quórum necesario se entenderá convocada la sesión automáticamente a la misma hora dos días después y, si tampoco entonces se alcanzase el quórum necesario, la presidencia dejará sin efecto la convocatoria.

El problema radica entonces en determinar si es equiparable el supuesto de falta de quórum de constitución al de ausencia del alcalde.

Es obvio que sin la presencia del alcalde la sesión no se puede celebrar, aunque exista quórum de constitución; lo correcto hubiera sido que el alcalde hubiese autorizado y delegado expresamente en el teniente de alcalde para presidir la sesión ya convocada.

Al no haberse delegado expresamente, lo más seguro hubiera sido reiterar la convocatoria. De todas formas hay que tener en cuenta que la jurisprudencia ha mantenido un criterio flexible sobre las irregularidades de las convocatorias.

En este sentido, el Tribunal Supremo declaró en sentencia de 8 de mayo de 1986, que la falta de convocatoria de un concejal es sólo motivo de anulabilidad y, por tanto, subsanable por la asistencia a la sesión del interesado.

En el caso planteado los reclamantes habían estado presentes tanto en la sesión suspendida, cuando se informó a los asistentes sobre la suspensión y aplazamiento, como en la celebrada después, si bien luego la habían abandonado, de ahí que el posible defecto en la notificación de la convocatoria no afectara a la validez de los acuerdos, pues en realidad habían conocido la convocatoria de la sesión y el orden del día de la misma.

Todas estas razones fueron expuestas a los reclamantes para desestimar su solicitud de anular los acuerdos adoptados en el pleno cuestionado.

2.3.3. Notificaciones de las convocatorias de sesiones a uno de los vocales de una Junta Vecinal

El expediente **Q/1289/01** denunciaba la ausencia de notificaciones de las convocatorias de sesiones celebradas por la Junta Vecinal de Requejo a uno de los miembros de la misma.

Según manifiesta en su respuesta:

"En la actualidad, D. X, vocal de esta Junta Vecinal, no ha asistido a ninguna de las sesiones de la Junta Vecinal, debido a que ha incumplido su obligación legal de indicar qué domicilio tiene para que pueda ser citado a las reuniones de la misma.

Como establece la legislación local, el vocal está obligado a indicar a la junta vecinal cuál es su domicilio para poder ser citado, y esta persona ha incumplido tal obligación, ya que el mismo no reside en Requejo de Aguiar y se desconoce su actual domicilio.

No se puede paralizar una junta vecinal porque uno de sus vocales haya incumplido su obligación elemental, bien de residir en el pueblo o, como es el caso presente, de no residir en el mismo, de señalar a la junta vecinal cuál es su domicilio para poder ser citado".

Los representantes populares no tienen obligación de residir en la localidad en la que ejercen sus funciones, pues la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, no exige para ser elegible el requisito de la residencia en sus arts. 6 y 177. Así lo ha apreciado también la Junta Electoral Central en acuerdos de 30 de enero de 1979, 9 de diciembre de 1985 y 30 de enero y 3 de abril de 1987.

Es cierto que la residencia en lugar distinto al de la sede de la entidad local plantea problemas en cuanto a la práctica de notificaciones a los miembros que residan fuera del territorio de aquélla.

Pese a ello subsisten los mandatos establecidos en los arts. 80 y siguientes 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.

Es necesario precisar que el régimen de sesiones de las juntas vecinales se amolda a lo dispuesto para la comisión de gobierno (art. 143 RD 2568/1986), normas que a su vez se ajustan a lo establecido para el funcionamiento del pleno en los arts. 80 y siguientes que a continuación se exponen, con algunas modificaciones que no afectan al régimen de notificación de la convocatoria a las sesiones (art. 113 del RD 2568/1986).

Según el art. 80 del Reglamento de Organización corresponde al alcalde o presidente convocar todas las sesiones. La convocatoria, orden del día y borradores de actas deben ser notificados a los concejales, en este caso vocales de la junta vecinal, en su domicilio.

Según el art. 81 del citado reglamento 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 artículo establece que, siendo preceptiva la notificación a los miembros de las corporaciones locales de las correspondientes órdenes del día, en la secretaría general deberá quedar debidamente acreditado el cumplimiento de este requisito.

El art. 80.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales, por tanto, fija el domicilio de los vocales de las juntas vecinales como lugar en el que se deben practicar las notificaciones de las convocatorias, precepto que recoge el criterio mantenido por el derogado art. 80.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, según el cual las notificaciones debían dirigirse en todo caso al domicilio del interesado, que es el lugar en el que legalmente se considera establecida una persona para el cumplimiento de sus obligaciones y el ejercicio de sus derechos.

La vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, omite la expresión "en todo caso al domicilio del interesado".

La Ley 30/1992 dispone, para el caso de que se ignore el lugar de la notificación o el medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante o bien, intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, que se haga por medio de anuncios en el tablón de edictos del ayuntamiento de su último domicilio y en el *BOP* (Art. 59.4).

Pues bien, si un vocal tiene su domicilio fuera de ese núcleo o cambia su domicilio trasladándose a otra localidad, subsiste el mandato del art. 80.3 del Reglamento de Organización y se le deberán enviar las convocatorias a su real y actual domicilio.

En realidad el problema en estos supuestos radica en el plazo que debe mediar entre la convocatoria y 1a celebración de la sesión, pues indudablemente, la ausencia del vocal de su residencia o el hecho de tener ésta en localidad distinta de la sede de la entidad local puede suponer una impoasibilidad material para que la citación a la sesión se realice dentro del plazo.

En buena lógica, esto sería posible de solucionar si el vocal no residente señala el domicilio de la localidad a que debe dirigírsele la notificación, pero, si no lo hace así, la entidad cumple con su deber con enviarle la convocatoria a su domicilio conocido utilizando los medios que señala el citado art. 59 de la Ley 30/1992.

Los razonamientos anteriores llevaron a estimar que lo más procedente sería instar al vocal de la junta vecinal para que designara su domicilio actual a los efectos de notificaciones de las convocatorias de las sesiones, requerimiento cuya notificación podía hacerse conforme a las normas que la Ley 34/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece en el art. 59 para la práctica de notificaciones.

Dicha resolución no obtuvo respuesta por parte de la Junta Vecinal de Requejo.

2.3.4. Denegación del derecho a obtener información de los concejales

Continúa siendo frecuente que los concejales acudan a esta Institución para denunciar el menoscabo de su derecho a obtener información.

La negativa a facilitar información a determinados miembros del Ayuntamiento de Cimanes del Tejar, en la provincia de León, proclamados en las pasadas elecciones, fue examinada en el expediente **Q/241/00.**

En el informe enviado se comprobó que la resolución denegatoria de la información solicitada por los miembros de esa corporación se fundaba en las siguientes razones:

"Hace saber a los firmantes de dicho escrito que su mandato como concejales de esta corporación ha comenzado el pasado día 3 de julio, no siendo lógico ni teniendo fundamento legal alguno el pretender realizar una especie de revisión generalizada de las resoluciones o acuerdos adoptados por la anterior corporación, ya que tanto su aprobación como desaprobación de las mismas carece de consecuencia legal alguna.

No obstante, cuando por la nueva corporación de la que los firmantes forman parte se debatan asuntos que requieran conocer antecedentes, tanto de la anterior legislatura como de otra cualquiera, esta alcaldía facilitará a todos los concejales que los soliciten dichos antecedentes que sean precisos para realizar sus tareas en este ayuntamiento.

En consecuencia se deniega la petición formulada por los concejales, en los términos que la misma ha sido realizada, sin perjuicio de lo expuesto en el punto 2º referente a antecedentes concretos de asuntos que sean tratados por la nueva corporación".

A la vista de dicha respuesta se decidió efectuar una resolución al Ayuntamiento de Cimanes del Tejar en la que se recordaba que el derecho de los miembros de las corporaciones locales a la información necesaria para el desempeño de sus cargos se reconoce, con carácter básico, en el art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, derecho fundamental de participación en los asuntos públicos que dimana del art. 23.1 de la Constitución.

El art. 77 de la Ley de Bases reconoce el derecho de los concejales a obtener del alcalde o de la comisión de gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones

obren en poder de los servicios de la corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función, ratificándose esta misma posibilidad en los arts. 14, 15 y 16 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.

El derecho reconocido a los miembros de la corporación, como ha tenido ocasión de precisar el Tribunal Supremo en sentencia de 27 junio de 1996, es un derecho de acceso directo a los antecedentes, datos e informes que obren en los servicios de la corporación, a efectos de poder ejercer un real y efectivo control de las actuaciones municipales, lo cual constituye núcleo esencial de la función que los electores les han encomendado.

También la jurisprudencia constitucional ha manifestado en diversas ocasiones, entre otras en sentencias de 4 de febrero de 1983, 20 de febrero de 1984 y 6 de marzo de 1985, que los concejales en el ejercicio de sus cargos hacen uso de los derechos que les confiere el art. 23 de la Constitución Española. Así, en la última de las sentencias citada se afirma que si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se ha de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de asuntos y participación en los distintos estadios del proceso de decisión.

En un caso similar al analizado en este expediente de queja el Tribunal Supremo, en sentencia de 18 de octubre de 1995, declaró que el derecho a la información reconocido en la ley no es sólo para actos futuros y el hecho de que fuesen actuaciones realizadas por una corporación anterior, en principio, justifica aún más la petición de los recurrentes, que iba al parecer, dirigida a conocer actuaciones y situaciones de las que no habían tenido conocimiento.

Por entender que en este caso no constituía ningún impedimento para que se facilitara a los concejales peticionantes el acceso a la documentación solicitada se dirigió resolución al ayuntamiento a fin de que garantizara a todos los miembros que integraban el mismo el pleno ejercicio de su derecho de acceso a la información y documentación obrantes en las dependencias de acuerdo con el criterio expuesto.

El Ayuntamiento de Cimanes del Tejar aceptó la resolución.

En otros casos, la denegación del acceso a la información a los grupos políticos se basa en la escasez de personal y el número excesivo de documentos solicitados.

Este era el supuesto contemplado en el expediente **Q/1336/00,** en el que la razón alegada por el Ayuntamiento de Santa Cruz del Valle para justificar que, en algunos casos, el derecho a la información de los concejales no fuera ejercido con la amplitud que estos demandaban, se concretaba en la escasez de personal para atender las peticiones.

No constaba en el expediente que, habiendo trascurrido más de un año desde algunas de las solicitudes de acceso, se hubiera efectuado de manera real la exhibición de la documentación solicitada, ni tampoco que se hubiera denegado de manera expresa y motivada.

El art. 14 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, establece que el acceso a la información precisa de autorización del presidente, que habrá de solicitarse por escrito, entendiéndose concedida si no se adopta resolución o acuerdo en término de cinco días desde la fecha de solicitud, concluyendo que la denegación ha de ser motivada y notificada en forma.

El Procurador del Común, siguiendo el criterio jurisprudencial, entiende que, el derecho de participación en los asuntos públicos por medio de representantes exige como elemento instrumental inexcusable un conocimiento de los datos necesarios para que la participación sea auténtica y eficaz.

Ha de suponerse que los concejales actúan de buena fe -principio de inocencia, igualmente recogido en la Constitución-, aunque es posible que los datos solicitados puedan ser complicados y exigir cierto tiempo para su acopio, lo cual, sin duda, debe compatibilizarse con el desarrollo normal de las actividades burocráticas.

En estos casos puede comunicarse al concejal solicitante que, aunque queda aceptada su petición, requiere cierto tiempo reunir los datos, comunicación que ha de ser escrita, sin que ello pueda convertirse en un subterfugio para incumplir el derecho de acceso a la información.

Estas consideraciones sirvieron de apoyo para dirigir al Ayuntamiento de Santa Cruz del Valle una resolución para que, en el supuesto de que la recopilación solicitada requiera un cierto tiempo que impida que la misma sea exhibida de manera inmediata, se comunique por escrito al concejal solicitante la necesidad de un plazo prudencial para acceder a lo requerido, siempre y cuando ello no sea utilizado para incumplir el art. 23.1 de la Constitución Española y demás normativa concordante.

Dicha resolución se encuentra por el momento pendiente de contestación por el ayuntamiento citado.

2.3.5. Remisión de copias de actas de las sesiones celebradas por la comisión de gobierno de un Ayuntamiento

El retraso en el envío de las actas de las sesiones de la comisión de gobierno del Ayuntamiento de Íscar a los concejales, fue el motivo denunciado en la reclamación **Q/403/01**.

En el informe municipal emitido a instancia del Procurador del Común se indicaba que "*en el normal desa -*

rrollo de la actividad municipal, todas las actas de la comisión de gobierno están a disposición de los conceja - les desde el mismo momento en que son aprobadas y se entregan, sin dilación alguna, a los portavoces de cada grupo político, tal y como está convenido por todos los grupos que forman la corporación municipal".

El art. 113 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, establece, en su apartado b), que en el plazo de diez días deberá enviarse a todos los miembros de la corporación copia del acta.

Por ello, se resolvió que, en el futuro, se procediera de conformidad con lo ordenado en el precepto citado, enviando a todos los concejales y no sólo a los portavoces, en el plazo de diez días, las actas de las sesiones que celebre la comisión de gobierno, resolución que fue aceptada por el Ayuntamiento de Íscar.

2.3.6. Convocatoria de sesiones ordinarias del pleno y puesta a disposición de los expedientes incluidos en el orden del día

Un concejal perteneciente al Ayuntamiento de Villasur de Herreros planteaba dos cuestiones distintas: una, relativa a la respuesta de las preguntas formuladas durante las sesiones plenarias y, otra, concerniente a la consulta por los concejales de los expedientes sobre los asuntos a tratar en el orden del día de las sesiones, todo lo cual fue objeto de análisis dentro del expediente **Q/19/01.**

1ª.- Examen del régimen de contestación de las preguntas formuladas por los concejales.

Durante una sesión plenaria se había planteado una pregunta por escrito sobre el horario de secretaría, sin que se hubiera procedido a dar respuesta al concejal que la había formulado en el transcurso de la siguiente sesión.

El art. 97 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre, dispone respecto a las preguntas lo siguiente:

"1. Las planteadas oralmente en el transcurso de una sesión serán generalmente contestadas por su destinatario en la sesión siguiente, sin perjuicio de que el preguntado quiera darle respuesta inmediata.

2. Las formuladas por escrito serán contestadas por su destinatario en la sesión siguiente, sin perjuicio de que el preguntado quiera darle respuesta inmediata.

3. Las formuladas por escrito con veinticuatro horas de antelación serán contestadas ordinariamente en la sesión o, por causas debidamente motivadas, en la siguiente".

Por ello se estimaba conveniente que, en la siguiente sesión que celebrara el pleno, se procediera a responder a aquella pregunta, si no se hubiera hecho hasta entonces.

2ª.- En segundo lugar, debía examinarse la cuestión relativa a las dificultades de los concejales para conocer con antelación suficiente el objeto o la materia sobre la que habrían de pronunciarse en las sesiones plenarias, dado que los expedientes referentes a los puntos del orden del día de las sesiones plenarias podían no encontrarse a disposición de los concejales en la secretaría de la corporación durante dos días desde la convocatoria hasta la celebración de dicha sesión.

El informe del Ayuntamiento de Villasur de Herreros no hacía referencia a este aspecto que, sin embargo, se consideró relevante, pues constituía el fondo de las preguntas dirigidas al Alcalde durante las sesiones.

La participación de los concejales en las sesiones plenarias constituye una de las manifestaciones más importantes de la función representativa que tienen encomendada por la ley, de ahí que las normas jurídicas reguladoras de la materia sean especialmente rigurosas en su ordenación.

En lo que aquí interesaba debían considerarse dos aspectos íntimamente enlazados: uno, el tiempo que debe mediar entre la convocatoria y su celebración, y el otro, la garantía del derecho de información de los concejales sobre los asuntos a tratar a fin de asegurar la formación libre de la voluntad de un órgano democrático.

La norma general obliga a que la convocatoria de las sesiones plenarias se haga, al menos, con dos días de antelación al de su celebración, salvo los supuestos de urgencia debidamente motivada, plazo que tiene su justificación en la necesidad de facilitar a los concejales el tiempo mínimo necesario para conocer los asuntos a tratar.

Por otra parte, el art. 46.2 b) de la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece una norma esencial para el funcionamiento del pleno de las corporaciones, que conecta con el art. 23.1 de la Constitución Española, al prever que la documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día que deba servir de base al debate y, en su caso, votación deberá figurar a disposición de los concejales desde el mismo día de la convocatoria en la secretaría de la corporación.

La finalidad de dicha norma es asegurar la formación libre de la voluntad en un órgano colegiado, democrático y representativo. Así lo ha declarado el Tribunal Supremo en varias ocasiones (sentencias de 15 de septiembre de 1989, 19 de julio de 1989, 24 de noviembre de 1993, 5 de febrero de 1995, 3 de julio de 1995).

La consecuencia lógica de lo dicho no puede ser otra sino la de que los concejales han de disponer de dos días hábiles y completos para poder consultar los expedientes que vayan a ser resueltos en la sesión convocada.

Ciertamente los viernes y sábados, días en que la oficina de secretaría permanece cerrada, son días hábiles,

con lo cual computan a efectos de la validez de la convocatoria, pero lo sustancial no es el cumplimiento legal del plazo, sino la posibilidad de consulta y estudio de los expedientes durante dicho plazo.

La solución a este problema pasaría por habilitar a un funcionario para la apertura de las dependencias municipales que permitiera el acceso de los concejales a los documentos, cuando entre la convocatoria de la sesión y su celebración mediaran dos días hábiles y uno de ellos fuera viernes o sábado. De esta manera se impediría que durante un día completo los concejales no pudieran acceder a los documentos, pues de lo contrario se podrían lesionar los derechos fundamentales de los miembros de la corporación a participar en las funciones públicas.

Otra posible solución consistiría en convocar la sesión con una antelación superior a dos días hábiles para su celebración, de modo que durante al menos dos días se permitiera el acceso a los expedientes por los concejales.

Con estos antecedentes la Resolución que se dirigió al Ayuntamiento de Villasur de Herreros fue la siguiente:

"*Que se proceda a dar respuesta a la pregunta formulada por un concejal en la sesión ordinaria del pleno celebrada el día 18 de noviembre de 1999, sobre el horario de la oficina de secretaría, sin perjuicio de que, en el futuro, se observe el régimen establecido en el art. 97.7 del ROF para responder a las preguntas formuladas por los miembros de la corporación.*

Que se adopte alguna de las soluciones propuestas para posibilitar que los expedientes referentes a los puntos del orden del día de las sesiones plenarias puedan encontrarse a disposición de los concejales en la secretaría de la corporación durante, al menos, dos días entre la convocatoria y la celebración de la sesión".

La corporación municipal se encontraba pendiente de emitir su respuesta a la fecha de cierre de este informe.

2.4. Información y participación ciudadana

También se han recibido reclamaciones durante el pasado ejercicio en las que los vecinos se quejan de que la administraciones locales desatienden los escritos y propuestas formulados por ellos, sin que ni siquiera obtengan una respuesta.

2.4.1. Disconformidad con decisión municipal sobre ubicación de contenedores de recogida de residuos

El promotor del expediente **Q/2263/00** manifestaba la disconformidad con la ubicación y utilización de los contenedores de recogida de residuos de una calle de Palencia.

El interesado proponía una ubicación distinta del contenedor situado frente a la entrada de su vivienda que consideraba más adecuada por coincidir con un edificio inhabitado y que, según su criterio, no dificultaba el tráfico ni el paso de viandantes, como ocurría hasta el momento, estando más próxima a tres establecimientos comerciales de la zona, con lo que se respetaría el horario de utilización.

Con fecha 12 de febrero de 2001 se solicitó al Ayuntamiento de Palencia información sobre los criterios que habían presidido la ubicación de los contenedores en la zona, solicitando un pronunciamiento sobre la propuesta de ubicación formulada por el interesado.

De la respuesta municipal se desprendía que "*en su día la distribución de las mismas se efectuó con previa información a la asociación de vecinos y su conformidad*".

A pesar del asentimiento de la asociación de vecinos sobre los lugares dispuestos por el ayuntamiento para el servicio de recogida de basuras en la zona, obviamente éste no era el criterio del interesado, cuyo desacuerdo resultaba de la misma presentación de esta reclamación.

Además, había de tenerse presente que la vivienda se hallaba desocupada cuando se había solicitado el parecer de la asociación vecinal, por lo que no había podido su actual residente poner de manifiesto las molestias que le causaban los contenedores, ni someter a su consideración propuestas alternativas.

Por este motivo se resolvió que, previa consulta con el interesado, el Ayuntamiento de Palencia valorara la propuesta efectuada por el mismo respecto de la ubicación del contenedor, notificándole la decisión que adoptara al respecto.

También se indicaba en la resolución la conveniencia de publicación de un bando que recordara a los vecinos su deber de utilizar de forma correcta los contenedores de residuos y el horario establecido para el depósito de materiales en los mismos, con el fin de lograr un adecuado funcionamiento del servicio.

El Ayuntamiento de Palencia contestó aceptando la resolución.

2.4.2. Derecho de información de los ciudadanos

No sólo los concejales, también los ciudadanos tienen derecho a obtener información de las administraciones locales en los términos que recoge la legislación, siendo su vulneración el motivo alegado en algunos expedientes tramitados durante el pasado año.

Un vecino del municipio de Terradillos, en la provincia de Salamanca, denunciaba en el expediente tramitado bajo la referencia **Q/284/01** la negativa del ayuntamiento a facilitarle las copias de actas de las sesiones en las que el pleno había acordado la recepción de una urbanización y que habían sido solicitadas por él en escritos dirigidos a aquella corporación por medio de carta certificada.

Según se hacía constar en el informe emitido por el Ayuntamiento de Terradillos "*consultadas las actas del*

pleno de este Ayuntamiento en ellas no figura el acuerdo solicitado".

No obstante se consideró oportuno recordar algunos de los preceptos que rigen esta materia local.

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

La denegación de este derecho debe verificarse mediante resolución motivada, precepto reiterado en el art. 207 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

No constaba en este expediente que la administración municipal hubiera contestado al solicitante, a pesar de que el ordenamiento jurídico reconoce el derecho de todos los ciudadanos a obtener certificaciones y acreditaciones de acuerdos y antecedentes obrantes en los archivos municipales.

El ayuntamiento debió indicar al solicitante, al menos, por medio de resolución expresa, la razón por la que no resultaba posible expedir la copia en los términos interesados.

El art. 204 del Reglamento de Organización establece que las copias y certificados de los libros y documentos que en las distintas dependencias existan se expedirán siempre por el secretario. De acuerdo con el art. 230 de la misma la obtención de copias de acuerdos municipales se solicita a la oficina municipal, la cual, de oficio, realizará las gestiones que sean precisas para que el solicitante obtenga la información requerida en el plazo más breve posible.

Por todo ello se resolvió que el Ayuntamiento debía contestar a la petición formulada con arreglo a los antecedentes existentes en la entidad y, en caso de que no existieran, debía expedirse certificación acreditativa de tal extremo por el secretario de la corporación.

Esta resolución no obtuvo respuesta por parte del Ayuntamiento de Terradillos.

También el interesado del expediente **Q/242/00** había solicitado por escrito al Ayuntamiento de Cimanes del Tejar, en León, la copia del acta de una sesión plenaria en la que se había adoptado un acuerdo sobre la construcción de una obra ilegal colindante a su vivienda, sin que dicha acta le hubiera sido facilitada.

En el informe recabado del ayuntamiento se indicaba que esta persona había asistido como público en dicha sesión, teniendo un conocimiento directo de los asuntos tratados en la misma y acuerdos adoptados; y, en segundo lugar, que en su solicitud no se concretaba una petición de información sobre un tema específico, sino que se solicitaba copia del acta completa de la sesión, debiendo haberse señalado, a juicio de la alcaldía el asunto o asuntos en los cuales tuviera interés el solicitante, considerando por ello, la alcaldía que dicha acta podría ser utilizada con fines no apropiados.

Tampoco la administración municipal había contestado al solicitante, a pesar de que el ordenamiento jurídico reconoce el derecho de todos los ciudadanos a obtener certificaciones y acreditaciones de acuerdos y antecedentes obrantes en los archivos municipales.

El motivo indicado no encontraba fundamento en precepto legal alguno, al contrario, la normativa local posibilita la obtención de copias de las sesiones, pues, siendo éstas públicas, no tiene sentido que los acuerdos que en ellas se adopten no se faciliten a los interesados.

Por todo ello se estimó que el ayuntamiento debía contestar a la petición formulada, así se indicaba en la resolución que se le dirigió, sin que existiera impedimento alguno para que se le facilitara la copia del acta al interesado.

Sin embargo, el Ayuntamiento de Cimanes del Tejar no manifestó respuesta alguna ante la resolución que le fue dirigida.

2.5. Gestión del padrón municipal de habitantes

En el expediente **Q/1895/00** se cuestionaba el procedimiento de gestión seguido para proceder a dar de baja de oficio del padrón de habitantes de Burgos a una persona a la que, según su escrito de queja, no se le había concedido ningún plazo de audiencia.

La respuesta del Ayuntamiento de Burgos señalaba:

"La actuación del Ayuntamiento se ha ajustado a las instrucciones facilitadas por el particular por la Delega - ción Provincial del Instituto Nacional de Estadística en su escrito de fecha 10-11-2000, de lo que se dio informa - ción al interesado mediante escrito de esta Alcaldía".

No obstante, a la vista del expediente cuya copia fue facilitada a esta Institución, podía llegarse a las siguientes conclusiones:

- El expediente se había iniciado de oficio.

- En la comunicación dirigida por el Ayuntamiento de Burgos a la Delegación Provincial del Instituto Nacional de Estadística se señalaba que el interesado "quedó indebidamente inscrito en el Padrón municipal de habitantes de Burgos con domicilio en la anterior sede de la Sección de Acción Social del Ayuntamiento (...) se le aplicó la normativa sobre empadronamiento de marginados". El expediente se remitió a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Estadística interesando informe sobre la solución que correspondiera adoptar.

- A la vista del informe emitido por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Estadística se adopta por el Ayuntamiento la resolución siguiente: "*De confor - midad con los puntos 3 y 4 de la Resolución de 4 de julio de 1997, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del padrón municipal de habitantes, acuerda cambiar de oficio su domicilio*".

Los apartados 3 y 4 de la Resolución conjunta de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial de 4 de julio de 1997, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del padrón municipal, llevan por rúbrica "la comprobación de datos" y "el empadronamiento de marginados", respectivamente.

En cuanto a las directrices sobre comprobación de datos, la Resolución se encarga de legitimar las actuaciones municipales necesarias para lograr que los datos del padrón sean reflejo de la realidad, precisando que el objetivo del padrón es dejar constancia de un hecho, de ahí que la norma fundamental que debe presidir la actuación municipal de gestión del Padrón sea la contenida en el art. 17.2 de la Ley de Bases de Régimen Local: "realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad". Las facultades atribuidas al Ayuntamiento en el art. 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales para exigir la aportación de documentos a sus vecinos tienen como única finalidad comprobar la veracidad de los datos consignados, como textualmente señala el propio artículo.

Sin embargo en este caso concreto el apartado citado, si bien no podía dejarse a un lado, tampoco servía para resolver la situación planteada, pues no resultaba del expediente que se hubiera efectuado ningún requerimiento al interesado para que aportara documentación dirigida a la comprobación de datos.

En cuanto al empadronamiento de marginados, el apartado 4 de la Resolución de 4 de julio de 1997, alude a las situaciones de los ocupantes de infraviviendas, incluso a otras más extremas, que pueden plantear la duda sobre la procedencia o no de su constancia en el padrón municipal. El criterio que debe presidir esta decisión viene determinado por la posibilidad o imposibilidad de dirigir al empadronado una comunicación al domicilio que figure en su inscripción.

Tampoco era este el caso examinado, pues, según el texto de la propia Resolución, las condiciones que deberían cumplirse para este tipo de empadronamiento eran las siguientes:

- Que los servicios sociales estén integrados en la estructura orgánica de alguna administración pública.

- Que los responsables de estos servicios informen sobre la habitualidad de la residencia en el municipio del vecino que se pretende empadronar.

- Que los servicios sociales indiquen la dirección que debe figurar en la inscripción padronal y se comprometan a intentar la práctica de la notificación cuando se reciba en esa dirección una comunicación procedente de alguna administración pública.

En estas condiciones, la dirección del empadronamiento será la que señalen los servicios sociales.

En resumen, en el caso planteado en la reclamación, no constaba ningún informe de los servicios sociales que justificara que se hubieran tenido en cuenta las directrices sobre empadronamiento de marginados.

Si nos ateníamos a los términos de la comunicación del ayuntamiento dirigida a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Estadística, el reclamante había quedado indebidamente inscrito en el padrón municipal de habitantes de Burgos.

Siendo ello así, resultaban de aplicación las instrucciones técnicas sobre gestión y revisión del padrón municipal contenidas en la Resolución de 9 de abril de 1997, en la cual se contemplan diversos supuestos, entre ellos: las bajas por cambio de residencia, bajas por inscripción indebida y las modificaciones que se produzcan por cambio de domicilio.

Del conjunto de la información municipal se desprendía que, en realidad, se trataba de un supuesto de inscripción indebida.

Según el art. 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, el ayuntamiento dará de baja de oficio, por inscripción indebida, a quienes figuren empadronados incumpliendo los requisitos establecidos en el art. 54 del citado reglamento, una vez comprobada esta circunstancia en el correspondiente expediente en el que se dará audiencia al interesado.

Para ello el ayuntamiento debe notificar al afectado el requisito incumplido, haciéndole saber la incoación de oficio del expediente para proceder a darle de baja en el padrón de su municipio por no residir en el mismo durante la mayor parte del año y, contra esta presunción, el interesado puede en el plazo que se señale, no superior a quince días ni inferior a diez, manifestar si está o no de acuerdo con la baja, pudiendo, en este último caso, alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes, al objeto de acreditar que es en este municipio en el que reside el mayor número de días al año.

Si el interesado manifiesta de forma expresa su conformidad con la baja, se procede a la misma y comunicará el municipio en el que vive habitualmente que se incluirá en el correspondiente expediente.

Si el afectado comunica residir habitualmente en otro municipio, deberá solicitar el alta por escrito en el padrón municipal correspondiente. Esta solicitud la tramitará el mismo ayuntamiento, que se encargará de remi-

tirla al correspondiente municipio de alta en los diez primeros días del mes siguiente.

Cuando, intentada la notificación, no se hubiera podido practicar, ésta se realizará mediante anuncio en el tablón de edictos del ayuntamiento y en *BOP*.

En los casos en que el interesado manifieste su disconformidad con la baja o no efectúe alegación alguna una vez transcurrido el plazo señalado al efecto y, en todo caso, cuando el ciudadano no figure empadronado en ningún otro municipio, la baja sólo podrá llevarse a cabo con el informe favorable del Consejo de Empadronamiento.

Por todo ello, se dirigió al Ayuntamiento de Burgos una resolución en los términos siguientes:

"Que se proceda a examinar el expediente tramitado contra X a fin de proceder de conformidad con las instrucciones técnicas sobre gestión y revisión del padrón municipal contenidas en la Resolución de 9-4-1997 en los supuestos de bajas por cambio de residencia, bajas por inscripción indebida y las modificaciones que se produzcan por cambio de domicilio".

Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Burgos.

2.6. Otros

En el presente apartado, se ha considerado pertinente dar cuenta del expediente **Q/1051/00** dado que el contenido de la denuncia formulada permitió a esta Procuraduría analizar una figura de especial importancia para los pequeños municipios: los Planes Provinciales de Cooperación a Obras y Servicios municipales.

El motivo de la queja versaba sobre el procedimiento seguido en la aprobación de los Planes Provinciales de la Diputación de Zamora para el año 2000. Dado el contenido de la misma procedo a transcribir literalmente el contenido de la Resolución en su día formulada.

Según las manifestaciones del reclamante, se habían producido los siguientes hechos:

"En relación con todo el proceso de estudio y aprobación de los Planes Provinciales, el Grupo Socialista considera que el Equipo de Gobierno de la Diputación ha conculcado el derecho a la participación en los asuntos públicos, art. 23 de la CE, al sustraer a nuestro Grupo documentos esenciales necesarios para la formación de la voluntad de los órganos colegiados; la ausencia de documentos esenciales queda claramente acreditada tanto de los Informes de Fiscalización como del Informe emitido, a instancia del Grupo Socialista, por el Secretario General de la Corporación.

Así mismo y en relación con el art. 103.1 de la CE, entendemos que el Equipo de Gobierno, en cuanto a las asignaciones económicas y a la elección de obras prioritarias para el año 2.000, ha obviado la debida objetividad que le viene reclamada tanto constitucionalmente como en la legislación sectorial relativa a los criterios que se deben de tener en cuenta a la hora de proponer un reparto conforme a las necesidades reales de los municipios detectadas en la vigente Encuesta de Infraestructuras".

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por esa Diputación Provincial copia del expediente tramitado al respecto. En el mismo destacan, por su trascendencia para la resolución de la queja admitida a trámite, los informes del Secretario General (15.03.2000), de la Interventora General (24.03.2000) y de la Técnico Administrativo del Área de Obras (20.03.2000).

A la vista del contenido de la información proporcionada a esta Procuraduría, así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, procedió determinar la potencial concurrencia de irregularidades de la actuación desarrollada por esa Diputación Provincial en el procedimiento de aprobación de los Planes Provinciales, abordando para ello, en primer lugar, el estudio del régimen jurídico aplicable al procedimiento señalado en relación con el derecho de los miembros de las Corporaciones Locales a la información necesaria para el desempeño de sus cargos, para, con posterioridad, pasar a analizar el carácter discrecional de los Planes Provinciales de Obras y Servicios.

1) Centrándonos en el análisis de la primera de las cuestiones planteadas conviene comenzar señalando que el art. 23 de la Constitución y el art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, configuran el derecho de los miembros de las Corporaciones Locales a la información necesaria para el desempeño de sus cargos como un derecho esencial para el funcionamiento democrático de las Corporaciones y para el ejercicio del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos.

Así lo ha reconocido la sentencia del Tribunal Supremo 9-12-1995 cuando de manera categórica afirma:

"El derecho de los miembros de las Corporaciones Locales a la información necesaria para el desempeño de sus cargos que, con carácter básico, reconoce el art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, es esencial para el funcionamiento democrático de dichas Corporaciones y para el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos que dimana del art. 23.1 de la Constitución. Una información adecuada es presupuesto ineludible para participar en las deliberaciones y votaciones del Pleno de los restantes órganos colegiados, para una correcta labor de control y fiscalización o para el ejercicio de las responsabilidades de gestión que, en su caso, ostente el Concejal quien, en fin, debe responder civil y penalmente por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo (art. 78 LRBRL)".

Siendo coherente con su doctrina, el Alto Tribunal ha examinado siempre con rigor los supuestos de limitación o restricción del consabido derecho al acceso a la información. La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Málaga de 25-07-1997 así lo ha puesto de manifiesto:

"El art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de la Ley de Bases de Régimen Local, establece que todos los miembros de las Corporaciones Locales tienen derecho a obtener del Alcalde cuantos antecedentes, datos o informaciones obran en poder de los servicios de la Corporación, y resulten precisos para el desarrollo de su función. Obsérvese que su marco jurídico es esencialmente distinto del contemplado en el art. 69 de la misma Ley respecto del común de los ciudadanos o en el art. 72 respecto de determinadas asociaciones. Esa constatación se deriva del hecho de encontrarse enmarcado ese derecho de información dentro del Estatuto de los Miembros de las Corporaciones Locales.

El ejercicio del derecho a informarse se supedita, exclusivamente, a que los antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función. La Ley no contempla otra limitación y el precepto es de interpretación restrictiva favorecedora del ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos y al acceso a las funciones públicas".

Sentada esta doctrina jurisprudencial, procede, para el caso que nos ocupa, conectarla con la norma esencial que, para el funcionamiento del Pleno de las Corporaciones Locales, establece el art. 46.2 b) de la ya citada Ley 7/1985, de 2 de abril. Dicha conexión también ha sido resuelta por el Tribunal Supremo, en reiteradas sentencias: SSTS 24.11.1993, 15.09 y 19.07.1989 y 11.11 y 05.01.1988. A modo de ejemplo, la sentencia de 24.11.1993 establece:

"El art. 47.1 c) de la Ley de Procedimiento Administrativo establece la nulidad de pleno Derecho de los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. El art. 46.2 b) de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local establece la norma -esencial para el funcionamiento del Pleno de las Corporaciones a que se refiere, y que conecta con el art.23.1 de la Norma Fundamental (Sentencias de esta Sala de 5 enero y 11 noviembre 1988 y 19-7-1989) de que la documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día que deba servir de base al debate y en su caso votación deberá figurar a disposición de los Concejales o Diputados desde el mismo día de la convocatoria en la Secretaría de la Corporación, con la posibilidad (que precisa el art. 84 del Reglamento de Organización de 28-11-1986) de que cualquier miembro de la Corporación la examine e incluso obtenga copias de documentos concretos... La vulneración del art. 46.2 b de la Ley 7/1985, no pierde fuerza invalidante por la aseveración de que el resultado de la votación habría sido el mismo, por cuanto la norma expresada no sólo asegura una adecuada información para las votaciones, sino también para el debate que las precede, siendo claro que, en el funcionamiento de un órgano colegiado, democrático y representativo, aquéllas dependen de éste (Sentencia de esta Sala de 22-11-1989) habiéndose -en definitiva- obstaculizado en el presente caso la formación libre de la voluntad del órgano colegiado, lo que determina la subsunción del supuesto en la causas de nulidad del art. 47.1 c) de la Ley de Procedimiento, antes citado".

La conclusión que se desprende de lo dicho hasta ahora no admite dudas: son nulos de pleno derecho los acuerdos del Pleno de las corporaciones locales adoptados sin que estuviera a disposición de los concejales o diputados la documentación correspondiente al citado acuerdo desde el día de la convocatoria de la sesión plenaria.

Sentado lo anterior, procede analizar la incidencia de esta doctrina en el caso que nos ocupa. Para ello, resulta necesario aclarar una serie de dudas que se han puesto de manifiesto tanto en el informe del Secretario General como en el informe de la Técnico Administrativo del Área de Obras que sirvió de base para resolver las alegaciones presentadas en el trámite de información pública.

La primera de las dudas planteadas, y, sin duda, la de mayor trascendencia, versa sobre la posibilidad de "convalidar" las irregularidades acontecidas en el procedimiento de aprobación inicial con la subsanación de las mismas en el procedimiento de aprobación definitiva, bajo el argumento de que la aprobación inicial es un mero acto de trámite.

En este sentido, conviene recordar, en primer lugar, que la técnica de la convalidación, en virtud de lo dispuesto en el art. 67 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, solo es susceptible de ser utilizada respecto a los actos que adolezcan de vicio de anulabilidad, nunca respecto a los actos aquejados de un vicio de nulidad de pleno derecho.

En segundo lugar, no se puede hacer una interpretación tan amplia del carácter fundamentalmente revisor referido a los actos definitivos que otorga la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa a los tribunales de lo contencioso-administrativo que permita vaciar de contenido los acuerdos de aprobación inicial. A este respecto, resulta interesante conectar la conocida doctrina jurisprudencial que ha admitido, excepcionalmente, la posibilidad de impugnar los actos de aprobación inicial, con la postura manifestada en la sentencia del Tribunal Supremo de 4-3-1992 -la propia sentencia califica de irregularidad grave la ausencia de documentación necesaria previa a la adopción del acuerdo de aprobación inicial manifestándose únicamente a los efectos del control por parte de esa jurisdicción-. La sentencia del Tribunal Supremo de 14-3-1988 es un claro ejemplo de la doctrina citada:

"1º. Sabido es que el único acto que en la tramitación de un instrumento urbanístico como el que nos ocupa, tiene operatividad sustancial, es el de aprobación definitiva, de tal modo que la aprobación inicial es una actuación de trámite que pone en marcha el íter procedimental, hasta culminar la aprobación definitiva, que, como tal, constituye realmente el único acto susceptible de impugnación jurisdiccional, siendo el de aprobación inicial de mero trámite y por ende, no susceptible de acceso la vía judicial, como se establece en el art. 37 de la Ley de esta Jurisdicción; 2º.sin embargo, cuando dicho acto de aprobación inicial está afecto de tales vicios que, por su entidad, pueden reputarse generadoras de nulidad absoluta, conocida doctrina jurisprudencial ha admitido, excepcionalmente, la posibilidad de impugnación de los mismos".

Pero es que además, aunque se defendiera, como hace la sentencia del Tribunal Supremo de 4-3-1992, que los actos de trámite no son susceptibles, por regla general, de recurso autónomo, ello no supone, sin embargo, que dichos actos de trámite sean inmunes a todo control: lo que quiere decirse es que su fiscalización sólo podrá ser alegada y controlada en el marco del recurso que se interponga contra el acto definitivo que ponga fin al procedimiento, como si se tratara de una irregularidad de dicho acto definitivo.

De lo anterior se infiere que lo realmente determinante es dilucidar si se dan o no tales vicios capaces de producir la nulidad radical del acto de aprobación inicial que se combate.

Directamente relacionada con el punto anterior, la segunda de las dudas planteadas hace referencia al significado del concepto indeterminado "documentación íntegra".

A este respecto, en el informe jurídico que sirvió de base para resolver las alegaciones presentadas en trámite de información pública, la Técnico Administrativo del Área de Obras afirma que, tanto el informe de fiscalización emitido por la Intervención de Fondos, como la Memoria a la que hace referencia el apartado a) de la disposición Quinta de la Orden de 7 de mayo de1998 (*BOE* de 19 de mayo de 1998) del Ministerio de Administraciones Públicas, dictada en desarrollo del RD 1328/1997, de 1 de agosto, son documentos que solo deben incorporarse en el procedimiento de aprobación definitiva, por lo que su ausencia en el expediente objeto de aprobación inicial no provocaría en el mismo un vicio de nulidad de pleno derecho.

Pues bien, esta Procuraduría no puede compartir esta postura ya que supondría, de llevarla hasta sus últimas consecuencias, no solo vaciar de contenido el procedimiento de aprobación inicial en los expedientes de tramitación bifásica, sino también, una quiebra fundamental de los principios de participación y seguridad jurídica que deben regir los procedimientos de aprobación de este tipo de expedientes.

En este sentido, no resulta baladí recordar, en primer lugar, que los procedimientos bifásicos nacen por la necesidad de habilitar, por la propia naturaleza de la materia que tratan, un trámite de alegaciones especial y de mayor alcance, capaz de aportar al expediente puntos de vista inicialmente desconocidos y sacar a la luz intereses cuya existencia se presume, pero que no es posible identificar *a priori.*

En segundo lugar, que en un procedimiento sustancialmente escrito como el administrativo los informes y dictámenes de los órganos consultivos (o de órganos activos colocados en esa concreta posición) adquieren una especial relevancia, en cuanto declaraciones de juicio emitidas por órganos especialmente cualificados en materias determinadas llamadas a ilustrar al órgano decisor y a proporcionarle los elementos de juicio necesarios para dictar su resolución con garantía de acierto.

Por estos motivos y otros que no vienen al caso, no existe en el vigente marco legal norma alguna que ampare las pretensiones del equipo de gobierno de la Diputación Provincial. Antes bien, existen procedimientos de aprobación de expedientes bifásicos donde la aprobación definitiva se produce "automáticamente" si en el trámite de información pública no se ha presentado ninguna alegación, por lo que lo racional y lo lógico es interpretar que en el momento de la probación inicial deben de figurar en el expediente cuantos documentos sean, por un lado, preceptivos y, por otro, necesarios para ilustrar al órgano decisor.

Por otro lado, conviene insistir en que, en la interpretación de una norma legal, el criterio finalista, enumerado junto a otros cuatro en el art. 3 del Código Civil, impone tener presentes todos los factores y criterios -sentido, contenido inmanente, intencionalidad, eficacia, resultado de su vigencia…- que permitan obtener, en su aplicación singularizada, un resultado compatible con la finalidad de esa norma en la realidad social que la determinó.

A modo de conclusión respecto a los extremos expuestos hasta ahora podemos decir:

- Son nulos de pleno Derecho los acuerdos adoptados en Pleno sin que estuviera a disposición de los concejales o diputados la documentación correspondiente al citado acuerdo desde el día de la convocatoria de la sesión plenaria.

- Conocida doctrina jurisprudencial ha admitido, excepcionalmente, la posibilidad de impugnación de actos de aprobación inicial afectados de vicios que, por su entidad, puedan reputarse generadoras de nulidad absoluta. Pero es que además, aunque se defendiera que los actos de trámite no son susceptibles, por regla general, de recurso autónomo, ello no supone, sin embargo, que dichos actos de trámite sean inmunes a todo control: lo que quiere decirse es que su fiscalización sólo podrá ser alegada y controlada en el marco del recurso que se

interponga contra el acto definitivo que ponga fin al procedimiento, como si se tratara de una irregularidad de dicho acto definitivo.

- En el momento de la aprobación inicial deben de figurar en el expediente cuantos documentos sean, por un lado, preceptivos y, por otro, necesarios para ilustrar al órgano decisor.

Conectado lo dicho hasta ahora con el caso que nos ocupa, esta Procuraduría no puede más que concluir que el acto de aprobación inicial de los Planes Provinciales del año 2000 está afectado de un vicio de nulidad de pleno derecho. El informe del Secretario General de fecha 15.03.2000 es contundente a este respecto. En el mismo, no solo se acredita que tuvo que suspenderse, momentáneamente, la sesión del Pleno el 29.02.2000, para incorporar al expediente de aprobación inicial de los Planes Provinciales del año 2000, el informe de fiscalización emitido por la Intervención de Fondos y la Memoria a la que hace referencia el apartado a) de la disposición Quinta de la Orden de 7 de mayo de1998 (*BOE* de 19 de mayo de 1998) del Ministerio de Administraciones Públicas, dictada en desarrollo del RD 1328/1997, de 1 de agosto, sino que además, el día 25.02.2000, fecha en la que fue realizada la convocatoria de la citada sesión Plenaria, no existía documentación alguna relacionada con los Planes Provinciales del año 2000 en la Secretaría de la Diputación.

2) La segunda de las cuestiones que se anunciaba al principio de la presente Resolución versaba sobre el carácter discrecional de los Planes Provinciales de obras y servicios.

Con relación a la resolución de las peticiones realizadas respecto a los Planes Provinciales suele afirmarse generalmente el carácter discrecional de la misma; discrecionalidad -habría que concluir- tanto para denegar como para otorgar.

Pues bien, semejante consideración del carácter discrecional de la resolución administrativa, que se completaría con la negación de cualquier pretensión jurídicamente protegible en el solicitante, en mi opinión debe ser radicalmente descartada. Ello porque esa discrecionalidad no debe entenderse como facultad para decidir libremente entre distintas alternativas, todas justas en función de criterios políticos, económicos o sociales que sólo a la Administración es dable apreciar -con lo que de hecho el fondo mismo de la decisión, como se ha dicho, sería infiscalizable-, sino como reconocimiento de que la Administración debe apreciar las singulares circunstancias que concurren en el solicitante para de esa forma ajustar de la manera más adecuada y correcta a derecho las previsiones normativas de las bases concursales.

Puesto de manifiesto lo anterior, y centrándonos en los Planes Provinciales, es importante destacar que los mismos son, por un lado, un tipo de subvención administrativa y, por otro, un instrumento a través del cual se expresa la solidaridad del Estado con las demás entidades administrativas y una formula de cogestión a fin de satisfacer adecuadamente el interés general. La sentencia del Tribunal Supremo de 31-03-1999 así lo expresa claramente:

"Las subvenciones que concede el Estado a otras entidades administrativas inferiores (como en el caso que nos ocupa, si procediere conforme a la ley) son un tipo de subvención que la doctrina científica califica como subvenciones administrativas, y son instrumentos a través de los cuales se expresa la solidaridad del Estado con las demás entidades administrativas públicas, y es, a la vez, una fórmula de cogestión (a fin de satisfacer adecuadamente los intereses generales), que obliga al Estado a procurar el adecuado empleo de los caudales públicos que salgan de sus Presupuestos: de ahí que las subvenciones administrativas que acuerde el Estado para cooperar en la financiación de las obras y servicios de competencia municipal, debe hacerse a través del correspondiente procedimiento y recaer la correspondiente resolución positiva sólo cuando se dan los requisitos que la ley exige".

Sentado lo anterior, hay que señalar que la doble posición que ocupan las Diputaciones en relación a los Planes Provinciales -son beneficiarias y concedentes- no puede ser motivo de confusión respecto a la actividad subvencional que desarrollan. En este sentido es importante recordar:

1.- Aunque los Planes Provinciales de Cooperación persiguen, junto a la preferente finalidad de "cooperación", una cierta función de "coordinación" en el aseguramiento y garantía de la adecuada prestación de los servicios municipales, especialmente en los mínimos establecidos en el art. 26.1 LRBRL, en ningún caso ello supone que la Diputación asuma la titularidad de los servicios y obras que ostentan los municipios. Las obras de los Planes Provinciales son de competencia municipal, dado que la cooperación inter-administrativa parte siempre de la formulación de una actuación conjunta dentro de las respectivas competencias para la consecución de un fin determinado.

2.- Como consecuencia de lo anterior, son las Corporaciones municipales quienes solicitan, en el trascurso de un "procedimiento complejo", la inclusión de las correspondientes obras en los Planes Provinciales, no siendo posible la inclusión por parte de la Diputación, de modo unilateral, de ninguna obra que no haya sido solicitada por la Corporación Municipal correspondiente.

3.- La aportación económica que han de efectuar los municipios para la ejecución de las obras incluidas en el Plan.

4.- El art. 40 de la 39/1998, de 28 de diciembre, de las Haciendas Locales, *sensu contrario* establece el carácter de entidad concedente de subvenciones a las Diputaciones respecto a los Planes Provinciales de Cooperación.

5.- La Dirección General para la Administración Local del Ministerio de Administraciones Públicas establece el carácter de entidad concedente de subvenciones a las Diputaciones respecto a los Planes Provinciales de Cooperación.

De lo dicho hasta ahora hemos de extraer: los Planes Provinciales se configuran como un instrumento, de naturaleza subvencional, para la asignación de recursos.

Partiendo de este punto hay que recordar que en la legislación estatal de régimen local, si se excluye el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, se contienen muy pocos preceptos específicos en materia subvencional: justificación de subvenciones (art. 170.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales -en adelante LRHL-), intervención y fiscalización (art. 195.2.d) LRHL), derecho de las asociaciones vecinales a obtener ayudas económicas (art. 72 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local -en adelante LRBRL-).

Esta circunstancia, por su incidencia en el caso que nos ocupa, obliga a analizar en qué medida puede ser de aplicación la legislación general del Estado en materia de subvenciones. (Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria aprobado por RDL 1091/1988, de 23 de septiembre -en adelante TRLGP- y su Reglamento de desarrollo aprobado por RD 2225/1993, de 17 de diciembre -en adelante RS-).

Si bien es cierto que el art. 5 de la LRBRL -en su apartado E.a) declaraba a la Ley General Presupuestaria de aplicación supletoria en cuanto a las Haciendas Locales- fue derogado por la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 214/1989, también lo es que dicho Tribunal no excluyó la supletoriedad sino que resolvió una cuestión de carácter formal: la atribución de este carácter por el legislador estatal a través de una norma ajena al ámbito material en que se iba a aplicar el Derecho supletorio.

En este sentido, pueden resultar enormemente clarificadoras las palabras del Constitucional en la citada Sentencia que expresamente niega que la inconstitucionalidad del precepto origine un vacío normativo:

"… Prescindiendo de la afirmación preliminar de la prioridad absoluta de la propia LRBRL, que naturalmente existirá en la medida en que sus preceptos puedan apoyarse en los títulos competenciales que el Estado ostenta, el resto de los párrafos que el art. 5º contiene, establece un orden de prelación de fuentes que será correcto, en la medida en que coincida con lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad e incorrecto, en cuanto se aparte de él. En cuanto tal coincidencia exista, el precepto es, en consecuencia, superfluo y, en cuanto no exista, inválido. La anulación no origina, por tanto, vacío normativo alguno".

A dichas palabras habría que añadir la voluntad, no explícita por innecesaria entonces -recordar que antes de la Sentencia que declaraba la inconstitucionalidad de dicho art.5, se promulga la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales-, pero desde luego innegable por parte de la LRHL, de que la LGP actuara como supletoria de sus preceptos.

De otra parte, ante la existencia de una laguna legal como la que estamos considerando, siempre sería defendible una aplicación analógica de la Ley estatal reguladora de la materia, con base asimismo en la doctrina constitucional. A tal efecto en la STC 61/1977, el Tribunal Constitucional afirma:

"… es preciso reducir el concepto de supletoriedad a sus correctos términos de función, cuya operatividad corresponde determinar a partir de la norma reguladora del ámbito material en el que se va a aplicar el Derecho supletorio y no desde éste, es decir, como función referida al conjunto del ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica…".

Y más adelante, en su fundamento jurídico 8 dice:

"… El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho".

De lo expuesto hasta ahora se desprende la plena aplicación en el ámbito local de lo dispuesto en el TRLGP y en el RS.

Sentado lo anterior, según el art. 81.6 del TRLGP las subvenciones y ayudas públicas se otorgarán bajo los principios de publicidad, concurrencia y objetividad. Dichos principios no son sino la aplicación al campo del gasto subvencional del principio constitucional de igualdad ante la Ley (art. 14 C.E) y del de equitativa distribución de los recursos públicos a través del gasto público (art. 31.2 C.E).

Hay que tener en cuenta, tal y como han puesto de manifiesto tanto la doctrina como la jurisprudencia, que aunque la política subvencional se caracteriza por su carácter desigual e, incluso, desde el punto de vista formal, por su tendencia discriminatoria -la decisión de subvencionar en sí misma pretende una desigualdad y una diferenciación, favoreciendo a una concreta actividad o a un beneficiario particular y no a otros-, no es menos cierto que el principio de igualdad opera, incluso a riesgo de situarse en un lugar que sólo a los poderes públicos les corresponde, cuando lo que se trata es de juzgar la actuación igualitaria de la Administración con relación a la identificación de los posibles beneficiarios de una ayuda o a la determinación de los criterios de concesión. En este supuesto, lo que es exigible es que la Administración, una vez adoptada la decisión misma de subvencionar justifique con base a un criterio proporcional, objetivo y razonable, por qué la subvención se concede a unos beneficiarios determinados y no a otros y que dicha valoración la realice en el marco de un procedimiento reglado que garantice la libre concurrencia de solicitantes y la

actuación objetiva, transparente y motivada de la decisión. Es en la identificación de los beneficiarios y en la concreción de los criterios de valoración donde el principio de igualdad despliega toda su eficacia como límite de la decisión de subvencionar juridificándola y adaptándola a las prescripciones constitucionales tal y como ha venido destacando tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la del propio Tribunal Constitucional. En palabras del Tribunal Supremo en sentencia de 03.03.1993.

"... el establecimiento de las subvenciones puede ser discrecional para la Administración, pero una vez anunciadas, termina la discrecionalidad y comienza la regla y el reparto concreto escapa del puro voluntarismo de la Administración".

Centrándonos en los principios reguladores de la actividad subvencional tenemos que tener en cuenta:

a) Publicidad

Cumple un doble objetivo: garantizar la igualdad de acceso a las ayudas y posibilitar el control social sobre la gestión de los fondos públicos.

Conforme a lo dispuesto en el art. 32 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el RDL 781/1986, de 18 de abril, los Planes Provinciales e Insulares de Cooperación, inicialmente aprobados, se insertarán en el *BOP* de la provincia o de la Comunidad Autónoma uniprovincial, para que puedan formularse alegaciones y reclamaciones sobre los mismos, durante un plazo de diez días.

b) Libre concurrencia

Supone que pueden solicitar las ayudas cuantos reúnan los requisitos necesarios, cuyo establecimiento constituye una de las menciones obligatorias de las bases reguladoras. La instrumentación de este principio se concreta en los sistemas destinados a seleccionar a los beneficiarios a los que nos referiremos después.

A tenor de lo dispuesto en el citado art. 81.6 del TRLGP, al ser el principio de concurrencia uno de los que rigen el otorgamiento de subvenciones, la primera conclusión es clara: sólo en aquellos supuestos expresamente exceptuados por la Ley podrán otorgarse subvenciones sin atenerse al mismo.

Íntimamente ligado al concepto de concurrencia está el de concurso. El propio art. 81.6 del TRLGP estable: "Cuando la finalidad o naturaleza de la subvención así lo exija, su concesión se realizará por concurso".Aunque ni el TRLGP ni su Reglamento de desarrollo establecen de una manera taxativa las subvenciones que deban ser resueltas por concurso, el Reglamento de Subvenciones (RD 2225/1993, de 17 de diciembre) sí regula el llamado "régimen de concurrencia competitiva", que no es sino una modalidad de concurso. Así el art. 1.3 establece:

"A los efectos del presente Reglamento se entiende por subvención en régimen de concurrencia competitiva aquella que, imputada a un mismo crédito presupuestario, contempla una eventual pluralidad de solicitudes cuando la concesión requiere la comprobación, en un único procedimiento, de dichas solicitudes entre sí, de acuerdo con los criterios establecidos en la norma reguladora o en la convocatoria, para resolver sobre la concesión y, en su caso, establecer la cuantía.

En este supuesto se podrán estimar las solicitudes a las que se haya otorgado mayor valoración, siempre que reúnan los requisitos determinados en la norma o convocatoria, hasta que se extinga el crédito presupuestario".

Las conclusiones que se obtienen a partir del análisis de las características de la llamada "concurrencia competitiva", son plenamente trasladables al concurso al que se refiere el TRLGP -precisamente el concurso se articula, básicamente, en función de la limitación de medios disponibles, a fin de poder seleccionar aquellas "solicitudes" que mejor se adapten a los objetivos y fines perseguidos por la subvención-.

Ahora bien, el citado procedimiento concursal exige la existencia de un marco normativo previo -convocatoria- cuyo contenido viene regulado en el art. 4.3 del RS. Destaca por su trascendencia la obligación de precisar los criterios que el órgano decisor tendrá en cuenta a la hora de conceder el acceso efectivo a los beneficios previstos; la Administración concedente se autovincula al fijar en las pertinentes bases concursales los criterios de valoración. Va de suyo que cuanto más precisos sean los criterios menor margen de apreciación quedará a la Administración concedente y, por lo tanto, existirán mayores posibilidades de controlar eficazmente la decisión administrativa.

c) Objetividad

Principio de aplicación a todo el actuar administrativo (art. 103 C.E), queda concretada en que la Administración debe autolimitar su "discrecionalidad", mediante la fijación de los criterios de valoración de las peticiones y la ulterior motivación de la resolución de concesión.

Conviene recordar que, tal como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional, el reconocimiento de la sumisión de la Administración a la Ley y al Derecho que la Constitución eleva a núcleo central que preside el obrar administrativo -art.103.1 CE-, equivale a una prohibición generalizada de áreas de inmunidad en esta parcela del ordenamiento jurídico, conectándose de este modo la garantía de sumisión a la norma con la interdicción de arbitrariedad en el obrar de los poderes públicos (art.9 CE) y la primacía de la Ley, como postulado básico de un Estado de Derecho (art. 1 CE). Corolario inevitable de este marco normativo en que la Constitución encaja la actuación administrativa es, a su vez, la sujeción de los actos de ésta al control de los Tribunales de Justicia (art.106.1 CE).

En desarrollo de este mandato constitucional, con la finalidad clara de establecer modulaciones al principio de presunción de certeza o racionalidad de la actuación administrativa -lo que se ha llamado "discrecionalidad técnica" de los órganos de la Administración, en cuanto promueven y aplican criterios resultantes de los concretos conocimientos especializados, requeridos por la naturaleza de la actividad desplegada por el órgano administrativo-, tanto la doctrina científica como la jurisprudencia han establecido dos límites claros a la mal denominada "discrecionalidad":

1. El principio de interdicción de la arbitrariedad.

No presenta duda alguna que en nuestro ordenamiento la arbitrariedad opera como límite del ejercicio de las potestades discrecionales. Esta concepción de la discrecionalidad como algo diverso de lo arbitrario aparece entre nosotros en la actualidad, respaldada en el propio texto constitucional, que en su art. 9.3 proclama el principio de interdicción de la arbitrariedad.

La interdicción de la arbitrariedad engloba la prohibición de la desigualdad, pero además de esta aceptación básica e indiscutible de la noción de la arbitrariedad puede identificarse una segunda acepción, estrechamente ligada a la primera. De acuerdo con esta segunda acepción la arbitrariedad es equivalente a una "irregularidad caprichosa". El acto arbitrario es un acto de fuerza que no se funda en criterio alguno, que se basa única y exclusivamente en el antojo de quien dispone del poder. Por tanto, lo que caracteriza al acto arbitrario no es sólo su disconformidad con el Derecho, sino, también y fundamentalmente, carecer de fundamento alguno, es decir, no basarse en ninguna regla o criterio, ni jurídico ni de otro tipo. Es precisamente este aspecto característico de lo arbitrario lo que permite distinguir con mayor claridad lo discrecional de lo arbitrario. El contenido de la decisión discrecional no vendrá plenamente fundado en una regla o criterio jurídico, pues precisamente el ordenamiento ha confiado a la autoridad pública en cuestión la determinación de dicho contenido conforme a los criterios que considere más convincentes y que no están proporcionados por el ordenamiento. Pero, en todo caso, la decisión discrecional es fruto de un juicio y como tal, si pretende presentarse como admisible, ha de tener un fundamento suficiente. En esa existencia de razones o criterios que respalden la decisión reside, precisamente, la diferencia entre acto discrecional y el acto arbitrario. La decisión discrecional es aquella cuyo contenido posee una justificación, se apoya en unas razones.

Efectivamente, la motivación es un elemento importante, en cuanto vía a través de la que se hacen públicas las razones de hecho y de Derecho que fundamentan el acto. Además, en la actualidad, el art. 54 f) de la LRJ-PAC exige la motivación de los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales. Ahora bien, como aclara la doctrina, la motivación es un requisito formal del acto administrativo, a través del cual se hace sucinta referencia a las razones de hecho y derecho que lo fundamentan. Por su parte, los motivos son las razones justificativas de la decisión administrativa, las consideraciones en las que se basa y que conducen a la adopción de una decisión concreta. Así, el elemento relevante a la hora de enjuiciar la arbitrariedad de una decisión no es realmente la motivación, sino los motivos, las razones de fondo que permiten justificar la decisión. La importancia de la motivación radica en la expresión de los motivos, pero son estos últimos los realmente trascendentes a efectos de realizar una crítica del ejercicio de una determinada potestad discrecional. Es la explicación de los motivos lo que cumple una función de garantía, en la medida en que permite conocer el proceso lógico que ha llevado a la Administración a la adopción de una determinada decisión y el grado de maduración y racionalidad de esa elección.

2. Los principios de racionalidad y razonabilidad.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia afirman que la Administración, en el ejercicio de sus potestades discrecionales, debe actuar racional y razonablemente.

La racionalidad implica la existencia de una lógica interna dentro de la decisión. El contenido de las decisiones discrecionales que adopten las autoridades administrativas deberá poseer una coherencia o lógica interna en relación con los hechos determinantes y con el fin que persiguen. Pero, además, la racionalidad exige que las decisiones adoptadas por la Administración en el ejercicio de sus potestades discrecionales sean consistentes, es decir, guarden entre sí una relación de continuidad y de identidad de razón.

El principio de razonabilidad como límite a la discrecionalidad administrativa se traduce en que la Administración no puede elegir alternativas que no supongan una aceptable ponderación de las razones relevantes, en el sentido de que dicha ponderación no resulte admisible para un auditorio ideal, para un espectador imparcial o para la comunidad. Así una decisión razonable es aquella que se basa en una aceptable ponderación de las razones "pro" y "contra" de dicha decisión. En esta determinación de la aceptabilidad de la ponderación de los "pros" y los "contras" es donde adquiere importancia la idea del espectador imparcial, del auditorio ideal.

Llegados a este punto, conviene recordar que los Planes Provinciales son, por un lado, un tipo de subvención administrativa y, por otro, un instrumento a través del cual se expresa la solidaridad del Estado con las demás entidades administrativas y una formula de cogestión a fin de satisfacer adecuadamente el interés general.

Partiendo de estas premisas, el art. 36.2. a) de la Ley 7/85, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, impone a las Diputaciones aprobar anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios y servicios de competencia municipal. En palabras del Tribunal Supremo a través de la sentencia de 03-04-1998 (RJ 1998\3372):

«Las diputaciones provinciales ocupan, sin duda, una posición privilegiada en la cooperación con las Entidades locales, esto es, en la llamada cooperación intraprovincial. La LRBRL les atribuye directamente como competencia propia y específica la asistencia y cooperación en la gestión de actividades y servicios públicos de competencia municipal, tal como aparecen en el art. 25 LRBRL, pero sobre todo los relacionados como mínimo en el art. 26 de la misma Ley. Así el art. 36.1 dispone que son competencias propias de las diputaciones: "a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del núm.2 del art. 31. b) La asistencia y cooperación técnica jurídica, económica y técnica a los Municipios especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión". Y, aunque existen otros instrumentos de planificación especial y sectorial y actuaciones singulares, los Planes Provinciales de Obras y Servicios constituyen, sin duda, la forma tradicional y más importante de cooperación de las diputaciones a las obras y servicios de competencia municipal. A través de ellos pueden las provincias cumplir los fines propios y específicos que les encomienda la Ley; es decir, garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en el marco de la política económica y social y, más particularmente, asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal (art. 31.2, a) LRBRL).»

En efecto, la Ley de Presupuestos de 1957 creó los entonces llamados Planes provinciales de Obras y Servicios, antecedentes directos de los actuales, cuya gestión se encomendaba a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, de composición burocrática estatal. Pero, restaurada la autonomía local en los términos consagrados en el texto constitucional (Art. 140 CE), la situación cambia y el RD 1673/1981, de 3 de julio (en la misma línea adelantada por el RD 17 de febrero 1978), encomienda a las diputaciones el sistema de Planes Provinciales de Obras y Servicios que se configura como uno de los instrumentos adecuados para la asignación de recursos con criterios objetivos, a fin de consagrar una mejora del nivel de vida en aquellos municipios carentes de algunos equipamientos comunitarios básicos. Por otra parte, su evolución a lo largo del tiempo permite considerarlo también como un medio eficaz de cooperación entre la Administración del Estado y las corporaciones locales.

De lo dicho hasta ahora hemos de extraer:

1.- Los Planes Provinciales se configuran como un instrumento, de naturaleza subvencional, para la asignación de recursos.

2.- La Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases de Régimen Local establece taxativamente que los Planes Provinciales tienen la finalidad de asegurar la prestación integral y adecuada, en la totalidad del territorio provincial, de los servicios mínimos obligatorios. (art. 36.2 a) en relación con el 26.1).

3.- La asignación de los recursos contenidos en los Planes Provinciales deberá realizarse con base en criterios objetivos.

Debe recordarse, en estos momentos, por un lado, que el Tribunal Supremo ha reconocido el derecho de los vecinos a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento de los servicios públicos en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio, llegando a obligar a los Ayuntamientos a incluir en sus presupuestos, si fuera necesario, las partidas para realizar las obras oportunas (STS 25-04-1989); y, por otro, que los Planes Provinciales de Cooperación persiguen, junto a la preferente finalidad de "cooperación", una cierta función de "coordinación", en el aseguramiento y garantía de la adecuada prestación de los servicios municipales, especialmente de los mínimos establecidos en el art. 26.1 de la LRBR, para determinados supuestos de incumplimiento de obligaciones legalmente impuestas por las Entidades Locales (STS 03-04-1998).

Así las cosas, la conclusión parece evidente: existe un bloque de legalidad y una "definición" del interés público respecto a los Planes Provinciales. A saber:

1.- El art. 36.1 en sus apartados a) y b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece como competencias de las Diputaciones Provinciales la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada de los mismos y la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.

2.- El apartado segundo del citado art. 36 señala que a los efectos de lo dispuesto en las letras a) y b) del número anterior, la Diputación aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.

3.- El art. 26.1 a) de la mencionada Ley 7/1985, detalla, con claridad meridiana, los servicios mínimos obligatorios que todo municipio debe de prestar.

A modo de recapitulación de lo dicho hasta ahora respecto al carácter discrecional de los Planes Provinciales de Cooperación, podemos decir:

a) La concurrencia competitiva -concurso- constituye el cauce de selección de beneficiarios en los Planes Provinciales, por imperativo de los principios de concurrencia y objetividad. El citado procedimiento exige la existencia de un marco normativo previo que precise los criterios que el órgano decisor va a utilizar en la valoración de los proyectos presentados. Cuanto más precisos sean los criterios, menor margen de apreciación quedará a la Diputación y mayores posibilidades de control existirán.

b) Existe un bloque de legalidad y una "definición" del interés público respecto a los Planes Provinciales que limitan radicalmente el ejercicio de facultades discrecionales a la hora de resolver las solicitudes formuladas por los distintos Ayuntamientos, en el caso de que el marco normativo previo no haya precisado detalladamente los criterios de valoración de los proyectos presentados. Como mínimo, tendrá que tener en cuenta, por un lado, el objeto de los proyectos presentados y, por otro, la capacidad económica y de gestión del Municipio que haya presentado el objeto.

c) A la Corporación Local solicitante le asiste una pretensión jurídicamente protegible a que la Diputación le otorgue la subvención si reúne los requisitos y condiciones exigibles y su proyecto, en última instancia, resulta ser el más conveniente para el interés público.

d) El órgano decisor de la Diputación tiene la obligación de motivar razonadamente la resolución recaída en el procedimiento seguido en la elaboración de los Planes Provinciales anuales.

Sentado lo anterior, y a efectos del reconocimiento de la situación jurídica pedida en el punto segundo de la queja, hay que señalar:

- Las Bases que fueron aprobadas para la selección de proyectos de inversión municipal a incluir en el Plan Provincial de Cooperación a Obras y Servicios Municipales y de la Red Viaria Local anualidad 2000 incumplen lo dispuesto en el art. 4.3 del Reglamento de Subvenciones; especialmente no se precisaban los criterios que el órgano decisor iba a utilizar en la valoración de los proyectos presentados.

- La Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales de la provincia de Zamora fue actualizada por última vez en el año 1996.

- La propia Dirección General para la Administración Local, en su informe de fecha 11.04.2000, puso de manifiesto que la Memoria justificativa del Plan resultaba, en general, poco explícita en su contenido y, en concreto, en lo que se refiere a los criterios de distribución de la subvención estatal, requiriendo, en base al art. 36.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, aporte de documentación complementaria relacionada con las variables, factores y situaciones tenidos en cuenta por la Diputación y, en su caso, la ponderación efectuada de las mismas para determinar la cuantía de la subvención asignada a cada municipio beneficiario del Plan Provincial y complementario. No consta en la documentación remitida a esta Procuraduría copia del Acuerdo de Pleno subsanando estas deficiencias.

- En la documentación remitida a esta Procuraduría no consta informe o dictamen alguno donde se especifiquen los criterios de valoración de las peticiones realizadas por las distintas Corporaciones Locales así como la ponderación efectuada de las mismas para determinar la cuantía de la subvención asignada.

De lo expuesto, con las reservas que deben tenerse por la falta de documentación comentada, se desprende que, tanto las Bases que fueron aprobadas para la selección de proyectos de inversión municipal a incluir en el Plan Provincial de Cooperación a Obras y Servicios Municipales y de la Red Viaria Local anualidad 2000, como el Acuerdo de Pleno de la Corporación Provincial, en sesión ordinaria celebrada el día 29.03.2000, de aprobación con carácter definitivo del Plan Provincial de Cooperación a Obras y Servicios Municipales y de su Plan Complementario del ejercicio 2000 adolecerían de un vicio de anulabilidad a tenor de lo dispuesto en el art. 63 de la LRJ-PAC en relación con el 53.2 y 54.f de la misma Ley respectivamente. No obstante, conviene recordar que, dado que el Acuerdo de aprobación inicial de los consabidos Planes Provinciales, a juicio de esta Procuraduría, es nulo de pleno derecho, todos los acuerdos posteriores al mismo estarían "contaminados" por el citado vicio de nulidad.

Por todo ello, y al amparo de las facultades conferidas por el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se formuló la siguiente Resolución:

"Primero. Que a tenor de lo dispuesto en el art. 102. 1 de la LRJ-PAC se proceda a la revisión de oficio del Acuerdo de Pleno de la Corporación Provincial adopta - do en sesión celebrada el día 29 de febrero a través del cual se aprobó con carácter inicial el Plan Provincial de Cooperación Obras y Servicios Municipales y de Red Viaria Local, así como su Plan Complementario para la anualidad 2000.

Segundo. Que en convocatorias futuras, las Bases que se aprueben para la selección de proyectos de inver - sión municipal a incluir en el Plan Provincial de Coope - ración a Obras y Servicios Municipales y de la Red Via - ria Local cumplan lo dispuesto en el art. 4.3 del Regla - mento de Subvenciones; especialmente que se precisen, de manera detallada, los criterios que el órgano decisor deberá utilizar en la valoración de los proyectos presen - tados.

Tercero. Que a la hora de establecer los criterios que el órgano decisor deberá utilizar en la valoración de los proyectos presentados se tenga en cuenta la existencia de un bloque de legalidad y una definición del interés público respecto a los Planes Provinciales de Coopera - ción".

Esta resolución fue contestada por la Administración afectada a través de un escrito que literalmente decía:

"En el supuesto de que dicho acuerdo fuera nulo de pleno derecho (no era esa a la conclusión que los infor - mes jurídicos de esta Corporación llegaban) sería prác - ticamente inútil y sin ningún efecto la declaración de su nulidad previo informe del Consejo de Estado, etc, etc...

cuando las obras ya están adjudicadas y ejecutadas en parte y lo estarían en su totalidad cuando se terminara de tramitar el procedimiento de nulidad.

En relación con lo establecido en los apartados segundo y tercero de la Resolución de VE esta Diputación Provincial procura en todo momento aplicar el ordenamiento jurídico y acatar y respetar las resoluciones de las diversas instituciones integradas en el Estado, Comunidad Autónoma y Entidades locales y más si son razonables y ponderadas como las que se expresan por VE en dichos apartados".

3. TRÁFICO

Los temas en torno a los cuales se han planteado las reclamaciones de los administrados sobre tráfico son los procedimientos sancionadores, el ejercicio de las potestades de vigilancia y control y la ordenación de la circulación.

3.1. Expedientes sancionadores

La indefensión, para el ciudadano que se ve incurso en un procedimiento de este tipo, es la cláusula de cierre del sistema de garantías en todo procedimiento administrativo sancionador, por tanto, también en materia de tráfico, lo cual implica que se le reconozca el derecho a proponer y practicar las pruebas convenientes para salvaguardar las posibilidades reales de defensa en el ámbito del mismo.

La supervisión de esta Institución únicamente puede dirigirse a constatar si la administración ha respetado en su actuación la totalidad de las garantías formales exigidas por el derecho de defensa del presunto infractor, lo cual supone la inadmisibilidad de aquellas quejas en las que se discute únicamente la veracidad de los hechos denunciados.

3.1.1. Notificaciones

En este trámite del procedimiento continúa planteándose el problema de la validez de la notificación edictal del acto administrativo tras haberse realizado dos intentos de notificación personal en el domicilio del interesado. Así ocurrió en el expediente **Q/581/01.**

El art. 59 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, en su apartado primero, establece que las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, identidad y el contenido del acto impugnado.

El párrafo segundo del mismo artículo prevé, para el supuesto en que el interesado esté ausente en el momento de entregarse la notificación, que pueda entregarse a cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad y, en el caso de que nadie pueda hacerse cargo de la notificación, debe hacerse constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.

Cuando intentada la notificación no se hubiese podido practicar se hará por medio de anuncios en el *BOE*, de la comunidad autónoma o *BOP*, según cual sea la administración de la que proceda el acto a notificar y el ámbito territorial del órgano que lo dictó.

La Ley 30/1992 supedita, entonces, la procedencia de la publicación edictal del acto notificatorio, en sustitución de la notificación personal en el domicilio del interesado, a la circunstancia de que intentada la notificación, no se hubiere podido practicar; siendo, por ello, requisito legal para la validez de la notificación por edictos el doble intento acreditado de la personal.

En resumen, cuándo debe entenderse por intentada la notificación personal en el domicilio del interesado es una cuestión que debe decidirse de acuerdo con los criterios de legalidad expresados. Bastan dos intentos de notificación infructuosos en el domicilio del afectado para acudir a la notificación edictal.

Analizado el supuesto planteado en este expediente, se llegó a la conclusión de que no había existido actuación irregular por parte de la administración.

Existía constancia en el expediente sancionador tramitado por el Ayuntamiento de Segovia de que la notificación de la denuncia había sido intentada en el domicilio en dos días distintos, en horas diferentes, y al hallarse ausente el interesado, se había notificado por medio de su publicación en el *BOP*.

3.1.2. Resolución de recursos

El problema de la resolución tardía de los recursos administrativos sigue detectándose en la tramitación de algunas de las reclamaciones recibidas durante del pasado ejercicio.

Ejemplo de ello fue el expediente **Q/489/01,** en el que se manifestaba la disconformidad del reclamante con el embargo dispuesto por el Ayuntamiento de Palencia sobre su cuenta bancaria, por una deuda correspondiente a una infracción de tráfico.

Según indicaba el reclamante, la resolución sancionadora no había sido notificada de forma correcta, motivo alegado también por el interesado en el recurso contra la providencia de apremio, sin que el mismo hubiera sido resuelto.

De la información facilitada por el Ayuntamiento de Palencia se desprendía que el interesado había recibido la notificación de la resolución sancionadora.

No obstante, no se tenía constancia de que dicho recurso hubiera sido resuelto, por lo cual se recordó al mencionado Ayuntamiento la obligación de resolver que pesa sobre la administración pública en todos los casos,

así como el plazo establecido para resolver y notificar el recurso de reposición, un mes, el cual había transcurrido sobradamente en este supuesto concreto.

La resolución del Procurador del Común instaba a resolver el recurso de reposición frente a la providencia de apremio dictada como consecuencia del expediente sancionador de tráfico, sin que a la fecha de cierre de este informe el Ayuntamiento de Palencia se hubiera pronunciado sobre esta resolución.

3.2. Ordenación del tráfico

3.2.1. Problemas de inexistencia de señalización

En algunas ocasiones los ciudadanos han presentado reclamaciones sobre la deficiencia de la señalización instalada para regular el tráfico, proponiendo otra que, a su juicio, consideraban más adecuada.

Este fue el caso del expediente **Q/247/01,** en el que una persona llamaba la atención sobre la inexistencia de pasos para peatones en diversos puntos de la localidad de Almázcara (León), siendo frecuentemente utilizados en la práctica por los viandantes.

Según pudo conocerse, la carretera a la que se refería la reclamación actualmente se utilizaba como vía de servicio de la carretera A-6, por lo que su conservación competía al Ministerio de Fomento.

No obstante, puestos en contacto con el Ayuntamiento de Congosto, éste comunicaba su decisión de dirigirse al Ministerio de Fomento para que se llevaran a cabo tales actuaciones, con lo cual se dio por concluida la investigación.

Otro de los casos en que se consideraba necesaria la implantación de una señalización de tráfico inexistente hasta el momento era el contemplado en el expediente **Q/980/00,** en el que se denunciaba el peligro para los peatones derivado de la discontinuidad de las aceras en los accesos a dos estaciones de servicio de Segovia.

En el informe procedente del Ayuntamiento de Segovia se estimaba que la solución adecuada consistía en el pintado de las marcas viales que aseguraran la continuidad de la preferencia peatonal en estos accesos.

No obstante, transcurrido un plazo prudencial se comprobó que no había sido instalada dicha señalización, por lo que se formuló una resolución al Ayuntamiento de Segovia teniendo en cuenta que el art. 57.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, establece que corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales, lo que supone que sobre la administración titular de la vía pesa la obligación de instalar la señalización más adecuada para regular la circulación.

Este deber de mantener en las debidas condiciones de seguridad la vía pública municipal, se refiere tanto a las personas que deambulan por ella, como para el tráfico rodado, colocando la señalización adecuada, con el fin de evitar accidentes, así se desprende de lo establecido en el art. 25.2 b) de la Ley de Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985, como en el art. 7 a) del Texto Articulado de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial de 2 de marzo de 1990.

El primero de dichos preceptos atribuye al ayuntamiento la facultad de ordenar el tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, mientras que el segundo les concede atribuciones para regular el tránsito y circulación de vehículos y peatones por las mismas vías, así como la posibilidad de disponer la señalización correspondiente de acuerdo con los principios racionales y técnicos que exige la materia circulatoria, constituyendo una facultad discrecional de la Administración –en tanto no la ejerza de manera irracional o ineficaz– el hacerlo así.

Debe insistirse en que el art. 25.2 b) de la Ley de Régimen Local atribuye a los ayuntamientos, ciertamente, la facultad de ordenar el tráfico en las vías urbanas; pero además el apartado a) del mismo artículo les impone asimismo el deber de velar por la seguridad en los lugares públicos, concepto este último que, según ha declarado la jurisprudencia, no puede verse restringido hasta el punto de excluir del mismo la seguridad vial de conductores y peatones, e impone adoptar las medidas oportunas de acuerdo con el principio de eficacia que proclama el art. 6 de la misma ley.

Desde una perspectiva semejante, las competencias de los municipios a que se refiere el apartado a) del art. 7 de la Ley de 2 de marzo de 1990 incluyen no solamente el control del tráfico peatonal y rodado, sino también la vigilancia del mismo por medio de agentes propios, que ha de entenderse extensiva a la instalación de la adecuada señalización en el caso de que esto último no fuese posible.

Es indudable que el ejercicio de esas facultades se desarrolla dentro del ámbito de la potestad discrecional de la administración, en cuanto a su concreta aplicación, derivada de la necesidad de ponderar los complejos intereses puestos en juego a través de la regulación del tráfico viario, necesidad que requiere conocimientos técnicos especializados.

Según ha declarado el Tribunal Supremo existe un auténtico derecho subjetivo de los ciudadanos a que se adopten las medidas que, de una manera realmente eficaz, garanticen la seguridad de la circulación viaria peatonal (Sentencia de 19 de julio de 2000).

El ejercicio de la potestad discrecional en la ordenación del tráfico viario ha de verificarse a través de la adopción de los criterios técnicos más eficaces para conseguir esa misma finalidad, criterios que dependen en

multitud de complejas circunstancias y cuya elección y acogimiento en el caso concreto han de deferirse al juicio ponderado de la Administración encargada de velar por su correcta regulación.

Por estas razones se emitió una resolución en la que se señalaba al Ayuntamiento de Segovia de conformidad con lo informado por parte de los servicios técnicos municipales, que procediera a la instalación de las marcas viales correspondientes a pasos para peatones en los accesos a las gasolineras a la que se refería la reclamación.

Al cierre de este informe no se había obtenido respuesta a la referida resolución.

3.2.2. Molestias por ruidos producidos por bandas rugosas instaladas en la travesía de una carretera provincial

En el expediente **Q/1638/00** se denunciaban algunos problemas que causaba la circulación de vehículos en la carretera SGV-3144, a su paso por la localidad de Juarros de Riomoros (Segovia).

El reclamante se refería a ellos manifestando que el tráfico de vehículos pesados era intenso desde las cinco de la mañana y los conductores no respetaban la limitación de velocidad existente. Las molestias ocasionadas por la circulación de vehículos pesados se acrecentaban por el hecho de haberse instalado bandas sonoras que, en lugar de lograr que los conductores aminoraran la velocidad, producían un incremento del ruido y vibraciones en las viviendas colindantes a la carretera.

Según indicaba la respuesta de la Diputación Provincial de Segovia:

"*Desde hace bastantes años existe en el término municipal de Juarros de Riomoros un arenero que genera un importante tráfico de camiones que se suman al de la carretera, siendo la intensidad media del tramo de 665 vehículos.*

Para cumplimentar la normativa vigente al respecto se colocaron las señales de limitación de velocidad de 50 kilómetros por hora que, en general y en todas las travesías, es poco respetada, por lo que a petición del Ayuntamiento se colocaron bandas sonoras para paliar el problema.

La supresión de bandas sonoras que propone la reclamante al tratarse de una travesía deberá ser hecha a petición del ayuntamiento, pero ello afectaría a la seguridad vial por el problema de la velocidad y el importante tráfico de camiones".

A la vista de este informe se decidió efectuar una resolución a la Diputación Provincial de Segovia basada en los argumentos legales y jurisprudenciales que se exponen a continuación.

Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales, de conformidad con los arts. 57 del RDLeg. 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y 139 del RD 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación.

La determinación del titular de la vía tratándose de una carretera cuyo itinerario discurre íntegramente por el territorio de la comunidad autónoma, no perteneciente a la red estatal, se establece en la Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Castilla y León y, según los casos, corresponde a la comunidad de Castilla y León, a las diputaciones o a los ayuntamientos y demás entidades locales.

En este caso la carretera pertenecía a la Diputación Provincial de Segovia, titularidad que no se modificaba en caso de tratarse de tramos urbanos o travesías, tal y como a continuación se expone.

La conservación y explotación de los tramos de carreteras regulados por la Ley de Carreteras de Castilla y León que discurran por suelo urbano corresponderá a la entidad titular de los mismos.

Con independencia de ello, las carreteras provinciales o tramos determinados de ellas se entregarán a los ayuntamientos respectivos cuando adquieran la condición de vías exclusivamente urbanas, para lo cual se tramitará un expediente a instancia del ayuntamiento o diputación provincial y será resuelto por la Junta de Castilla y León. Excepcionalmente lo resolverá el consejero cuando exista acuerdo entre el órgano cedente y cesionario.

Desde el momento que adquirieran la condición de vías exclusivamente urbanas, la responsabilidad en el mantenimiento de la señalización correspondería al ayuntamiento como órgano titular, pero mientras tanto la responsabilidad le correspondía al organismo titular de la carretera.

En fin, en este caso no constaba que se hubiera tramitado el expediente para ceder la travesía objeto de la queja al ayuntamiento por cuyo término municipal discurre la carretera, por ello debía insistirse en que la instalación de la señalización adecuada correspondía a la Diputación Provincial de Segovia.

La administración está indudablemente obligada a adoptar las medidas de seguridad viaria que técnicamente se consideren más eficaces para garantizarla, con la consiguiente posible responsabilidad si no lo efectuase.

Correlativamente a los ciudadanos les asiste el derecho a solicitar la adopción de medidas realmente eficaces en la regulación de tráfico viario, sin que, según parece, resulten suficientes las existentes para garantizar las mejores condiciones del tráfico.

Este es el criterio que debe inspirar cualquier actuación relativa a la señalización viaria, no basta con tener señalización, sino que ésta deberá ser la adecuada atendiendo al lugar por donde discurre la vía, sólo de esta manera se puede cumplir el concepto jurídico indeterminado de las mejores condiciones posibles de seguridad que la referida normativa jurídica emplea en su redacción literal.

Por otro lado, la contaminación acústica producida por los vehículos de motor produce molestias de diversa índole, contribuyendo al deterioro del medio ambiente e incluso, puede implicar riesgos, cuando no lesiones, al derecho de protección de la salud de las personas, derechos ambos reconocidos en los arts. 45 y 43 de la Constitución.

En definitiva la resolución dirigida a la Diputación Provincial de Segovia se realizaba en los siguientes términos:

"Que se estudie la posibilidad de sustituir la señalización actual, bandas sonoras, por otra que garantice la seguridad vial compatibilizando ésta con el derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado y el derecho a la salud.

Que se realice un estudio sonométrico en la zona para comprobar los niveles de contaminación acústica producidos por el tráfico rodado.

Que por parte de personal técnico de esa Diputación Provincial se proceda a valorar las circunstancias de todo orden que concurren en la travesía de la carretera SGV-3144 de la localidad de Juarros de Riomoros a fin de instalar en ella la señalización adecuada o, en su caso, adoptar las medidas tendentes a evitar niveles excesivos de intensidad acústica sobre las viviendas próximas (como puede ser la instalación de pantallas acústicas).

Que se valore la posibilidad de asumir la responsabilidad patrimonial derivada de los hechos producidos abonando los gastos ocasionados al interesado debidamente justificados".

La Diputación Provincial de Segovia aceptó parcialmente la resolución como se desprendía de su respuesta, según la cual:

"Para solventar el problema planteado, los técnicos de esta diputación han cursado visita a la travesía mencionada junto con el alcalde de la localidad, un día, y el interesado, otro día, comprobándose que del total de siete juegos de bandas sonoras instaladas, solamente uno de ellos, resultaba molesto.

Por ello, se ha decidido la supresión de esta banda sonora y comprobar sus efectos posteriores sobre la circulación, habiéndose procedido el día 25 de junio de 2001 a la retirada de dicha banda sonora.

Debe destacarse que la señalización vertical de la carretera efectuada por esta Diputación es correcta y que si se respetara, los niveles de ruido descenderían de forma significativa.

Por ello, para eliminar el problema de exceso de velocidad, esta diputación entiende que es fundamental que por la jefatura provincial de tráfico se adopten las medidas necesarias para sancionar las infracciones existentes, significándole que con fecha 26 del presente mes de junio se ha remitido un escrito a dicho organismo, reclamando la vigilancia mediante radares de forma esporádica, por agentes de la guardia civil de tráfico para sancionar los excesos de velocidad".

Desde esta Institución se dirigió también comunicación a la Jefatura Provincial de Tráfico de Segovia para conocer el resultado de aquellas gestiones.

Este organismo consideraba que, después de haberse personado funcionarios de la jefatura en el tramo mencionado, la señalización existente se estimaba adecuada y suficiente, siempre que el comportamiento de los conductores fuese respetuoso con la misma; no obstante se continuaría realizando controles de velocidad cuando el servicio lo permitiese.

De todas las gestiones realizadas y su resultado se informó al interesado para su conocimiento.

3.2.3. Exceso de velocidad en las inmediaciones de un centro escolar

En el expediente **Q/1039/00** se cuestionaba la señalización instalada en las proximidades de un centro escolar en una avenida de Valladolid, que sin embargo no tenía la consideración de vía urbana, con la consecuencia de que no se le aplicaba el límite de velocidad genérico para esta clase de vías.

Según manifestaciones del interesado, el riesgo de accidentalidad para los escolares era elevado, haciendo alusión al atropello de un menor por el conductor de un vehículo que circulaba a una velocidad de 72 kilómetros por hora.

Esta Institución se dirigió al Ayuntamiento de Valladolid y la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, con el fin de conocer la titularidad y características de la vía objeto de la reclamación.

El informe recabado de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid indicaba que la señalización se correspondía con la contenida en el proyecto técnico que había servido de base a las obras de desdoblamiento de la carretera CL-601, terminadas en el año 1997.

Este mismo organismo hacía constar que el tramo de desdoblamiento de la carretera CL-601 había sido diseñado como red arterial de acceso a Valladolid, discurriendo por una zona periurbana donde el suelo colindante no tenía la calificación de urbano, por lo que la limita-

ción de velocidad a 50 kilómetros por hora que el Reglamento General de Circulación establece para vías urbanas y travesías no debería hacerse extensiva a este tramo, por carecer de tal carácter.

Por otra parte, a través de la información remitida por el propio presentador de la queja, se conocía la tramitación tanto del proceso penal instruido como consecuencia del atropello del menor, como también de otro procedimiento de naturaleza civil sobre esta cuestión.

Con independencia de ello, sin que supusiera desconocer las competencias del Procurador del Común en asuntos que han sido objeto de un pronunciamiento judicial, se estimó oportuno efectuar una resolución al Ayuntamiento de Valladolid, una vez que el traspaso del tramo de carretera al que se refería la reclamación había sido operado en virtud de Orden de la Consejería de Fomento de 9-5-00.

La jurisprudencia ha reconocido que existe un derecho subjetivo de los ciudadanos a circular con la necesaria seguridad por las vías públicas cuyo tránsito corresponde regular a la Administración en cualquiera de sus grados y que ese derecho goza de prioridad frente a las meras necesidades de garantizar la fluidez de tráfico.

La resolución formulada por el Procurador del Común pedía al ayuntamiento que considerara la posibilidad de limitar la velocidad en este tramo de la vía en atención a las nuevas circunstancias concurrentes, como podía ser la expansión de la ciudad o el incremento del tránsito peatonal en la zona –constituido, además, por niños que acuden a un centro educativo-, razones que pudieran aconsejar una revisión de la señalización instalada en el momento de construcción del vial.

Según se hacía constar en la repuesta remitida por el Ayuntamiento de Valladolid:

"El alcalde, ha resuelto aprobar la propuesta de convenio a suscribir entre la Junta de Castilla y León y el Ayuntamiento de Valladolid, sobre cesión de titulari - dad en la travesía y aceptar expresamente la cesión de titularidad sin perjuicio de la tramitación necesaria para la total efectividad de la misma.

El límite de velocidad que deberá establecerse en este tramo de vía, considerándola como travesía desde y hasta la intersección con la ronda este, punto en el que se encuentran situadas las señales de entrada y fin de poblado, es de 50 kilómetros por hora".

3.3. Ejercicio de las potestades de vigilancia y control del tráfico

Durante el pasado año se han continuado recibiendo denuncias de ciudadanos que consideraban necesaria una ordenación de la circulación de algunas zonas y una actuación más contundente de los agentes de encargados de la vigilancia del tráfico.

3.3.1. Obstaculización de aceras

Uno de los casos era el contemplado en el expediente **Q/145/01,** en el que el reclamante lamentaba la obstaculización de las aceras de una avenida de la localidad de Villablino (León) como consecuencia de las actividades de reparación de vehículos que realizaban unos talleres situados en la misma.

El interesado indicaba que, pese a haber denunciado la situación al Ayuntamiento de Villablino, tanto de forma verbal como escrita, el problema seguía sin solucionarse.

El Ayuntamiento de Villablino en la respuesta ofrecida a esta Institución consideraba que los hechos denunciados no se podían calificar de habituales, sino de aislados, no obstante manifestaba su intención de elaborar un proyecto para reformar esa zona y solucionar de forma definitiva el malestar que se originaba a los vecinos, con lo cual se dio el expediente por concluido.

3.3.2. Vigilancia del tráfico en los accesos a un centro escolar

El expediente **Q/2002/01** cuestionaba la seguridad vial del acceso de escolares a un centro del municipio de San Andrés del Rabanedo (León).

El firmante de la queja exponía que a las horas de entrada y salida de alumnos, el tráfico de vehículos era elevado, siendo considerable el riesgo de que se produjeran atropellos debido a la falta de respeto de la señalización por parte de los conductores de los vehículos, sin que ningún agente de policía local, ni otro tipo de personal, se encargara de controlar el cruce de la calle por los escolares.

A la solicitud de información cursada por el Procurador del Común se respondió por parte del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo que, debido a las obras realizadas en una avenida cercana, el tráfico se había desviado hacia otras calles, entre ellas la que discurría por la entrada al centro, lo cual había motivado un incremento del tráfico en esta vía.

También se indicaba que "de siempre, la salida y entrada de colegiales ha estado vigilada y controlada por persona idónea en el punto de la avenida X, que es el que corresponde de incremento de peatones y circulación rodada adecuado. El hecho de condensar la circulación rodada por las calles ha sido temporalmente ocasional y excepcional, hasta fecha reciente, que se ha restablecido la normalidad".

No obstante, a la vista de que la vigilancia se realizaba en otro tramo del recorrido de los escolares, pero no en el punto mismo de acceso al colegio, se solicitó la remisión de un nuevo informe en el que se indicara la posibilidad de que una persona controlara la entrada y salida de escolares en el paso de peatones instalado en la misma calle del colegio o si, por el contrario, esta medi-

da se consideraba innecesaria para garantizar la seguridad vial de los menores.

La respuesta procedente del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo se producía en los términos siguientes:

"Es criterio de esta Alcaldía que la entrada y salida de escolares en el colegio no necesita vigilancia especial, ya que es una calle estrecha de escasa circulación rodada; sin embargo, sí existe vigilancia donde desemboca dicha calle, siendo éste el punto que presenta mayor intensidad de tráfico".

A la vista de la misma, se informó al reclamante de la postura del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, procediéndose al archivo del expediente.

3.3.3. Incumplimiento de límites de velocidad en una vía urbana

En el expediente **Q/1798/00** se denunciaba la existencia de determinados problemas de tráfico y seguridad vial en una calle del municipio de Laguna de Duero (Valladolid) derivados del escaso respeto de la señalización limitadora de velocidad.

En el relato de los hechos por el reclamante se indicaba que, al comienzo de la calle existía una señal que limitaba la velocidad a 30 kilómetros por hora, así como bandas sonoras en la calzada, sin embargo, tanto los vehículos como los camiones de gran tonelaje, circulaban a velocidades superiores. Las bandas sonoras no servían para reducir la velocidad, ya que la mayoría de los conductores las evitaban circulando por el carril de la izquierda.

En la solicitud de información que se dirigió al Ayuntamiento de Laguna de Duero se hacía referencia a los siguientes extremos:

- Controles de velocidad efectuados mediante vehículo radar en aquélla calle, fechas en las que se hubieran llevado a cabo y resultado de los mismos.

- Denuncias formuladas por los agentes de policía local y sanciones efectivamente impuestas por los hechos descritos en la calle mencionada.

En la respuesta del Ayuntamiento de Laguna de Duero se indicaba que en dicha calle no se había efectuado ningún control de velocidad mediante vehículo ya que no se dispone de tal medio, por ello tampoco se habían efectuado sanciones por los hechos antes mencionados.

En la resolución que se dirigió al Ayuntamiento de Laguna de Duero se hacía saber que las jefaturas provinciales de tráfico disponen de vehículos dotados de cinemómetros que pueden facilitar a las policías locales, con la finalidad de que dispongan de un medio homologado de comprobación objetiva de las infracciones que en materia de exceso de velocidad se produzcan.

La Resolución se le hacía llegar al Ayuntamiento de Laguna de Duero en los términos siguientes:

"Que se proceda a solicitar de la Jefatura Provincial de Tráfico de Valladolid la asistencia de un vehículo dotado de cinemómetro con el fin de realizar controles de velocidad en la calle mencionada como también, en cualquier otro lugar que, a juicio de V.I., se considere oportuno.

Que, en caso de detectarse alguna infracción a la limitación de velocidad establecida, se tramiten los expedientes sancionadores oportunos".

El Ayuntamiento de Laguna de Duero aceptó la anterior resolución.

3.4. Conservación de carreteras

3.4.1. Falta de vial de acceso a un colegio

Los reclamantes del expediente **Q/344/01** ponían de manifiesto la necesidad de mejorar las condiciones de acceso a un colegio público del municipio de León, señalando que el camino no estaba pavimentado, sino señalado con gravilla, de modo que cuando llovía resultaba intransitable por las inundaciones.

En estas condiciones las dificultades se hacían mayores por el hecho de que los principales usuarios eran los alumnos del centro, los cuales debían compartir con los vehículos el espacio marcado como vial.

El Ayuntamiento de León comunicó a esta Institución la existencia de un proyecto de acceso al colegio que incluía una glorieta para distribuir el tráfico al colegio y al polideportivo situado en las inmediaciones.

Posteriormente se comprobó la ejecución de las obras de un vial de acceso adecuado, por lo que se consideró que el problema se había resuelto satisfactoriamente.

3.4.2. Responsabilidad patrimonial de la administración derivada de la ejecución de obras en una carretera

Un ciudadano reclamaba la indemnización de los daños ocasionados en su vivienda, situada en el municipio de Guardo (Palencia), como consecuencia de las obras de reparación de la carretera C-626, dando lugar al expediente **Q/1145/00.**

Según manifestaba el reclamante, al realizar las obras de mejora de la carretera se habían suprimido los desagües que canalizaban las aguas pluviales, por lo cual, la vivienda mencionada sufría constantes inundaciones.

En definitiva, planteaba una cuestión sobre la posible responsabilidad patrimonial de la administración pública por lo que hacía necesaria la referencia al art. 106.2 de la Constitución Española establece que los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Del mismo modo el art. 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece idéntico derecho, dentro del sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas.

La responsabilidad patrimonial de la administración, ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencialmente, con una naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser en principio indemnizada, porque, como expresa en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo, de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad.

Para que concurra tal responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere según el art. 139 antes citado, que concurran los siguientes requisitos:

A) Un hecho imputable a la administración, bastando, por tanto con acreditar que un daño antijurídico, se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.

B) Un daño antijurídico producido, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

C) Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la administración y el daño producido, así lo indica la Ley 30/1992, en el art. 139, cuando señala que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y

D) Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, supuesto éste que sí impone la obligación de indemnizar.

El principal problema que planteaba este expediente era la determinación del responsable de los daños, puesto que tanto el Ayuntamiento de Guardo como la Consejería de Fomento, dependiente de la Junta de Castilla y León, eludían su responsabilidad señalando al otro organismo como responsable.

En el informe evacuado por la Secretaría General de la Consejería de Fomento se indicaba que:

"Las obras realizadas en la carretera C-626 de Cantoral a Guardo no han supuesto ningún cambio en el drenaje de la zona en la que se encuentra la vivienda señalada, ya que sólo se ha ejecutado un refuerzo del firme.

En consecuencia no puede achacarse el problema expuesto a la obra realizada por la Consejería de Fomento, siendo responsabilidad del Ayuntamiento la conservación y limpieza de los desagües, alcantarillado, etc.

No obstante, se informará al Servicio Territorial de Fomento de Palencia para que compruebe los hechos denunciados e inste al Ayuntamiento, con la posible colaboración de dicho servicio a solucionarlo."

Por su parte el Ayuntamiento de Guardo señalaba:

"El problema que se aprecia se centra en el terreno donde se ubica la vivienda, que tiene un nivel inferior al trazado de la cuneta de la carretera C-626 de Cantoral a Guardo, por lo que el agua de lluvia queda embalsada en esa depresión cuando las precipitaciones son muy fuertes.

Las obras de mejora de plataforma y firme de la carretera C-626 tramo de Cantoral a Guardo han sido promovidas y contratadas por la Consejería de Fomento.

El Ayuntamiento de Guardo no tiene ninguna responsabilidad en las deficiencias observadas y que este Ayuntamiento puesto en conocimiento de la dirección facultativa de esas obras".

De lo expresado se aprecia la existencia de una relación de causalidad entre el daño producido y un funcionamiento anormal de los servicios públicos, es decir, el incorrecto desenvolvimiento de aquéllos a la hora de solventar y corregir determinados defectos observados en la red viaria, sin embargo la disparidad de posturas entre el Ayuntamiento de Guardo y la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras radicaba en la determinación de cuál fuera el órgano responsable de aquellos defectos y, por tanto, llamado a solucionarlos.

Aparte de la producción de daños, cuya realidad no se discute, entendía esta Institución que la causa de los mismos había que encontrarla en la falta de adopción por parte de la administración de la comunidad autónoma de las medidas suficientes y eficaces para preservar el mantenimiento de la vía pública, al haber obviado las actuaciones precisas para la defensa y conservación de la misma y su mejor uso, con olvido de lo establecido al efecto en el art 28.1 de la Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras de la Comunidad Castilla y León.

La omisión de tales medidas, acto revelador del funcionamiento anormal de un servicio público, generaba la responsabilidad patrimonial de la administración autonómica.

La jurisprudencia ha declarado en numerosas ocasiones la existencia de responsabilidad de la administración en casos de reparación del firme de las vías que supongan un aumento de la cota o rasante de la calzada y el estancamiento de las aguas de escorrentía.

En determinadas situaciones los tribunales han apreciado la responsabilidad de la administración basando la misma en la existencia de un nexo causal entre los daños producidos y la defectuosa ejecución de obras de afirmado y ensanche de una vía que hayan supuesto la alteración de la dirección natural de las aguas. (Sentencia del

Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 16 de noviembre de 1999).

Por lo expuesto, se dirigió a la Consejería de Fomento la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa administración se proceda a asumir la responsabilidad patrimonial derivada de los hechos producidos, abonando al interesado los gastos que resulten debidamente justificados en expediente administrativo derivado de responsabilidad patrimonial que se incoe al efecto.

Que se proceda a cumplir con la obligación de llevar a cabo las obras necesarias para evitar en lo sucesivo la producción de nuevos daños a la vivienda mencionada".

Dicha resolución se encuentra pendiente de respuesta por parte de la Consejería de Fomento.

3.5. Canje de permiso de conducir otorgado en país extranjero

Algunas veces se han planteado cuestiones relativas a la obtención de la autorización del canje de permiso de conducir otorgado en un país extranjero.

El RD 772/1997, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores establece en su art. 30 que pueden ser válidos para conducir en España los permisos expedidos en países no comunitarios, siempre que cumplan los requisitos exigidos en sus apartados.

La validez de los permisos está condicionada a que se hallen dentro del periodo de vigencia señalado en los mismos, su titular tenga la edad requerida en España para la obtención del permiso español equivalente y, además, a que no haya transcurrido el plazo de seis meses, como máximo, contado desde que sus titulares adquieran su residencia normal en España.

Transcurrido el plazo indicado los permisos carecen de validez para conducir en España y, si sus titulares desean seguir conduciendo, deberán obtener permiso español previa comprobación de los requisitos y superación de las pruebas correspondientes.

Para que el canje sea autorizado debe dirigirse por el interesado la solicitud a la Jefatura Provincial de Tráfico correspondiente, a la que se deben acompañar una serie de documentos especificados en la normativa.

El expediente **Q/1616/01** en el que se planteaba una de estas cuestiones se informó al reclamante sobre las condiciones que debía cumplir para obtener la autorización del canje del permiso por parte de la Jefatura Provincial de Tráfico y la documentación que debía acompañar a su solicitud, puesto que se comprobó que ésta no había tenido lugar.

3.6. Hojas de reclamaciones en aparcamientos

El promotor del expediente **Q/1146/01** ponía de manifiesto su malestar ante la inexistencia de hojas de reclamaciones a disposición del público por parte de una empresa concesionaria del servicio de aparcamiento subterráneo de Aranda de Duero (Burgos).

Los aparcamientos no están obligados a disponer de hojas de reclamaciones, ya que el Decreto 59/1997, de 13 de marzo, por el que se regulan las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios de Castilla y León, establece en su art. 1.2 que las personas físicas o jurídicas titulares de establecimientos que comercialicen bienes o presten servicios en Castilla y León, incluidos los prestadores de servicios a domicilio, tendrán a disposición de los consumidores y usuarios las hojas de reclamaciones previstas en el presente decreto y mediante orden se establecerán los sectores obligados.

Entre los servicios y establecimientos recogidos en las Órdenes de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de 24 de septiembre de 1997, 30 de abril de 1999 y 29 de enero de 2001, no figura el sector de aparcamientos, por lo cual estos establecimientos no están obligados a tener hojas de reclamaciones a disposición del público.

Por ello se informó al firmante de la queja de la regulación indicada, lo cual determinaba la improcedencia de la reclamación.

3.7. Ampliación de licencias de autotaxi

El promotor de la reclamación tramitada con la referencia **Q/964/00** planteaba la necesidad de ampliar las licencias de auto-taxi en el municipio de Santa Marta de Tormes, en la provincia de Salamanca.

El Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en automóviles ligeros, aprobado por RD 763/1979, de 16 marzo, condiciona en su art. 11, la creación de nuevas licencias de taxis a la necesidad y conveniencia del servicio a prestar al público, añadiendo que para acreditar dicha necesidad y conveniencia se analizará: 1º la situación del servicio en calidad y extensión antes del otorgamiento de nuevas licencias, 2º el tipo, extensión y crecimiento de los núcleos de población 3º las necesidades reales de un mejor y más extenso servicio y, 4º la repercusión de las nuevas licencias a otorgar en el conjunto del transporte y la circulación.

El informe recabado del Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes se señalaba que se había formulado propuesta por el alcalde de este ayuntamiento para la creación de dos plazas de taxi acreditativa de la necesidad y conveniencia del siguiente tenor literal:

"Dado el incremento de población de este municipio, actualmente 10.380 habitantes, se hace necesario crear dos nuevas plazas de taxi. Considero que siete plazas es

un número excesivo, puesto que el servicio de autobuses es frecuente y bien dotado ya que hay un autobús los días laborables cada cuarto de hora.

Actualmente las tres plazas de taxi son insuficientes para cubrir dicho servicio, hay que hacer constar que se crearon cuando Santa Marta contaba con apenas 3.000/4.000 habitantes, como consta en el informe ela - borado por la técnico de administración general.

Es por ello por lo que formulo la creación de dos plazas más basándome en la demanda de la población y algunas solicitudes de particulares que constan en el Ayuntamiento".

Esta propuesta, había sido dictaminada favorablemente en comisión informativa y aprobada por el pleno del citado Ayuntamiento en sesión extraordinaria.

La cuestión jurídica planteada se ceñía al examen de la correcta aplicación por parte de la corporación municipal de lo establecido en el art. 11 del Decreto de 16 marzo 1979 para la concesión de licencias, precepto que condiciona el otorgamiento de las licencias a la necesidad y conveniencia del servicio a prestar al público.

Sin perjuicio de que más adelante se analicen los diversos aspectos a que hace referencia el art. 11 en relación con los hechos que afectan a este supuesto, era necesario tener en cuenta algunas precisiones previas.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha calificado la actividad de transporte por medio de auto-taxis como próxima a un propio servicio público. (Sentencias de 12 de noviembre de 1977, 21 de noviembre de1977, 13 de diciembre de 1977, 30 de junio de 1979, 14 de marzo de 1977).

La intervención de los ayuntamientos en esta actividad tiene su fundamento positivo en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955, cuyo art. 1 dispone que las corporaciones locales podrán intervenir la actividad de los administrados en los servicios de particulares destinados al público mediante la utilización especial o privativa de bienes de dominio público, para imponer la prestación de aquéllos debidamente y bajo tarifa.

Es preciso añadir que el otorgamiento de las licencias de taxis por las corporaciones locales constituye, en principio un supuesto de actividad discrecional de la administración.

Como ha declarado el Tribunal Supremo, el ayuntamiento tiene potestad discrecional para apreciar las necesidades del servicio de auto-taxi pronunciándose sobre tales necesidades atendiendo a las características físicas y geográficas del municipio, así como a las económicas. (Sentencia de 23 de marzo de 1993).

La competencia del ayuntamiento para establecer el número de licencias de auto-taxi no es de una discrecionalidad absoluta, puesto que en su ejercicio se deben cumplir determinadas formalidades y criterios, concretamente las previstas en el art. 11 del Reglamento de 1979 (Sentencia de 13 de febrero de 1993).

Por tanto, más que ante un supuesto de actividad discrecional del ayuntamiento estábamos ante la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados: la necesidad y conveniencia de servicios a prestar al público.

Ello llevaba consigo analizar si se había dado cumplimiento a lo dispuesto en el art. 11 del Reglamento citado del servicio de auto-taxis de 1979, partiendo del criterio de la necesidad y conveniencia del servicio a prestar al público, cuya existencia dependía de la valoración que merecieran los distintos extremos que configura la norma, ya mencionados: a) la situación del servicio en calidad y extensión antes del otorgamiento de nuevas licencias; b) el tipo, extensión y crecimiento de los núcleos de población (residencial, turística, industrial, etc.); c) las necesidades reales de un mejor y más extenso servicio; d) la repercusión de las nuevas licencias a otorgar en el conjunto del transporte y la circulación.

En resumen, de la información remitida se desprendía que, en este caso, se había apreciado lo siguiente:

a) Respecto del primer extremo, situación del servicio en calidad y extensión antes del otorgamiento de nuevas licencias, el ayuntamiento afirmaba que *"las tres plazas de autotaxis son insuficientes"*.

b) En cuanto al segundo de los extremos, el tipo de núcleo de población, no se analizaba.

c) Las necesidades reales de un mejor y más extenso servicio, hacían alusión al incremento de población experimentado de 3.000/4.000 habitantes, hasta los actuales 10380.

d) Por último, se sostenía que las nuevas licencias que pudieran crearse, siete, eran excesivas, dado el servicio de transporte regular.

Sin embargo, no se remitió a esta Institución el expediente administrativo que acreditara que se había realizado un estudio en el que, con suficiente rigor técnico, se hubiera acreditado la necesidad y conveniencia de las nuevas licencias.

Se desconocía si en las actuaciones administrativas se había analizado la situación del servicio antes de la decisión de crear nuevas licencias, si se había considerado el tipo, extensión y crecimiento del núcleo de población residencial, turística, industrial, etc.; tampoco habían sido debidamente consideradas las necesidades reales de un mejor servicio y su extensión, ni el ayuntamiento había elaborado los estudios económicos que demuestran la repercusión que las nuevas licencias iban a tener en el conjunto del transporte, así como sus incidencias en la circulación.

Por otro lado, la necesidad, en principio, había que referirla pura y exclusivamente al propio municipio,

cuando éste, dada su situación, no sufriera influencia de los municipios limítrofes en relación con el tráfico de vehículos, pero, en el supuesto de que esa influencia se diera, aquella condición había que extraerla del conjunto de municipios que recíprocamente estaban influyendo los unos en los otros.

Esta circunstancia tenía su razón de ser, y así lo ha afirmado la jurisprudencia, en que el servicio de auto-turismo y auto-taxis no se circunscribe al territorio de un determinado ayuntamiento, porque dichos vehículos, teniendo su punto de partida en él, pueden salir fuera, con lo que se pueden producir variaciones en las necesidades del servicio en los municipios en que aquéllos terminen sus carreras. (STS 13 de julio de1982, 16 de abril de 1984).

La demostración de estas necesidades conjuntas había que estimarlas como requisito indispensable para la creación de nuevas licencias, pues su omisión, contemplándose este aspecto sólo desde el punto de vista parcial de un ayuntamiento, suponía un perjuicio en el futuro, al minimizar sus necesidades por estar cubiertas en parte por las licencias de los otros.

Teniendo en cuenta estos aspectos, el Procurador del Común dirigió, con fecha 8 de agosto de 2001, la siguiente Resolución al Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes: *"Que por parte de ese Ayuntamiento se elaboren los informes oportunos que permitan la apreciación de las circunstancias de toda naturaleza que concurren en ese municipio y, en su caso, se decida sobre la creación de nuevas plazas de auto-taxi, teniendo en cuenta los factores que para acreditar la misma señala el art. 11 del Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles ligeros"*.

El Ayuntamiento aceptó la resolución anterior.

ÁREA B

URBANISMO, PATRIMONIO, SERVICIOS MUNICIPALES, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA

Expedientes Área..... 449

Expedientes remitidos a otros Defensores 27

Expedientes admitidos..... 292

Expedientes rechazados..... 99

1. URBANISMO

Dentro de este epígrafe se tratan aquellas quejas relacionadas con los distintos títulos competenciales que el ordenamiento propiamente urbanístico incluye: planeamiento, disciplina y gestión.

El número de quejas tramitadas en este ejercicio relacionadas con esta subárea ha sido de 191, habiéndose producido un incremento de 36 expedientes respecto al ejercicio de 2000. La causa de la elevación referida debemos buscarla, por un lado, en el importante número de quejas que se han seguido presentando en relación con el establecimiento de bases de redes de telefonía móvil (26) y, por otro, en el choque que supone para la concepción tradicional de la propiedad privada los sistemas de gestión urbanística que empiezan a desarrollarse, incluso, en pequeños municipios.

En cuanto a la distribución material de las quejas presentadas en el año 2001, una vez más, la mayoría de los problemas que se han suscitado están relacionadas con la disciplina urbanística (148). En este sentido, se vuelven a repetir los temas que más número de quejas motivan respecto a lo acontecido en años anteriores:

- El trato discriminatorio en cuanto a la concesión de licencias de obras.

- La pasividad de los Ayuntamientos ante la ejecución de obras ilegales.

- La no ejecución subsidiaria, por parte de los Ayuntamientos, de las órdenes de ejecución dictadas.

Las cuestiones relacionadas con el planeamiento han llegado en menor medida hasta esta Procuraduría (17). Dos son los temas más planteados, aunque ambos son la consecuencia de un problema que ya se ha puesto de manifiesto en anteriores informes: el secretismo con el que se tramitan los procedimientos de aprobación de los instrumentos de planeamiento. Así, los temas más planteados son:

- El establecimiento de la apertura de nuevos viales sobre parcelas de titularidad privada por parte del correspondiente instrumento de planeamiento.

- La disconformidad con la categoría de suelo que le ha asignado a un terreno el instrumento de planeamiento correspondiente.

Por último, como ya anunciábamos al principio de este apartado, las cuestiones relacionadas con la gestión urbanística se han incrementado respecto a años anteriores (26). La disconformidad con las actuaciones administrativas se han centrado:

- En la inejecución de las infraestructuras incluidas en los proyectos de actuación.

- En la elección del sistema de actuación.

1.1. Planeamiento

Como se ha venido reiterando en los últimos informes, la propia naturaleza jurídica de la potestad de planeamiento que desarrollan las distintas Administraciones supone una limitación a la labor supervisora de esta Institución. En este sentido, hay que tener en cuenta:

- Cuando el municipio ejerce su potestad normativa ordenando la utilización del suelo en su término municipal a través de los planes urbanísticos ejerce esta compe-

tencia municipal en "régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad". Este régimen de autonomía en la actuación de la competencia municipal de ordenación urbanística comporta un ámbito privativo de decisión municipal; dicho en otras palabras, demanda discrecionalidad en su ejercicio por parte del municipio. Así, si en el uso de la discrecionalidad no se vulnera el marco jurídico que la encuadra y limita, la valoración de la Administración debe ser la única existente, no pudiendo ser sustituida ni alterada por otro poder constitucional, pues si tal cosa sucediera, se vulneraría el reparto funcional de poderes pergeñado en la Norma Fundamental.

- El estudio de la potestad de la Administración a la hora de establecer la ordenación detallada de un terreno, obligaría a plantear, en la mayoría de los casos, una prueba pericial, actividad probatoria que le resulta vedada a esta Institución por su propia naturaleza.

Por otro lado, conviene recordar que esta Procuraduría solo puede supervisar aquellos actos administrativos que tengan naturaleza resolutoria, es decir, que comporten una decisión de voluntad en el sentido de declarar derechos o de gravar los mismos. Por todo ello nos vemos en la necesidad de rechazar las quejas que se plantean en relación con los actos de trámite de aprobación de los distintos instrumentos de planeamiento.

Pues bien, como no podía ser de otra manera, estas limitaciones se vieron reflejadas, una vez más, en las resoluciones recaídas en los expedientes tramitados, en relación con el planeamiento, durante el año 2001.

La parte primera de la resolución recaída en el expediente **Q/1061/00** sirve de resumen a todo lo actuado en este tema. En el escrito presentado por el reclamante, aunque centraba su denuncia en la ejecución de un edificio que ocupaba una parte importante de un patio al que daban dos dormitorios, la cocina y el aseo de su vivienda, se señalaba que el problema venía de la deficiente zonificación que el Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid había establecido respecto a la denominada Unidad de Ejecución núm. 138.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Valladolid un informe en el cual se hacía constar, en la parte que aquí interesa, textualmente:

"Dicha edificación se localiza en el solar neto resultante de la Unidad de Ejecución nº 138, contemplada en el documento de Modificación del PGOU de Valladolid, aprobado por Orden de 12 de diciembre de 1996, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, cuyas determinaciones se transcriben en la Cédula Urbanística nº 0331-11 emitida por el Servicio de Planeamiento y Gestión Urbanística, sin que se establezca vinculación edificatoria alguna con el inmueble colindante sito en c/ XXX.

Se informa asimismo que el criterio seguido desde el planeamiento general para configurar la UE. 138 ha sido el de articular una solución volumétrica coherente con la estructura urbana existente en su entorno posibilitando de forma simultanea la materialización de los aprovechamientos conferidos y la regularización de alineaciones a través de la cesión de una parte del ámbito de la UE. para viario público.

Con carácter previo a la concesión de licencia, se dio cumplimiento asimismo a los deberes de cesión y equidistribución a través de la aprobación del correspondiente Proyecto de Compensación aprobado por acuerdo plenario de 9 de febrero de 1999".

A la vista de todo lo informado, se procedió a estudiar, desde un punto de vista sistemático, la discrecionalidad de la potestad del planeamiento. En este sentido, comenzamos nuestro análisis recordando que la planificación urbanística es el procedimiento de ejercicio de la potestad administrativa de regulación de la utilización del suelo. Esta potestad viene contemplada al más alto nivel en los arts. 47 y 33.2 de la Constitución y es concretada a nivel legal, imponiéndose precisamente la técnica de actuación planificadora como medio de ejercicio de la misma. En consecuencia, cuando la Administración planifica en el ámbito urbanístico está realizando una ordenación, una regulación jurídica de la vida social, en definitiva ejercitando su potestad normativa. Esta se actualiza a través de un concreto procedimiento, la planificación, y se plasma en una norma jurídica, el plan de urbanismo. Por tanto, el municipio ejerce su potestad normativa ordenando la utilización del suelo en su término municipal a través de los planes urbanísticos.

Establecido lo anterior, se señalaba que, existiendo competencia municipal propia sobre ordenación urbanística, está se ejerce en "régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad" (art. 7.2 de la Ley de Bases de Régimen Local). Este régimen de autonomía en la actuación de la competencia municipal de ordenación urbanística comporta un ámbito privativo de decisión municipal. Dicho en otras palabras, demanda discrecionalidad en su ejercicio por parte del municipio. Esta conexión entre autonomía local y existencia de discrecionalidad en el ejercicio de las competencias municipales es explícitamente reconocida en la en la Sentencia del Tribunal Constitucional 193/1987, de 9 de diciembre, al indicar:

"La autonomía municipal consiste, fundamentalmente, en la capacidad de decidir libremente entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política…".

Se recordaba, así, que en el caso de la competencia de la que nos estamos ocupando, la de la ordenación urbanística, la discrecionalidad está ligada al ejercicio de la potestad normativa municipal. Es a través de la potestad normativa -intrínsicamente discrecional por su propia naturaleza- como se actualiza la función de ordenación urbanística del municipio. En consecuencia, la discrecionalidad existente en los planes urbanísticos puede calificarse de normativa. Mediante el ejercicio de la misma,

el Municipio, conforme a parámetros extrajurídicos, regula el uso del suelo.

Esta concepción de la discrecionalidad existente en los planes urbanísticos municipales ha sido reflejada con gran claridad y reiteración en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

No obstante lo expuesto hasta ahora, se hacía una llamada de atención a los límites de la potestad discrecional, señalando que aunque nos encontremos ante una potestad discrecional, dicha potestad no está exenta de control. Como es sabido, la discrecionalidad de una potestad administrativa nunca es total, existiendo, en todo caso, elementos reglados como son la efectiva atribución de la potestad, la existencia de competencia, el respeto del procedimiento para la adopción de la decisión, la motivación de la misma, la finalidad de interés general que persigue y el control de los hechos determinantes que actúan como presupuesto fáctico. En consecuencia, control de la discrecionalidad usando, como es constitucionalmente obligado -arts. 103.1 y 106.1 de la Constitución- todas las técnicas jurídicas posibles, pero sin excederse de los límites, también constitucionales del control. Así, si en el uso de la discrecionalidad no se vulnera el marco jurídico que la encuadra y limita, la valoración de la Administración debe ser la única existente, no pudiendo ser sustituida ni alterada por otro poder constitucional, pues si tal cosa sucediera, se vulneraría el reparto funcional de poderes pergeñado en la Norma Fundamental.

Esta frontera, que no debe ser traspasada, ha sido advertida con lucidez en diversas sentencias del Tribunal Supremo (en adelante STS). En su sentencia de 24 de julio de 1987, tras exponer la posibilidad de control de los aspectos discrecionales del planeamiento como consecuencia lógica del art. 106.1 de la Constitución, el Tribunal Supremo aclara:

"Lo expuesto no significa la eliminación del concepto mismo de la discrecionalidad dado que siempre queda un último núcleo de oportunidad, allí donde son posibles varias soluciones igualmente justas, en el que no cabe sustituir la decisión -valoración- administrativa por la judicial".

En el mismo sentido, la STS de 22 de diciembre de 1990, tras utilizar a fondo todas las posibilidades de control que ofrecen los principios generales del Derecho, llega a la conclusión de que no existiendo vulneración de ninguno de ellos, "ha de prevalecer el criterio ordenador de los representantes de la comunidad ciudadana".

En esta línea se pronuncian también las STS de 24 de febrero de 1995 y 11 de mayo de 1995. En la primera se señala que la discrecionalidad del planeamiento "no supone que tales previsiones urbanísticas escapen del control jurisdiccional -art. 106.1 de la Constitución-, pero para que pueda tener éxito dicha impugnación será necesario acreditar adecuadamente que la Administración ha incidido en ilegalidad, error de hecho o desviación de poder". En la segunda se indica que para que un tribunal pueda anular una determinación urbanística discrecional es necesario "una prueba suficiente de la irregularidad de la solución adoptada, al margen por completo de juicios de oportunidad más o menos acertados, de posibles valoraciones distintas de los intereses públicos, que no son competencia de los Tribunales -administrarían ellos- y para lo que tampoco disponen de los instrumentos técnicos precisos".

La conclusión a todo lo expuesto no podía ser otra que la que figuraba en la Resolución; las previsiones urbanísticas en una zona concreta solo serán objeto de control cuando se acredite adecuadamente que la Administración ha incidido en ilegalidad, al margen por completo de juicios de oportunidad y de posibles valoraciones distinta.

Así las cosas, conectando el régimen jurídico descrito con la problemática sustancial que nos ocupaba, se puso de manifiesto que tras el análisis de la documentación obrante en esta Institución, no se observaba irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento de Valladolid ya que la ordenación detallada de la Unidad de Ejecución núm. 138 estaba suficientemente motivada y que, respecto de ella, no se había demostrado, en modo alguno, que el Ayuntamiento de Valladolid hubiera incurrido en error, falta de racionalidad o desviación de poder, por lo que esta Procuraduría no sólo no podía, ni debía, arrogarse funciones planificadoras que no le conciernen, sino que tampoco estimaba que existieran causas para solicitar la anulación total o parcial de la ordenación denunciada.

1.2. Disciplina urbanística

Como ya se expuso en la introducción de la presente subárea, la inmensa mayoría de las quejas presentadas durante el ejercicio 2001 tuvieron relación directa con temas relacionados con la disciplina urbanística (148). Es fácil, por lo tanto, suponer que los temas en ellas tratados son muy variados, por lo que, por cuestiones de espacio, solo se reflejan en este Informe las resoluciones que mejor representan la labor de la institución en este ámbito.

Debe ponerse de manifiesto que muchas reclamaciones tienen su origen en apreciaciones erróneas por parte de los ciudadanos. En este sentido, esta Procuraduría ha subrayado en reiteradas ocasiones que los Ayuntamientos deben declararse estrictamente neutrales con respecto a los eventuales conflictos de todo tipo a que pueda haber lugar entre el peticionario de la licencia y terceras personas, tanto por lo que se refiere a la propiedad de los terrenos, como por lo que respecta a cualesquiera otras consecuencias que en el orden privado puedan derivar de la actividad autorizada. Se insiste en que al ser la licencia urbanística una autorización simple, puntual, de carácter real y de naturaleza reglada, el Ayuntamiento tiene la

obligación de conceder una licencia de obras cuando el proyecto presentado cumpla con las prescripciones establecidas en el instrumento de planeamiento correspondiente, con independencia de que la construcción autorizada limite derechos del propietario colindante en el orden privado (servidumbres de luces, vistas, de paso, etc.).

1.2.1. Obras sin licencia

En este apartado estima conveniente dar cuenta literal de la Resolución recaída en el expediente con número **Q/1567/00** ya que en ella se desarrolló un exhaustivo análisis de distintos aspectos que ha sido utilizado como base para otras actuaciones:

1) La obligación de resolver.

2) Prescripción, caducidad y perención administrativas.

3) La perención (o caducidad) del procedimiento.

4) Los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico.

5) El control de las actividades clasificadas.

6) La concurrencia de sanciones.

El motivo de la queja versaba sobre la existencia de una serie de irregularidades urbanísticas en el municipio de Cubillas de Santa Marta.

Según la reclamante:

"Se están llevando a cabo parcelaciones y construcciones ilegales en suelo rústico, concretamente en el pago de la XXX.

Se está construyendo, en el pago de la XXX, junto al Camping de XXX, una gran fosa séptica sin licencia".

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Cubillas de Santa Marta un informe en el cual se hacía constar textualmente:

"Con fecha 2 de marzo de 1999 D. XXX presentó en este Ayuntamiento un escrito denunciando la realización de obras, consistentes en una fosa séptica y parcelaciones en un terreno propiedad del Camping XXX colindante con una parcela propiedad del denunciante.

- Ante lo anterior y no habiendo en este Ayuntamiento ninguna solicitud ni concesión de Licencia de Obras sobre el tema referenciado, nos pusimos en contacto telefónico con el Camping y se les ordenó parar inmediatamente la obra, así mismo se les comunicó la misma orden de paro por escrito con acuse de recibo.

- Las obras se paralizaron y se solicitó del Ayuntamiento permiso para tapar las zanjas y la fosa para evitar posibles accidentes, cosa que se concedió.

- Con fecha 29 de marzo de 1999 se recibió en este Ayuntamiento comunicación del Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la presentación de una denuncia por D. XXX en el mismo sentido que la presentada en el Ayuntamiento, solicitando informe de las actuaciones del Ayuntamiento en relación con el tema, remitiéndose el solicitado informe el mismo día 29.

- Con fecha 27 de abril de 1999 se presentó, por parte del Camping XXX, un informe favorable del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León a la iniciativa de ampliación del Camping mediante la creación de una zona específica destinada a instalaciones de Bungalow, en la zona denunciada por D. XXX como de parcelaciones ilegales, y una Memoria Valorada de obras en acceso y ampliación de Camping, redactada por el Arquitecto Técnico D. XXX para la tramitación del oportuno expediente de Licencia de Actividad.

- El citado expediente se comenzó y se remitió a la Comisión Provincial de Urbanismo la documentación para la correspondiente Autorización de Uso con fecha 7 de mayo de 1999.

- En el mes de julio de 1999, a pesar de conocer la existencia del expediente para la concesión de Licencia y la paralización de las obras, D. XXX realiza la misma denuncia ante Confederación Hidrográfica del Duero y está solicitado, según copia presentada en este Ayuntamiento, al titular del Camping que presente Proyecto Técnico en breve plazo, pues en otro caso se abriría expediente sancionador. El titular, según manifestación realizada por él mismo, presentó lo solicitado, debiendo ser cierto este extremo dado que no se ha recibido, en la fecha, ninguna clase de comunicación por parte de Confederación.

- Con fecha de Registro de Salida 19 de julio de 1999 se recibe escrito de la Comisión Provincial de Urbanismo en la que se comunica que, dado que ya había otro expediente en marcha en relación con la cafetería del Camping, el procedimiento a seguir habrá de concebirse como legalización del mismo Camping y con él su cafetería y ampliación, tramitándose en un único expediente, conforme a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

- Comunicado lo anterior a los dueños del Camping, procedieron a encargar la realización del Proyecto Técnico correspondiente según nos informó el Arquitecto encargado por ellos y que acudió al Ayuntamiento para tomar algunos datos de los Planos existentes en el mismo.

- El día 23 de septiembre de 1999 D. XXX realizó denuncia ante el Servicio de Protección de la Naturaleza de la Comandancia de la Guardia Civil de Valladolid, los cuales realizaron, entre otras cosas, una inspección ocular por el Equipo de Seprona en la cual se comprueba la situación del Depósito y de las parcelaciones y nos remiten el expediente a este Ayuntamiento comprobán -

dose por la Corporación que la situación es la misma que cuando se ordenó por el Ayuntamiento la paraliza - ción, por lo que no ha habido actividad alguna desde entonces.

- En el mes de abril del 2000 se presenta en este Ayuntamiento Memoria para la solicitud de Autorización de Uso de Campamento de Turismo y Bar-Restaurante en Cubillas de Santa Marta, redactada por el Arquitecto D. XXX, con la cual, y unida a la Memoria de amplia - ción del Camping, se inicia la tramitación de todo en global tal como solicitó la Comisión Provincial de urba - nismo.

- En el mes de julio del 2000, se comprueba que el Camping originario estaba legalmente constituido y autorizado por el Gobierno Civil (dado que cuando se constituyó el Camping era la tramitación a seguir y por eso no constaba nada en la Comisión Provincial de Urbanismo), lo cual se comunica a la citada Comisión.

- El 21 de julio del 2000, la Diputación Provincial de Valladolid remitió a este Ayuntamiento la notificación del Decreto de la Presidencia que se había dictado en resolución de las denuncias formuladas por D. XXX en el sentido de que no se había producido falta de ejer - cicio de sus competencias por el Ayuntamiento.

- El día ocho de agosto del 2000, en conversación telefónica, el Secretario de la Comisión Provincial de Urbanismo comunicó a este Ayuntamiento que por soli - citud de los propietarios del Camping se había acordado que se procediera a enviar a la Comisión la documenta - ción y planos relativos al Camping, para que constaran en la misma, y proceder a la legalización de las obras realizadas con posterioridad a su constitución, y que una vez solucionado esto y archivado se empezaría el expe - diente de ampliación del Camping con la fosa séptica incluida.

- La situación actual es que las obras no han avanza - do desde el momento de la paralización en marzo de 1999 y la fosa séptica está sin concluir y sin funcionar e inutilizada, así como suspendidas las parcelaciones de cualquier clase, estando a la espera de la presentación del Proyecto Técnico del Camping para realizar el opor - tuno expediente. En caso de que los informes de la Comisión Provincial de Urbanismo o de la Comisión de Actividades Clasificadas fueran desfavorables, se proce - dería a ordenar el derribo de lo construido sin las correspondientes licencias, así como ha no autorizar la ampliación del Camping sin que esta pueda ser sustitui - da por parcelación ilegal alguna.

- De todas las actuaciones realizadas por este Ayun - tamiento tiene conocimiento D. XXX".

A la vista de lo informado por el Ayuntamiento, procede señalar que el análisis de la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por esa Administración exige, desde un punto de vista sistemático, la previa delimitación de una serie de cuestiones, de notable interés para la resolución del caso que nos ocupa: 1) La obligación de resolver, 2) prescripción, caducidad y perención administrativas, 3) la perención (o caducidad) del procedimiento, 4) los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico, 5) el control de las actividades clasificadas y 6) la concurrencia de sanciones.

1) La obligación de resolver

El primer principio al que el constituyente sometió, en su actuación, a la Administración española (art. 103 CE) fue el de la eficacia, que obviamente, significa la exigencia de conclusión, mediante resolución expresa, motivada, y en el plazo establecido, de los procedimientos administrativos; principios al que el legislador (art. 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -en adelante LRJ-PAC-) añadió, para presidir las relaciones de la Administración, el principio de cooperación, así como los criterios de eficacia y servicio a los ciudadanos; y a los mismos ahora añade -en la Ley 4/1999, de 13 de enero, por la que se modifica la Ley 30/1992 (en adelante LMRJPA)- los principios de buena fe y confianza legítima (3º.1, párrafo 2º, LRJ-PAC), así como los de trasparencia y participación (3º.5) en las relaciones de la Administración con los ciudadanos. Tales principios, que derivan, todos ellos, a su vez, del de seguridad jurídica (constitucionalmente consagrado en el art. 9.3 CE), venían siendo aplicados por la jurisprudencia contencioso-administrativa, y resultaban bien conocidos en el derecho procedimental administrativo europeo.

Por otra parte, y sin duda como consecuencia de la influencia de los anteriores principios, lo que resulta patente es que la expresada obligación de resolver los procedimientos administrativos ha experimentado, en la LMRJPA, una intensificación, tanto cuantitativa como cualitativa, si se la compara con la regulación contenida en la LRJ-PAC: aumenta el número de procedimientos en los que hay que resolver expresamente, y, por otra parte, a la obligación de resolver se añade, como obligación accesoria o complementaria, pero de trascendental importancia, la obligación de notificar la resolución expresa con la que concluye el procedimiento administrativo y se impide la producción del silencio administrativo.

En este sentido, el art. 42.2 LRJ-PAC señala que "el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresada será fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento", con la limitación, salvo excepción legal o comunitaria, de seis meses. Sin embargo, en el mismo art. 42 se contemplan varias situaciones que pueden incidir sobre tal plazo máximo. De especial relevancia son los supuestos determinantes de la suspensión del plazo máximo para resolver un procedimiento y notificar la resolución y en la posibilidad de la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación. El punto 5 del art. 42 establece hasta cinco supuestos deter-

minantes de la suspensión: a) el requerimiento de subsanación de deficiencias o aportación de documentos, b) el pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de la Comunidades Europeas, c) la solicitud de informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución (suspensión por el tiempo que medie entre la petición y la recepción del informe, sin que nunca pueda exceder de tres meses), d) la realización de pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimentes propuestos por los interesados y e) el inicio de negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio. La ampliación, por su parte, tiene un carácter excepcional (42.6.2º párrafo) y sólo procederá "una vez agotados todos los medios a disposición posibles" hayan sido, o no, habilitados, debiendo ser la causa determinante, exclusivamente, el número de solicitudes formuladas o de personas afectadas.

Una vez que ha quedado establecida dentro del marco legal "la obligación de resolver", resulta necesario analizar las consecuencias jurídicas del incumplimiento de la citada obligación. En este sentido cabe hacer dos distinciones:

a) Los procedimientos iniciados a solicitud del interesado:

El actual art. 43 LRJ-PAC es dedicado por el legislador, en exclusiva, a la regulación de las consecuencias de la falta de resolución y notificación en plazo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, consecuencia que no es otra que el silencio administrativo. Con toda claridad, la actual redacción del núm. 2 del citado art. 43 señala que "los interesados podrán entender estimados por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos", aunque el mismo precepto, a continuación recoge las consiguientes excepciones a tan contundente principio o regla general. En relación con tales excepciones a la regla general expresada del silencio administrativo positivo, resulta sumamente significativo la exigencia (43.2 LRJ-PAC) de "una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo" para poder excepcionar la citada regla general del silencio positivo.

b) Los procedimientos iniciados de oficio:

El actual art. 44 de la LRJ-PAC regula la inactividad de la Administración en los procedimientos iniciados de oficio, cuestión antes contenida en el art. 43.4 de la originaria LRJ-PAC, y que era resuelta exclusivamente apelando a la técnica de la caducidad o perención de los procedimientos así iniciados, sin hacer distinción alguna entre las diversas clases de procedimientos iniciados de oficio. Tal distinción sí se produce tras la LMRJPA, siendo diferentes los efectos en función del contenido del procedimiento:

"- Si del procedimiento iniciado por la Administración pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados podrán entender desestimados sus pretensiones por silencio administrativo, obviamente de carácter negativo.

- Si el procedimiento iniciado de oficio es de aquellos en los que la Administración ejercita potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, entonces la consecuencia jurídica no es otra que la caducidad, que requerirá una resolución expresa que ordenará el archivo de actuaciones, con los efectos previstos en el art. 92. Al igual que antes, en el antiguo 43.4 LRJ-PAC, la paralización de este tipo de procedimientos por causa imputable al interesado, interrumpirá el computo del plazo para resolver y notificar la resolución".

Llegados a este punto, es importante señalar que tanto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, como en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León rige la regla general expresada del silencio administrativo positivo.

2) Prescripción, caducidad y perención administrativas

El Derecho otorga relevancia jurídica al tiempo convirtiéndole en hecho jurídico de variada trascendencia del que depende, por ejemplo, la creación, alteración o extinción de algunas situaciones jurídicas. Este último es, justamente, el supuesto propio de la prescripción y de la caducidad.

Siguiendo la elaboración doctrinal que ha realizado el profesor Marcos Gómez Fuentes, podemos comenzar diciendo que la prescripción supone la transformación de una situación de hecho en una situación de derecho por el transcurso del tiempo y con los requisitos legalmente establecidos. Esa transformación lo mismo puede consistir en la adquisición de derechos -se habla entonces de prescripción adquisitiva o usucapión- que en su pérdida o extinción -prescripción extintiva-. Se pierde el derecho a castigar una infracción (situación de derecho resultante de la prescripción extintiva) cuando trascurre el tiempo sin que se aprecie o reconozca su existencia (situación de hecho). En estos casos, pues, el transcurso del tiempo tiene relevancia jurídica, pero es un hecho meramente circunstancial que no forma parte de la situación jurídica sobre la que invade por voluntad legal.

No sucede lo mismo, en cambio, con los supuestos de caducidad. En ellos el tiempo es elemento constitutivo de la situación jurídica. La caducidad apela a la existencia de derechos temporales, sometidos a un plazo extintivo fijado por la ley o por la voluntad de los particulares. Aquí el tiempo forma parte de la propia situación jurídica que el derecho entraña: no es algo externo a él, sino una condición inherente a su existencia, contenido y ejercicio que son de este modo limitados o, mejor delimitados. La caducidad, por eso, no es más que la expresión de los confines temporales de un derecho o situación jurídica.

Así pues, prescripción y caducidad son instituciones relacionadas con el transcurso del tiempo, pero conceptualmente distintas. Los criterios para distinguir la prescripción (extintiva) de la caducidad, sin embargo, han sido largamente discutidos: ciertamente existen algunos comúnmente aceptados, pero este consenso ha sido roto frecuentemente por leyes o decisiones judiciales. Interesa, no obstante, apuntar los criterios de distinción más extendidos:

- Caducan los derechos o acciones temporales que tienen necesariamente que extinguirse en un momento dado -si no se ejercitan antes- porque están limitados en el tiempo desde su nacimiento. Prescriben, en cambio, los derechos o acciones de duración indefinida, los que no tienen un límite natural o esencial; derechos o acciones que no tienen que, pero que pueden extinguirse, dándose determinadas circunstancias, por el paso del tiempo.

- La caducidad está vinculada al paso del tiempo antes que a la falta de ejercicio del derecho o acción, mientras que la prescripción se debe sobre todo a la falta de ejercicio del derecho antes que al paso del tiempo. El tiempo de prescripción puede prolongarse indefinidamente haciendo valer el derecho o acción; el derecho o la acción sujeta a caducidad, en cambio, se extingue indefectiblemente con el tiempo, tanto da que se reconozca o no.

- La caducidad no es renunciable y la prescripción sí. Mientras que la prescripción se orienta a la protección de intereses individuales y que, por ello, sólo es eficaz cuando la invoca quien puede aprovecharse de ella, la caducidad, en cambio, obedecería a razones de interés u orden público, operaría por sí misma, debiéndose ser apreciada de oficio, indiferentemente del interés o alegación de parte.

- La caducidad no admite otra causa de suspensión o interrupción que el ejercicio mismo del derecho o de la acción, mientras que la prescripción puede interrumpirse también por el reconocimiento del obligado.

- El cómputo de la caducidad no se interrumpe, todo lo más se suspende reanudándose la cuenta por donde quedó suspendida. La cuenta del cómputo del tiempo en la prescripción, en cambio, puede ser interrumpida, reiniciándose el plazo con cada interrupción.

Ningún problema debe ofrecer, en cambio, por su radical diferencia, la distinción entre la prescripción extintiva o la caducidad de los derechos o acciones y la perención. Aunque la expresión "caducidad del expediente", utilizada habitualmente para designarla, induce a error, la perención ninguna relación conceptual guarda con la prescripción o caducidad mencionadas. A diferencia de éstas, la perención no atañe a situaciones jurídicas sustantivas sino adjetivas: afecta a los procedimientos por los que se hacen efectivas o se tutelan esas situaciones sustantivas no a los derechos o a las acciones mismas. El propio contenido semántico del concepto lo revela: según el Diccionario de la Real Academia, "perimir" significa prescribir un procedimiento por transcurrir el término fijado por la ley sin que las partes hayan hecho las gestiones necesarias. La perención es, por lo tanto, un instituto netamente procesal o procedimental que deja incólumes los derechos o acciones para hacerles efectivos o tutelarlos. Nada impide iniciar un nuevo procedimiento siempre que aquellos no se hayan extinguido por otros motivos.

Conectando lo dicho hasta ahora con la legislación urbanística, es importante resaltar que la naturaleza del plazo de la acción sancionadora por infracción urbanística siempre es de prescripción, mientras que -y ello es construcción jurisprudencial- la naturaleza del plazo de la acción del restablecimiento o restauración del orden urbanístico, por su propia configuración, es de caducidad. Hay que tener en cuenta que, como la jurisprudencia ha dejado meridianamente claro, los efectos de la acción de restablecimiento (acción de demolición) no tienen la consideración de sanción, siendo por ello que no le son de aplicación los principios informadores del derecho penal y, por ende, la prescripción. La orden de demolición nunca es, pues, una sanción. (SSTS 22 de noviembre de 1994, de 7 de diciembre de 1994 y de 14 de marzo de 1995, entre otras).

3) La perención (o caducidad) del procedimiento

Como ya hemos reflejado en el punto anterior, la perención es una forma de terminación anticipada o anormal de los procedimientos que se hallan paralizados por falta de impulso, trámite o resolución. Es un instituto que viene a poner fin a la situación de pendencia e incertidumbre jurídica que la prolongada duración de un procedimiento entraña y que contradice la naturaleza esencialmente temporal o finita del procedimiento y el principio de seguridad jurídica.

Los efectos de la perención se agotan, pues, en el procedimiento administrativo. La perención sólo pone fin al expediente inconcluso y paralizado y tiene por efecto propio y normal el archivo de las actuaciones habidas en él (STS de 16 de enero de 1996), quedando éstas desprovistas de su eficacia anterior. Así deviene ineficaz, por ejemplo, la incoación misma del expediente y debe tenerse por inexistente la interrupción del cómputo del plazo de prescripción (del derecho subyacente) que hubiera podido tener.

No está de más insistir en el carácter meramente adjetivo o procedimiental de la perención, pues con alguna frecuencia se deducen de la paralización del expediente, erradamente, efectos sobre los derechos o situaciones jurídicas objeto de él. Dicho carácter adjetivo lo impide, lo mismo que permite, cambiando de perspectiva, que puedan tener carácter retroactivo las normas relativas a la perención (STS de 26 de febrero de 1991).

La terminación de los expedientes por perención ha tenido una regulación desigual en nuestro ordenamiento.

No obstante, tras la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC), se establecen dos formas de caducidad o perención del procedimiento según sea imputable al interesado o a la Administración.

a) La perención (o caducidad) por causa imputable al interesado.

El ámbito normal de esta clase de perención, tradicionalmente conocida y regulada bajo la expresión "caducidad de la instancia", son los procedimientos favorables iniciados a instancia de parte y paralizados por causa imputable al interesado (art. 92 LRJ-PAC).

La paralización supone que la Administración, a quien compete la ordenación e impulso del procedimiento, no puede proseguir su tramitación y dictar resolución. Ahora bien, es necesario que esta imposibilidad de continuar el expediente observe los siguientes presupuestos:

- Paralización del procedimiento imputable al interesado. Es necesario que esta imposibilidad de continuar el expediente obedezca a causas imputables al interesado, porque si responde a causas sobrevenidas, ajenas a su voluntad o debidas a fuerza mayor, lo que procede es declarar la terminación del procedimiento por imposibilidad material de resolver o pérdida de su objeto (art. 87.2 LRJ-PAC). En este sentido, la jurisprudencia viene subordinando la caducidad a la existencia de una "conexión entre la inactividad culpable del interesado y la detención del curso de las actuaciones", porque "si esta es obra de otra causa, aquélla no puede producirse" (entre otras, SSTS de 2 de julio de 1987 y 21 de enero de 1991).

- La paralización debe ser real, esto es, motivada por la falta de elementos (actos, documentos, datos…) que sean esenciales para dictar resolución. (art. 92.2 LRJ-PAC).

- Requerimiento de la Administración (debidamente notificado), para que el interesado ponga fin a la causa determinante de la paralización, advirtiéndole que de persistir aquella causa se producirá, transcurrido tres meses, la caducidad del expediente (art. 92.1 LRJ-PAC).

- Declaración expresa de caducidad. Esto es, la caducidad no se produce automáticamente, sino que requiere una declaración previa (constitutiva) de la Administración.

El efecto principal de la declaración de caducidad es la terminación del procedimiento (art. 87.1 LRJ-PAC) que libera a la Administración de su obligación de dictar una resolución sobre el fondo (art. 42.1 LRJ-PAC) y le permite archivar las actuaciones (escritos, documentos aportados, informes, pruebas y demás diligencias efectuadas) sin ulterior trámite (art. 92.1 LRJ-LAC). Como consecuencia de ella, pierden también eficacia las actuaciones precedentes hasta la propia incoación. Esta pérdida de eficacia retroactiva resulta especialmente interesante en lo que respecta a la prescripción de los derechos o acciones objeto del procedimiento. En efecto, el ejercicio de acciones o derechos que la solicitud o instancia lleva implícito interrumpe el computo de su plazo de prescripción. Pero si la solicitud deviene ineficaz, por efecto de la caducidad, también desaparece el efecto interruptor que tuvo sobre el referido computo. A esto se refiere el art. 92.3 LRJ-PAC cuando advierte que "los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción", después de resaltar la diferente naturaleza de la perención y la prescripción.

b) La perención (o caducidad) por causa no imputable al interesado.

Cuando la paralización de un expediente no es imputable al interesado, la perención solo está prevista para algunos procedimientos iniciados de oficio: los de carácter desfavorable, más exactamente. Así, pues, sólo en los procedimientos iniciados de oficio "en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir actos favorables o de gravamen, se producirá la caducidad" (art. 44.2 de la LRJ-PAC tras su modificación por la Ley 4/1999).

Deteniéndonos ya en el régimen de esta modalidad, en primer lugar es necesario que haya vencido el plazo máximo para resolver sin que haya dictado y notificado la resolución. En lo que respecta al plazo, son de aplicación las reglas generales tanto en lo que se refiere a la duración del mismo (art. 42 LRJ-PAC: "Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea"), como a su cómputo (art. 48 LRJ-PAC) que se interrumpirá cuando la Administración no pueda proseguir la tramitación por causa imputable al interesado (art. 44.2 LRJ-PAC) impidiendo así que la perención se produzca.

En segundo lugar, debe tratarse de procedimientos iniciados de oficio en los que la Administración "ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir actos desfavorables o de gravamen". Por consiguiente, no importa tanto el contenido favorable o desfavorable de la resolución, por lo demás incierto, como la naturaleza o carácter de la potestad o función administrativa de que se trate.

Cumplidas estas condiciones, dice el nuevo art. 44.2 LRJ-PAC, "se producirá la caducidad". Nada impide aquí afirmar que el efecto extintivo de la perención se produce automáticamente, sin que sea necesaria su previa declaración por la Administración ni un requerimiento previo del interesado.

Los efectos de la perención en estos procedimientos son idénticos a los que entraña la caducidad de los paralizados por causa del interesado: de hecho, el art. 44.2 nos remite al art. 92 LRJ-PAC.

Para finalizar el análisis de este punto, una última reflexión de gran trascendencia para el caso que nos ocupa. Como se ha venido poniendo de manifiesto, la perención deja incólumes los derechos (y acciones) para hacerlos efectivos o tutelarlos, por lo que nada impide iniciar un nuevo procedimiento siempre que aquellos no se hayan extinguido por otros motivos. En este sentido, la ausencia de mención en la LRJ-PAC de prohibición alguna acerca de esta posibilidad, avala la tesis mayoritaria de la doctrina y de la jurisprudencia que consideran que no existe justificación alguna que impida el citado reinicio mientras subsistan los presupuestos jurídicos sustantivos en que la incoación deba sustentarse.

Sentado lo anterior, es importante recordar que la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, no establece plazo alguno respecto a la perención del procedimiento de restauración de la legalidad urbanística -sería de aplicación por lo tanto la regla general de los 6 meses- y que el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (Decreto 189/1994), a través de disposición Adicional, establece el plazo de 6 meses para resolver el procedimiento.

4) Los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico

El estudio de la primera de las cuestiones manifestadas procede iniciarse recordando que la Administración Pública con competencia urbanística no puede permanecer impasible ante el ordenamiento jurídico perturbado y debe reaccionar ante el ilícito urbanístico de dos formas (STS 24 de mayo de 1985 y STS 14 de marzo de 1990):

"- Inmediata: Tramitando el procedimiento de restauración o restablecimiento de la legalidad (acción de restablecimiento o restauración de la legalidad).

- Mediata: Sancionando al responsable/s de la infracción urbanística cometida, previa tramitación de expediente sancionador (acción sancionadora)".

En efecto, tanto el art. 225 del RD 1346/1976, de 9 de abril, Texto Refundido de la Ley Suelo (artículo a aplicar en el momento en que se produjeron los hechos objeto de denuncia tras la declaración de inconstitucionalidad del art. 261 del RDLeg 1/1992, de 26 de junio, Texto Refundido de la Ley del Suelo) como el art. 115.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, vigente en la actualidad, lo han puesto de manifiesto.

"Art. 225. La vulneración de las prescripciones contenidas en esta Ley o en Planes, Programas, Normas y Ordenanzas tendrán la consideración de infracciones urbanísticas y llevarán consigo la imposición de sanciones a los responsables, así como la obligación de resarcimiento de daños e indemnización de los perjuicios a cargo de los mismos, todo ello con independencia de las medidas previstas en los arts. 184 a 187 de la presente Ley y de las responsabilidades de orden penal en que hayan podido incurrir los infractores.

"Art. 115.2. Toda infracción urbanística conllevará la imposición de sanciones a sus responsables, y asimismo la obligación para éstos de adoptar las medidas necesarias para restaurar la legalidad urbanística, así como resarcir los daños e indemnizar los perjuicios que la infracción cause".

Nos encontramos, pues, que la legislación urbanística impone de manera forzosa a la Administración la adopción de una serie medidas para hacer frente al doble reto de la protección de la legalidad urbanística y de la represión de las conductas que infrinjan esa legalidad y alteren, en consecuencia, el orden urbanístico. La actividad administrativa de intervención -también llamada de policía- se concibe, así, como el conjunto de medidas que la Administración utiliza al objeto de que los actos tanto de los particulares como de las personas jurídicas se efectúen dentro del marco del interés general.

El primer grupo de estas medidas es el dirigido a la restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada por la actuación ilegal; es la denominada "acción de restauración de la legalidad urbanística". El segundo grupo es el dirigido a la determinación de las responsabilidades en que hayan podido incurrir los autores de las actuaciones ilegales y a la sanción de las mismas; es la conocida como "acción sancionadora".

Se trata, por lo tanto, de dos procedimientos íntimamente ligados, aunque con efectos distintos y vida jurídica propia e independiente. No es posible, desde el punto de vista jurídico, iniciar un procedimiento de restauración de la legalidad sin que se inicie el correspondiente procedimiento sancionador. Así lo ha establecido claramente la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, cuando en su art. 113.1 establece:

"1. Cuando se esté ejecutando algún acto que requiera licencia urbanística, sin que haya sido otorgada dicha licencia o en su caso una orden de ejecución, o bien sin respetar las condiciones de la licencia u orden, el Ayuntamiento dispondrá:

a) La paralización de los actos en ejecución, con carácter inmediatamente ejecutivo.

b) La incoación de procedimiento sancionador de la infracción urbanística y de restauración de la legalidad".

En el mismo sentido el art. 114 de la citada Ley respecto a los actos ya ejecutados.

5) El control de las actividades clasificadas

Las intervenciones que los órganos municipales pueden tener en materia de medio ambiente son concretadas en el ordenamiento jurídico regulador de las actividades que pueden afectar a éste en tres tipos: 1) informes preceptivos en el trámite de concesión de autorizaciones de instalación, ampliación o traslado de dichas actividades que corresponden otorgar a otras Administraciones, en una parte importante de los casos, con carácter previo al otorgamiento de la licencia municipal correspondiente,

2) la potestad reconocida a los Ayuntamientos para regular mediante ordenanza: la concesión de la licencia para su ejercicio, la vigilancia y el régimen sancionatorio aplicable en caso de incumplimiento, y 3) la facultad del Alcalde para autorizar, mediante el otorgamiento de la correspondiente licencia municipal, la instalación, apertura y funcionamiento de esas actividades.

Nos encontramos, pues, con una materia donde las competencias concurrentes de las diversas Administraciones conducen frecuentemente a la necesidad de que el promotor de una actividad que pueda afectar al medio ambiente deba obtener, antes de poderla ejercer, una serie de autorizaciones previas que deben emitir las distintas administraciones con competencias en la materia.

Partiendo de esta característica de "concurrencia", la Junta de Castilla y León, en el ámbito de sus competencias, dictó la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas (en adelante LAC), modificada por la Ley 2/1996, de 18 de junio, de Equipamientos Comerciales y la Ley 8/1994, de 24 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales, modificada por la Ley 6/1996, de 23 de octubre y Ley 5/1998, de 9 de julio, lo que provocó la promulgación del DL 1/2000, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, con la intención de dar cumplida satisfacción del art. 45 de la CE, que consagra el derecho de todos a disfrutar un medio ambiente adecuado, con un desarrollo sostenible y equilibrado, compatible con la conservación de nuestro medio natural.

El ámbito de aplicación de una u otra depende directamente de la identidad de la actividad u obra a ejecutar, siendo más restrictiva la legislación sobre Evaluación de Impacto.

Respecto a la LAC, conviene resaltar los siguientes aspectos:

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

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

c) La prioridad de la licencia de actividad sobre la de obras (art. 19.1).

d) El Alcalde podrá clausurar una actividad clasificada que funcione sin licencia de actividad, aunque esté en fase de regularización, si el interés público así lo aconsejara. (art. 26).

e) Se considerará infracción muy grave el ejercicio de una actividad clasificada en funcionamiento sin licencia de actividad o apertura. (art. 28).

f) La sanción de las infracciones muy graves corresponde en todo caso a la Junta de Castilla y León".

Del Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental cabe destacar:

a) Deberán someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental los proyectos, públicos o privados consistentes en la realización de obras, instalaciones o de cualquier otra actividad o la ampliación o modificación de actividades o instalaciones existentes que se encuentren previstos en la legislación básica del Estado, en los anexos I y II de la Ley, en la legislación sectorial tanto del Estado como de la Comunidad Autónoma o en cualquier otra normativa aplicable (el Anexo II, en su apartado 3.5.e), incluye la instalación de camping de más de 250 plazas).

b) La Consejería de Medio Ambiente suspenderá la ejecución de los proyectos sometidos obligatoriamente al procedimiento de evaluación de impacto ambiental si no se hubiera cumplido este requisito(art. 31.1).

c) Se considerará infracción leve la iniciación de actividades sometidas a trámite de evaluación simplificada de impacto ambiental sin la pertinente declaración (art. 27.3.a).

6) Concurrencia de sanciones.

El principio de la potestad denominado *non bis in idem,,* y recogido en el art. 133 de la LRJ-PAC, tuvo su carta de naturaleza en la sentencia del Tribunal Constitucional nº 2/1981, de 30 de enero, al señalar de él lo siguiente:

"4. El principio general del Derecho conocido por *non bis in idem* supone, en una de sus más conocidas manifestaciones, que no recaiga duplicidad de sanciones -administrativa y penal- en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración -relación de funcionario, servicio público, concesionario, etc.- que justifique el ejercicio del *ius puniendi* por los tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la Administración.

No obstante, podemos señalar que, si bien no se encuentra recogido expresamente en los arts. 14 a 30 de la Constitución, que reconoce en los derechos y libertades susceptibles de amparo (art. 53.2 de la Constitución y art. 41 de la LOTC), no por ello cabe silenciar que, como entendieron los parlamentarios en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso al prescindir de él en la redacción del art. 9 del Anteproyecto de Constitución, va íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidas principalmente en el art. 25 de la Constitución. Por otro lado es de señalar que la tendencia de la legisla-

ción española reciente, en contra de la legislación anterior, es la de recoger expresamente el principio de referencia".

Nos encontramos, pues, que el art. 133 LRJ-PAC consagra la imposibilidad de que la potestad sancionadora de la Administración pueda desplegarse sobre aquellos ilícitos que con anterioridad hubieran sido objeto de una pena criminal impuesta por los órganos del orden jurisdiccional penal o de una sanción irrogada por los órganos administrativos.

Con mayor detalle recoge la prohibición el art. 5.1 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora - en adelante RPS- (hay que tener en cuenta que la Disposición Adicional del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador por la Administración de la Comunidad de Castilla y León establece la aplicación supletoria del RPS en lo que no se oponga o contradiga el presente Decreto).

Ahora bien, aunque con carácter general puede decirse que el principio *non bis in idem* resulta violentado cuando, como consecuencia de la comisión de un único hecho ilícito, se imponen a la persona responsable distintas sanciones, en realidad, esto solo ocurrirá cuando la señalada pluralidad sancionadora opere sobre la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento.

En este sentido, la STC 234/91, de 10 de diciembre, resume la exigencia de estos requisitos en los siguientes términos:

"Para que la dualidad de sanciones sea constitucionalmente admisible es necesario, además, que la normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido que no es el mismo que aquel que la primera sanción intenta salvaguardar o, si se quiere, desde la perspectiva de una relación jurídica diferente entre sancionador y sancionado…".

En el mismo sentido se ha manifestado, en reiteradas ocasiones, el Tribunal Supremo:

"No existe infracción del principio de *non bis in idem*, pues aun habiendo identidad de los hechos y en la persona a quien se imputan, es diferente el fundamento del tipo infractor aplicado en los respectivos órdenes sancionadores, en correlación con la singularidad de los bienes jurídicos protegidos". (STS de 16 de diciembre de 1994).

"La existencia de una dualidad de procedimientos en sendas administraciones diferentes no representa violación alguna de tal principio si, tratándose de los mismos hechos, tales procedimientos son consecuencia de la aplicación de normativas diferentes, de inexcusable acatamiento para cada órgano…" (STS de 9 de marzo de 1987)".

A la vista de lo expuesto, la conclusión parece clara y de especial relevancia para el caso que nos ocupa: no presenta violación al principio *non bis in idem* la dualidad de procedimientos sancionadores cuando, aún tratándose de los mismos hechos, tales procedimientos son consecuencia de la aplicación de normativas diferentes. Por lo tanto, nada impide, por los mismos hechos, tramitar a la vez un procedimiento sancionador en base la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, y otro procedimiento sancionador en base a la Ley 5/1993, de Actividades Clasificadas o al Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental.

Conectando el régimen jurídico descrito en los seis puntos analizados con la problemática sustancial que ahora nos ocupa, hay que poner de manifiesto que del informe remitido por el Ayuntamiento se desprende la existencia de una serie de irregularidades en la actuación llevada por la Entidad Local de Cubillas de Santa Marta en relación con las obras que se han ejecutado en el denominado "Camping XXX".

A pesar de lo enmarañado que pudiera parecer el expediente tramitado a tenor de lo reflejado en el informe remitido, del estudio detenido del mismo resulta que el hecho causante de la actuación municipal no es otro que la comisión de una serie de ilícitos urbanísticos -ejecución de obras no amparadas en licencia- por parte de los titulares del denominado "Camping XXX", por lo que el análisis de la actuación municipal deberá partir obligatoriamente de esta premisa. Esta conclusión, que pudiera parecer obvia, va a resultar de gran trascendencia para el caso que nos ocupa, ya que la actuación municipal deberá ser analizada desde la óptica de los procedimientos que permiten ejercitar las competencias de protección de la legalidad urbanística; el hecho de que uno de los procedimientos que forman parte del proceso de restauración de la legalidad urbanística permita la legalización de las obras ejecutadas sin licencia, y que esta legalización lleve aparejada la tramitación, a su vez, de otros procedimientos como pueda ser el de "autorización de usos en suelo rústico", el de "la autorización de vertido" o la concesión de licencia de actividad o la evaluación simplificada de impacto ambiental -dependiendo de la capacidad del camping- en la que intervienen otras administraciones distintas, no puede provocar una confusión tal que queden desnaturalizadas las competencias que sobre este tema ostenta la administración municipal.

En este sentido conviene traer a colación lo que ya se expuso en la primera parte del estudio ya que su conexión con el tema que nos ocupa permitirá un mejor entendimiento del contenido de la parte dispositiva de esta resolución.

Del informe remitido por el Ayuntamiento se desprende lo siguiente:

"- Está en tramitación un procedimiento de restaura - ción de la legalidad urbanística en relación con las obras ejecutadas sin licencia consistentes en la construc -

ción de una fosa séptica y la ampliación del "Camping XXX". No consta fecha de iniciación del expediente pero de lo informado se desprende que data de marzo de 1999. Tampoco consta que se haya presentado proyecto de legalización respecto a estas obras ejecutadas sin licencia pese al tiempo trascurrido, ni que se haya tramitado el correspondiente procedimiento sancionador.

- Está en tramitación un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística, iniciado a instancias de la Comisión Provincial de Urbanismo -hoy Comisión Territorial de Urbanismo- (escrito con fecha de Registro de Salida 19/07/99), en relación con distintas obras sin determinar (solo se cita la cafetería) ejecutadas sin licencia en el "Camping XXX". No consta fecha de iniciación del expediente ni la fecha de la comisión de los ilícitos urbanísticos. Tampoco consta que se haya tramitado el correspondiente expediente sancionador.

- Está en tramitación un procedimiento iniciado a solicitud del interesado -el escrito de solicitud tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento en el mes de abril del 2000-, de autorización de uso en suelo rústico de Campamento de Turismo y Bar-Restaurante en Cubillas de Santa Marta.

- No existe constancia de que se haya tramitado expediente alguno relacionado con la Ley de Actividades Clasificadas o bien con la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental. (La tramitación de uno o de otro dependerá del número de plazas del camping).

- No existe constancia de que se haya tramitado procedimiento sancionador alguno relacionado con la Ley de Actividades Clasificadas o con la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental".

Sentado lo anterior, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1.- Existen, en principio, dos procedimientos de restauración de la legalidad urbanística que han caducado (perención del procedimiento) ya que han trascurrido más de seis meses desde su inicio sin que se haya notificado a los afectados resolución alguna.

2.- Existe un procedimiento iniciado a solicitud del interesado que no ha sido resuelto y notificado en plazo. La Ley 5/1999, de 9 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en su art. 25, establece el procedimiento para la autorización de los usos excepcionales en suelo rústico. Este art. señala que el citado procedimiento se integrará en el regulado en el art. 99, por lo que le es de plena aplicación la regla general del silencio positivo.

3.- A pesar de la constatación de la existencia de una serie de ilícitos urbanísticos no se ha iniciado procedimiento sancionador alguno.

4.- No consta que se esté tramitando ningún procedimiento relacionado con la Ley 5/1993, de Actividades Clasificadas, o con el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, tanto para la obtención de la preceptiva licencia de actividad/apertura o el sometimiento a evaluación simplificada de impacto ambiental, como para sancionar las infracciones cometidas, a pesar de ser una actividad sometida al ámbito de una de las dos leyes (dependerá de la capacidad del camping).

Por todo ello, y al amparo de las facultades conferidas por el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se formuló la siguiente Resolución:

"Primero. Que se proceda a la declaración de la perención (caducidad del procedimiento) de los dos procedimientos de la restauración de la legalidad urbanística, con base en lo dispuesto en el art. 44.2 de la LRJ-PAC.

Segundo. Que se proceda a utilizar la regla general del silencio administrativo positivo en la solicitud de Autorización de Uso para Campamento Turístico y Bar-Restaurante en Cubillas de Santa Marta, con base en lo dispuesto en el art. 99 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León.

Tercero. Que se inicie un nuevo procedimiento de restauración de la legalidad urbanística para aquellos ilícitos urbanísticos sobre los que no se haya producido la caducidad de la acción, con base en lo dispuesto en el art. 118 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León. Dicho procedimiento deberá estar resuelto y notificado en el plazo de seis meses.

Cuarto. Que se proceda a la incoación de los correspondientes procedimientos sancionadores respecto a los ilícitos urbanísticos sobre los que no se haya producido la prescripción de la infracción, con base en lo dispuesto en el art. 115 y siguientes de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León.

Quinto. Que se remita todo el expediente a la Junta de Castilla y León para que proceda a la incoación de los correspondientes procedimientos sancionadores respecto a los ilícitos sobre los que no se haya producido la prescripción de la infracción, con base en lo dispuesto bien en el art. 27 y siguientes de la Ley 5/1993, de Actividades Clasificadas, bien en el art. 26 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, dependiendo de la capacidad del camping.

Sexta. Que si la capacidad del "Camping XXX" no supera las 250 plazas, se valore por esa Alcaldía la posibilidad de proceder a la clausura de las citadas instalaciones hasta que la actividad se autorice, con base en lo dispuesto en el art. 26 de la Ley 5/1993, de Actividades Clasificadas. En el caso de que la capacidad del "Camping XXX" sea superior a las 250 plazas se remita el expediente a la Consejería de Medio Ambiente para que proceda a la suspensión de la actividad, con base en lo dispuesto en el art. 31 del Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental".

La citada resolución no fue aceptada por la Administración afectada al considerar que, existiendo un proceso de legalización, no era necesario iniciar ningún tipo de procedimiento sancionador o de restauración de la legalidad urbanística.

1.2.2. Obras sin ajustarse a la licencia concedida

Todas las resoluciones que recayeron sobre las quejas incluidas en este epígrafe tomaron como base argumental alguna de las partes desarrolladas en la queja que sirvió de referencia en el apartado anterior. Buena muestra de ello es la queja con número de referencia **Q/2117/00.**

El motivo de la misma versaba sobre la falta de actuaciones con vista a la restauración de la legalidad urbanística por parte del Ayuntamiento de Burgos ante la ejecución de unas obras no ajustadas a la normativa urbanística.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento un informe en el cual se hacía constar que se había comunicado a la constructora que ajustase las obras a la licencia concedida. Se adjuntaba fotocopias diligenciadas de los informes técnicos y del oficio remitido tanto a la promotora como a la comunidad de propietarios.

A la vista de lo informado por el Ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, se procedió a determinar la potencial concurrencia de irregularidades de la actuación desarrollada por el Ayuntamiento Burgos abordando para ello, por un lado, los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico y, por otro, la prescripción, caducidad y perención administrativa, para, con posterioridad, conectarlo con el caso concreto que nos ocupaba.

El análisis de la primera de las cuestiones objeto de estudio se centró en poner de manifiesto lo siguiente:

- La obligación que tiene la Administración Pública con competencia urbanística de reaccionar ante el ilícito urbanístico de dos formas: inmediata (acción de restablecimiento o restauración de la legalidad) y mediata (acción sancionadora).

- La naturaleza ligada de ambos procedimientos, aunque tengan efectos distintos y vida jurídica propia e independiente. No es posible, desde el punto de vista jurídico, iniciar un procedimiento de restauración de la legalidad sin que se inicie el correspondiente procedimiento sancionador.

Por su parte, el análisis de la segunda de las cuestiones planteadas puso de manifiesto:

- El Derecho otorga relevancia jurídica al tiempo convirtiéndole en hecho jurídico de variada trascendencia del que depende, por ejemplo, la creación, alteración o extinción de algunas situaciones jurídicas.

- Las diferencias entre la prescripción extintiva, la caducidad de la acción y la perención (o caducidad del procedimiento).

- La naturaleza del plazo de la acción sancionadora por infracción urbanística siempre es de prescripción, mientras que -y ello es construcción jurisprudencial- la naturaleza del plazo de la acción del restablecimiento o restauración del orden urbanístico, por su propia configuración, es de caducidad.

Conectando el régimen jurídico descrito en los dos puntos analizados con la problemática sustancial que nos ocupaba, se puso de manifiesto la existencia de una serie de irregularidades en la actuación llevada por el Ayuntamiento de Burgos en relación con las obras que se habían ejecutado, ya que, de la documentación obrante en esta Institución, se desprendía por un lado, que no se había tramitado procedimiento sancionador alguno relacionado con esta cuestión y, por otro, no se había concluido el procedimiento de restauración de la legalidad urbanística iniciado.

Por todo ello, la Resolución de esta Procuraduría incidió en la obligación que tenía el Ayuntamiento de Burgos de, por un lado, iniciar un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística para aquellos ilícitos urbanísticos sobre los que no se hubiera producido la caducidad de la acción, con base en lo dispuesto en el art. 118 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, con la indicación de que dicho procedimiento debería estar resuelto y notificado en el plazo de seis meses y, por otro, que se procediera a la incoación de los correspondientes procedimientos sancionadores respecto a los ilícitos urbanísticos sobre los que no se hubiera producido la prescripción de la infracción, con base en lo dispuesto en el art. 115 y siguientes de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León.

1.2.3. Obras al amparo de licencias ilegales

En el presente apartado, se ha considerado pertinente dar cuenta de la Resolución tipo que ha recaído en las quejas relacionadas con el establecimiento de bases de redes de telefonía móvil. Como se recordará, porque así se exponía en el Informe del ejercicio pasado, el volumen de expedientes relacionados con este tema motivó el desarrollo de una actuación de oficio que, partiendo de un estudio sistemático de las competencias que sobre esta materia ostenta cada una de las Administraciones implicadas -Local, Autonómica y Central-, intentó poner de manifiesto los distintos instrumentos de intervención con los que cuenta cada una de las citadas Administraciones para, garantizando los derechos de las operadoras de este servicio, evitar el establecimiento incontrolado de este tipo de instalaciones.

A la vista de la Resolución recaída en dicha actuación de oficio, la Dirección General de Calidad Ambiental me comunicaba el 19 de marzo de 2001 que la Ponencia Técnica constituida para estudiar la citada Resolución

había acordado, en el ejercicio de las competencias atribuidas por el art. 2.2 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, "dictar un Decreto que regule las estaciones de base de antenas de futuro de telefonía móvil" desde el punto de vista de la citada Ley. Este hecho motivó la suspensión de la tramitación de las quejas relacionadas con este tema, al considerar que lo regulado en el citado Decreto podía ser de especial interés para resolver sobre los hechos denunciados en las mismas.

Pues bien, el pasado 30 de noviembre de 2001 se publicó en el *BOCYL* el Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, relativo a la instalación de Infraestructuras de Radiocomunicación.

En lo que ahora nos interesa, el artículo sexto del citado Decreto establece su carácter retroactivo tal y como solicitaba esta Procuraduría, de tal manera que las operadoras de telefonía móvil están obligadas, de oficio, a regularizar sus instalaciones en el plazo de cuatro meses contados a partir de la fecha de la entrada en vigor del mencionado Decreto. Dicha regularización deberán realizarla incluso en el caso de que cuenten con licencia urbanística bien por acto expreso, bien por silencio positivo, estableciéndose a continuación que cuando no realicen esta regularización o no sea posible desde el punto de vista de la legalidad vigente, el Alcalde, a tenor a tenor de lo dispuesto en los Capítulos V y VI de la Ley 5/1993, de 21, de octubre, de Actividades Clasificadas, deberá ordenar el cese de la actividad y el desmantelamiento de las instalaciones, actuando subsidiariamente la Junta de Castilla y León en el caso de pasividad por parte de la Corporación municipal.

Por todo ello, dado que se ha establecido un procedimiento administrativo tutelado por la Junta de Castilla y León orientado a dar cumplida satisfacción a las demandas formuladas por los presentadores de las quejas, se acordó el archivo de todos los expedientes relacionados con este tema.

1.2.4. Órdenes de ejecución

El expediente que se considera más representativo de los tramitados durante el año 2001 en relación con las órdenes de ejecución es el **Q/548/01** ya que en la Resolución recaída se establece una correspondencia entre las citadas órdenes y la figura de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

El motivo de la queja versaba sobre a la pasividad municipal a la hora de ejecutar subsidiariamente las obras de conservación instadas por el Ayuntamiento a los propietarios de un inmueble, pasividad que pudiera ser utilizada por la propiedad para instar un expediente de ruina.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de León un informe en el cual se hacía constar textualmente:

"1º.- El XXX, se dicta un Decreto de la Alcaldía en virtud del que se requiere a (...), a fin de que en el plazo de 20 días procedan a iniciar las obras de reparación, consistentes en efectuar el cerramiento de ladrillo que se había desprendido del edificio nº X, con apercibimiento de que en caso de incumplimiento se procederá a la ejecución subsidiaria según presupuesto formulado por el Sr. Arquitecto Municipal, cuya cuantía asciende a (...).

2º.- Que el XXX, por Providencia de la Alcaldía se accede a la prórroga solicitada por la propiedad otorgándola un plazo de 2 meses para la iniciación de las obras ordenadas.

3º.- El XXX la Alcaldía requiere nuevamente a la propiedad para que realice las obras ordenadas en el plazo de un mes y se le impone la 1ª multa coercitiva por importe de (...).

4º.- El XXX la alcaldía dicta nuevo Decreto, reiterando la ejecución de las obras ordenadas e imponiendo una 2ª multa coercitiva por importe de 15.000 ptas.

5º.- El XXX D. XXX presenta un escrito manifestando que está pendiente de finalizar escritura de venta con una empresa constructora con el fin de proceder al derribo del edificio y nueva construcción, solicitando una prórroga por otros dos meses.

6º.- El XXX se requiere a la propiedad del inmueble a fin de que en el plazo de 10 días acredite documentalmente la rescisión de los contratos de arrendamiento existentes en el inmueble.

7º.- El XXX, D. XXX presenta nuevo escrito en contestación al anterior requerimiento, manifestando que la empresa constructora que está intentando comprar dicho edificio es la que una vez efectuada la venta se encargará de llegar a un acuerdo con dichos inquilinos y de preceder al derribo del edificio, solicita que hasta que no se llegue a ese momento no se dé traslado a los inquilinos.

8º.- El XXX, D. XXX, solicita la iniciación del expediente contradictorio de ruina, adjuntando al mismo dictamen del Arquitecto D.XXX, fundamentado en que el coste de las obras necesarias es superior al 50% del valor actual, además de no reunir condiciones de habitabilidad, por falta de instalaciones higiénicas, existencia de humedades, etc.

9º.- El XXX el Arquitecto Municipal informa:

Realizada visita de inspección, se informa lo siguiente:

- El edificio tiene un total de tres plantas sobre la rasante, con una zona posterior de una sola planta.

- Existen en el mismo locales comerciales en planta baja, a la fachada, y viviendas tanto en el edificio posterior como en las diferentes plantas, algunas de la cuales se encuentran habitadas.

- El estado del edificio, con muros de carga de tapial y adobe, forjados de madera y cubierta también de madera, es de una mala conservación general, con el muro norte en muy mal estado y apuntalado, humedades, sobre todo en planta baja, y daños en tabiquería y cubierta, además de un lamentable estado de la escalera de acceso a las viviendas.

- Por todo ello, estos Servicios Técnicos consideran que procede la iniciación del expediente contradictorio de ruina.

- En cuanto a las medidas de seguridad, se deberá seguir manteniendo apuntalado el muro norte".

10º.- Por último la Comisión Municipal de Gobierno en sesión celebrada el XXX acuerda:

1º.- Iniciar expediente contradictorio para la posible declaración en estado de ruina del inmueble sito en la calle XXX, nº X, propiedad de XXX, que será tramitado de conformidad con lo dispuesto en los arts. 107.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, 20 y siguientes del Reglamento de Disciplina Urbanística, a cuyo fin se pondrá de manifiesto a los propietarios, inquilinos, moradores y titulares de dere - chos reales sobre el inmueble, si los hubiese, dándoles traslado literal de los informes técnicos, para que en un plazo no inferior a diez días, ni superior a quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al recibo de la correspondiente notificación, prorrogable por la mitad del concedido, aleguen y presenten por escrito los documentos y justificaciones que estimen pertinentes en defensa de sus respectivos derechos.

2º.- Ordenar a la propiedad del inmueble, en tanto se tramite el expediente contradictorio de ruina iniciado, la adopción de las medidas de seguridad consistentes en: el mantenimiento del apuntalamiento del muro norte".

A la vista de lo informado por esa Alcaldía así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, procedía determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de León abordando para ello el estudio, por un lado, de las denominadas "órdenes de ejecución de obras" y, por otro, de la responsabilidad patrimonial de la Administración por su funcionamiento, para, con posterioridad, conectarlo todo ello con el caso concreto que nos ocupa.

Primero.- Las ordenes de ejecución de obras.

En el ámbito urbanístico, la Administración local está habilitada para intervenir en la actividad de los administrados, no sólo en la fase de construcción de los edificios, sino también a lo largo de toda la vida de éstos con la finalidad de garantizar su permanencia en buenas condiciones.

En efecto, tal y como ha puesto de manifiesto reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS 10.06.91, 17.06.91 y 12.09.97 entre otras), nuestro ordenamiento - arts. 8 y 106 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León- da lugar, en lo que ahora importa, a una definición del contenido normal del derecho de propiedad, del que forman parte auténticos deberes, como son los de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público y ello con la finalidad de evitar riesgos a personas y cosas y peligros para la higiene y también para el sostenimiento de lo que se ha llamado la "imagen urbana".

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

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

Segundo.- La responsabilidad patrimonial de la Administración por su funcionamiento.

La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tras su modificación por la Ley 4/1999, contiene en el último de sus capítulos una extensa regulación del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, de conformidad con los arts. 106 y 149.1.18 de la Constitución que configuran el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración. De esta manera, el instituto de la responsabilidad alcanza por vía de la citada Ley la categoría de derecho de los ciudadanos, como expresamente se reconoce en el art. 35 j).

Dicha responsabilidad se configura a lo largo del citado capítulo como una responsabilidad general, directa y objetiva:

a) Es una responsabilidad de carácter general, pues se acogen a ella todo tipo de actuaciones efectuadas por las Administraciones Públicas, tanto si revisten carácter jurídico como si presentan carácter material o de hecho y, en este último caso, tanto si se trata de una conducta activa u omisiva. La expresión "servicio público" se emplea en el sentido más amplio de actuación o actividad administrativa, de modo que engloba tanto la actividad prestacional de la Administración (o de servicio público en sentido estricto), como cualquier otra manifestación pública de actividad susceptible de provocar un daño o lesión. A este respecto, la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1989 es sumamente clarificadora:

"Se sigue de ello que el problema que en esta ocasión se suscita radica en concretar lo que, a tales efectos, sepa entender por servicio publico y por su funcionamiento, y, en trance tal, ante cualquier supuesto dudoso o tan excepcional como el que es objeto del proceso, dado ese

designio de las normas, hay que decidir atribuyendo a expresados conceptos el sentido más amplio que su abstracta acepción merece, a fin de que el acto u omisión, determinante del perjuicio que dimane de un Órgano de la Administración pueda incardinarse en el primero de dichos conceptos, con tal de que sea inherente al natural quehacer de aquél y tenga un destinatario plural o individualizado llamado a servirse de él, lo que supone identificar al servicio público con toda actuación, gestión, actividad o tarea propia de la función administrativa que se ejerce, incluso con la omisión o pasividad, con resultado lesivo, cuando la Administración tiene el concreto deber de obrar o comportarse de determinado modo." (idem SSTS 17.11.1990 y 22.11.1991, entre otras).

b) Es una responsabilidad directa, pues se genera como consecuencia de la producción de lesiones (daño antijurídico que el perjudicado no tiene el deber de soportar y ello tanto si es posible imputar los daños y perjuicios a un sujeto determinado -funcionario o autoridad- como si la producción del daño ha sido impersonal o anónima). En efecto, la ilicitud de la actividad administrativa determinante de la obligación de indemnizar se traduce, de hecho, no en una infracción de las normas o preceptos establecidos, sino en la causación al particular de un daño o lesión que éste no tiene el deber jurídico de soportar.

c) Es una responsabilidad objetiva pues la idea de responsabilidad es ajena a los conceptos de culpa o negligencia. Se genera por los perjuicios causados a particular como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que tenga relevancia alguna la concurrencia de culpa o negligencia a efectos de generar en el particular el derecho a ser indemnizado. En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 06.10.1998 aclara:

"Aun cuando la jurisprudencia ha venido refiriéndose con carácter general a un carácter directo, inmediato y exclusivo para particularizar el nexo causal entre la actividad administrativa y el daño o lesión que debe concurrir para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, no queda excluido que la expresada relación causal -especialmente en los supuestos de responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos- pueda aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, circunstancia que puede dar lugar o no a una moderación de la responsabilidad (Sentencias de 8 enero 1967, 27 mayo 1984, 11 abril 1986, 22 julio 1988, 25 enero 1997 y 26 abril 1997, entre otras). Entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen, en matera de responsabilidad patrimonial de la Administración, aquellas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya existencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél (Sentencia de 25 enero 1997), por lo que no son admisibles, en consecuencia, concepciones restrictivas que irían en éste en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas (Sentencia de 5 junio 1997), pues el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, y se reduce a fijar qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final como presupuesto o *conditio sine qua non*, esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero, aunque es necesario, además, que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado teniendo consideración todas las circunstancias del caso (Sentencia de 5 diciembre 1995)".

Sentado lo anterior, conviene completar este análisis con el estudio de una cuestión de especial trascendencia para el caso que nos ocupa: la concurrencia de culpas.

Aunque en un principio la jurisprudencia había mantenido que la interferencia de la conducta de un tercero excluía la responsabilidad administrativa (STS 10.03.1969), a partir de la sentencia de 16 de noviembre de 1974 se va a iniciar una nueva tendencia, manteniendo la responsabilidad de la Administración. Esta nueva tendencia, claramente consolidada en la actualidad, llega a admitir la posibilidad de que, pese a la culpa del que sufrió la lesión, subsista la relación de causalidad y, por tanto, la responsabilidad de la Administración. Lo único que hará esta concurrencia de culpa es moderar equitativamente la cuantía de la reparación o indemnización. Dos Sentencias del Tribunal Supremo a modo de ejemplo:

- Sentencia de 4 de mayo de 1995:

"No es ineludible el requisito de exclusividad en el nexo causal, pues, como hemos declarado reiteradamente, por todas nuestras Sentencias de 17 de noviembre de 1993, 19 de noviembre de 1994 y 25 de febrero de 1995, la concurrencia de causas diferentes en la producción de un resultado dañoso no exonera la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino que ha de valorarse para moderar equitativamente la cuantía de la reparación o indemnización".

- Sentencia de 6 de febrero de 2001:

"Por lo demás, frente a la relevancia causal absolutamente prioritaria de la omisión por el Ayuntamiento de medidas encaminadas a comprobar la adopción de las medidas ordenadas y la evolución del inmueble que se encontraba en una situación de abandono e insalubridad, se presentan como ausente de relevancia suficiente para determinar la ruptura del nexo de causalidad la falta de vigilancia de los menores y la conducta de los propietarios del inmueble, sin perjuicio de que la sentencia haya tenido en cuenta el grado de responsabilidad del Ayuntamiento en relación con todas las circunstancias concurrentes y, en consecuencia, la posible intervención de terceros, para fijar la cuantía de la indemnización, como afirma expresamente la sentencia".

Por último, en el propio ámbito procesal se admite la concurrencia de culpas de la Administración con un particular. La jurisdicción está atribuida a los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo, aun cuando en la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados. El art. 9.4. de la Ley Orgánica del Poder Judicial, tras su reforma por la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, establece:

"Conocerán, asimismo, de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación que se derive. Si a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, el demandante deducirá también frente a ellos su pretensión ante ese orden jurisdiccional".

En este sentido, en el procedimiento administrativo para determinar la responsabilidad patrimonial habrá comparecido el tercero cuya conducta hubiere podido incidir en la relación de causalidad y defenderse frente a una improcedente imputación, estando legitimado ulteriormente en el proceso contencioso-administrativo, activa o pasivamente, según el sentido de la resolución administrativa.

Así las cosas, y a modo de síntesis, los presupuestos que dan lugar a la responsabilidad de la Administración son:

- Que se haya causado un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

- Que dichos daños o lesión patrimonial sean consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, pudiendo aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes.

- Que los mencionados daños tengan un carácter antijurídico, es decir, que los perjudicados no tienen el deber jurídico de soportar.

- Que no se haya producido fuerza mayor, única hipótesis excepcionante de la responsabilidad de la Administración, caracterizada, según Sentencia del Tribunal Supremo de 15.03.1999, por su irresistibilidad.

Conectando el régimen jurídico descrito en los dos puntos analizados con la problemática sustancial que ahora nos ocupa, hay que poner de manifiesto que del informe remitido por el Ayuntamiento se desprende la existencia de una serie de irregularidades en la actuación del mismo en relación con su pasividad a la hora de ejecutar subsidiariamente las obras de conservación instadas por el mismo a los propietarios del inmueble.

En este sentido convine traer a colación lo que ya se expuso en la primera y en la segunda parte del estudio ya que su conexión con el tema que nos ocupa permitirá un mejor entendimiento del contenido de la parte dispositiva de esta resolución. Del informe remitido por el Ayuntamiento se desprende lo siguiente:

- En tres ocasiones, se han dictado Decretos ordenando a los propietarios del inmueble la ejecución de una serie de obras tendentes a la conservación del citado edificio.

- En ninguna de las tres ocasiones, pese al incumplimiento por parte de los propietarios de las mencionadas órdenes de ejecución, el Ayuntamiento actuó subsidiariamente.

- Contra ninguno de tres Decretos se presentó, por parte de la propiedad, recurso alguno donde se pusiera de manifiesto el estado ruinoso del edificio.

- El Ayuntamiento, a través de los escritos presentados por la propiedad tuvo conocimiento fehaciente de que la misma no tiene ninguna intención de ejecutar las obras ordenadas. Más bien, todo lo contrario; pretendía derribar el edificio y construir uno nuevo.

- Un año y dos meses después de ser dictado el primero de los Decretos citados, la propiedad solicita la iniciación de un expediente contradictorio de ruina.

- Tras la tramitación del correspondiente expediente contradictorio, por acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de León, se declaró que el inmueble se encontraba en estado de ruina.

Pues bien, lo que se pone de relieve es una actuación municipal negligente que se patentiza en el siguiente hecho: aunque el Ayuntamiento requirió en tres ocasiones a los propietarios para que ejecutaran obras de conservación que evitara que el inmueble en cuestión entrara en ruina, ante el incumplimiento de las mismas, no actuó subsidiariamente a pesar de que en los tres casos se anunció ese medio de ejecución forzosa.

Así las cosas, a juicio de esta Procuraduría, en la actuación municipal descrita se dan todos los elementos para que los arrendatarios del edificio en cuestión tengan derecho a ser indemnizados:

1.- Con la actuación de la Administración municipal se ha causado un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con los arrendatarios del edificio.

2.- La aplicación de la doctrina expuesta en el apartado c) del punto segundo de este escrito, conduce a determinar que la omisión de los servicios municipales al no ejecutar subsidiariamente las obras ordenadas, aparece como acontecimiento causal sin el cual el edificio en cuestión no hubiera entrado en ruina y, por lo tanto, esta omisión debe ser considerada como hecho idóneo para producir este resultado. Conviene recordar en este punto:

2.1. Que precisamente el deber de conservación tiene su límite o momento de cesación en la situación de ruina, pues cuando resulta procedente la demolición del edificio se extingue, por incompatibilidad, el deber de conservación (STS 17.06.1991).

2.2. Que el Ayuntamiento no inició de oficio expediente de declaración de ruina del edificio ni calificó las obras ordenadas como de seguridad mientras instaba a la propiedad para que tramitara el correspondiente expediente de declaración de ruina.

2.3. Que en ninguna de las tres ocasiones en las que la propiedad fue requerida para ejecutar obras de conservación puso de manifiesto que el consabido edificio pudiera estar en ruina.

Es fácil concluir, así, que en la fecha en la que se dictó el primer Decreto, a través del cual se ordenaba la ejecución de una serie de obras de conservación, el inmueble en cuestión no estaba en ruina. Es importante destacar aquí que, tal y como he puesto de manifiesto anteriormente, frente a la relevancia causal de la omisión por parte del Ayuntamiento de medidas encaminadas a ejecutar subsidiariamente las obras ordenadas, se presenta como ausente de relevancia suficiente para determinar la ruptura del nexo de causalidad la conducta de los propietarios del inmueble.

3.- El daño causado o la lesión patrimonial sufrida por los arrendatarios tiene un carácter antijurídico ya que, como consecuencia de la declaración de ruina acordada, se ha procedido por parte de la propiedad a rescindir los contratos de arrendamiento a los inquilinos del consabido inmueble (art. 28.b) de la Ley de Arrendamientos Urbanos), lo cual constituye un perjuicio que no hubieran tenido que soportar en el caso de que la Administración municipal no hubiera actuado negligentemente.

4.- La entrada del mencionado edificio en ruina no se ha producido por un acontecimiento externo que pueda ser considerado como de fuerza mayor.

Por todo ello, y al amparo de las facultades conferidas por el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se formuló la siguiente Resolución:

"Que en cumplimiento de lo dispuesto en el art.139 y siguientes de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Adminis - trativo Común, tras su modificación por la Ley 4/1999, se proceda al inicio de oficio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial a favor de los arrendatarios del inmueble".

1.2.5 El problema del chabolismo y las medidas de disciplina urbanística

Se ha considerado conveniente incluir en el presente informe la Comunicación presentada por esta Procuraduría en las XVI Jornadas de coordinación de Defensores del Pueblo, celebradas en Madrid los días 12 y 13 de noviembre de 2001.

EL PROBLEMA DEL CHABOLISMO Y LAS MEDIDAS DE DISCIPLINA URBANISTICA

«En materia de disciplina urbanística, y así ha sido puesto de manifiesto en los Informes anuales de esta Institución, ha podido constatarse la pasividad de la Administración Local ante los supuestos de obras sin licencia - o excediéndose de las condiciones de la misma- ya que en un elevado número de supuestos por la referida Administración no se procede a incoar los correspondientes expedientes de protección de la legalidad urbanística y sancionadores.

En todos estos casos esta Institución, como no podía ser de otra manera, ha formulado a las corporaciones afectadas las correspondientes resoluciones en las que se ponía de manifiesto la necesidad de dar cumplimiento a los preceptos de la legislación urbanística y, en consecuencia, la de tramitar los correspondientes expedientes.

Todo ello en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 242.1 LS 92 de conformidad con el cual todo acto de edificación requerirá la preceptiva licencia municipal y 97.1 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León (Ley 5/1999, de 8 de abril) el cual establece expresamente que requieren la obtención de licencia urbanística los actos de uso del suelo que excedan de la normal utilización de los recursos naturales y, al menos, los que se citan en el mismo.

Esta última Ley establece en sus arts. 113 y 114 la necesidad de que por parte del Ayuntamiento se disponga la incoación de procedimiento sancionador de infracción urbanística y de restauración de la legalidad cuando se haya concluido la ejecución de algún acto que requiera licencia sin que haya sido otorgada la misma y, además, la paralización de los trabajos si se trata de obras en curso de ejecución.

Por su parte, el art. 118 distingue entre actos incompatibles con el planeamiento urbanístico y actos compatibles con el mismo. En el primer caso, el Ayuntamiento deberá resolver sobre la demolición de las instalaciones que se hayan ejecutado a costa de los responsables y, en el segundo, también, si transcurrido el plazo de 3 meses no se solicita la licencia, previo requerimiento del Ayuntamiento a los responsables en este sentido.

El problema se plantea cuando los actos de uso del suelo necesitados de la obtención de licencia urbanística responden al concepto de infravivienda (chabolas, caravanas, etc.) dada la repercusión que los acuerdos de las Corporaciones Locales en materia de disciplina urbanística tendrían sobre los supuestos infractores.

Respecto a esta cuestión merece destacarse la reciente Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 18 de enero de 2001 la cual tiene su origen en una demanda presentada contra el Reino Unido por dos ciudadanos de dicho Estado.

Los demandantes llevaron una vida itinerante durante muchos años como consecuencia de las medidas de expulsión decretadas por las autoridades locales ante la falta creciente de lugares de etapa.

Preocupados por la educación de sus hijos y, dada la ausencia de emplazamientos autorizados, los demandantes se instalaron en 1988 contra su voluntad en un piso proporcionado por esas mismas autoridades.

Este mismo año, constatada la imposibilidad de adaptarse a la nueva forma de vida, compraron un terreno en el condado de Kent e instalaron en él una caravana.

El 11 de julio de 1988 los demandantes solicitaron licencia con efecto retroactivo para instalar una caravana en dicho terreno la cual fue denegada por el municipio previa comprobación de que la referida instalación constituía una intrusión real en el paisaje rural que rodeaba a la misma y resultaba contraria a los objetivos de las políticas regionales y locales en materia de ordenación del territorio.

El 23 de septiembre de 1988 se requirió a los demandantes para que cesaran en la utilización no autorizada del terreno y, en julio de 1989, los demandantes fueron sancionados por incumplimiento del requerimiento.

Los demandantes previa solicitud de nueva licencia y, una vez denegada la misma el 11 de diciembre de 1989, se vieron obligados a abandonar el lugar.

Las medidas de ordenación del territorio adoptadas se basaron en la Ley de 1990 sobre ordenación urbana y rural cuyo art. 57 disponía la necesidad de obtener un permiso de ordenación rural, concepto éste de ordenación rural que incluía cualquier modificación de la utilización del terreno para instalar en él caravanas.

Según el art. 172.1 de la misma Ley de 1990, cuando se ha realizado una ordenación sin el permiso requerido las autoridades locales pueden dirigir al infractor un requerimiento y, de conformidad con el art. 178, cuando las medidas requeridas no se toman en el plazo determinado las autoridades locales pueden entrar en el terreno y ejecutar las medidas en cuestión, así como recaudar de la persona propietaria del terreno las sumas que hayan sido razonablemente impuestas.

Alegaban los demandantes que las medidas adoptadas contra ellos por el hecho de ocupar su terreno con la caravana suponían la violación de su derecho al respeto de su domicilio y de su vida privada y familiar. Dichas medidas constituían, también, a su juicio, una injerencia en su derecho al respeto de sus bienes, además de que privaron a sus hijos del derecho a la educación. Alegaban, finalmente, haber sido objeto de discriminación basada en su condición racial.

Los demandantes consideran que la denegación de las licencias solicitadas para estacionar una caravana en un terreno de su propiedad y las medidas de ejecución tomadas contra ellos constituyen una violación del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

En concreto:

1.- Una violación del art. 8 del Convenio.

“1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.

2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás”.

2.- Una violación del art. 1 del Protocolo número 1 del Convenio.

“Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la Ley y los Principios Generales del Derecho Internacional”.

3.- Una violación del art. 2 del Protocolo número 1 del Convenio.

“A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción”.

4.- Una violación del art. 14 del Convenio.

“El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación”.

Sin embargo, el Tribunal considera que no hubo violación del art. 8 del Convenio ni de los arts. 1 y 2 del Protocolo número 1, ni del art. 14 del Convenio.

El Tribunal constata que las medidas adoptadas constituyen una injerencia en el derecho de los demandantes al respeto de su vida privada y familiar y de su domicilio en el sentido del art. 8.1 del Convenio.

Sin embargo, considera que dicha injerencia está prevista por la Ley y constituye una medida que, en una sociedad democrática, es necesaria para la protección de los derechos y las libertades de los demás (defensa del medio ambiente).

Concluye el Tribunal indicando que el Convenio no llega a permitir que las preferencias individuales en materia de residencia predominen sobre el interés general y que la injerencia en los derechos de los demandantes es proporcionada al fin legítimo que constituye la protección del medio ambiente.

En España, se ha pronunciado recientemente sobre la cuestión relativa a la relación entre las medidas de protección de la legalidad urbanística y el chabolismo la Sentencia de 5 de diciembre de 2000 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (anterior, no obstante, a la STEDH).

Dicha sentencia confirma en apelación la dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 12 de los de Madrid que anula por desviación de poder el Decreto de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid de 28-5-1999 que dispuso el desalojo y demolición de una vivienda-chabola sita en el asentamiento de "Poblado Cañada Real".

La actuación administrativa referida se fundamentó en la Ley 4/1984, de 10 de febrero, de Medidas de Disciplina Urbanística de la Comunidad de Madrid, por considerarse dicha chabola "una construcción ejecutada sin licencia urbanística y disconforme de forma grave y manifiesta con la ordenación urbanística vigente".

Según el Tribunal la instalación de una chabola no es un acto de uso del suelo y, por lo tanto, no puede considerarse sujeta a licencia de obras. Continúa el Tribunal indicando que dicha instalación es un acto legal, no ilegal, en tanto en cuanto no aparece prohibida por las normas urbanísticas pero tampoco se contempla en ellas como permitida.

La Sala considera que debe de aplicarse el art. 17 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de conformidad con el cual en suelo comprendido en ámbitos ya delimitados, en tanto no se haya aprobado el correspondiente planeamiento de desarrollo, podrán autorizarse excepcionalmente usos y obras de carácter provisional que no estén expresamente prohibidos por la legislación urbanística o sectorial ni por el planeamiento general y que habrán de cesar sin indemnización alguna cuando lo acuerde la Administración urbanística.

A la vista de lo anterior, la Sentencia considera tolerable, en principio, el expresado uso del suelo siempre que concurran las siguientes condiciones.

Primero: que la vivienda-chabola no dificulte la ejecución del planeamiento o de la edificación.

Segundo: que no suponga o implique un uso expresamente prohibido por las leyes o el planeamiento.

Tercero: que cuando proceda su demolición (por los motivos urbanísticos anteriores o cuando lo justifiquen otros de seguridad o salubridad o cuando los terrenos sean dominio público) no se abone indemnización alguna.

Concluye el Tribunal indicando que el tratamiento jurídico del hecho del chabolismo (por nadie deseado, pero que no puede ser desconocido) puede reconducirse a lo que resulta de la simple naturaleza de las cosas: mientras exista, debe tolerarse allí donde menos estorbe o perjudique los intereses públicos.

Hace poco más de un mes, la STS de 19 de septiembre de 2001confirma en casación la dictada por el TSJ de Madrid de 12 de noviembre de 1994.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el Decreto de la Concejala Presidenta de la Junta Municipal de Distrito de Puente de Vallecas que acordó el desalojo y derribo de chabola (en el núcleo de la Celsa) como consecuencia de las deficientes condiciones higiénico sanitarias de la misma y de la vulneración que supone su construcción en terrenos calificados como suelo urbanizable no programado.

En el caso de Castilla y León, el art. 97.1 de la Ley de Urbanismo (Ley 5/1999, de 8 de abril) establece expresamente que requieren la obtención de licencia urbanística los actos de uso del suelo que excedan de la normal utilización de los recursos naturales y al menos los que cita en el mismo.

En concreto, se refiere el apartado n) a las construcciones e instalaciones móviles o provisionales salvo en ámbitos autorizados.

El art. 99.2 de esta misma Ley dice que las solicitudes de licencia citadas en el apartado n) se resolverán en el plazo de un mes y el art. 99.3 que, transcurrido dicho plazo sin que se haya resuelto la solicitud, podrá entenderse otorgada la licencia excepto cuando el acto solicitado afecte a elementos catalogados o protegidos o al dominio público. Concluye indicando este apartado que, en ningún caso, podrán entenderse otorgadas por silencio licencias contrarias o disconformes con la legislación o con el planeamiento urbanístico.

Por otro lado, el art. 19.3 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León dice que "en suelo urbanizable delimitado sin ordenación detallada establecida directamente por el planeamiento general, y en tanto no se apruebe el plan parcial que la establezca, podrán autorizarse excepcionalmente usos provisionales que no estén prohibidos en el planeamiento urbanístico y sectorial y que habrán de cesar, sin indemnización alguna, cuando lo acuerde el Ayuntamiento".

Según el art. 25 (al que remite el art. 19.3) corresponde otorgar dicha autorización al Ayuntamiento (en los municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana) o a la Comisión Territorial de Urbanismo (en los demás municipios).

La autorización de estos usos no es discrecional. En este sentido se ha pronunciado ya la Jurisprudencia (STS de 16.10.89, 29.3.94, 21.7.91 y 7.2.95) la cual considera que dicha autorización tiene carácter reglado; es decir, la Administración debe resolver otorgando la autorización si se demuestra la justificación de lo solicitado y debe denegarla en caso contrario.

Además, y según esa misma jurisprudencia (STS de 29.3.94), el principio de proporcionalidad debe aplicase con especial intensidad en la tramitación y resolución de los expedientes de usos y obras provisionales.

A la vista de lo expuesto, y por lo que respecta a la Comunidad de Castilla y León, podría concluirse en los siguientes términos:

1.- La construcción de chabolas así como la instalación de caravanas requiere la obtención de licencia urbanística, salvo en ámbitos autorizados.

2.- Las Corporaciones Locales tienen la obligación de incoar los correspondientes expedientes de protección de la legalidad urbanística y sancionadores en los casos en que dichas instalaciones o construcciones se lleven a cabo sin licencia urbanística en los supuestos en que la misma resulte necesaria.

3.- Cabe autorizar excepcionalmente las referidas construcciones e instalaciones como usos provisionales siempre y cuando dichos usos no estén prohibidos en el planeamiento urbanístico y sectorial (en suelo urbanizable delimitado con anterioridad a la aprobación del plan parcial).

Para concluir, sólo resta subrayar que es la existencia del hecho mismo del chabolismo (por nadie deseado, pero que no puede ser desconocido, tal y como manifestaba el TSJ de Madrid en la Sentencia a que nos hemos referido anteriormente) la que justifica este breve estudio sobre su tratamiento jurídico desde el punto de vista del derecho urbanístico.

A nadie se le escapa, sin embargo, la necesidad de que por parte de los poderes públicos se arbitren los mecanismos que tiendan a su erradicación en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 47 de la Constitución y 4 de la Ley 5/99 de conformidad con el cual "la actividad urbanística pública debe orientarse a establecer una ordenación para los municipios de Castilla y León que favorezca, especialmente, la consecución del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna».

1.3. Gestión urbanística

Como ya se indicaba en la Introducción de esta subárea de Urbanismo, se ha producido un incremento respecto las quejas que deben encuadrarse en este epígrafe.

A este respecto es importante señalar que, junto a las ya tradicionales quejas a través de las cuales se denuncian hechos relacionados con la falta de ejecución de infraestructuras que figuran en los distintos instrumentos de gestión, se han empezado a recibir en esta Institución denuncias donde se pone de manifiesto los problemas que plantea la concepción de la propiedad privada propia de esta Comunidad Autónoma respecto a los sistemas de gestión establecidos en la legislación urbanística.

En este sentido, empiezan a ser frecuentes las quejas donde se pone en cuestión el sistema de actuación elegido por el correspondiente instrumento de planeamiento de desarrollo ya que, en no pocos casos, la atomización de la propiedad que existe en muchos municipios de Castilla y León impide el acuerdo necesario entre la mayoría de los propietarios incluidos en el ámbito del correspondiente instrumento de gestión urbanística.

1.3.1. Sistema de actuación

La queja que se ha seleccionado en este apartado tiene que ver con la inadecuación del sistema de actuación elegido, aunque en la queja en cuestión también se planteaba la disconformidad con la categoría de suelo urbano en la que habían sido incluidos los terrenos en cuestión por instrumento de planeamiento general.

El motivo de la queja **Q/1273/00** versaba sobre las continuas denuncias que en los últimos años vienen formulando por escrito ante el Ayuntamiento de Zaratán los titulares de establecimientos industriales y comerciales asentados en ambos márgenes de la carretera de León-Zaratán-Valladolid referidas a las graves deficiencias que sufren en el servicio de abastecimiento y evacuación de aguas, sin que hasta el día de la fecha se haya planteado solución alguna por ese Consistorio.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Zaratán un informe en el cual se hacía constar textualmente:

"*Según se contemplaba en las anteriores Normas Subsidiarias y se hace en las actuales, aprobadas el pasado año, los dueños de esas edificaciones de carácter industrial son conscientes de que su asentamiento, en origen, fue completamente ilegal. Progresivamente se han ido añadiendo más industrias en las mismas condiciones y tanto el anterior equipo de gobierno municipal (a través de las NN.SS del año 93), como el presente equipo (a través de las vigentes Normas Subsidiarias), hemos tratado de legalizar su situación, incluyendo la mayor parte de este suelo como urbano al presentar una estructura definida y consolidada, contando, además, con los servicios e infraestructuras para considerarlo como tal.*

Otra cuestión bien distinta es, la lentitud y la falta de entendimiento que preside el desarrollo de la mayor parte de esta Unidades de Actuación de uso industrial, debido fundamentalmente, a la múltiple propiedad de estos terrenos que implica a muchos propietarios con intereses divergentes entre sí. Esto desemboca en que desde este Ayuntamiento (en aplicación de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León) no se conceden a título particular licencias para mejorar los servicios, en tanto no presenten los oportunos Proyectos de Urbanización y Ejecución que desarrollen conveniente mente y en su totalidad, las infraestructuras de dichas Unidades de Actuación. Existe, además, un estudio encargado a Consulting de Ingeniería Civil S.L, sobre las necesidades que se prevén en materia de saneamien -

to y abastecimiento de agua potable en el término del municipio, que puede ser consultado por todas aquellas personas que lo crean oportuno y para que sirva de orientación en el desarrollo de estas áreas industriales".

A la vista del contenido de la información proporcionada a esta Procuraduría, así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, se procedió determinar la potencial concurrencia de irregularidades de la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Zaratán, abordando para ello, en primer lugar, el estudio del derecho al acceso a los servicios públicos recogidos en el art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local por parte de los ciudadanos de un municipio; en segundo lugar, el examen de la potestad de la Administración en la delimitación de unidades de actuación urbanísticas a efectos de ejecutar los planes para, con posterioridad, pasar a conectar lo expuesto con el supuesto objeto de la queja.

El derecho al acceso a los servicios públicos recogidos en el art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local por parte de los ciudadanos de un municipio.

El reconocimiento del derecho al acceso a los servicios públicos como un derecho subjetivo es hoy en día la posición dominante entre nuestra doctrina administrativa. El hecho de que el acceso a alguno de los servicios públicos declarados como mínimos -suministro de agua potable y saneamiento- se instrumente a través de un contrato de adhesión no elimina la conclusión anterior, puesto que derivado de la consideración de la necesidad de la actividad prestacional que constituye el servicio público, la regulación del mismo impone a quien lo presta la obligación de prestarlo a todo aquel que lo solicita. Es decir, la instrumentación contractual del acceso al servicio no convierte a éste en terreno donde rige el principio de autonomía de la voluntad de las partes, más allá del acto volitivo de utilizar o no el servicio prestado y de los concretos ámbitos de libre decisión entre las partes que predetermina la regulación del mismo. El servicio público que analizamos no sólo está considerado como necesario para la vida colectiva, sino que además su creación y puesta en funcionamiento es el contenido jurídico de la situación de obligación que han asumido los Poderes Públicos frente a los titulares de ese derecho subjetivo. Baste recordar el art. 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

El Tribunal Supremo ha sido contundente a este respecto. A modo de ejemplo, en su sentencia 25.04.1989 establece:

"La Ley básica estatal de Régimen Local de 2 de abril, norma de inmediata y directa aplicación -no es una Ley de bases, pese a su denominación y a prever la redacción de un texto refundido que fue luego efectivamente dictado-, establece como competencias obligatorias de los Municipios, entre otras, las de protección del medio ambiente y la de protección de la salubridad pública, así como la de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales (art. 26). Y reconoce, además, el derecho de los vecinos a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio (art. 18). Es claro, por tanto, que el Municipio de Puigpunyet tiene la obligación -correlativa al derecho del recurrente- de adoptar las medidas adecuadas para poner fin a la situación que ha dado origen al pleito. Esa obligación y este derecho suponen que el Ayuntamiento tiene que cumplir lo que se le ha solicitado, lo que implica, además, la obligación de incluir en sus presupuestos, si fuese necesario, las partidas para realizar las obras que son más adecuadas para poner fin a la situación actual de atentado al derecho del recurrente a un medio ambiente adecuado".

La conclusión parece clara; la configuración del acceso al servicio público como un derecho subjetivo implica la atribución a los ciudadanos de facultades en orden a exigir la prestación del mismo. De esta forma, el cumplimiento de la obligación que incumbe a las administraciones prestadoras de los servicios públicos mínimos de realizar un desarrollo de los mismos acompasando al desarrollo de los núcleos urbanos, se convierte en una característica esencial del mismo.

2) La potestad de la Administración en la delimitación de unidades de actuación urbanísticas a efectos de ejecutar los planes.

Conviene comenzar recordando que el principio del sometimiento a la ley de todos los poderes públicos y, por ello, de la propia Administración Pública (art. 103.1 de la Constitución) es connatural al Estado de Derecho, siendo su complemento necesario la garantía jurisdiccional de las disposiciones y resoluciones administrativas, al menos en sus elementos reglados.

No es, desde luego, excepción a esta posibilidad de control, la potestad "discrecional" de delimitación de unidades de actuación en suelo urbano. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 30.10.1999 señala:

"No es, desde luego, excepción a esta posibilidad de control jurisdiccional la potestad discrecional de delimitación de polígonos, sujetos a los requisitos del art. 117.2 del TRLS de 1976, ni tampoco la delimitación de unidades de actuación en suelo urbano que aquí se discute, ya que las mismas son pertinentes donde no procedan las actuaciones aisladas y deben permitir, al menos, la distribución justa entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, como expresamente recuerda el art. 117.3 del mismo Texto Refundido".

Partiendo de estas premisas, y centrando nuestro estudio en la cuestión planteada en el escrito de denuncia, debemos comenzar señalando que las unidades de actuación son instrumentos de gestión urbanística que tienen como finalidad llevar a cabo la ejecución del planeamiento, transformando la realidad física para ade-

cuarla a las exigencias del orden urbanístico programado. Su delimitación debe realizarse de forma que permita la equitativa distribución de beneficios y cargas que del Plan se derivan y con entidad suficiente para hacer viable técnica y jurídicamente el planeamiento que se trata de ejecutar. La delimitación de unidades de actuación constituye, pues, un presupuesto de la ejecución del planeamiento, de tal modo que no puede procederse a éste sin que previamente se haya procedido a aquella.

Ahora bien, de este principio general se exceptúa la ejecución directa de los sistemas generales o de algunos de sus elementos y la realización de actuaciones aisladas en suelo urbano. Así, el art. 117 del TRLS de 1976 (norma vigente en el momento de redacción y aprobación de las Normas Subsidiarias de Zaratán) establecía que la delimitación de unidades de actuación en suelo urbano solo era pertinente donde no procedían las actuaciones aisladas. En este sentido, no se puede olvidar que la distinción entre las unidades de actuación y las actuaciones aisladas radica en que aquéllas contemplan un proceso de ejecución integral encaminado a dotar a un espacio de la pertinente infraestructura urbanística -ordenación urbanística de un sector urbano-, mientras que la actuación aislada pretende tan sólo la ejecución de una operación puntual en suelo urbano, dotando a un espacio en concreto de un elemento infraestructural. Reflejo de lo dicho hasta ahora es la sentencia del Tribunal Supremo de 16.12.1993:

"... no se puede olvidar que la distinción entre los polígonos o unidades de actuación y las actuaciones aisladas radica precisamente en que aquellos contemplan un espacio al que debe dotarse de la pertinente infraestructura urbanística, mientras que la actuación aislada pretende tan sólo la ejecución de algún elemento singular".

La "infraestructura urbanística" mencionada en la citada sentencia no es otra cosa que las dotaciones locales que están destinadas a atender las necesidades y exigencias de un solo sector o unidad de actuación, dotaciones públicas que comprenden tanto las infraestructuras como los equipamientos al servicio de áreas inferiores establecidos por el planeamiento, así como la conexión con los correspondientes sistemas generales, tanto internos como externos, y las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas, siempre que se requieran como consecuencia de la puesta en servicio de la nueva urbanización.

El esquema expuesto respecto al TRLS de 1976 sirvió de base tanto a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, como a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. Centrándonos en la Ley 5/1999 -en adelante LUCYL-, establece dos categorías de suelo urbano en su art. 12, dependiendo de su grado de consolidación:

"En suelo urbano, el planeamiento general podrá distinguir las siguientes categorías:

a) Suelo urbano consolidado, constituido 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.

b) Suelo urbano no consolidado, constituido por los demás terrenos que se puedan clasificar como suelo urbano, y que a efectos de su consolidación se agruparán en ámbitos denominados sectores. En particular, se incluirán en esta categoría los terrenos urbanos en los que sean precisas actuaciones de urbanización, reforma interior u obtención de dotaciones urbanísticas, que deban ser objeto de equidistribución entre los afectados, así como aquellos sobre los que el planeamiento urbanístico prevea una ordenación sustancialmente diferente de la existente".

De la lectura del citado artículo se desprende que solo se podrá incluir un suelo urbano en la categoría de no consolidado y, por tanto, delimitar en su ámbito unidades de actuación, cuando sobre el mismo se contemple, en el planeamiento, un proceso de ejecución integral encaminado a dotar a un espacio de la pertinente dotación urbanística para dar servicio a la nueva ordenación urbanística.

Siendo coherente con este planteamiento, la LUCYL perfecciona el esquema planteado por el TRLS del 1976. Así, en su art. 69.2 crea la figura de "actuaciones aisladas mediante contribuciones especiales". Si tenemos en cuenta que la actuación aislada pública mediante contribuciones especiales no parece tener aplicación en el supuesto de actuaciones urbanizadoras sobre parcelas aisladas de suelo urbano consolidado, pues, según se desprende de los arts. 21, 41, 70 y 109 de la citada Ley, sólo cabe la actuación urbanizadora pública de expropiación si se hubiera producido el incumplimiento declarado de los plazos, debemos llegar a la conclusión de que la actuación aislada mediante contribuciones especiales está diseñada como instrumento para la ejecución de operaciones puntuales en suelo urbano, dotando a un espacio, sobre el que no se contempla en el planeamiento una nueva ordenación urbanística que obligue a desarrollar un proceso de ejecución integral encaminado a dotar a este espacio de la pertinente dotación urbanística, de un puntual elemento infraestructural que se considere deficitario.

De todo lo dicho hasta ahora podemos concluir:

- Solo se podrá incluir un suelo urbano en la categoría de no consolidado y, por tanto, delimitar en su ámbito unidades de actuación, cuando sobre el mismo se contemple en el planeamiento una nueva ordenación urbanística que obligue a desarrollar un proceso de ejecución integral encaminado a dotar a este espacio de la pertinente dotación urbanística local.

- Las unidades de actuación no podrán comprender elementos de infraestructura que afecten a un ámbito superior al de la propia unidad de actuación.

- La actuación aislada es el instrumento que la normativa urbanística ha diseñado para resolver los déficit puntuales de infraestructuras que existan en suelo urbano.

A lo dicho hasta ahora, habría que añadir una reflexión complementaria sobre la elección del sistema de actuación de las unidades de actuación. Aunque el TRLS del 76 (la LUCYL no establece ningún tipo de preferencia trasladando su elección a los particulares en el momento de presentar el Proyecto de Actuación: art. 74.3) no establecía una preferencia entre los sistemas de compensación y cooperación (art. 119.2), de donde parece desprenderse una total libertad de la Administración para la realización de tal elección, tal afirmación necesita ser matizada. En efecto, existen unos límites a tal libertad, al margen de los genéricos impuestos a la discrecionalidad administrativa. El protagonismo deberá ser público o privado, en cada caso, en función de lo que se pueda considerar más conveniente para satisfacer el interés general. Dicho en otras palabras, la actividad urbanística debe realizarse por el agente -público o privado- que garantice la mayor eficacia -entendida como el mejor logro de los objetivos propuestos, de manera que será más eficaz el sistema que lo logre con mayor seguridad- y eficiencia -entendida como el logro de dichos objetivos teniendo en cuenta el coste de su consecución, de manera que será más eficiente el sistema que los logre a menor coste-.

Como se puede observar, la elección debe venir determinada por el interés público prevalente a satisfacer, determinante y justificador -siempre- de la actividad administrativa; el sistema de actuación que se elija debe ser aquél que presuntamente consiga el mejor cumplimiento de los fines y objetivos del planeamiento urbanístico.

Llegados a este punto se debe señalar que el estudio de la potestad de la administración a la hora de delimitar unidades de actuación obligaría a analizar el límite que supone, respecto a la citada potestad, la justa distribución de beneficos y cargas. No obstante, la aplicación práctica de este estudio al supuesto que motivó la queja supondría la necesidad de plantear una prueba pericial, actividad probatoria que le resulta vedada a esta Institución por su propia naturaleza.

Conectando el régimen jurídico descrito en los dos puntos analizados con la problemática sustancial que ahora nos ocupa, hay que poner de manifiesto que del informe remitido por el Ayuntamiento y de la documentación obrante en esta Institución se desprende la existencia de una actuación irregular llevada a cabo por la Entidad Local de Zaratán.

En este sentido conviene traer a colación lo que ya se expuso en la primera y en la segunda parte del estudio ya que su conexión con el tema que nos ocupa permitirá un mejor entendimiento del contenido de la parte dispositiva de esta resolución. De la documentación obrante en esta Procuraduría se desprende lo siguiente:

- La Memoria Vinculante de la Revisión de las Normas Subsidiarias del Municipio de Zaratán publicadas en el BOP el 27.08.1999 establece:

"IV.1.2. Edificaciones industriales:

La presencia de la N-601 que une Valladolid con el aeropuerto de Villanubla ha supuesto la aparición en sus márgenes de diversos asentamientos industriales, de carácter ilegal en un primer momento. Este suelo se ha ido desarrollando a ambos márgenes de la carretera de tal modo que la redacción de las NNSS en el año 93 ya incluye una parte de este suelo como urbano por presentar una estructura definida y consolidada, contando, además, con los servicios e infraestructuras necesarias para considerarlo como tal.

Estas edificaciones son naves industriales, comercios de gran superficie, etc. con frentes de fachada hacia la carretera Nacional, disponiéndose, por tanto, en parcelaciones adosadas perpendiculares a la misma. Se concentran en el cruce entre la N-601 y la Autovía de Castilla y en el cruce con la carretera de Wamba.

V.1. Suelo Urbano:

(...) Las UA 1, 2 y 3, de uso industrial no han sido desarrolladas, por diversos motivos. La presencia de edificaciones industriales en uso, previas a la redacción del planeamiento, dotadas de todas las infraestructuras necesarias para su funcionamiento hace que los propietarios de las mismas eviten el desarrollo de los PERI que las obligarían a inversiones en urbanización, cesiones, etc. que consideran innecesarios para su funcionamiento.

(...) La Unidad de Actuación número 8, no ha sido desarrollada por la falta de acuerdo de los propietarios que presentan intereses divergentes. Situación similar a la existente en el resto de la UA., es decir, por desacuerdos entre los diversos propietarios, inversiones excesivas para el escaso interés de los habitantes del pueblo, etc., ha provocado la situación de estancamiento del planeamiento, a pesar de las previsiones de éste no está agotado.

VII. Criterios y objetivos de la ordenación propuesta:

(...) a) Consolidación de los usos industriales en torno a la carretera Valladolid-León N-601, favoreciendo el crecimiento controlado y ordenado de la actividad industrial.

d) Establecimiento de determinaciones que favorezcan la incorporación a la legalidad urbanística de los asentamientos ilegales existentes en el municipio, con

especial énfasis en que dichas actuaciones asuman las obligaciones de cesión establecidas en la legislación urbanística vigente.

e) Partiendo de la realidad existente, crear unas normas que no provoquen un rechazo o incumplimiento por ser inviable en su aplicación.

(...) b) Huir en lo posible, de actuaciones que impliquen la aplicación de mecanismos de gestión complejos buscando agilizar y facilitar el desarrollo de las determinaciones del planeamiento.

c) Asumir aquellas situaciones con derechos consolidados derivados del desarrollo de los planeamientos precedentes, salvo en aquellos casos que su mantenimiento perturbe gravemente la ordenación que se propone.

d) Asumir aquellas situaciones que no debiéndose a planeamientos precedentes, sino a actuaciones al margen de la ilegalidad no se interponga o perturben la nueva ordenación, sin renunciar a las compensaciones y derechos que, por Ley, corresponden a la Administración Municipal".

- Las Unidades de Actuación 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7, se delimitan sobre un suelo urbano totalmente consolidado, planteándose las mismas, únicamente, para resolver el déficit de infraestructura viaria existente en la mismas (parece desprenderse que aprovechando esta actuación se pretende subsanar también el déficit de infraestructuras de abastecimiento y saneamiento). En ninguna de ellas se plantea la ejecución de otro tipo de dotaciones locales.

- Los elementos de infraestructura viaria citados afectan a un ámbito superior al de cada una de las unidades de actuación consideradas aisladamente (a modo de ejemplo, el carril de servicio previsto por el anterior MOPT).

- Solo una de las unidades de actuación citadas, pese al tiempo transcurrido, ha iniciado su desarrollo.

De lo expuesto, con las reservas que deben tenerse por la imposibilidad de practicar una prueba pericial, se desprende que, ni en la delimitación de las Unidades de Actuación 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 (solo se afirma de estas por ser las objeto de queja) ni en el sistema de actuación elegido para el desarrollo de las mismas se tuvieron en cuenta las prescripciones contenidas en los arts. 117 del TRLS del 76 y 36 del Reglamento de Gestión Urbanística (norma vigente en el momento de aprobarse la Revisión de las Normas Subsidiarias) y en la Memoria vinculante de la Revisión:

1.- Las unidades de actuación se delimitaron con la única finalidad de dotar a un espacio en concreto de un elemento infraestructural que se consideraba deficitario; en ninguna de ellas se han planteado un proceso de ejecución integral encaminado a dotar al citado espacio de la pertinente dotación urbanística local.

2.- Los elementos de infraestructura citados afectan a un ámbito superior al de cada una de las unidades de actuación consideradas aisladamente.

3.- Aun aceptando la posibilidad de delimitar las citadas unidades de actuación, el sistema de actuación elegido, a tenor de lo dispuesto en la Memoria Vinculante de la Revisión, no es el que mejor consigue el cumplimiento de los fines y objetivos del planeamiento urbanístico. En este sentido es importante destacar lo siguiente:

a) Tal y como se exponía en la parte primera de la presente Resolución, los municipios tienen la obligación de prestar una serie de servicios (art. 26.1 de la Ley de Bases de Régimen Local) sin posibilidad de excusa alguna.

b) La propia Memoria de la Revisión reconoce la existencia de un déficit importante respecto de alguno de estos servicios en relación con las industrias que se ubican en torno a la carretera Valladolid-León N-601, déficit que ya fue puesto de manifiesto en las Normas Subsidiarias del año 1993.

c) La propia Memoria de la Revisión reconoce que la delimitación de las unidades de actuación citadas se realiza a los solos efectos de resolver este déficit de servicios.

d) La propia Memoria de la Revisión reconoce que los diferentes grados de consolidación de los terrenos y los diferentes intereses de los propietarios, impidieron desarrollar las previsiones del planeamiento recogidas en las Normas Subsidiarias del año 1993. Esta situación, con el transcurso de los años, se ha agravado.

e) El sistema de cooperación, además de garantizar el cumplimiento de las cesiones establecidas en la legislación urbanística vigente -en igual medida que el sistema de compensación-, permite repercutir la totalidad de los gastos -incluidos los derivados de la contratación de personal para gestionar la unidad de actuación- entre todos los propietarios incluidos en el ámbito de la unidad de actuación.

Por todo ello, se formuló la siguiente Resolución:

"Primero. Que se proceda a la supresión de las Unidades de Actuación 1, 2, 3, 4, 5, 6, y 7, sustituyendo el citado instrumento de gestión por Actuaciones Aisladas mediante contribuciones especiales.

Segundo. Que en el supuesto que no se acepte la supresión de las citadas Unidades de Actuación se cambie el sistema de compensación por el de cooperación".

Esta Resolución no fue aceptada por el Ayuntamiento de Zaratán.

1.3.2. Inejecución del planeamiento

La Resolución que recayó sobre la queja que se trae a colación en el presente epígrafe tiene la singularidad de relacionar tres cuestiones:

- Quién es el sujeto que debe sufragar el coste de la implantación de los servicios públicos básicos en un terreno clasificado como suelo urbano.

- Incidencia de una categorización errónea respecto a unos terrenos clasificados como suelo urbano.

- El instrumento de gestión denominado "actuaciones aisladas".

El motivo de la queja en cuestión, **Q/1234/00,** versaba sobre las reiteradas peticiones formuladas por el propietario de la vivienda sita en la calle de la XXX, relacionadas con la conexión de la red general de abastecimiento de agua potable.

Según la reclamante, "*tras numerosos intentos, el Ayuntamiento de San Cristóbal, nos da una respuesta el XXX en la que se nos indica desde dónde debe enganchar la red (aproximadamente unos 200 metros) con una tubería de 125 mm. Por supuesto, las obras debemos acometerlas y costearlas los vecinos. Ni los propietarios de la finca contigua ni nosotros estamos de acuerdo con esta decisión puesto que ninguno de los propietarios de las finas a las que afecta esa instalación está dispuesto a colaborar y las obras son de un coste muy elevado. A pesar de todo, queremos que sirva este escrito para poner de manifiesto una situación que padecemos muchos de los vecinos del municipio de San Cristóbal y, además, porque es muy presumible que lo acontecido con la instalación de la red de abastecimiento de agua vuelva a repetirse con la instalación del resto de los servicios municipales*".

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de San Cristóbal un informe en el cual se hacía constar textualmente:

«*Clasificación del suelo según el planeamiento donde está ubicada la vivienda. En el caso de que sea urbano, criterios seguidos para su clasificación, teniendo en cuenta que siendo esta clasificación un acto reglado los terrenos a los que el planeamiento general incluya en esta clase deberán contar como mínimo con, acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica además de estar dentro de la "malla urbana"*.

Que el suelo está clasificado de urbano.

Que se desconoce los criterios que se tomaron para clasificar este terreno de urbano, habiéndose aprobado el planeamiento en el año 1980. No habiendo reclamación por parte de esta propiedad.

Que existe acceso rodado a la parcela, así como el servicio de saneamiento y energía eléctrica. La parcela está en la malla urbana y tiene el servicio de abasteci - miento de agua a una distancia aproximada de 150 m. El propietario de esta parcela tiene la posibilidad de enganchar a esta distancia debiendo ser el diámetro de la tubería el establecido para dicha calle por el ayuntamiento, ya que las tuberías que van por las calles no son individuales sino ramales de la red general de distribución. El coste de esta obra se debería valorar si se realizaran contribuciones especiales para el resto de servicios (como puede ser la pavimentación de aceras, calzadas de hormigón u aglomerado, alumbrado público telefonía, etc.) y compensarse con los servicios ya realizados y que el propietario no ha pagado su parte correspondiente como son el acceso rodado y el saneamiento en este caso.

Si la mencionada edificación cuenta con licencia de primera utilización.

Que dicha edificación no tiene la licencia de primera ocupación. Esta no ha sido solicitada aún por la propiedad y se desconoce si tiene el certificado final de obra por los técnicos directores de la misma. Esta licencia de primera ocupación no podría darse si la parcela no tiene todos los servicios que marca la Ley del suelo, en concreto en este caso sin que la edificación dispusiera del servicio de agua».

A la vista de lo informado por el Ayuntamiento, se procedió a formular la Resolución basada en la argumentación que a continuación se traslada:

El análisis de la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por esa Administración exige, desde un punto de vista sistemático, partir de la premisa de que el suministro domiciliario de agua potable, según el art.26.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, constituye un servicio mínimo cuya prestación es obligada para todos los municipios. Significa por lo tanto que esta actividad se considera especialmente vinculada al bien común y al interés público, en tanto en cuanto se considera indispensable y esencial para la vida social, siendo la Administración municipal titular y responsable de la misma.

Esta intervención administrativa plantea diversas cuestiones todas ellas de interés y trascendencia, cuyo tratamiento, en algunos casos, excede del objetivo de esta Resolución que pretende tan sólo reflexionar en el momento presente sobre un problema puntual -el reparto de los costes entre particulares y administración suministradora derivados de la conexión o acceso al servicio público-, en el que no obstante, a mi modo de ver, se encuentran implicados aspectos esenciales de los servicios públicos y, en concreto, se suscita a su alrededor toda la problemática referida a las condiciones en que los ciudadanos puedan acceder a estos servicios públicos.

El reconocimiento del derecho al acceso a los servicios públicos como un derecho subjetivo es hoy en día la posición dominante entre nuestra doctrina administrativa. El hecho de que el acceso a los servicios públicos -como ocurre en el caso que nos ocupa- se instrumente a través de un contrato de adhesión no elimina la conclusión anterior, puesto que derivado de la consideración de

la necesidad de la actividad prestacional que constituye el servicio público, la regulación del mismo impone a quien lo presta la obligación de prestarlo a todo aquel que lo solicita. Es decir, la instrumentación contractual del acceso al servicio no convierte a éste en terreno donde rige el principio de autonomía de la voluntad de las partes, más allá del acto volitivo de utilizar o no el servicio prestado y de los concretos ámbitos de libre decisión entre las partes que predetermina la regulación del mismo. El servicio público que analizamos no sólo está considerado como necesario para la vida colectiva, sino que además su creación y puesta en funcionamiento es el contenido jurídico de la situación de obligación que han asumido los Poderes Públicos frente a los titulares de ese derecho subjetivo. Baste recordar el art. 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

La conclusión parece clara: la configuración del acceso al servicio público como un derecho subjetivo implica la atribución a los ciudadanos de facultades en orden a exigir la prestación del mismo. De esta forma, el cumplimiento de la obligación que incumbe a las administraciones prestadoras del servicio de suministro de agua potable de realizar un desarrollo de sus instalaciones acompasado al desarrollo de los núcleos urbanos, se convierte en una característica esencial del mismo.

Partiendo de estas premisas, y centrando nuestro estudio en la cuestión planteada en el escrito de denuncia -quién debe asumir el costo de la implantación del servicio de suministro de agua potable- debemos comenzar analizando la normativa que a este respecto es de aplicación:

- Orden del Ministerio de Industria de 9 de diciembre de 1975 (*BOE* 13.1.1976) corregida en el *BOE* 12.02.1976, sobre abastecimiento de aguas.

- El art. 28 y siguientes de la Ley 39/1998, de 28 de diciembre, de las Haciendas Locales.

- El art. 122.1.a) del RD 1346/1976, de 9 de abril, a través del cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo (a partir de la entrada en vigor de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León el art. 68.2 y 70 de ésta, en relación con los arts. 18 y 20 de la misma) en relación con los arts. 40.2 y 59.2 del Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.(A través del Decreto 223/1999, de 5 de agosto, de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla -*BOCYL* de 10.08.1999- se establece la aplicación de estos arts., entre otros preceptos de los Reglamentos Urbanísticos, en relación con la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, hasta que se apruebe su desarrollo reglamentario).

La primera de las normas (Orden de 9 de diciembre de 1975) establece con una claridad meridiana -tras la corrección de errores publicada el 12.02.1976-, en el Título I apartado 1.1.1, que la instalación de la acometida y sus llaves de maniobra para el suministro interior de agua a un edificio particular correrá a cuenta del suministrador (Ayuntamiento, Mancomunidad o concesionario). Así lo ha confirmado de manera rotunda el Tribunal Supremo en sus sentencias de 25.02.1981, 06.10.1986, 28.10.1987 y 30.04. En este sentido, es importante resaltar que el Alto Tribunal ha recordado, entre otras, en las citadas sentencias de 06.10.1986 y de 30.04.1993, la prevalencia de las disposiciones generales de origen estatal sobre los Reglamentos Municipales y los efectos del principio de especialidad de las normas, por lo que no se puede admitir en nuestro Ordenamiento positivo que una norma reglamentaria aprobada por una autoridad municipal o el Pleno del Ayuntamiento pueda ir contra disposiciones de superior rango jerárquico, pues, en cuanto rebasen lo establecido por la superior norma legal, procede inaplicar el Reglamento Municipal y atenerse a la Norma legal de rango superior.

La segunda de las normas, a través de los preceptos citados, permite a las Entidades Locales establecer contribuciones especiales como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos de carácter local cuando sean ejecutadas por las citadas Entidades Locales, o siendo ejecutadas por otras entidades públicas o los concesionarios de las mismas, se realicen con aportaciones económicas de la entidad local. Nos encontramos, pues, ante una norma con rango de ley, la Ley de Haciendas Locales, que permite repercutir en los propietarios de los inmuebles beneficiados hasta el 90 por 100 del coste que la Entidad Local soporte por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios. Ahora bien, una vez más el Tribunal Supremo ha matizado el alcance de estos preceptos, estableciendo, en lo que se refiere al servicio de suministro de agua potable, un criterio trascendental para el caso que nos ocupa. Dicho criterio parte de distinguir entre “red de distribución” y “acometida”. Así el Alto Tribunal ha declarado que una instalación es “red de distribución” cuando sirve para prestar el servicio público a varios usuarios, mientras que se considerará “acometida” cuando de servicio a un único propietario. Esta distinción realizada por el Tribunal Supremo no es baladí ya que se basa en ella para llegar a la siguiente conclusión: los costes derivados de la implantación de una instalación considerada como “red de distribución” podrán ser repercutidos en los propietarios beneficiarios a través de contribuciones especiales, mientras que los costes derivados de la implantación de una instalación considerada “acometida” deberán ser asumidos por el suministrador del servicio, ya sea el Ayuntamiento, la Mancomunidad o el concesionario del servicio (STS 06.10.1986, 21.06.1989 y 30.04.1993).

El tercer grupo de preceptos traídos a colación, todos ellos relacionados con la gestión urbanística, contemplan un derecho de resarcimiento de los gastos de instalación de los servicios públicos que no sean exigibles a los usuarios a favor de los propietarios/promotores que en

suelo urbano y suelo urbanizable deban ejecutar, en ejecución del planeamiento, obras de urbanización. Es importante destacar, no obstante, que hasta la entrada en vigor le la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, pudiera interpretarse que este derecho de resarcimiento solo operaba en los supuestos de obras de urbanización ejecutadas por los propietarios de un polígono o unidad de actuación ya fuera en suelo urbano o suelo urbanizable (arts. 122.1.a) del TRLS/76 y 59.2 del RG), excluyendo así las actuaciones aisladas en suelo urbano (art. 40 RG), interpretación que ha quedado claramente superada por lo establecido en los arts. 65 y siguientes de la citada Ley 5/1999.

Así las cosas, de la regulación legal expuesta hasta ahora podemos extraer las siguientes conclusiones:

- En todos los supuestos, los costes derivados de la implantación de una instalación de suministro de agua potable considerada "acometida" deberán ser asumidos por el suministrador del servicio, ya sea el Ayuntamiento, la Mancomunidad o el concesionario del servicio.

- En los supuestos de obras de urbanización ejecutadas por los propietarios/promotores de un polígono o unidad de actuación ya fuera en suelo urbano o suelo urbanizable, los costes derivados de la implantación de una instalación de suministro de agua potable considerada "red de distribución" deberán ser asumidos por aquellos en un 90 por 100, ya que es el coste máximo que se podría repercutir en los propietarios beneficiarios a través de contribuciones especiales (los gastos de urbanización corresponden a los propietarios a excepción de los gastos de instalación de servicios públicos que no sean exigibles a los usuarios).

Ahora bien, las conclusiones no son tan claras cuando la "red de distribución" debe ser implantada como consecuencia de las obras de urbanización ejecutadas dentro del ámbito de una actuación aislada (suelo urbano consolidado que no cuenta con la condición de solar). Se trata de supuestos donde la actuación urbanizadora afecta a varias parcelas y por lo tanto necesita la implantación de una "red de distribución" previa a la implantación de las "acometidas". Si nos atenemos al tenor literal de lo establecido en el art. 40.2 del Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, y en los arts. 18.2 y 70 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, el primer solicitante de la licencia urbanística de obras debería costear y ejecutar, entre otras, las obras consistentes en la implantación de la "red de distribución" teniendo derecho a resarcirse del 10 por 100 del coste total, mientras que los propietarios del resto de las parcelas incluidas dentro del ámbito de la actuación aislada no soportarían coste alguno ya que al necesitar solo la implantación de "acometidas" -la "red de distribución " ya existiría gracias a la actuación urbanizadora del primer solicitante-, esta sería asumida por el suministrador. Como se puede comprobar, el mero planteamiento del supuesto provoca serios interrogantes.

1.- El primero de los interrogantes tiene que ver con el carácter reglado de la clasificación del suelo como urbano. Hay que tener en cuenta que solo son dos los criterios a los que se debe de atender para clasificar el suelo como urbano -el de transformación del suelo y el de la ubicación- y que dependiendo del criterio utilizado, el suelo urbano se deberá clasificar como consolidado -cuando cuenten con la urbanización consolidada- o como no consolidado -cuando no cuente con la urbanización consolidada- (art. 12 de la Ley 5/199, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León en relación con el art. 14 de la Ley 6/1998, de 13 de abril de Régimen de Suelo y Valoraciones). Así, solo los terrenos que en el momento de aprobarse el planeamiento general se encuentren transformados por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía, podrán clasificarse como suelo urbano consolidado. A esto habría que añadir que según jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo, los servicios señalados deberán encontrarse a pie de parcela (STS 21.07.1997 RJ 6045), no siendo necesario en relación con el servicio de abastecimiento de agua que exista conexión a la red general, pero si que la calle a la que la citada parcela afronte disponga del servicio indicado. Así las cosas, es más que dudosa, desde el punto de vista jurídico, la posibilidad de clasificar como suelo urbano consolidado aquellos terrenos que para convertirlos en solar necesiten, entre otras obras de urbanización, la implantación de "redes de distribución" por carecer la calle a la que los citados terrenos afronten de este servicio.

2.- El segundo de los interrogantes tiene relación con un principio básico que rige en el derecho urbanístico desde su primitiva formulación: el reparto equitativo de beneficios y cargas (art. 5 de la Ley 6/1998, de 13 de abril de Régimen de Suelo y Valoraciones en su versión actual). Este principio que ha de garantizarse en todo caso, obliga a repartir los beneficios y las cargas derivados del planeamiento entre todos los propietarios afectados por cada actuación urbanística, en proporción a sus aportaciones. Difícilmente pude compatibilizarse este principio básico con la imposición a un solo propietario de una carga -costear los gastos de urbanización- que afecta a la totalidad de propietarios incluidos dentro del ámbito de una actuación aislada.

Estos interrogantes han sido resueltos por la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. Así, en su art. 69.2 establece que la gestión de las actuaciones aisladas puede ser pública, mediante el sistema de expropiación o de contribuciones especiales, o privada. Si tenemos en cuenta que la actuación aislada pública mediante contribuciones especiales no parece tener aplicación en el supuesto de actuaciones urbanizadoras sobre parcelas aisladas de suelo urbano consolidado, pues, según se desprende de los arts. 21, 41, 70 y 109 de la citada Ley, sólo cabe la actuación urbanizadora pública de expropiación si se hubiera producido el incumpli-

miento declarado de los plazos, solo cabe llegar a la conclusión de que la actuación urbanística mediante contribuciones especiales se deberá producir cuando la actuación urbanizadora lo sea sobre terrenos ya públicos o que deban cederse en virtud del deber impuesto por el art. 18.2 (terrenos exteriores a las alineaciones señaladas) y que afecten a varias parcelas aisladas.

Conviene recordar en este punto, que a tenor de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera 1.a) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en los municipios con planeamiento general vigente a la entrada en vigor de esta Ley, y en tanto no se adapte a ella, el régimen urbanístico aplicable será el establecido en la citada Ley, estableciendo expresamente que en el suelo urbano no incluido en unidades de actuación, unidades de ejecución, o ámbitos equivalentes, se aplicará el régimen establecido en la mencionada Ley para el suelo urbano consolidado.

Conectando el régimen jurídico descrito con la problemática sustancial que ahora nos ocupa, y a los efectos del reconocimiento de la situación jurídica planteada en la denuncia, hay que poner de manifiesto que del informe remitido por ese Ayuntamiento se desprende los siguientes extremos:

- Los terrenos integrantes en la parcela sita en la calle XXX nº X están clasificados como suelo urbano por el instrumento de planeamiento general aprobado en el año 1980.

- Los terrenos integrantes en la parcela sita en la calle XXX nº X no están incluidos dentro del ámbito de unidades de actuación/ejecución o ámbito equivalente, por lo que debe de aplicárseles el régimen establecido en la Ley 5/1998, de Urbanismo de Castilla y León, para el suelo urbano consolidado.

- La actuación urbanizadora necesaria para que la parcela sita en la calle XXX nº X adquiera la condición de solar afecta a varias parcelas y debe desarrollarse sobre terrenos públicos.

Así las cosas, la conclusión solo puede ser una: corresponde al Ayuntamiento de San Cristóbal la gestión de la actuación aislada que permita completar la urbanización de las parcelas sitas en la calle XXX, a fin de que alcancen la condición de solar.

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

"Primero. Que se proceda, a la mayor brevedad posible, por el Ayuntamiento de San Cristóbal a desarrollar una actuación aislada pública mediante contribuciones especiales que permita completar la urbanización de las parcelas sitas en la calle XXX, a fin de que alcancen la condición de solar.

Segundo. Que a la hora de establecer los costes que deben repercutirse a cada uno de los beneficiarios deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en la normativa expuesta en la presente Resolución".

2. PATRIMONIO MUNICIPAL

2.1. Bienes de dominio público

La posibilidad de que exista una construcción asentada en un bien de dominio público no es un asunto ajeno a la competencia municipal; la Administración está obligada a defender el dominio público, empezando por la utilización de sus prerrogativas de autotutela.

En la queja registrada con el número de referencia **Q/1717/00**, se denunciaba la posible invasión de terreno de dominio público en una localidad de la provincia de León por parte de un vecino, según manifestaciones del reclamante, *"ha procedido a la ampliación de la vivienda ocupando parte del camino público, lo cual dificulta el acceso a otras viviendas"*.

El art. 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), señala que en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias corresponden, en todo caso, a los municipios: d) Las potestades de investigación y recuperación de oficio de sus bienes.

También el art. 82 de la LBRL establece que las Entidades Locales gozan, respecto de sus bienes, de algunas prerrogativas, entre las que se encuentra, la de recuperar por sí mismas su posesión, en cualquier momento, cuando se trate de los de dominio público; prerrogativas que se desarrollan en los arts. 44 y siguientes del Reglamento de Bienes (RB), RD 1372/1986, de 13 de junio.

La iniciación del procedimiento para la recuperación de la posesión supone, más que una facultad, un deber, pues las Entidades Locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos contra cualquier usurpación; obligación que viene impuesta en los arts. 68 LBRL y 9.2 del RB.

Es cierto que, en principio, para otorgar una licencia no se exige justificar la titularidad dominical sobre los terrenos en los que pretende actuarse (STS 5-6-71), aunque lógicamente, este principio es susceptible de matizaciones en función de las circunstancias concurrentes, siendo lícita en todo caso la denegación de las licencias cuando resulte probado que los terrenos son de dominio público o existan dudas razonables sobre la titularidad privada de los mismos (STS 3-7-91, 25-9-91, 25-2-92, 5-4-93, entre otras muchas).

En cualquier caso si no está suficientemente claro el carácter público del bien, al menos se debería ejercitar la potestad de investigación y, según el resultado de la misma, ejercitar la potestad de recuperación si resultara acreditado que se trata de un bien de dominio público.

Los caminos, como bienes de dominio público afectados al uso público, en cuanto son destinados a ser directamente utilizados por particulares, se someten a un régimen estricto de alteración de su calificación jurídica y en su caso de desafectación, inherente a su condición de bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Estos bienes se caracterizan no sólo materialmente por su objeto -servir al uso o servicio público- sino también formalmente por la necesidad de que la afectación comporte la exigencia de la adopción de una resolución administrativa que exprese el pronunciamiento del destino del bien a fines de utilidad e interés públicos.

La alteración de la calificación jurídica de los bienes de los entes locales requerirá la tramitación de un expediente específico en que se acredite la oportunidad y la legalidad del cambio de afectación, exigiendo la adopción del acuerdo por el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación, en caso de que comporte la desafectación de bienes de dominio público.

La actuación municipal que ahora se analiza implicaba la aprobación de la variación del trazado del camino, que en su calidad de camino vecinal podría calificarse de bien de dominio público afectado al uso público, permitiendo su incorporación al demanio privado y suponiendo la proyección del nuevo camino trazado sobre terrenos particulares que se afectan al uso público y se incorporan al demanio público local; todo ello supone la desafectación de un bien de dominio público, su cesión a un particular y la permuta por un terreno privado que pasa a incorporarse al dominio público.

En fin, no resulta acreditado que se hubieran seguido los procedimientos legalmente establecidos para justificar la legalidad y oportunidad de las diferentes declaraciones administrativas exigibles, no pudiendo ser el expediente tramitado para la concesión de una licencia idóneo y hábil para desafectar un bien de dominio público y efectuar su permuta por otro terreno particular.

En virtud de lo expuesto, se consideró oportuno dar traslado al correspondiente Ayuntamiento de la Resolución siguiente:

"- Que por parte de esa Corporación se inicie el correspondiente expediente de investigación de la titula - ridad de la franja de terreno controvertida.

- Que, de acreditarse la titularidad pública del terre - no, se ejercite la potestad de recuperación del mismo y se incoen los expedientes de restauración de la legalidad urbanística y sancionador que procedan".

El Ayuntamiento, sin embargo, no acepto la Resolución sin que adujese justificación alguna.

Sin embargo, somos conscientes de que la obligación de ejercer la facultad recuperatoria sólo alcanza a las administraciones públicas cuando medien al efecto fundamentos suficientemente razonables que la Entidad tendrá que sopesar con la finalidad de evitar acciones que por su inconsistencia pudieran estar abocadas de antemano al fracaso. Es decir, que al amparo de la LBRL y del Reglamento de Bienes de las Entidades locales no pueden mantenerse pleitos insostenibles y sin fundamento o base alguna que supongan temeridad, o lo que es lo mismo, la entidad local no tiene obligación de ejercitar la acción si entiende que no es procedente (previas las correspondientes diligencias de investigación).

En el expediente **Q/2225/00**, un vecino del Barrio de Quintanaraja (Ayuntamiento de Vinuesa, Soria) denunciaba la presunta usurpación de parte de terreno de dominio público en la zona como consecuencia de las obras de construcción de una vivienda unifamiliar.

Iniciadas las diligencias de investigación al efecto, nos dirigimos al Ayuntamiento de Vinuesa el cual nos indicó que no existía en la Secretaría de ese Ayuntamiento documento que permita afirmar si se está ocupando dominio público o no.

Hay que afirmar, por lo tanto, que lo que en este caso se constataba es el no ejercicio por el Ayuntamiento de las prerrogativas de investigación, deslinde y recuperación de los bienes previstas en los arts. 44 y ss del RB - resultando abandonados a la apropiación meramente privada bienes demaniales cuya afectación a un régimen jurídico exorbitante se justifica por constituir el soporte del ejercicio de un uso o de un servicio público-.

La iniciación del procedimiento para la recuperación de la posesión supone, más que una facultad, un deber, pues las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos contra cualquier usurpación; obligación que viene impuesta en los arts. 68 LBRL y 9.2 del RBEL.

En este sentido se han pronunciado algunas Sentencias del TS como por ejemplo la Sentencia de 5 de julio de 1991 que textualmente dice que : "...Tratándose además, dado el objeto público de lo defendido, no sólo de un derecho o potestad administrativa, sino también de un deber".

En idénticos o parecidos términos se pronuncia la Sentencia de 13 de abril de 1981 afirmando expresamente que ... "Por otra parte, conviene destacar que la Administración está capacitada, como sujeto de derecho, para tutelar por si misma sus propias situaciones jurídicas, estando exenta de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial; es más, para ser exactos, habrá que precisar que la Administración no sólo tiene el derecho de defender sus bienes, sino que lo que en realidad tiene es la obligación de ejercitar tal defensa".

Pero para ello, una vez recibida la denuncia, la Administración, y antes de acordar la apertura del expediente, procederá a la realización de un estudio previo sobre la procedencia del ejercicio de la acción, estudio minucioso

que a juicio de esta Institución no tuvo lugar, o cuando menos tuvo lugar de manera incompleta e insuficiente.

Por ello, se valoró la conveniencia de efectuar la siguiente Resolución:

"Que por parte de ese Consistorio se proceda a elaborar un estudio previo que permita determinar la procedencia o improcedencia de la incoación del expediente de recuperación de oficio, efectuando las oportunas averiguaciones en el inventario de bienes municipales y demás documentación obrante en ese Ayuntamiento, o en su defecto, mediante testimonio de los vecinos del lugar".

Resolución que fue aceptada por la Administración Local.

En el expediente **Q/1169/01** se denunciaba el hecho de que no se proceda a ejercitar el deslinde y amojonamiento con un patio de titularidad de un vecino de la localidad de Quintanapalla (Burgos), pese a la Resolución adoptada en sesión plenaria celebrada el 27 de febrero de 1997 por el Ayuntamiento de Quintanapalla.

Admitida a trámite y después de dirigirnos a la Corporación local, ésta aducía que no se tramitó el expediente a pesar de haberlo acordado porque tras consultar con varios vecinos de esa localidad, conocedores del terreno, resultaba que dicho terreno, ocupado por el patio desde tiempo inmemorial, venía deslindando con una pared gruesa de piedras, y lo que se produjo fue acondicionar dicho patio, mediante la retirada de las mismas poniendo unos bloques que delimitan el terreno, encontrándose actualmente como zona ajardinada y estéticamente favorecedora de la imagen del pequeño municipio.

A la vista de lo expuesto, se constató la falta de ejecución del acuerdo municipal quedando y la paralización del expediente de deslinde.

Debemos señalar que las Leyes Generales reguladoras de la actividad administrativa, han positivizado la característica de la "ejecutividad y ejecutoriedad" de los actos administrativos.

El art. 101 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre dispone que "Los actos y acuerdos de las autoridades y organismos de la Administración del Estado serán inmediatamente ejecutivos, salvo en el art. 116 y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o requiera aprobación o autorización superior".

Asimismo, el art. 208 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (RD 2568/1986, de 28 de nov.), en adelante ROF, establece:

"Los actos de las Entidades locales son inmediatamente ejecutivos, salvo en aquellos casos en que una disposición legal establezca lo contrario o cuando se suspenda su eficacia de acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 de abril.

La eficacia quedará demorada cuando así lo exige el contenido del acto o esté supeditada a su publicación y su notificación, o cuando una Ley exija su aprobación por otra Administración Pública".

Este "privilegio" se basa en la presunción de legalidad del acto administrativo, que ampara toda la temática de su ejecución. Según la doctrina, el principio de legalidad de los actos administrativos es quien determina que, como regla, éstos se tengan por válidos y productores de su natural eficacia jurídica, en tanto un interesado no demuestre su invalidez ante la Jurisdicción u organismo competente. Se trata de una presunción *iuris tantum* que admite prueba en contrario.

Por otro lado, nuestro Tribunal Constitucional (TC) se ha manifestado sobre el carácter de los actos administrativos de modo expreso y de forma inequívoca: "la potestad de la Administración de auto-ejecución de las resoluciones y actos dictados por ella, se encuentra en nuestro Derecho positivo reconocida y no puede considerarse que sea contraria a nuestra Constitución".

Constitucionalizada por tanto la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos, nuestro Tribunal Supremo continúa reiterando el fundamento mencionado: "La inmediata ejecutividad de los actos administrativos establecida en el art. 122 de la LJCA en razón de la presunción inicial de legalidad de los mismos " "...y con mayor razón si, a su vez, el Poder ostenta una plena legitimación democrática".

Asimismo el art. 147 del ROF establece que, la tramitación administrativa deberá desarrollarse por procedimientos de economía, eficacia y coordinación que estimulen el diligente funcionamiento de la organización de las Entidades locales.

Por otro lado, debe añadirse que los órganos de las Entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos, en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo (art. 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales).

Por todo ello, se estimó oportuno efectuar la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Corporación municipal, se articulen, en la medida de lo posible, los medios adecuados para llevar a efecto lo establecido en el acuerdo de fecha 27 de febrero de 1997 o, en caso contrario, se ejerciten las facultades revisoras de sus propios actos, de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre dando traslado de la Resolución que, en su caso, sea adoptada al reclamante.

Que de no revocarse el acuerdo se de curso al procedimiento de deslinde de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Que en actuaciones sucesivas se ajuste a lo estableci - do en la legalidad vigente según lo expuesto en la pre - sente Resolución".

Con fecha 20 de febrero de 2002 la Corporación Local comunica la aceptación y cumplimiento de la Resolución.

En el expediente de queja tramitado con el número de referencia **Q/1346/01**, también se hacia alusión al incumplimiento del Acuerdo de fecha 31 de agosto de 2000 por el que el Ayuntamiento de Murias de Paredes iniciaba el expediente administrativo de recuperación respecto a unos terrenos de dominio público sitos en la C/ Portugal de la localidad de Murias de Paredes (León), quedando el expediente paralizado sin justificación aparente.

Siendo admitida a trámite e iniciadas diligencias de investigación al efecto quedó acreditada la veracidad del hecho denunciado.

En el caso presente, si bien la Administración acordó la incoación del expediente recuperatorio a instancia de parte, no siguió los trámites establecidos en los arts. 70 y concordantes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RD 1372/1986 de 13 de junio).

Señalar que el ejercicio de la acción recuperatoria ha de partir de una prueba completa y acabada de dos cuestiones inexcusables:

- Demostración de la posesión administrativa del bien por el Ente Actuante.

- Usurpación o perturbación de hecho de esa posesión por el particular.

La sentencia de 3 de junio de 1985 señala que: "Dada la naturaleza privilegiada y el carácter estrictamente posesorio de la acción recuperatoria, la que en esencia constituye una auténtica acción interdictal, actuada directamente por la propia autoridad de las Corporaciones Locales, razón por la que doctrinalmente se conoce como *interdictum propium*, es evidente que su ejercicio lícito está subordinado a la real existencia de una prueba completa y acabada que demuestre, en primer lugar la posesión administrativa, el uso público, sin perjuicio de la verdadera naturaleza de la titularidad dominical y, en segundo lugar, que tal uso público ha sido perturbado o usurpado por el administrado contra el que se dirige la acción municipal".

Esto conlleva la incoación de un procedimiento "que a semejanza del de los interdictos supone únicamente la recuperación de la posesión despojada, sin decir nada acerca del derecho de propiedad o de otros pretendidos derechos sobre los bienes, comprendiéndose dentro de esa recuperación posesoria tanto el supuesto de un despojo absoluto de la posesión como todas aquellas perturbaciones que impidan el libre disfrute de un bien" (St de 13 de mayo de 1975).

De aquí que la administración deba desarrollar los actos de instrucción adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciar la resolución.

Es indudable que en una primera fase del procedimiento al menos, la actividad de instrucción corresponderá a los Servicios de la propia entidad pública. El bien ha de estar perfectamente identificado, y si hay ambigüedad sobre los linderos, cabida, etc., habrá que acudir al deslinde.

Son por ello importantes las certificaciones del Inventario de bienes y del catastro como pruebas, sin perjuicio de demostración en contrario.

El catastro tiene por objeto la determinación y la representación gráfica y literal de la propiedad inmueble para todas las aplicaciones económicas, sociales o jurídicas. Una sentencia de 19 de octubre de 1954 señala que "no cabe asignar a las inscripciones catastrales por sí mismas la significación definidora de la situación jurídica de las fincas inscritas, aunque en este respecto puedan servir para completar y vigorizar la institución normativa de la propiedad inmobiliaria incorporando al registro de la propiedad el comprobante de la situación física de los inmuebles. Pero en tanto no llega la ansiada hermandad y unificación del Catastro y Registro, las inscripciones en aquél sólo valdrán a efectos posesorios y dominicales, como principio de prueba, con posibilidad de demostración en contrario...".

La información testifical también es importante, aunque no sea por sí título que funde un derecho a favor de la Corporación.

Instruido el expediente, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución –art. 91 de la LPA- se dará audiencia a los interesados.

La Constitución Española establece en su art. 105 que la Ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia al interesado. La falta de trámite de audiencia al interesado produce la nulidad de actuaciones si causa indefensión.

Por todo ello y al objeto de que este tipo de procedimientos no se repitan en el futuro, se consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

"Que por parte de la Administración que V.I. preside se adopten de manera pronta y diligente, las medidas necesarias y se impulse la tramitación del expediente recuperatorio objeto de debate para lograr su termina - ción de conformidad con lo establecido en el Reglamen - to de Bienes de las Entidades Locales. Todo ello sin per - juicio de acomodar sus actuaciones y procedimientos futuros a los términos expuestos en la presente Resolu - ción".

A la fecha del presente informe nos encontramos a la espera de la respuesta municipal.

En el expediente **Q/835/01** un vecino de la localidad de Ardón (León) sostenía que la Corporación Local no contestó un escrito de fecha 8 de enero de 2001, por el que se ponía en conocimiento de dicha Administración la presunta usurpación de parte de un camino mediante el cerramiento de una bodega.

Tras practicar las diligencias de averiguación oportunas, se constató que no se había procedido a dar una respuesta expresa al escrito de referencia, y que tampoco se efectuó actuación alguna para averiguar si efectivamente se había producido la invasión del camino.

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

"Que ese Consistorio proceda a elaborar un estudio previo que permita determinar la procedencia o impro - cedencia de la incoación del expediente de recuperación de oficio, efectuando las oportunas averiguaciones en el inventario de bienes municipales y demás documenta - ción obrante en ese Ayuntamiento, o en su defecto, mediante testimonio de los vecinos del lugar e interese, si carece de técnicos competentes, asistencia técnica al SAM de la Diputación Provincial de León sobre la cues - tión objeto de debate.

Que en el supuesto de que una vez efectuadas las diligencias indicadas esa Administración considere improcedente la incoación del referido expediente admi - nistrativo, se proceda a dar traslado al denunciante de la Resolución motivada que lo fundamente o, en caso contrario, se incoe el expediente de referencia.

Que en actuaciones sucesivas se dé trámite y contes - tación a todas las reclamaciones y denuncias presenta - das por los ciudadanos según lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de nov. de RJAP-PAC".

En este caso seguimos también a la espera de la respuesta municipal.

En el expediente **Q/743/01** un vecino de la localidad de Béjar (Salamanca) manifestaba que el Ayuntamiento pretendía que modificase un asiento registral de una finca enajenada por la administración local al afectado mediante requerimientos contrarios a derecho.

Incluso durante la tramitación del expediente el propio Ayuntamiento llegó a solicitar nuestra intervención para que requiriésemos al reclamante para que rectificase el asiento registral inscrito en el Registro de la Propiedad de Béjar, referente a una parcela de terreno, sita en ese término municipal, dentro de su casco urbano con una superficie de 200,10m2, en base a que, según sostenía, la superficie realmente vendida por el Ayuntamiento era de 140m2, implicando dicho asiento una invasión de terreno de dominio público.

Ante esto, se aclaró que, en ningún caso, esta Institución estaba facultada para efectuar requerimiento alguno a sujetos particulares.

Dicho lo cual, y centrando el objeto de debate, se observa que lo que aquí se cuestionaba, en realidad, es la titularidad de una franja de terreno, que según los instrumentos probatorios unidos al expediente aparecía inscrita en el Registro de la Propiedad (RP en lo sucesivo) y poseída desde hace años por el reclamante.

Debemos señalar que según el art. 38 de la Ley Hipotecaria. "A todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos...existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo... de igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio...tiene la posesión de los mismos". De modo que tal status como reflejo de la presunción legal nacida de documento inscrito, se encuentra bajo la salvaguardia de los Tribunales y produce todos sus efectos, mientras no se declare la inexactitud en los términos establecidos en la Ley Hipotecaria (art. 1.3). A causa de lo cual, se ha afirmado que las personas a cuyo favor aparezcan extendidos los asientos registrales tendrán derecho a que su situación jurídica se soporte con arreglo a los términos de la inscripción, mientras los Tribunales no decidan lo contrario.

En definitiva, en el presente supuesto donde el reclamante gozaba de la protección registral, pues ostentaba título dominical inscrito en el RP de la finca objeto de debate, y que además había venido gozando pacíficamente de la posesión del terreno que ahora se reputaba de dominio público, se apercibió, que los requerimientos y demás actuaciones realizadas por el Ayuntamiento no resultaban ajustados a derecho, y que el campo correcto para ejercitar las pretensiones de esa entidad local, era la vía civil, mediante el ejercicio de la acción reivindicatoria en defensa de los bienes municipales, cualquiera que sea la naturaleza demanial o patrimonial de los mismos.

En este sentido, siguiendo criterio jurisprudencial recogido en STTS de 6-10-1999, la estimación de la pretensión equivaldría a que se prescinda del principio de legitimación del asiento registral, el cual atribuye al titular registral competencia exclusiva respecto a una cosa o un derecho inscrito, dotando, al mismo tiempo al contenido del Registro, de una apariencia de exactitud, mientras no se demuestre su inexactitud, lo que obliga a mantener la titularidad de quien aparezca inscrito.

Ciertamente, nos encontramos ante una presunción *iuris tantum*, que puede ser destruida, pero en un proceso civil donde se ventile el derecho de las partes y estas obtengan, en su caso, una sentencia contradictoria a la inscripción o asiento registral. Mientras ésta no se produzca y no se obtenga una sentencia que declare la inexactitud del asiento, éste debe ser mantenido.

Por todo ello, se estimó oportuno efectuar la siguiente Resolución:

"Que ese Ayuntamiento ajuste sus actuaciones a la normativa prevista en la Ley Hipotecaria, y valore la conveniencia (en realidad constituye un deber), si estima que los términos del asiento registral son perjudiciales para los bienes municipales, de ejercitar ante la Juris - dicción Civil (Ordinaria) la acción reivindicatoria, abs - teniéndose en tanto no se obtenga resolución judicial contradictoria, de ejercitar cualquier requerimiento por vía administrativa al afectado, en contra de los términos plasmados en el asiento registral relativo a la franja de terreno en litigio, o de iniciar expediente administrativo de deslinde o de recuperación de oficio".

El 26 de julio el Ayuntamiento manifestó su aceptación, indicándonos que se procedería a interponer la correspondiente acción reivindicatoria por la vía civil.

2.2. Bienes patrimoniales

En el expediente **Q/1444/01** un vecino de la localidad de Valencia de Don Juan (León) manifestaba su disconformidad con la incoación de un expediente de desahucio administrativo respecto a un inmueble, propiedad municipal, el cual fue ocupado por parte del reclamante de manera gratuita y sin pagar renta o merced alguna.

Requerido y analizado el expediente administrativo incoado al efecto no observamos irregularidad administrativa, toda vez que el requerimiento de desalojo del inmueble, propiedad del Ayuntamiento, se efectuó con arreglo a la legalidad vigente. El hecho de que el afectado considerase injustas las causas aducidas por la Alcaldía, como base de la Resolución discutida, no implicaba actuación irregular, sino mera disconformidad con la misma.

En cuanto a la recuperación de dicho inmueble, no debemos olvidar el significado y lo que implica la figura jurídica de precario; figura más ampliamente regulada en la legislación civil y a la cual se ha de acudir dado su carácter supletorio, respecto al resto del ordenamiento jurídico español.

Implica una cesión o entrega gratuita del uso de un bien patrimonial, con ánimo de beneficiar a otro, para que lo use y disfrute sin que el precarista tenga que pagar renta o merced y por el tiempo que el propietario (el Ayuntamiento) estime oportuno.

El moderno concepto de precario, vemos que supera el de posesión tolerada, para extenderse a la falta de verdadero título de la posesión, o la posesión sin título suficiente, por lo que se acentúa en esta figura el deber de devolución, como resulta de los arts. 1749 del CC y 1565 de la LEC (St del TS de 13-6-1983).

En consecuencia, el Ayuntamiento de Valencia de Don Juan ha procedido a ejercitar sobre el inmueble en litigio la facultad de recuperación de un bien propio, según lo establecido en el Reglamento de Bienes, incoando el expediente pertinente y fundamentando las causas que justificaban la decisión adoptada. Razón por la cual se procedió al archivo del expediente.

En el expediente **Q/361/01** el reclamante manifestaba su disconformidad con el Acuerdo, de fecha 29 de diciembre de 2000, adoptado por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de San Cristóbal de Segovia, mediante el que se requería al afectado para que desalojase la vivienda, propiedad municipal, que disfrutaba en régimen de arrendamiento desde hacía más de treinta años, dando por finalizada la relación arrendaticia.

Tras efectuar las indagaciones oportunas observamos que dos eran las cuestiones que se suscitaban en el presente expediente:

1º.- La expropiación del derecho a la ocupación del que disfruta el reclamante para destinar el inmueble a fines relacionados con servicios públicos (en este caso, para la creación de una Unidad docente).

2º.- La extinción del vínculo arrendaticio.

En cuanto a la primera de las cuestiones, éramos conscientes que en supuestos como éste no se expropia el bien en sí, ya que la titularidad del mismo la ostenta la Entidad Local. Lo que ocurre es que la posesión efectiva la tiene otro sujeto. Posesión basada en título justo (el contrato de arrendamiento suscrito en 1970).

El RBCL (Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales), regula este tipo de desahucio administrativo en su art. 133:

Las Corporaciones Locales podrán expropiar los derechos de arrendamiento y cualesquiera otros personales relativos a la ocupación de bienes patrimoniales, para destinarlos a fines relacionados con obras o servicios públicos.

Será título suficiente para la expropiación, el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento Pleno o la Diputación Provincial, previo expediente en el que se acredite la necesidad del predio, local o vivienda para ser destinado a alguno de los objetos a que se refiere el párrafo anterior.

Cuando la Corporación dispusiere de otros predios, viviendas o locales de características similares podrá ofrecerlos a los desahuciados, sin que proceda indemnización respecto a la vivienda, pero sí, en relación a los locales, el abono de daños y perjuicios.

La competencia y el procedimiento para disponer el desahucio será administrativo y sumario.

El RBCL, trata en su art. 133 de dos cosas:

La primera, habilita a las Entidades locales para expropiar los derechos de arrendamiento y cualesquiera otros sobre bienes patrimoniales, por afección de estos a un uso o servicio público. Habilitación que creemos está contemplada en la propia Ley de Expropiación Forzosa, siendo en este punto innecesario su reconocimiento en el RBCL.

La segunda, es la viabilidad del desalojo de los ocupantes expropiados por la vía del desahucio administrativo.

Esta segunda cuestión ha sido puesta en tela de juicio por la Jurisprudencia. Así, la sentencia del TS de 20 de diciembre de 1988, dice:

«La expropiación de bienes y derechos en las condiciones exigidas por la legislación vigente aparece incuestionable dentro del Estado de Derecho y con arreglo a nuestra normativa y, por tanto, el Ayuntamiento puede expropiar el derecho atribuido al arrendatario por causa de utilidad pública o interés social y en las condiciones exigidas, pero no puede en cambio hacer viable el desahucio administrativo, porque la locación cuestionada es una relación jurídica de carácter privado. Claramente se señala en el art. 120 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964 (de aplicación al caso que nos ocupa) que "el conocimiento y resolución de los litigios que puedan suscitarse, corresponderá a los juzgados y tribunales de la jurisdicción ordinaria", y precisamente dicho texto legal estima como causa de resolución del contrato a instancia del arrendador, entre otras –art. 114.9.ª- la expropiación forzosa del inmueble, dispuesta por autoridad competente, según resolución que no da lugar a ulterior recurso, ahora bien el inmueble no ha sido expropiado pues pertenece al propio Ayuntamiento demandado, por eso el párrafo siguiente, alude en tal caso a inquilinos y arrendatarios, pero aquí lo expropiado es el propio derecho locativo, y ello no puede traducirse en una invasión administrativa de las facultades atribuidas a los Juzgados y Tribunales del orden civil por la ley. En primer lugar, porque el ejercicio de la potestad jurisdiccional –en este supuesto la resolución del vínculo contractual arrendatario-, aparece atribuido exclusivamente a los Juzgados y Tribunales, como se deduce del art. 117,3 de la Constitución Española, en relación con el art. 120 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, ya citada, lo que se reitera también en el art. 2,1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que lo reitera en sus arts. 3, 4, 9.2 y especialmente en el art. 22,1º que atribuye a los Juzgados y Tribunales españoles la competencia en materia "de arrendamientos de inmuebles que se hallen en España". En segundo lugar, porque si bien el Ayuntamiento demandado en las condiciones legalmente establecidas puede proceder a la expropiación, o lo que es lo mismo, a la privación de bienes y derechos, y entre ellos el derecho de arrendamiento atribuido a los inquilinos, la resolución de la relación locativa no puede en modo alguno viene atribuida al Ayuntamiento arrendador, pues ello supondría, ser a la vez Juez y parte y, porque, como recoge el art. 1256 CC "la validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes."»

En cuanto a la segunda de las cuestiones principales (la resolución del vínculo arrendaticio) se suscitaba la duda sobre si es posible que los contratantes, haciendo uso de la libertad de pactos consagrada por el art. 1255 de Código Civil, pueden establecer nuevas causas de resolución del contrato de arrendamiento distintas de las relacionadas en el art. 114 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964*;* es decir, si la cláusula incorporada voluntariamente entre el afectado y el Ayuntamiento tenía validez y eficacia resolutoria.

Dado el carácter tuitivo y notoriamente protector para el arrendatario de la legislación especial de fincas urbanas, resulta conocida, por su reiteración, la doctrina jurisprudencial consolidada que establece el carácter limitativo y restrictivo de las causas de resolución de los contratos sometidos a su imperio, no susceptible de ampliarse analógicamente, de tal modo que el art. 114 de la LAU de 1964, al responder al sistema de números *clausus*, instaura y crea un catálogo exhaustivo, no estando permitida la invocación de causas de resolución distintas de las en él relacionadas, ya encuentren su origen en la voluntad concorde de las partes, ya en el código Civil, al no ser susceptible de aplicación supletoria en esta materia.

En definitiva, siguiendo el criterio de nuestro Alto Tribunal, las causas de resolución de los contratos, como determinantes de la extinción del vínculo arrendaticio, deben, como toda excepción, ser interpretada, restrictivamente, si se quiere lograr la finalidad protectora del arrendatario que la legislación persigue, sin que se pueda pretender resolver la relación contractual acordada por causa distinta de las enumeradas en el art. 144 de la LAU, en arrendamientos a ella sometidos, por cuanto ello supondría una agravación de la situación del inquilino que vería ampliados los motivos del desahucio, dado el sistema rigurosamente limitativo del referido artículo.

Por ello, esta Institución entendía que los términos en los que el Ayuntamiento acordó resolver el contrato de arrendamiento, recuperar el inmueble y lograr la desocupación del mismo sin acudir al expediente de expropiación adecuado implicaban un desconocimiento y vulneración de los derechos arrendaticios de los ocupantes del inmueble.

Asimismo debemos añadir que la cláusula o condición adicional incorporada al contrato suscrito entre el afectado y esa Administración, consistía en que, por necesidades de la Corporación, el inmueble podía ser recuperado para ser destinado a la creación de una Unidad docente. Sin embargo, en el informe nos indicaba el Ayuntamiento que sería destinado a la creación de un punto de información juvenil y a una Oficina de Desarrollo Local, por lo que el motivo aducido para recuperar la casa sería, doblemente improcedente al no ajustarse a los términos pactados en el contrato de arrendamiento en litigio.

Por todo ello, se estimó oportuno efectuar la siguiente Resolución:

"Que por parte de ese Ayuntamiento se articulen los mecanismos revisores de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre acordando la

nulidad del Acuerdo de fecha 29 de diciembre de 2000, procediendo, en su cas,o a la incoación de expediente de expropiación, previa la acreditación de la necesariedad del local para la creación de una unidad escolar. Todo ello sin perjuicio de que deberán ser nuestros Tribunales de Justicia los que deberán determinar la procedencia de la extinción del vínculo arrendaticio".

El 26 de julio de 2001 el Ayuntamiento de San Cristóbal de Segovia nos comunica que se procedió a la revocación del Acuerdo de fecha 29 de diciembre de 2001 de conformidad con el art. 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, aceptando con ello la resolución del Procurador del Común.

En el expediente de queja **Q/412/01**, se hacia alusión a la presunta usurpación de terreno propiedad municipal, sito en el denominado paraje "Reventón", que pone en comunicación el Camino de la Luz con la garganta de Santa María en la localidad de Candeleda (Ávila), por parte de unos vecinos mediante la ejecución de un cerramiento.

Como se ha señalado reiteradamente, las Entidades locales gozan de la prerrogativa de recuperar por si mismas la posesión o tenencia de sus bienes. Constituyendo un deber ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos.

En el caso presente, al tratarse de un bien patrimonial, el plazo para recobrarlo será de un año, a contar del día siguiente de la fecha que se hubiera producido la usurpación, y transcurrido ese tiempo procederá la acción correspondiente ante los Tribunales de Justicia.

En el informe del Ayuntamiento, se aducía como causa justificativa para no ejercitar de oficio la acción reivindicatoria el tener serias dudas sobre el éxito de la misma, amen de haber transcurrido con creces el plazo legal de 1 año.

Al respecto, debe recordarse que el ejercicio de la acción recuperatoria puede surgir mediante un denunciante, toda vez que el procedimiento se puede iniciar a instancia de parte (mediante denuncia).

Podemos definir la denuncia, como el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa (art.111.d) RD 1398/1993, de 4 de Agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

En este caso, constaba en esta Institución, copia del último escrito presentado por el afectado ante la Secretaria de ese Ayuntamiento (de fecha 8 de Marzo de 2000, previo a la fecha de su informe) mediante el que, en base al art. 68.2, 3 y 4 de la Ley 7/85, de 2 de abril interponía recurso de reposición instando a esa Administración la incoación del expediente administrativo correspondiente, tendente a recuperar los terrenos a que se refiere la licencia concedida, mediante su revocación expresa.

Por todo ello, y al no constar en esta Institución que se había dado curso a la solicitud del reclamante, se estimó oportuno formular la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Administración se proceda a dar curso a lo interesado conforme al procedimiento (contradictorio) establecido en la LBRL (art. 68.2).

Que en el caso de que tras las averiguaciones oportunas los lindes sean confusos y ambiguos, se proceda a la incoación de expediente de deslinde.

Que en el caso de que quedara acreditada la prescripción del plazo establecido en la Ley (un año) y siempre que no hubiese dudas sobre la titularidad y lindes del terreno, se ejerciten las acciones oportunas ante la Jurisdicción Ordinaria".

El 10 de agosto de 2001, la Comisión de Gobierno acuerda designar abogado para que ejerza ante la jurisdicción ordinaria las acciones oportunas sobre la problemática suscitada, aceptando y cumpliendo con ello la resolución del Procurador del Común.

2.3. Bienes comunales

El motivo de la queja con número de referencia **Q/2056/00** versaba sobre *"la exclusión de un discapacitado de las rentas que le proporcionaría la explotación de unas fincas comunales, que su difunto padre si disfrutaba".*

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Pinilla del Campo un informe en el cual se hacía constar textualmente:

"*Que los usos y costumbres de esta localidad que tengo el gusto de representar, en lo que se refieren a la explotación de las fincas comunales establecen que quedarán excluidos del aprovechamiento de los bienes comunales los vecinos solteros.*

En el caso que nos ocupa sin embargo se hizo una excepción, pues si bien es cierto que la persona a la que creo se refiere el escrito es soltera, al tratarse de un discapacitado la comunidad de vecinos acordó otorgarle el 75% de la explotación que correspondería a una persona casada".

Esta contestación fue la que motivó la necesidad de analizar con carácter general algunas cuestiones especialmente relacionadas con el aprovechamiento de bienes comunales, análisis que ha sido utilizado en la resolución de otros expedientes.

A la vista de lo informado, procede señalar que el análisis de la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por esa Administración exigía, desde un punto de vista sistemático, la previa delimitación de dos cuestiones de carácter general, de

notable interés respecto a su interpretación para el caso que nos ocupa: 1) el valor de la costumbre en el campo del Derecho Administrativo; y 2) el marco legal como límite a la autonomía municipal.

1) El valor de la costumbre en el campo del Derecho Administrativo.

El valor de la costumbre en el campo del Derecho Administrativo ha sido, y es, objeto de controversia.

No obstante, reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido dos criterios básicos respecto de la costumbre:

"- Su eficacia reducida como fuente de derecho, a parte de aquellos supuestos en los que se admite normativamente su aplicación.

- En ningún caso puede contravenir el bloque de la legalidad vigente".

Así las cosas, aunque es precisamente en materia de aprovechamiento y disfrute de bienes comunales el ejemplo que siempre se invoca respecto a la admisión normativa de la aplicación de la costumbre (art. 75.2 del Texto Refundido de Régimen Local), no es menos cierto que ninguna costumbre puede contravenir lo dispuesto en la Ley.

En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de diciembre de 1998 es clarificadora:

"Lo que ha de quedar firmemente establecido, no obstante, es que la alegación de un uso inveterado, aunque pueda haber llegado a merecer la consideración de costumbre acreditada, no puede contravenir lo dispuesto en la Ley".

1) El marco legal como límite a la autonomía municipal

Para el caso que nos ocupa, debe recordarse que el art. 132.1 de la Constitución, atendiendo a la especial naturaleza y significado de los bienes comunales -su titularidad real y material corresponde a los vecinos-, establece una "reserva" normativa respecto a los bienes comunales cuando señala que: "La Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad, así como su desafectación".

Expresamente, por lo tanto, la Constitución está excluyendo el que, bien por una norma reglamentaria -ordenanza- bien por costumbre acreditada, se trasgreda el marco legal establecido en la regulación de los bienes comunales sin que pueda invocarse la autonomía municipal consagrada en la Constitución, arts. 137 y 140, ya que esa autonomía se halla condicionada por la Ley que regule aquellas materias, que, como los bienes comunales, requieren una norma legal.

Sólo una norma con rango de Ley podrá regular el derecho a su aprovechamiento sin que, en virtud de la competencia municipal en orden a los aprovechamientos de los bienes comunales, se pueda imponer a los vecinos unos condicionamientos restrictivos de su derecho patrimonial al margen de la forma que esté determinada en la Ley.

«La exigencia de que la Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación», art. 132.1) de la Constitución "excluye el que por una norma reglamentaria se trasgreda el marco legal establecido en la regulación de los bienes comunales, cuya titularidad corresponde a los vecinos...".

"Las condiciones referidas a la vecindad de los que ostentan el derecho al disfrute de los bienes comunales, art. 20 de la Ley Foral 6/1986, no pueden ser modificadas introduciendo otros condicionamientos como los previstos en el art. 2 de la Ordenanza Municipal (...)".

«La finalidad de la potestad reglamentaria en orden a la aplicación, ejecución y pormenorización de la norma legal no puede implicar la vulneración de ésta", arts. 9.3) de la Constitución y 25 de la Ley de Régimen Jurídico del Estado, frente a los cuales "no puede invocarse la autonomía municipal consagrada en nuestra Constitución" arts. 137 y 140, ya que esa autonomía se halla condicionada por la Ley que regule aquellas materias, que, como los bienes comunales, requieren una norma legal; en este caso el citado art. 132.1) de la Constitución por el que se exige que el régimen jurídico de esos bienes se regule por Ley» (STS 14-11-1995).

Así las cosas, cumpliendo el mandato contenido en el art. 132.1 de la Constitución, el art. 75 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado mediante RDL 781/1986, de 18 de abril, establece:

"1. El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará preferentemente en régimen de explotación colectiva o comunal.

2. Cuando este aprovechamiento y disfrute general simultáneo de bienes comunales fuere impracticable, regirá la costumbre u Ordenanza local, al respecto y, en su defecto, se efectuarán adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos, en proporción directa al número de familiares a su cargo e inversa a su situación económica.

3. Si esta forma de aprovechamiento y disfrute fuere imposible, el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrá autorizar su adjudicación en pública subasta, mediante precio, dando preferencia en igualdad de condiciones a los postores que sean vecinos.

4. Los ayuntamientos y juntas vecinales que, de acuerdo con normas consuetudinarias u Ordenanzas locales tradicionalmente observadas, viniesen ordenando el disfrute y aprovechamiento de bienes comunales, mediante concesiones periódicas de suertes o cortas de

madera a los vecinos, podrán exigir a éstos, como condición previa para participar en los aprovechamientos forestales indicados, determinadas condiciones de vinculación y arraigo o de permanencia, según costumbre local, siempre que tales condiciones y la cuantía máxima de las suertes o lotes sean fijadas en Ordenanzas especiales, aprobadas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, previo dictamen del órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de aquélla, si existiere, o, en otro caso, del Consejo de Estado".

De la lectura del precepto trascrito sólo cabe extraer una conclusión: el único límite que se puede establecer sobre el derecho de todo vecino al aprovechamiento y disfrute de bienes comunales es el relacionado con la imposición de condiciones especiales de vinculación y arraigo o de permanencia. Es más, dicha limitación deberá estar fijada en una Ordenanza y solo podrá establecerse en las concesiones periódicas de suertes o cortas de madera.

Conectando el régimen jurídico descrito en los dos puntos analizados con la problemática sustancial que ahora nos ocupa, hay que poner de manifiesto que del informe remitido por el Ayuntamiento y de la documentación obrante en esta Institución se desprende la existencia de una actuación irregular llevada a cabo por la Administración municipal.

De la información obrante en esta Procuraduría se desprende:

- El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales por parte de los vecinos de Pinilla del Campo se realiza según costumbre.

- Para que un vecino tenga derecho al aprovechamiento y disfrute de bienes comunales debe de tener la consideración de cabeza de familia.

- No obstante, a un vecino, dada su condición de "discapacitado", se acordó otorgarle el 75% de la explotación que correspondería a una persona casada, pese a estar soltera.

Pues bien, tanto el principio de igualdad que consagra el art. 14 de la Constitución, como el art. 75.2 del Texto Refundido de Régimen Local al regular el aprovechamiento y disfrute de bienes comunales, impide las discriminaciones basadas en la situación familiar. La sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 1991 es muy clara a este respecto:

"Asimismo debe disentirse de la Sentencia apelada en cuanto a la valoración que hace de que el actor no es cabeza de familia, pues su estado civil es el de soltero y no tiene ninguna persona a su cargo. En cuanto a los hechos hay que convenir en que son realmente como los afirma la Sentencia apelada. Pero su interpretación ha de ser distinta habida cuenta de que en el Derecho español vigente no pueden aceptarse discriminaciones basadas en esa situación familiar. Por ello el art. 75.2 del Texto Refundido del Régimen Local, al regular el aprovechamiento y disfrute de bienes comunales no alude para nada a la condición de cabeza de familia".

Por todo ello, y al amparo de las facultades conferidas por el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se formuló la siguiente Resolución**:**

"Se deje sin efecto el uso o costumbre a través del cuál se exige que, para que un vecino de Pinilla del Campo sea beneficiario del aprovechamiento de bienes comunales, ha de estar casado/ ser cabeza de familia".

3. SERVICIOS MUNICIPALES

El amplio abanico de competencias atribuidas a los Municipios por la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León es tan extenso que su pleno desarrollo exige grandes medios económicos y personales, lo que suele distar de la situación real de las Entidades locales, cuya hacienda ha venido siendo deficitaria de manera crónica. Por ello la Ley 1/1998, de 4 de junio y la Ley de Bases de Régimen Local selecciona entre tantas competencias determinados servicios que por su naturaleza básica y elemental deben ser atendidos con carácter obligatorio.

En este sentido la Ley 1/1998, de 4 de junio establece que, la prestación homogénea de los servicios mínimos constituye un objetivo a cuya consecución se dirigirán preferentemente las funciones asistenciales y de cooperación municipal de las Diputaciones Provinciales, así como la coordinación y ayudas de la Comunidad Autónoma.

No obstante, y así las cosas, en muchos núcleos de población la prestación de ciertos servicios mínimos obligatorios son deficientes o inexistentes; hecho que queda demostrado por el número de expedientes que desde esta Institución se han venido tramitando durante el año 2001 relativos a determinados servicios municipales tales como el alumbrado público, abastecimiento de agua, alcantarillado, pavimentación de vías públicas, basuras, etc.

3.1. Alumbrado público

El problema suscitado en el expediente **Q/671/01** versaba sobre la retirada de una farola ubicada en la calle San Román de la localidad de Mahallos (Burgos) y, en consecuencia, del alumbrado público en la misma, en perjuicio del afectado.

De las diligencias de investigación practicadas, resultó que la Junta Vecinal aducía la siguiente triple argumentación como causas justificatorias:

1º Que la supresión del punto de luz se debió a razones de seguridad.

2º Que la reposición de la misma quedaría condicionado a la existencia de dotación presupuestaria.

3º Que la supresión del punto de luz se debió a que solo beneficiaba al reclamante, dándole un servicio particular.

Cierto es que el servicio de alumbrado público, de conformidad con el art. 20 1.ll) de la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León y art. 26.1 LBRL, es un servicio público mínimo (Los municipios, por sí o asociados, deberán prestar en todos los municipios el servicio de alumbrado de vías públicas).

Por otra parte, el art. 18.1g) LBRL establece como derecho de los vecinos exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

Por otra parte, señalar que para los vecinos el derecho al servicio de alumbrado público es un derecho ejercitable ante los Tribunales y de hecho nuestro Tribunal Supremo así lo ha reconocido y exigido. Ahora bien, en todo caso, ha de tratarse de un servicio o actividad que no beneficie exclusivamente a un vecino sino a la colectividad.

Como servicio público que es, el alumbrado público puede ser prestado directa o indirectamente por la Administración. En cualquier caso, constituye una potestad municipal la de establecer, modificar o extinguir los servicios, si bien esta última facultad o potestad no es posible en el caso de los servicios mínimos obligatorios. Sí es perfectamente viable y legal introducir modificaciones, aumentando, suprimiendo o cambiando de ubicación los puntos de luz. El ejercicio de esta potestad es discrecional, pero nunca debe ser arbitraria. De ahí la necesidad de fundamentar, en el supuesto que nos ocupa, la supresión o modificaciones ejecutadas por la Administración.

En definitiva, los vecinos tienen derecho a la prestación de los servicios mínimos a que hace referencia el art. 20 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León y el art. 26 de la LRBRL, entre los que se incluye el alumbrado público y pueden éstos ejercitar las acciones correspondientes para su exigencia, pero obviamente han de tratarse de servicios que no sólo redunden en su exclusivo beneficio sino en el de la colectividad. La Junta Administrativa puede modificar el servicio pero no arbitrariamente y en perjuicio notorio de la colectividad o de los vecinos.

Sin embargo, una buena gestión administrativa y política requiere conectar con los vecinos para conocer sus necesidades y justificar ante ellos las razones que determinen ciertas medidas, como la supresión del punto de luz, pero lo que no resultaba admisible, a juicio de esta institución, es la argumentación sostenida de que "el reclamante era el antiguo presidente de la junta vecinal y que molesta e insulta a todos los vecinos de la localidad".

En cuanto a la carencia de recursos económicos, somos conscientes de que la calidad y entidad del servicio ha de depender y estará en función de los medios económicos y personales de la Administración.

Sin embargo, como ha puesto de manifiesto la Jurisprudencia del TS, "La inexistencia de habilitación presupuestaria no dispensa a los Ayuntamientos de la obligación de cumplir y prestar los servicios previstos en el art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. En efecto, no cabe excusar a la Administración de adoptar ciertas medidas a causa de la inexistencia de créditos presupuestarios (la habilitación de los mismos no es condición para la inexistencia del derecho sino que, por el contrario, será una consecuencia de su declaración)".

Por todo ello esta Institución valoró la conveniencia de formular la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Junta Administrativa, si considera que la farola suprimida afecta única y exclusivamente a la finca propiedad del reclamante y que la referida calle cuenta con el servicio mínimo de alumbrado público, en igualdad de calidad y condiciones que el resto de las calles del pueblo, justifique expresamente y de manera motivada las razones de su eliminación.

Que en el caso de que la supresión se hubiera debido a la situación de peligrosidad de la misma, se proceda a la reposición del punto suprimido previa adopción de las medidas oportunas de seguridad en la instalación de conformidad con lo establecido en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre del Sector Eléctrico.

Que en el caso de que se carezca de capacidad presupuestaria para la reposición de la farola, se acoja a las líneas de ayuda de la Diputación Provincial de Burgos y, en última instancia se acuda a la imposición de Contribuciones Especiales siguiendo el procedimiento establecido en la Ley de Haciendas Locales".

Con fecha 21 de julio de 2001 se procedió a la reposición de la farola objeto de debate, cumpliendo con ello la presente Resolución.

En el expediente **Q/604/01** se hacía alusión al deficiente servicio de alumbrado público en la localidad de Sequera del Fresno (Segovia).

Tras la falta de respuesta a los diferentes requerimientos efectuados desde esta Institución, puestos en contacto con la Diputación Provincial de Segovia, nos hace saber que *"según los datos recogidos en la Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local recientemente actualizada, se comprueba la existencia de calles que carecen de alumbrado público, el número de puntos de luz es insuficiente en relación con la superficie del municipio y el servicio se presta de manera claramente insuficiente".*

Acreditada la veracidad de la denuncia, nos dirigimos al Ayuntamiento en términos análogos al supuesto anterior y se procedió a formular la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Administración local, se articulen las medidas oportunas al objeto de subsanar las deficiencias apreciadas en la prestación del servicio mínimo de alumbrado público en esa localidad de conformidad con lo reseñado en el presente escrito".

La Resolución fue aceptada.

3.2. Limpieza viaria

En el expediente **Q/1011/01** se hacía alusión a las molestias causadas como consecuencia del tránsito de ganado por las calles de la localidad de Cevico de la Torre (Palencia), sin que por parte de la Administración o de los ganaderos se procediese a la limpieza periódica de los excrementos que dejan los animales durante el paso por las mismas.

Admitida la queja a trámite nos dirigimos en petición de información a la Administración Local y la Junta de Castilla y León al afectar también a la salubridad pública.

En los informes recibidos resultó determinante el de la Administración Autonómica en el cual el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social indicaba que: "*principalmente en las calles secundarias se ha observado una excesiva presencia de resto de estiércol a la entrada de algunos corrales, siendo conveniente que se mejorase la limpieza por parte de los propietarios en beneficio de la población en general*".

Asimismo, constaba en esta Procuraduría un reportaje fotográfico que venía a confirmar lo expuesto, siendo las calles más afectadas la C/ Cañuelo, C/ Carcava, C/ San Miguel y C/ Cava.

Hemos de tener presente que las Corporaciones locales no pueden olvidar el contenido y alcance del art. 57 1. a) de la Ley de 6 de abril de 1993 de Ordenación del Sistema Sanitario que atribuye a las mismas el deber de protección de la salubridad pública (el control sanitario del Medio Ambiente). Obligación recogida a su vez en el art.20 1. l) de la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León, la cual en la letra m) añade el deber de limpieza viaria y, asimismo, en los arts. 25 y 26 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Señalándose en el art. 74 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local como bienes de uso público local los caminos y carreteras, calles, plazas, paseos, parques, aguas, puentes, canales y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización general cuya conservación y policía sean competencia de la Entidad Local.

En suma, del análisis de los preceptos significados y teniendo en cuenta las competencias y facultades municipales se consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

"Que en el caso que resulte inviable el establecimiento de rutas alternativas para el tránsito del ganado, se cumpla con la obligación de mantener en las condiciones de limpieza todas las zonas afectadas, a fin de evitar problemas de salubridad pública, procediendo a reforzar los sistemas de limpieza viaria, especialmente en las calles indicadas. Amen de requerir a los ganaderos en el caso de incumplimiento de las condiciones que se fijen en las licencias para el desarrollo de la actividad agropecuaria objeto de debate".

Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento.

3.3. Pavimentación de vías públicas

En el expediente **Q/2362/00** se hacía alusión a la falta de asfaltado de un tramo de la C/Real, lindante con el inmueble del reclamante, en la localidad de Bordeje (Ayuntamiento de Coscurita- Soria).

El Ayuntamiento de Coscurita, en respuesta a nuestro requerimiento, nos indicaba que las obras de pavimentación del referido tramo se habían llevado a efecto. Sin embargo, constaba en esta Institución reportaje fotográfico en donde se apreciaba que las obras de asfaltado no se habían llevado a cabo de manera completa, ya que existían determinadas franjas de terreno, lindantes con el inmueble del reclamante que presentaban barro y maleza.

Según lo establecido en la vigente LBRL en y la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León -art. 20, e)- los municipios tienen el deber de prestar los servicios mínimos de pavimentación y conservación de vías y caminos.

Por otra parte, el art.18.1g) LBRL establece como derecho de los vecinos exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio. En este sentido la sentencia del T.S. de 25 de abril de 1989.

Sin embargo, en muchos casos la prestación de dichos servicios excede de las posibilidades financieras municipales, por lo que tempranamente surgió un sistema de ayudas financieras para las inversiones precisas a este fin.

En efecto, y de conformidad con el art.26.3 LBRL, la asistencia de las Diputaciones a los Municipios prevista en el art.36 se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos. Por otro lado, el art.36.2.b) de la misma Ley establece que la Diputación asegura el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economicidad en la prestación de estos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los municipios.

No se nos escapa, sin embargo, que la realización de las obras o el establecimiento o ampliación de los servicios -aún acogiéndose la entidad local a las líneas de ayuda a que se ha hecho referencia- implica un coste que

el Ayuntamiento debe en todo caso soportar y el cual podrá sufragarse en parte mediante la imposición de contribuciones especiales (art.30 y ss de la Ley de Haciendas Locales).

Por todo ello, se efectuó la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Administración que V.I. presi - de, previas las comprobaciones oportunas, se proceda a adoptar las medidas adecuadas al objeto de que las obras de pavimentación de la calle de Bordeje se efectú - en en su totalidad y, en concreto, en los tramos que lin - dan con el inmueble de D...".

El Ayuntamiento manifestó su rechazo aduciendo el habitual motivo de la falta de dotación presupuestaria para llevar a cabo las obras de asfaltado y su negativa a acudir a la imposición de contribuciones especiales a los vecinos que resultarían beneficiados por la obra.

En el expediente de queja **Q/144/01** se planteaba el mismo problema respecto a la C/ El Pozo en el tramo lindante con la finca del reclamante en la localidad de Vega de Infanzones (León).

Una vez analizada la documentación obrante en el presente expediente se constató la veracidad del hecho denunciado y que el problema subyacente se debía también a un déficit en el presupuesto necesario para poder llevar a cabo las obras necesarias de pavimentación de la vía en la localidad de Vega de Infanzones.

En base a ello nos dirigimos al Ayuntamiento de Vega de los Infanzones en los mismos términos que en el supuesto anterior.

3.4. Abastecimiento de agua

En relación con el servicio de abastecimiento varias han sido las reclamaciones presentadas refiriéndose principalmente a la carencia del servicio, la negativa a ser prestado, la mala calidad higiénico-sanitaria del agua o a cortes en el suministro.

En el expediente registrado en esta Institución con el número de referencia **Q/97/00** se hacía alusión a la interrupción, en ocasiones, del servicio de suministro de agua potable a las viviendas situadas en la "Urbanización Campo Charro", situada en el municipio de Galindo y Perahuy (Salamanca).

Según se indicaba en la respuesta remitida desde la Corporación, el servicio de abastecimiento de agua en la "Urbanización Campo Charro" se presta, en la actualidad, por la comunidad de propietarios de la misma, no teniendo este Ayuntamiento datos sobre interrupciones de suministro ni alteraciones del mismo. Ello es así debido a que la titularidad de este servicio y los demás considerados como básicos no habían sido cedidos a ese Ayuntamiento, sino gestionados por dicha comunidad que es la que se encargaba de prestarlos a toda la urbanización.

Pues bien, de la información facilitada se desprendía que el problema de las interrupciones en la prestación del suministro de agua en la urbanización citada se consideraba como una cuestión estrictamente jurídico-privada que se reconducía a la relación contractual existente entre los vecinos de la urbanización y la empresa suministradora de aguas.

Sin embargo, la existencia de una relación jurídico-privada entre los vecinos de la urbanización y la empresa suministradora no impide que, en atención las graves consecuencias que produce el corte o suspensión del suministro de agua, el ordenamiento exija una autorización administrativa previa a la suspensión o al corte del mencionado suministro.

Como ha afirmado el Tribunal Supremo "es cosa distinta que gestionar la obtención de ese suministro sea obligación de la urbanización privada y que un acto de tanta trascendencia como la suspensión del mismo se encuentre exento de una autorización administrativa previa".

El RD 1725/1984, de 18 de julio, llevó a cabo la modificación del art. 84 del Reglamento de Verificaciones Eléctricas y estableció que la autorización para el corte del suministro de agua debe ser dictada por el organismo oficial correspondiente (y no por la Jefatura de Industria como establecía el Reglamento de 5 de diciembre de 1933), aunque no se ha aprobado norma alguna que precise cuál es ese organismo competente para dictar la autorización.

Siendo ésta la situación de nuestro ordenamiento jurídico -razona el Tribunal Supremo en Sentencia de 21-6-1999- una correcta interpretación del art. 17 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales conduce a estimar que el Ayuntamiento es en efecto competente respecto a las autorizaciones para el corte del suministro de agua en caso de que el servicio se preste por particulares.

Es decir, el Ayuntamiento no puede válidamente en Derecho desentenderse de la prestación de un servicio tan esencial como el suministro domiciliario de aguas, aunque dicho servicio se preste por los particulares.

Así se deduce claramente de nuestro ordenamiento jurídico, siendo oportuno tener presente que, a tenor del art. 1.4 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, el Ayuntamiento puede imponer que se efectúe debidamente la prestación del servicio por los particulares y, el propio art. 17.1 del Reglamento de Servicios, otorga potestades para aprobar las tarifas, fijar las condiciones técnicas y determinar las modalidades de prestación así como las garantías de interés público y las sanciones aplicables, amén de la revocación de la autorización si procediera.

En este contexto de potestades es donde debe situarse la competencia del Ayuntamiento en un caso como el presente.

De tal manera que la prestación del servicio por parte del Ayuntamiento respectivo es un derecho que asiste a los vecinos que habitan en urbanizaciones privadas y resulta lógico que las enclavadas en el término municipal dispongan de los mismos servicios básicos.

En virtud de lo expuesto, consideré oportuno formular la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Corporación se adopten las medidas precisas para garantizar la regularidad del suministro de agua potable a los vecinos de la "Urbanización Campo Charro" y, por otro lado, que se recuerde a la empresa suministradora la necesidad de solicitar autorización municipal para interrumpir el suministro".

El Ayuntamiento manifestó su conformidad con la citada Resolución.

En el expediente de queja **Q/1757/00** se hacia referencia al incumplimiento del compromiso contraído por el Ayuntamiento de Torrubia (Soria) de adoptar las medidas necesarias para lograr la prestación de un adecuado servicio de abastecimiento de agua domiciliaria en la localidad de Sauquillo de Alcázar desde 1995.

Puestos en contacto con la Administración local, ésta nos hizo saber que la localidad se abastecía de agua a través de dos fuentes públicas, que surtían unos 200 litros/días. Considerándolo suficiente (al menos eso se desprendía del informe) habida cuenta que tan solo existía un único vecino en esa localidad el cual, según la Corporación, utilizaba el agua para usos ganaderos.

Pues bien, en primer lugar, esta Institución manifestó su adhesión a la postura de dar primacía al consumo de agua para uso doméstico sobre otros, tales como los ganaderos, agrícolas o industriales, dado que nos encontramos ante un recurso escaso, sobre todo en épocas estivales.

Ahora bien, lo que no compartía esta Institución era la postura de considerar suficiente el sistema existente porque tan sólo existía un vecino en el pueblo. Ya que según informe ampliatorio de la Excma. Diputación de Soria de fecha 21 de mayo de 2001, elaborado por la Sección de Obras, el caudal de 200 litros /día existente era "mínimo".

A la vista de lo expuesto, se estimó oportuno formular la siguiente Resolución.

"Que por parte de esa Administración que V.I. presida se proceda, como solución transitoria y de emergencia, a articular todos los mecanismos disponibles para que el servicio de abastecimiento de agua para consumo humano en la localidad de Sauquillo de Alcázar sea suficiente, regular, adecuado y se preste en igualdad de condiciones que en el resto de las Entidades Locales Menores dependientes de esa Corporación, solicitando, si fuere necesaria, la colaboración de la Diputación Provincial de Soria.

Que, en el supuesto de que se constate que el agua es utilizada, dada su escasez, para otros usos distintos al consumo humano, se ejerciten las funciones de fiscalización que tiene reconocidas".

Con fecha 2 de agosto de 2001 el Ayuntamiento manifiesta la aceptación y cumplimiento de la Resolución iniciando bajo la supervisión de la Diputación de Soria y a cargo de fondos de la misma las obras adecuadas para garantizar un correcto servicio de abastecimiento de agua domiciliaria en la localidad de Sauquillo de Alcázar.

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/1270/01** se denunciaba la inexistencia del servicio de abastecimiento de agua domiciliaria en un inmueble sito en la localidad de Fuentesaúco (Zamora) al haber sido suprimido inadecuadamente, según el reclamante.

Iniciadas las diligencias de averiguación al efecto, se constató que el motivo por el cual se procedió a dicho corte era porque el reclamante quería que el Ayuntamiento corriese con los gastos de la instalación del contador, medidor del consumo, a la entrada del inmueble, como así establecía la Ordenanza Fiscal reguladora del abastecimiento de agua domiciliaria en su art. 7.

Pues bien, sin perjuicio de que el suministro fue restablecido no pudimos pasar por alto los términos en que tuvo lugar el corte del mismo.

El art. 25. 1 de la Ley de 2 de abril de 1985 y el art. 20 1.m) de la Ley 1/1998, de 4 de junio del Régimen Local de Castilla y León consideran que es competencia municipal todo lo relativo al suministro de agua. Precisamente el contenido de esa competencia-deber no puede ser arbitrariamente alterado, entendiendo por arbitraria toda decisión relativa a la prestación del mismo que prescinda del procedimiento legal obligado dadas las graves consecuencias que tiene el corte o suspensión del suministro de agua para los afectados.

Ello determina que el ordenamiento exija una autorización administrativa al efecto, pero aún cuando exista dicha decisión (en el caso presente tan solo constaba la emisión de un bando municipal de fecha 27 de abril de 2001, pero no una resolución particularizada notificada a los propietarios del inmueble), hemos de tener en cuenta lo sostenido por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo el cual, en ST. de fecha 20 de abril de 1999 señala que la falta de decisión jurídico-formal y material para que la decisión sea aceptable jurídicamente, esto es, el acuerdo del inicio de un expediente administrativo (art. 69.1 de la Ley 30/1992, de 26 de nov. de RJAP-PAC), los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de las cuales deba pronunciarse la resolución y que amparen su motivación (art. 78 de la Ley de Procedimiento Común), la realización del trámite de audiencia (art. 84 de la Ley, ya referida), con la consecuente y congruente terminación, mediante la correspondiente resolución administra-

tiva y la notificación del acto administrativo en forma, derivaría en la ausencia total del procedimiento, que hace que el acto administrativo incurra en causa de nulidad absoluta prevista en el art. 62. 1. e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Procedimiento que no constaba que se hubiera seguido, amén de que la Ordenanza Fiscal aplicada no contemplaba expresamente como sanción por la comisión de infracciones a la misma el corte del suministro lo que implicaba, a mayores, que la medida adoptada no tenía base que la legitimase.

Por todo se procedió a formular la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Administración que V.I. presi - de, se valore la conveniencia de aprobar una normativa municipal que regule el servicio de abastecimiento de agua y en la que se especifiquen los derechos, deberes y obligaciones de los usuarios respecto al servicio objeto de debate, tipificando las sanciones casos en los que procede el corte del suministro, la imposición de restric - ciones al consumo, el establecimiento de una prelación de los diferentes usos de agua (domiciliario, industrial, agrícola, ganadero) y demás particularidades que resul - ten procedentes.

Que en lo sucesivo, en los casos que sea procedente y este previsto el corte del suministro de agua, se siga la tramitación legalmente establecida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre e de RJAP-PAC".

Dicha resolución que fue aceptada expresamente.

Por otro lado han sido varias las reclamaciones presentadas ante esta Institución en las que se hacia alusión a la disconformidad de los reclamantes respecto al abono de los gastos derivados de las obras practicadas para proceder al enganche a la red general de abastecimiento de agua y alcantarillado de su localidad.

Nos encontramos ante una cuestión polémica por cuanto es práctica habitual en la mayoría de los municipios de nuestra Comunidad exigir al usuario que asuma los gastos derivados de la conexión de las instalaciones interiores de sus inmuebles con la red general, es decir, lo que se conoce como "enganche o acometida" a la misma.

Problemática que se abordó en los expedientes **Q/1222/01** y **Q/2097/01** contra el Ayuntamiento de Villa de Espinar (Segovia) y la Junta Vecinal de Laguna Dalga, respectivamente.

En este sentido debe señalare que, en los servicios de agua y alcantarillado es preciso distinguir entre:

1º La red de distribución que transcurre por los viales y plazas delante de los inmuebles.

2º Las acometidas que conectan la red general con los inmuebles.

3º Las instalaciones interiores del inmueble hasta el límite de la finca.

El establecimiento de la red es competencia y obligación de la Administración local ejecutando, en su caso, los correspondientes proyectos técnicos con imposición incluso de contribuciones especiales, mientras que las instalaciones interiores (conducciones hasta la puerta del inmueble y su interior) corresponden al propietario.

El concepto de acometida a la red desde el punto estrictamente jurídico se deduce de los propios términos reproducidos en la Orden Ministerial del Ministerio de Industria de 9 de diciembre de 1975 y en la Orden Ministerial de corrección de errores de fecha 12-2-1976, cuya disposición 1.1.1 advierte que "la acometida, es la tubería que enlaza la instalación general interior del inmueble, con la tubería de la red de distribución", añadiendo, tras la corrección de errores que "su instalación correrá a cuenta del suministrador".

Abordando el problema hermenéutico que pudiera suscitarse con la corrección efectuada, el Tribunal Supremo en ST. de 30/04/1993, señala que la referida expresión literal "enuncia claramente el único sentido y alcance con el que ha de entenderse, por ser formulada en forma auténtica, por el mismo órgano emisor de la norma desapareciendo por tanto las dudas u oscuridades sobre las que se discute, ya que a dicha rectificación debe concederse el valor especial que arranca de la identidad de origen de la norma y de su exégesis, por lo que no se puede acudir a otros elementos de juicio al no hacer falta interpretación por la claridad de los términos en que se ha expresado el órgano emisor de la rectificación".

Por otro lado, según STTS de fecha 30-04-1993, la instalación de "acometida" afecta directamente a la red de distribución general del agua (y también alcantarillado), y, por ello, su costo y mantenimiento ha de correr de cuenta del suministrador, ya que el suministrado no incorpora la instalación referida de dicha "acometida" a su propiedad particular, al llegar tan sólo hasta "el muro de cerramiento del edificio", en cuyo punto enlazará con la instalación general interior del edificio, propiedad del suministrado. En STTS de 15-3-1999 también se atribuyen los gastos de acometida al suministrador y no al suministrado.

Por todo ello, esta Institución considera que las obras necesarias de "acometida o enganche", no solamente de los inmuebles de los reclamantes con la red general de abastecimiento de agua potable de sus localidades, sino de la generalidad, debían ser costeadas por la Administración local correspondiendo únicamente a los usuarios soportar los gastos de las interiores.

En ambos casos no se ha recibido respuesta de las Administraciones implicadas.

En el expediente de queja **Q/2302/00** se hacía alusión al trato discriminatorio sufrido por un colectivo de veci-

nos de la localidad de la Mudarra (Valladolid) en base a que el Ayuntamiento les había girado la tasa municipal por las obras realizadas para sacar a la calle el contador del agua, cuando a otros vecinos de la localidad no se les giró tasa alguna, asumiendo el Ayuntamiento los gastos derivados de dicha instalación.

El Ayuntamiento, ante la petición de información del Procurador del Común, nos remitía certificación del Constructor encargado de hacer las obras en el que se hacía constar que una serie de vecinos abonaron directamente al contratista las obras de instalación de contador efectuadas en 1999, así como declaración de los propios afectados, motivo por el cual el Ayuntamiento no les cobró la tasa.

Pues bien, una vez analizada toda la documentación obrante en el presente expediente, esta Institución consideró que si bien no se produjo una vulneración del art. 14 de la Constitución, no apreciando, en consecuencia, trato discriminatorio en el presente caso, ya que si se procediese a girar a las personas indicadas la tasa objeto de debate se incurriría en una duplicidad de pago por el mismo concepto, no pudimos pasar por alto el hecho de que en el/los expediente/s administrativo/s tramitados al efecto no quedase constancia documental alguna de los pagos realizados directamente por los vecinos que justificaron la exención de la tasa objeto de debate.

Por todo ello, se estimó oportuno formular la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Administración en actuaciones sucesivas se deje constancia documental en los expedientes que se tramiten de aquellos documentos, pruebas, etc..., que deban integrarlos al objeto de evitar conflictos como el suscitado en el caso presente".

La resolución fue aceptada por la Corporación Municipal.

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/1433/01** se suscitó el problema relativo a la calidad del agua en la localidad de Matalebreras (Soria). En concreto, se hacía referencia al exceso de nitratos existentes en la composición del agua destinada al consumo humano en dicha localidad.

Una vez admitida a trámite, nos dirigimos tanto al Ayuntamiento como a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Soria.

La Corporación local nos hacía saber, entre otros extremos, las actuaciones efectuadas para solventar el problema de la insuficiencia del agua en Matalebreras, estando a la espera de recibir respuesta de los servicios de Expropiación de la Confederación Hidrográfica del Ebro, pero sostenía que el agua estaba debidamente clorada.

Sin embargo, según el informe del Servicio de Sanidad y Bienestar Social de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Soria de fecha 9 de enero de 2002, *"de los análisis efectuados en el laboratorio de dicho Servicio Territorial, en los años 2000 y 2001 recogidas en fechas 10.04.00, 3.10.00, 17.10.00, 5.06.01 y 17.12.01 han dado resultados superiores a 50 mg/l de NO3 (nitratos) lo que hace que el agua se considere NO POTABLE, desde el punto de vista físico-químico, y que en la última muestra se ha dado la presencia de Clostridios sulfitorreductores".*

Además añadía que *"la presencia de nitratos, si bien es de origen muy complejo, la procedencia principal según los conocimientos actuales se debe a la contaminación por filtración de abonos químicos, orgánicos, expandaje de purines, etc".*

Como sabemos, el agua en sí es un recurso escaso, cuya calidad hay que proteger por cuanto que es un elemento del medio ambiente necesario para alcanzar una determinada calidad de vida. En este sentido la carta Europea del Agua en su epígrafe tercero dice "alterar la calidad del agua es perjudicar la vida del hombre y de los otros seres vivos que de ella dependen".

Asimismo, según lo establecido en el art. 57.1 a) de la Ley 1/1993, de 6 de abril de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, de acuerdo con lo establecido en la Legislación de Régimen Local, en la Ley General de Sanidad y en la presente Ley, las Corporaciones locales tendrán responsabilidades que ejercerán en el marco de las directrices, objetivos y programas del Plan de Salud de Castilla y León en el control sanitario del abastecimiento de aguas. Competencia que tienen también atribuida en la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León art.20, 1. l) y m).

Por otro lado, más concretamente, debe tenerse en cuenta el RD nº 1138/1990 de 14-9-1990 el cual contiene la Reglamentación Técnico Sanitaria para el abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo público.

El objetivo de dicha reglamentación es definir a efectos legales lo que se entiende por aguas potables de consumo público y fijar, con carácter obligatorio, las normas técnico-sanitarias para la captación, tratamiento, distribución y control de la calidad de las aguas.

En este sentido, el agua ha de encontrarse dentro de los denominados niveles de guía, es decir, dentro de los valores de los parámetros representativos de los caracteres de potabilidad, correspondientes a una calidad deseable en el agua potable, y no superar las concentraciones máximas admisibles, siendo éstas los valores de los parámetros representativos de los caracteres de potabilidad correspondientes a la mínima calidad admisible en el agua potable. Valores que no deberán ser rebasados ni en cantidades significativas, ni de modo sistemático, para lo cual deberán ser adecuadamente tratadas.

Así, según el art. 20 de dicho cuerpo legal, las aguas potables de consumo público deberán contener a lo largo de toda la red de distribución del sistema de abasteci-

miento y, en todo momento, cloro residual libre o combinado, u otros agentes desinfectantes, en las concentraciones que determine la Administración Sanitaria Competente, circunstancia ésta que no se cumplía.

Además, el Ayuntamiento, en su informe, señalaba que se había recomendado a la población que las prácticas agrarias de abono fueran llevadas a cabo con respeto al medio-ambiente y al entorno, aconsejando también que el vertido de purines se fuera disminuyendo y se trasladen a la Planta de conversión de Ágreda.

Ante tales afirmaciones se le indicó que todo sistema de abastecimiento de aguas potables y, en particular, la zona limitada por el perímetro de protección de la captación, se mantendrá con las medidas adecuadas para evitar posibles contaminaciones del agua del sistema (art.22 1.1), medidas que esta Institución consideró que no se habían tomado con energía suficiente como lo demostraron los resultados de los análisis efectuados.

Por todo ello se estimó oportuno formular la siguiente Resolución al Ayuntamiento de Matalebreras:

"Que por parte de esa Administración se proceda como solución de emergencia a articular todos los mecanismos disponibles para que la calidad del agua destinada al consumo humano en dicha localidad se ajuste a los parámetros contenidos en la Reglamentación Técnico-Sanitaria para el abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo público (RD nº 1138/1990 de 14-9-1990) procediendo a una cloración adecuada, instaurando perímetros de protección alrededor de las captaciones de aguas subterráneas, si éstos no están fijados, debido al papel de escudo pasivo contra las contaminaciones, se limite el abono excesivo y se prohíba el vertido incontrolado de purines, imponiendo las sanciones oportunas a aquellos ganaderos que incumplan dicha prohibición.

Que, en el supuesto que carezca de medios técnicos adecuados para ello, interese la colaboración y auxilio de la Diputación Provincial de Soria".

Por otro lado a la Delegación Territorial de Soria nos dirigimos en los siguientes términos (ya que a pesar de que los análisis efectuados por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social durante los años 2000 y 2001 dieron como resultado la no potabilidad del agua, no se realizó actuación alguna limitándose a elaborar un mero informe).

Por todo ello se estimó oportuno efectuar la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Administración Autonómica se procedan a adoptar las medidas de control e intervención adecuadas que se encuentren dentro de su ámbito competencial, para que la calidad del agua destinada al consumo humano en la localidad de Matalebreras se ajuste a los parámetros contenidos en la Reglamentación Técnico-Sanitaria para el abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo público (RD 1138/1990 de 14-9-1990) en el supuesto de que el Ayuntamiento de Matalebreras no cumpla con las medidas correctoras expuestas en su informe de fecha 10-1-2002 (nº reg. 2002670000223), esto es, una cloración adecuada, la instauración de perímetros de protección alrededor de las captaciones de aguas subterráneas, si éstos no están fijados, prohibición del vertido incontrolado de purines y limitación de prácticas agrarias de abono".

La Administración Autonómica manifestó su conformidad con la resolución y seguimos a la espera de recibir respuesta del Ayuntamiento.

3.5. Alcantarillado

En el expediente **Q/1719/00** se hacía alusión a los perjuicios causados como consecuencia del deficiente funcionamiento de la arqueta sita a la altura de la vivienda del reclamante, en la localidad de Aldeaseca (Ávila).

Una vez analizada la documentación obrante en el presente expediente, y en especial el informe técnico elaborado por el Servicio Territorial de Fomento de la Junta de Castilla y León de Ávila, se constató que los rebosamientos detectados en la zona que nos ocupa se debían a que, en circunstancias de grandes avenidas de agua, el sistema de desagüe entraba en carga, es decir, se llenaban completamente los albañales y se producía un efecto de vasos comunicantes, ejerciendo una presión de abajo a arriba, tal que levantaba las tapas de las arquetas y, como se trataba de un sistema unitario, dado que discurre por el mismo tubo aguas pluviales y las negras, se producía el fenómeno así como olores no deseables.

En este campo hemos de partir del intento de la LRBRL de conjugar por un lado la obligación municipal de prestación de los servicios mínimos, con el derecho del vecino a exigirla, como así resulta del art. 18.1 g) y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de constituir competencia propia de carácter obligatorio. En este sentido se pronuncia la STTS de 25 de abril de 1989.

Por su parte, dentro del ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León también es clara; así, el art. 20.1 l) y m) atribuye a los municipios de Castilla y León competencia en materia de Salud Pública, Sanidad y Red de suministro y tratamiento de aguas. Servicios que han de prestarse a los vecinos en condiciones de calidad adecuadas, y de igualdad entre ellos, con independencia del núcleo en que residan (art. 21).

Asimismo, el art. 57 de la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León atribuye competencia a las Corporaciones Locales, de acuerdo con lo establecido en la legislación de Régimen Local, en la Ley General de Sanidad y en la presente Ley, en materia de Salud Pública y, en concreto, según su punto a) "...el saneamiento de aguas residuales...".

Nuestro Tribunal Constitucional considera que: "mantener un servicio implica la prestación de los trabajos necesarios para la cobertura mínima de los derechos que el propio servicio satisface...".

Mientras que nuestro Tribunal Supremo considera como causa que origina responsabilidad administrativa los daños causados no solamente por la rotura de colectores, filtraciones y pérdidas procedentes de la conducción de agua potable, sino también por la inadecuada ubicación y funcionamiento del colector. Así la STTS de 26 de Noviembre de 1983, textualmente señala que"... la causa eficiente o decisiva para la producción de los daños de referencia no radicaba en la simple rotura de la tubería de reducido diámetro para la conducción de aguas potables, sino en la insuficiencia del colector municipal para albergar y evacuar adecuadamente en la situación excepcional y de emergencia que consta probado el inusitado caudal de agua y sus consiguientes arrastres".

En STTS de 21 de enero de 1992, nuestro Tribunal Supremo se pronuncia en los siguientes términos "conviene destacar el dato esencial de que el servicio de alcantarillado es un auténtico servicio público, figurando específicamente entre los que vienen a satisfacer los distintos fines asignados a los municipios (art. 101.2, c) LRL) convirtiéndose en un fin de cumplimiento obligatorio, por figurar entre los exigibles, como mínimos, cuando el municipio cuente con un núcleo urbano de más de 5.000 habitantes. Servicio cuya prestación debe generalizarse".

Por todo ello, se consideró adecuado formular la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Corporación local que V.I. preside se adopten las medidas oportunas, inclusive valorar la conveniencia de interesar el auxilio económico, técnico y jurídico de la Diputación Provincial de Ávila, al objeto de garantizar la prestación del servicio de recogida y tratamiento de aguas en condiciones de calidad adecuadas, así como la salubridad y salud de los vecinos del lugar.

Todo ello sin perjuicio de la posible responsabilidad patrimonial en que pudiera haber incurrido ese Ayuntamiento por los daños y perjuicios, efectivamente irrogados, en los bienes del reclamante como consecuencia del deficiente funcionamiento del colector municipal".

Con fecha 24 de agosto de 2001 el Ayuntamiento manifestó la aceptación de la presente resolución.

En el expediente **Q/1935/00,** el reclamante denunciaba los perjuicios causados como consecuencia del deficiente estado en que se encontraba la red general de saneamiento en la localidad de Saludes de Castro Ponce (León), a la altura del inmueble de su propiedad, al refluir las aguas residuales a éste.

Una vez iniciadas las diligencias de indagación oportunas, la Diputación Provincial de León, mediante informe elaborado por el servicio técnico del SAM indicaba:

"El problema, atasco de la red de saneamiento, nace de la poca caída o pendiente de la red general de saneamiento y de la acometida que está a unos 150 m. de la casa del afectado, que hace que los sólidos en suspensión de las aguas fecales se decanten y obstruya la tubería, impidiendo la libre circulación del efluente.

Resta decir que el pozo de la red municipal donde acomete el ramal de saneamiento del afectado, esta completamente colmado, impidiendo el desagüe natural del tramo de 150 m., que viene desde su vivienda".

En base a ello, se constataba por parte de esta Institución la veracidad de lo sostenido por el reclamante. Por ello, se formuló la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Corporación local que V.I. preside se adopten las medidas oportunas al objeto de garantizar la prestación del servicio de recogida y tratamiento de aguas residuales en condiciones de calidad adecuadas, así como la salubridad y salud de los vecinos del lugar. Todo ello sin perjuicio de la posible responsabilidad patrimonial en que pudiera haber incurrido ese Ayuntamiento por los daños y perjuicios, efectivamente irrogados, en los bienes del reclamante como consecuencia de las filtraciones y deficiente funcionamiento de servicio de alcantarillado".

El expediente se cerró sin haber recibido respuesta de la Corporación municipal.

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

En el expediente de queja registrado con el número de referencia **Q/180/01** se abordó este problema en la localidad de Benamarías (León).

El Ayuntamiento de Magaz de Cepeda reconocía que el problema afectaba a una zona conocida como el Barrio de la Cuesta en donde existen nueve viviendas las cuales tienen un "pozo negro", salvo una que carece de saneamiento y sus vertidos van directamente a un reguero colindante, aduciendo la dificultad que presenta la posibilidad de conectarlas a la red general, dado que se encuentran separadas del casco urbano por el río Argañoso.

En el caso que nos ocupa, no podemos deslindar el problema del mantenimiento de la fosa séptica con el servicio mínimo de saneamiento de aguas residuales y el

control medio ambiental, ya que son cuestiones íntimamente ligadas. En este sentido, debemos indicar que los vertidos domésticos deberían contener sólo materia biodegradable, pero no siempre sucede así y muchas veces se vierten substancias absolutamente peligrosas que no se someten a ningún tipo de control ni depuración, vg: los productos detergentes.

En este sentido cuando el legislador aborda el tema del servicio de desagüe no piensa en las fosas sépticas, sencillamente porque los servicios públicos se guían por la idea de progreso y un progreso lo constituye la sustitución de las fosas sépticas por una adecuada red de alcantarillado (STTS de 21 de enero de 1992).

Como señala la STTS de 1 de junio de 1979, conviene destacar el dato esencial de que el servicio de alcantarillado es un auténtico servicio público, configurando específicamente entre los que viene a satisfacer los distintos fines asignados a los municipios, convirtiéndose en un fin de cumplimiento obligatorio, por figurar entre los exigibles como mínimos, configuración que permanece en la actualidad a la vista de lo dispuesto en los arts. 25.2 h) y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local, competencias que desde el punto de vista de control sanitario del medio ambiente, en cuanto a tratamiento de aguas residuales, atribuye a los Ayuntamientos el art. 42 de la Ley 14/1986, de 25 de abril General de Sanidad.

Por otro lado, sabido es que el criterio jurisprudencial es contrario a la solución del sistema de evacuación de aguas por fosas sépticas cuando en la zona de que se trata existe un gran número de viviendas (STTS 13 de junio de 1988).

Esta Institución es consciente de que para algunos de nuestros núcleos de población la sustitución o eliminación de estas fosas entraña gran dificultad; ahora bien, hemos de entender que sólo deberían subsistir en casos muy excepcionales, como sería la imposibilidad material de conexión con la red general de saneamiento por técnicas normales, siempre que reuniesen las condiciones necesarias para evitar los peligros para la sanidad, y salubridad pública así como los medioambientales pues, lamentablemente, la realidad nos muestra que lo que se dice que es una fosa séptica generalmente es uno de los llamados "pozos negros" totalmente prohibidos.

Asimismo, nuestro Tribunal Constitucional considera que: "mantener un servicio implica la prestación de los trabajos necesarios para la cobertura mínima de los derechos que el propio servicio satisface".

Por todo ello, se consideró adecuado formular la siguiente Resolución:

"*Que por parte de esa Corporación local se proceda a la realización de un estudio técnico previo sobre la viabilidad de conectar a la red general de saneamiento las viviendas afectadas y suprimir las fosas sépticas existentes solicitando, en el supuesto de carecer de medios materiales y personales para ello, la asistencia oportuna a la Diputación Provincial de León. En el supuesto de que ello resulte materialmente imposible, se mantengan en perfecto estado de mantenimiento las mismas, mediante limpiezas periódicas e inspecciones sobre su estanqueidad.*

Que se articulen los mecanismos adecuados para que la única vivienda que carece del servicio deje de verter sus aguas sucias al reguero colindante.

Que se de traslado a la Confederación Hidrográfica del Duero de las actuaciones que, en su caso, se lleven a cabo, habida cuenta que las viviendas afectadas se encuentran separadas del núcleo urbano por el río Argañoso, solicitando a la autoridad hidrográfica los permisos que, en su caso, resulten necesarios.

Que se valore la oportunidad de elaborar y aprobar una Ordenanza Municipal reguladora de la materia".

Con fecha 23 de mayo de 2001 el Ayuntamiento manifiesta su conformidad con los términos de la resolución.

3.6. Recogida de residuos

En el expediente **Q/170/01** el conflicto lo constituía la ubicación de unos contenedores frente a la casa del reclamante en Sedano (Burgos) y la disconformidad del afectado en cuanto a su enclave habida cuenta los malos olores que emanaban principalmente en época estival.

En el informe recibido por la Mancomunidad de Páramo y Valles (Burgos) se indicaba que si bien ella tenia asumida la gestión y prestación del servicio de recogida de basuras, era la Junta Vecinal de Sedano quien decidía la ubicación de los mismos. Asimismo añadía que no tenía aprobada Ordenanza alguna reguladora de las condiciones del servicio.

Habida cuenta que la Mancomunidad tenía asumida la prestación del servicio (retirada de basuras, traslados, mantenimiento de los contenedores, etc...) y que la LRBRL reconoce a las Entidades Locales potestad reglamentaria, esta Institución entendía que sería adecuado que se procediese a la elaboración y aprobación de una Ordenanza que abordase la materia, en la que se determinasen las características de los contenedores, fijación de horarios de recogida, términos en que los usuarios deberán depositar las bolsas de residuos, selección de los mismos, etc...; ello al margen de la Ordenanza Fiscal.

El procedimiento para ello se ha de acomodar a lo dispuesto en el art.49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (LRBRL): aprobación inicial por la Administración; sometimiento a información pública y audiencia de los interesados para que, en su caso, presenten reclamaciones y sugerencias; resolución de todas las reclamaciones presentadas dentro de plazo y aprobación definitiva.

La Ley 11/1999, de 21 de abril, que modifica la anteriormente citada, dispone que en el caso de no haberse

presentado ninguna reclamación o sugerencia se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta ahora provisional.

Ordenanza que habrá de tener en cuenta disposiciones de rango superior, tales como el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 en cuanto a que el servicio ha de prestarse ajustándose al principio de igualdad ante la Ley; la necesaria publicación de la Ordenanza en el BOP, sin cuyo requisito no alcanzará eficacia; se determinarán las modalidades de prestación, situación, deberes y derechos de los usuarios y la potestad de declarar la obligatoriedad del uso y recepción del servicio por parte de los administrados.

Por otro lado, resultaba aconsejable cierta receptividad respecto a las sugerencias de los usuarios, si bien las mismas no vinculan a la Administración a la hora de adoptar los acuerdos correspondientes.

Por todo ello se estimó oportuno formular la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Administración se articulen los mecanismos legalmente establecidos y se proceda a la elaboración y aprobación de la oportuna Ordenanza reguladora de la prestación del servicio de recogida de basuras para esa Mancomunidad de Municipios de conformidad con los términos y normas expuestas".

La Mancomunidad manifestó su conformidad.

3.7. Cementerios

En el expediente de queja **Q/1159/01** se denunciaba el deficiente estado en que se encontraba el cementerio de Palencia (Nuestra Señora de los Ángeles). Las filtraciones de agua en el mismo provocaba la inundación de tumbas y nichos y, en concreto, de la tumba propiedad del reclamante.

Una vez recabada la información solicitada y tras analizar la diversa documentación obrante en los archivos de esta Procuraduría se consideró oportuno efectuar una serie de consideraciones sobre la cuestión objeto de debate.

En este sentido, hemos de resaltar el informe remitido desde la Junta de Castilla y León (Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Palencia) en el que nos hacía saber que, *"se observan varias sepulturas sin inhumar en la zona denominada 'Término 19' observando en una de ellas cierta humedad, y que otra sepultura sí contiene siete y diez centímetros de agua clara, no sucia".*

Si bien es cierto que en el informe remitido desde la Administración local, de fecha 24 de agosto de 2001, se ponía en nuestro conocimiento que no existían filtraciones de aguas residuales sino que procedían de la lluvia y de escorrentías superficiales y que se utilizaban bombas de achique en el momento que se aprecia agua, del informe remitido desde la Administración Autonómica se infería que la medida, cuando menos, no era lo suficientemente eficaz como para solventar de manera definitiva el problema suscitado.

Según la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León en su art. 20 1.e) los Municipios de Castilla y León ejercerán competencias en materia de Cementerios y Servicios funerarios. Competencia que es nuevamente reconocida y atribuida en el art. 57 1. e) de la Ley 1 /1993, de Ordenación del Sistema Sanitario, art. 25 de la Ley de Bases de Régimen Local y en el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria (Decreto 20 de julio de 1974) en su art. 60 a) que especifica que corresponderá a los Ayuntamientos el cuidado, limpieza y acondicionamiento del cementerio.

En virtud de lo expuesto se procedió a formular la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Administración se valore la conveniencia de reforzar los sistemas de drenaje establecidos en el cementerio de Nuestra Señora de los Ángeles al objeto de garantizar la evacuación del agua que quede depositada en tumbas y nichos, especialmente en épocas de lluvias".

Con fecha 27 de noviembre de 2001 el Ayuntamiento nos comunica la aceptación de la resolución, procediendo a efectuar el reforzamiento del sistema de drenaje del cementerio.

En el expediente **Q/1006/01** se denunciaba la sustitución del candado que mantenía cerrado el cementerio viejo de la localidad de Quintanilla del Monte (León) por un colectivo de vecinos disidentes de la actuación local. Una vez examinado en profundidad el conflicto se constataba que el núcleo del problema radicaba en la existencia de una doble matriculación en el Registro de la Propiedad de Astorga del cementerio viejo, apareciendo inscrito al mismo tiempo a favor de la Junta Vecinal así como también a favor del Obispado de Astorga.

En el caso que nos ocupaba, observamos como ni la Junta Vecinal ni la Autoridad Eclesiástica habían acudido a la vía civil sino que, ante el conflicto suscitado respecto a la sustitución del candado y la conducta de una serie de vecinos, la Junta Vecinal había ejercitado acciones penales y se habían incoado procedimientos en esa jurisdicción (juicio de faltas 118/2000 y diligencias previas 347/2000), extremos que, al encontrarse *sub iudice* y en virtud del principio de independencia judicial consagrado constitucionalmente, no entramos a valorar.

En virtud de lo expuesto se consideró oportuno dirigir a la Junta Vecinal la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Junta Vecinal, si se considera perjudicada en sus bienes municipales, ya sean de naturaleza patrimonial o demanial, como consecuencia de la existencia de una doble matriculación registral del cementerio viejo, se proceda a ejercitar las correspondientes acciones protectoras del dominio (declarativa o reivindicatoria según corresponda) ante la Jurisdicción

Ordinaria, interesando se determine, con arreglo a las normas de derecho civil, el mejor derecho de esa Administración frente al del Obispado de Astorga.

Que una vez aclarada la titularidad dominical; rectificado, mediante resolución judicial, el asiento registral improcedente y siempre que, una vez concluidos los procedimientos judiciales penales en curso se reiterasen conductas similares, se adopten las medidas adecuadas acudiendo, si es necesario, al auxilio de la Fuerza Pública al objeto de impedirlos y, en su caso, a la jurisdicción penal".

Con fecha 5 de febrero la Junta Vecinal manifestó su conformidad con dicha resolución.

4. OBRAS PÚBLICAS

El correcto ejercicio de algunas de las competencias atribuidas a las Administraciones Públicas por el ordenamiento jurídico exige la previa proyección y ejecución de obras de distinta índole. La finalidad perseguida por las mismas, que no es otra que el incremento del grado de satisfacción de los intereses generales al que debe dirigirse toda actuación administrativa, así como la naturaleza del sujeto actuante, revisten a aquellas obras de un carácter público.

Con frecuencia la concreta materialización de las obras públicas genera un conflicto entre el sujeto público que emprende y lleva a cabo la obra y los ciudadanos afectados de forma inmediata por su ejecución. Por ello, ha sido necesaria la creación de Instituciones Jurídicas cuya finalidad es, de un lado, proveer a las Administraciones Públicas de los instrumentos necesarios para poder cumplir adecuadamente su cometido cuando éste exija llevar a cabo una obra y, de otro, lograr una efectiva protección del patrimonio jurídico de los ciudadanos destinatarios inmediatos de aquellos poderes.

Es, precisamente, garantizar el respeto del contenido de tales instituciones, cuyo paradigma, sin duda, es el instituto expropiatorio, el objetivo esencial que guía a esta Institución en todas sus intervenciones en este ámbito material. En este sentido, las quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Procuraduría en el año 2001, en relación con las obras públicas ejecutadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, revelan como conflictos más frecuentes en este ámbito los generados por la demora en el abono de la contraprestación económica correspondiente a todo procedimiento de expropiación forzosa y por la denuncia de la presunta incursión en vía de hecho en la ejecución de algunas obras públicas.

4.1. Expropiación forzosa

El ejercicio de la potestad expropiatoria en el ámbito territorial de la región no sólo se lleva a cabo por la Administración de la Comunidad Autónoma, sino que también ejercen aquella potestad administrativa en el citado ámbito territorial otros sujetos públicos, alguno de los cuales se hallan excluidos de la labor fiscalizadora de esta Procuraduría.

Este es el caso de la Administración General del Estado quien, a través de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento, ha llevado a cabo diversos procedimientos expropiatorios que han dado lugar a la presentación de quejas por los ciudadanos.

En estos supuestos, al igual que ocurría en años anteriores, y en el marco de la necesaria cooperación y coordinación que ha de presidir las relaciones entre los Comisionados Parlamentarios, se ha procedido a la remisión de las citadas quejas a la Institución del Defensor del Pueblo. Así ocurrió, entre otros, en los expedientes **Q/216/01**, **Q/544/01**, **Q/706/01**, **Q/1389/01**, **Q/1412/01**, **Q/2243/01** y **Q/2326/01**. Con base en la citada cooperación, también se procedió a la remisión al Valedor do Pobo, Comisionado Parlamentario de la Comunidad Autónoma de Galicia, del expediente **Q/1688/01**, por tener como objeto una expropiación forzosa llevada a cabo por la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda de aquella Comunidad Autónoma.

En relación con la actividad expropiatoria desarrollada por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, si en el informe correspondiente al año 2000 se señalaba que las quejas de los ciudadanos se concentraban, dentro de las distintas fases que integran el procedimiento expropiatorio, en las de determinación y pago del justiprecio, en el año 2001 se puede afirmar que la especialización material de las 19 quejas planteadas en esta materia ha sido aún mayor.

En efecto, el retraso temporal en el pago del justiprecio fijado en todo procedimiento expropiatorio y de los intereses de demora generados por aquél ha sido la queja que, en mayor medida, ha motivado la intervención de esta Institución a instancia de los ciudadanos en relación con los procedimientos expropiatorios llevados a cabo por la Administración Autonómica y dentro de ella, fundamentalmente, por la Consejería de Fomento.

Debe tenerse en cuenta y ha de destacarse la relevancia de la circunstancia señalada, por cuanto es a través del efectivo pago del justiprecio y de las cantidades que se hayan generado por el retraso en el abono de aquél como se materializa la efectiva contraprestación que debe aportar la Administración por su intervención en el patrimonio de los ciudadanos, relevancia que es aún mayor si consideramos la desvirtuación que la regla del previo pago ha sufrido como consecuencia de la generalización del procedimiento expropiatorio urgente en el que la ocupación del bien objeto de la expropiación precede temporalmente a la determinación y abono de la correspondiente contraprestación económica.

Tres han sido los expedientes de queja (**Q/849/00**, **Q/1328/00** y **Q/1397/00)** que han dado lugar a la adopción por esta Institución de Resoluciones en las que se ha

recomendado a la Consejería de Fomento la adopción de medidas dirigidas a garantizar el efectivo abono del justiprecio dentro de los plazos legalmente establecidos, así como, en su caso, de los intereses de demora generados.

Dado que la problemática planteada por el ciudadano, la argumentación jurídica utilizada por esta Procuraduría y el sentido de la resolución adoptada en los tres expedientes mencionados fueron análogos, en este informe se recoge, únicamente, de forma detallada el contenido del expediente **Q/1397/00**.

El motivo de la queja era la presunta concurrencia de irregularidades en la expropiación forzosa llevada a cabo por la Consejería de Fomento con ocasión de la obra "Mejora de Plataforma AV-802 de Arévalo a Cruce con CL-808 en Hernansancho p.k. 21,280 al p.k. 45,130. Tramo: Arévalo a Hernansancho".

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, la Consejería de Fomento remitió un informe en el que se hacían constar textualmente los siguientes extremos:

"En febrero de 1995 se levantaron la Actas de ocupación de las fincas numeradas como parcelas A, B y C.

En cuanto a la parcela D no pudo levantarse el Acta de ocupación, por no haberse justificado, en ese momento, la titularidad de la misma.

En abril de 1995 se remiten Hojas de Aprecio de la Administración, correspondientes a las citadas fincas, al objeto de intentar fijar el justiprecio mediante Mutuo Acuerdo.

Esperando alguna contestación, sin que se produjera, se decidió enviar el expediente al Jurado de expropiación en Agosto de 1995, en lo que se refiere a las fincas A y B habiendo dictado la correspondiente resolución.

El expediente de estas dos fincas ha sido remitido a esta Dirección General el pasado año 2000.

En cuanto a los expedientes correspondientes a las otras dos fincas, se ha urgido del Servicio Territorial de Ávila, la más pronta remisión a esta Dirección General, una vez fijado el justiprecio.

El justiprecio está determinado para las dos fincas A y B y será abonado en el plazo de 1 ó 2 meses, una vez fiscalizado el gasto correspondiente.

Las otras dos fincas, como se ha indicado, no tienen determinado el justiprecio".

Recibida dicha información y tomando en consideración el contenido del escrito de queja, se realizó una valoración de los hechos constatados y de la normativa reguladora del supuesto planteado en el expediente, exponiendo razonadamente los argumentos jurídicos que permitirían dictar una resolución cuyo exacto contenido se expondrá al final de esta exposición.

La fundamentación utilizada partía del análisis del régimen jurídico aplicable al plazo temporal en el cual deben realizarse la fijación y el pago de la cuantía pecuniaria que ha de ser abonada como contraprestación a la intervención en la propiedad privada en la que se concreta el instituto expropiatorio, régimen establecido en la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa y en su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957.

En primer lugar, y en cuanto al plazo para proceder a la fijación del justo precio que ha de ser abonado en todo procedimiento expropiatorio, se señalaba que, sin perjuicio de la previsión en los arts. 24 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa, de términos temporales para la realización de los diferentes trámites que integran el expediente contradictorio de determinación del justiprecio, su incumplimiento, por otra parte generalizado en la actualidad, no tiene relevancia anulatoria. Sirva como ejemplo de esta laxitud en la interpretación de los plazos la modificación que el art. 48 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, ha operado en el art. 34 de la Ley de Expropiación Forzosa, suprimiendo la referencia existente con anterioridad al plazo general de ocho días hábiles del que disponía el Jurado Provincial de Expropiación para decidir ejecutoriamente sobre el justo precio.

No obstante lo anterior, la necesidad de evitar que un retraso en la fijación del justiprecio que corresponda implique una depreciación de la compensación económica que finalmente obtenga el expropiado, así como la conveniencia de incrementar el celo de la Administración en la más rápida tramitación del expediente para así disminuir al máximo los perjuicios ocasionados al expropiado desde la misma iniciación del procedimiento expropiatorio (piénsese en especial en el supuesto de las expropiaciones urgentes), determina que la demora temporal en la fijación del justiprecio de una expropiación forzosa tenga como consecuencia el devengo de los intereses de demora correspondientes a favor del sujeto expropiado cuando transcurra el plazo de seis meses referido en el art. 56 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Por su parte, al plazo temporal del que dispone el sujeto obligado al abono del justiprecio para su realización efectiva se refiere el art. 48.1 de la Ley de Expropiación Forzosa al disponer que "una vez determinado el justiprecio, se procederá al pago de la cantidad que resultare en el plazo máximo de seis meses". Este plazo imperativo, establecido también con la finalidad de paliar los sacrificios patrimoniales que representa toda expropiación para el sujeto expropiado, tendrá como término inicial, con carácter general, el día siguiente a aquél en el que el sujeto expropiado tenga conocimiento de la fijación definitiva y firme del justiprecio.

Ahora bien, para el caso de que los plazos legalmente establecidos para la fijación y abono de las cantidades debidas por causa de un procedimiento expropiatorio no

se cumplan, la propia normativa reguladora de la Institución de la expropiación forzosa prevé instrumentos dirigidos a resarcir patrimonialmente al sujeto expropiado. Tales instrumentos son el reconocimiento de intereses de demora, cuya regulación se contiene en los arts. 56 y 57 de la Ley de Expropiación Forzosa y 71 a 74 de su Reglamento, y la retasación, regulada en el art. 58 de la Ley.

Sin perjuicio del derecho que todo sujeto expropiado tiene a solicitar la retasación de los bienes objeto de expropiación forzosa cuando concurran las circunstancias señaladas en el art. 58 de la precitada Ley, los intereses de demora generados por la dilación temporal en la fijación del justiprecio y en el efectivo abono del mismo se erigen como los mecanismos adecuados para evitar la ruptura del equilibrio patrimonial que debe presidir la actuación administrativa en materia expropiatoria a favor del sujeto público actuante.

A los efectos de atender debidamente la problemática que constituía el objeto de la queja, se destacaron las siguientes características propias de los intereses de demora (la primera predicable de todo procedimiento expropiatorio y las restantes aplicables singularmente a las expropiaciones urgentes), que debían haber sido consideradas convenientemente en el procedimiento expropiatorio en cuestión:

1. Naturaleza jurídica obligatoria del percibo de intereses de demora.

La configuración que la Ley realiza del percibo de los intereses de demora como una auténtica obligación del sujeto obligado al pago del justo precio implica que los expropiados tienen derecho al cobro de intereses por mandato imperativo de la Ley y, en consecuencia, de manera inmediata y automática una vez que concurren los requisitos establecidos para su reconocimiento. Así lo ha puesto de manifiesto de manera nítida y constante la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, que en su Sentencia de 19 de noviembre de 1984 señalaba expresamente que “los intereses de demora se deben por imperativo legal, y han de ser satisfechos por el obligado al pago del justiprecio, incluso cuando no hayan sido expresamente solicitados, ni en vía administrativa ni jurisdiccional”.

2. Día inicial del cómputo en el supuesto de las expropiaciones de carácter urgente.

La segunda característica relevante de los intereses de demora, es la especialidad establecida, en cuanto a la identificación del día inicial del cómputo del período de mora, para las expropiaciones de carácter urgente. Así, señala la regla octava del art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa que “será fecha inicial para el cómputo correspondiente la siguiente a aquélla en que se hubiera producido la ocupación de que se trata”.

Esta regla especial se encuentra amparada en la necesidad de proteger adecuadamente al propietario afectado por una expropiación urgente desde la desposesión, aunque no haya habido demora en la tramitación del justiprecio.

Esta excepción, que se ha convertido en regla general debido a la frecuencia con que la Administración acude al procedimiento urgente para el desarrollo de su potestad expropiatoria, ha sido matizada, a su vez, por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha puesto de manifiesto que, en aquellos supuestos en los que la ocupación del bien expropiado tenga lugar seis meses después de la iniciación del expediente expropiatorio, los intereses correspondientes se devengarán desde el día siguiente a aquél en que se cumpla el período de seis meses citado (entre otras, así se señala en las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de junio y de 18 de noviembre de 1995, y de 20 de junio de 1996).

3) Devengo de los intereses de demora en las expropiaciones de carácter urgente sin solución de continuidad.

En las expropiaciones urgentes el devengo de los intereses de demora, como norma general, se genera a partir del día siguiente en que se hubiera producido la ocupación del bien expropiado, por lo que, sin perjuicio de la excepción jurisprudencialmente construida, el expropiado tendrá derecho al abono de los intereses legales sobre el justiprecio que en su día se fije desde aquella fecha.

Continúa en el Fascículo 3.º

Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León

V LEGISLATURA

AÑO XX | 5 de Agosto de 2002 | Núm. 248

SUMARIO

Págs.

III. ACUERDOS Y COMUNICACIONES.

Acuerdos.

ACUERDO de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por el que se ordena la publicación del Informe Anual correspondiente al año 2001 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León. 15770

Pues bien, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha tenido ocasión de señalar que en estos supuestos los intereses por demora en la fijación del justiprecio y los intereses por demora en el pago del mismo se aplican sin solución de continuidad (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de abril de 1993, de 17 de junio de 1995 y de 20 de marzo de 1997).

Como expresión de esta doctrina jurisprudencial puede citarse lo expresado en el fundamento de derecho noveno de la segunda de las Sentencias citadas, en el cual el Tribunal Supremo señala que "... en las expropiaciones de carácter urgente, como la que nos ocupa, la determinación del día inicial, a efectos del cómputo de intereses por demora en la fijación del justiprecio, se produce, como norma general, el día siguiente de la fecha de la efectiva ocupación de los bienes o derechos (art. 52.8 de la Ley de Expropiación Forzosa) hasta que el justiprecio fijado definitivamente en vía administrativa se paga, deposita o consigna eficazmente, sin que, por tanto, exista solución de continuidad entre los intereses del art. 56 (demora en la fijación) y 57 (demora en el pago) de la Ley de Expropiación Forzosa, debido a la disposición por parte del beneficiario de los bienes o derechos sin previo pago...".

En fin, los intereses de demora como instrumento reparador de posibles perjuicios patrimoniales irrogados al sujeto expropiado como consecuencia del retraso en el desarrollo de los trámites que necesariamente integran todo expediente expropiatorio se erigen en obligaciones imperativas creadas por la ley que, en el supuesto de expropiaciones forzosas urgentes, surgen, como regla general a partir del día siguiente a aquél en que se ha ocupado el bien expropiado, aplicándose sin solución de continuidad los generados por la fijación del justiprecio y los originados por el efectivo abono del mismo.

Expuestas las características de los intereses de demora más relevantes, a los efectos de resolver la problemática que constituía el objeto de la queja, se señalaba, aunque resultase obvio, que únicamente procederá el abono de tales intereses por parte de la Administración Autonómica cuando devenga responsable de la generación de los mismos.

En este sentido era preciso indicar, a los efectos que interesaban y en cuanto a los intereses de demora por la fijación del justiprecio, la singularidad que concurre en el supuesto de expropiaciones forzosas cuya Administración actuante es diferente de aquélla en la que se integra el Jurado de Expropiación.

En estos supuestos, entre los que, en la actualidad y por el momento, se incluyen las Expropiaciones Forzosas llevadas a cabo por la Administración Autonómica, es frecuente que el retraso en la tramitación del procedimiento contradictorio de determinación del justo precio se encuentre motivado tanto por la Administración actuante como por el Jurado de Expropiación, en cuyo caso la Jurisprudencia ha realizado una distribución en cierto modo equitativa de la responsabilidad, haciendo responder a cada Administración de los días que ha permanecido el expediente en sus oficinas, una vez transcurrido el período temporal generador de la mora (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 1993 y de 23 de mayo de 2000).

Poniendo en relación lo expuesto con los antecedentes de hecho de la problemática que había dado lugar a la queja, se ponía de manifiesto, en primer lugar, que, si bien en el informe proporcionado por la Administración Autonómica no se identificaban de forma precisa algunas de las fechas relevantes para la resolución de la cuestión controvertida (fecha de iniciación del procedimiento expropiatorio, fecha de ocupación de la parcela D, fecha concreta del acuerdo del Jurado de Expropiación mediante el cual se fija el justiprecio de las parcelas A y B), los datos generales proporcionados revelaban un amplio incumplimiento de los plazos legalmente establecidos, plazos para cuyo cómputo debían ser tenidas en cuenta las reglas anteriormente expuestas y predicables de las expropiaciones urgentes, por tener tal naturaleza la expropiación en cuestión.

En efecto, considerando que la ocupación de las parcelas A, B y C se había llevado a cabo en febrero de 1995, y que la fijación del justiprecio no había tenido lugar, al menos, hasta el año 2000, resultaba evidente la generación de intereses de demora derivados del plazo temporal empleado en la fijación del justiprecio, si bien, teniendo en cuenta que el expediente se había remitido al Jurado de Expropiación en Agosto de 1995, con probabilidad correspondería a este último la responsabilidad principal por aquellos intereses. Otro tanto cabía decir respecto a la finca D puesto que, en la fecha de elaboración de la información proporcionada a esta Procuraduría, no se había procedido aún a la fijación de su justiprecio.

Del mismo modo, y dado que el justiprecio correspondiente a las fincas A y B aún no había sido efectivamente abonado, se había incurrido también en un incumplimiento del plazo prefijado por la Ley para el abono del justiprecio, de conformidad con lo dispuesto en art. 48 de la Ley de Expropiación Forzosa.

La vía jurídica adecuada para proceder a la reparación de los perjuicios patrimoniales que hubiera podido sufrir el sujeto expropiado con motivo de la demora temporal de los trámites propios de los procedimientos expropiatorios era la determinación y abono de los intereses de demora a que hubiera lugar.

Por ello, se consideró oportuno poner de manifiesto a la Administración Autonómica, de un lado, el carácter de obligación legal que posee el percibo de los correspondientes intereses de demora cuando concurran los requisitos para ello sin que, por tanto, sea necesario que sean solicitados por el sujeto expropiado y, de otro, la especialidad que concurre en el supuesto planteado en la queja, en cuanto al día inicial del cómputo del plazo en

el que comienzan a devengarse los precitados intereses y a la aplicación sin solución de continuidad de los correspondientes a la fijación y abono de justo precio, habida cuenta del carácter urgente de la expropiación forzosa que había generado la presentación de la queja.

Con base en la argumentación jurídica realizada, se dirigió resolución a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León para que:

"Primero.- Con carácter general, en relación con los procedimientos expropiatorios tramitados por esa Consejería de Fomento, procurara el cumplimiento de los plazos establecidos legalmente para la fijación (en lo que incumba a esa Administración Autonómica) y efectivo abono del justiprecio acordado por el Jurado de Expropiación.

Segundo.- Con carácter singular, en relación con el procedimiento expropiatorio llevado a cabo por esa Consejería de Fomento, con ocasión de la obra "Mejora de Plataforma AV-802, de Arévalo a Cruce con CL-808 en Hernansancho p.k. 21,280 a 45,130, tramo: Arévalo a Hernansancho:

Adoptara las medidas oportunas para proceder con la mayor brevedad posible al abono del justiprecio fijado por el Jurado de Expropiación, para las parcelas A y B así como para cumplir con el plazo de seis meses establecido por la Ley de Expropiación Forzosa para el pago del justo precio de las fincas C y D, cuando éste sea determinado por el Jurado de Expropiación.

Agilizara los trámites dirigidos a cumplir con la obligación establecida en la Ley de Expropiación Forzosa de determinar y abonar al expropiado los intereses de demora a que hubiera lugar y de los que resulte responsable esa Administración Autonómica, considerando como fecha inicial del período de devengo de los intereses el día siguiente a la ocupación del bien expropiado, salvo que ésta haya tenido lugar después de transcurridos seis meses desde la iniciación del expediente expropiatorio, en cuyo caso el día inicial para el cómputo de aquel período debe ser el siguiente a aquél en que se cumplan los seis meses de la declaración de necesidad de ocupación e iniciación del expediente expropiatorio, y aplicando sin solución de continuidad los intereses que procedan por la fijación del justiprecio y los correspondientes a su abono".

En contestación a la resolución reseñada, la Consejería de Fomento puso de manifiesto a esta Procuraduría la aceptación del primer punto general de la resolución y la adopción de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de lo señalado en el segundo de los puntos de aquélla. Lo anterior fue puesto en conocimiento del autor de la queja, procediéndose a continuación al archivo del expediente.

También fueron aceptadas íntegramente las Resoluciones dictadas en los expedientes de queja **Q/849/00** y **Q/1397/00**.

En fin, en el ámbito de la actividad expropiatoria desplegada por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y en especial, de su Consejería de Fomento, el abono del justiprecio fijado dentro de los plazos legalmente fijados para ello es un objetivo aún inalcanzado. Prueba de ello es que los ciudadanos que habían planteado dos de las quejas citadas (**Q/1328/00** y **Q/1397/00),** han acudido nuevamente a esta Institución denunciando la ausencia de abono de las cantidades pecuniarias correspondientes a algunos de los bienes objeto de los procedimientos expropiatorios que habían dado lugar a las quejas originales. Sus reclamaciones han generado dos nuevos expedientes de queja (**Q/6/02** y **Q/397/02**, respectivamente) que, actualmente, se encuentran en tramitación y cuyo objeto será verificar el cumplimiento íntegro de las Resoluciones adoptadas, en su día, por la Administración Autonómica.

4.2. Ejecución de obras públicas

Al margen de las surgidas como consecuencia del ejercicio de la potestad expropiatoria por la Administración, la ejecución de obras públicas ha dado lugar a la presentación de 15 quejas en el año 2001. Las mismas pueden sistematizarse en dos grandes grupos: las referidas a la disconformidad del ciudadano con el contenido de la obra proyectada, y aquellas otras cuya finalidad última es poner de manifiesto una responsabilidad patrimonial de la Administración Pública actuante por los daños causados con ocasión de la ejecución de la obra pública en cuestión.

Representativo del primer grupo es el expediente de queja **Q/947/01**, en el cual un grupo de vecinos de la localidad de Santa Marina de Valdeón manifestaba su disconformidad con el trazado de la carretera que discurre entre la citada localidad y Posada de Valdeón a su paso por Santa Marina de Valdeón, trazado proyectado por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, a la Diputación Provincial de León y al Ayuntamiento de Posada de Valdeón. Pues bien, del contenido de la totalidad de la información recibida, así como de la documentación que había sido proporcionada por el autor de la queja a esta Procuraduría, se desprendían los antecedentes de hecho de la controversia que constituía el objeto de la queja y que a continuación paso a referir:

Primero.- En agosto del año 1992, bajo la dirección del Servicio de Vías y Obras Provinciales de la Diputación Provincial de León, se había redactado un Proyecto de Carretera que no había llegado a incluirse en ningún Plan de Carreteras, al no haber dispuesto el Ayuntamiento de Posada de Valdeón de los terrenos de necesaria ocupación, como condición imprescindible para la ejecución de las obras.

Segundo.- En relación con el proyecto con el cual mostraba su disconformidad el autor de la queja y con las causas que motivaron que no se llevara a cabo su ejecución, el Ayuntamiento de Posada de Valdeón había puesto de manifiesto que la Diputación Provincial, en su día, había proyectado la prolongación de la carretera autonómica LE-243 desde Santa Marina a Posada, y lo había hecho con un planteamiento de carretera de nuevo trazado en su totalidad.

Ante la imposibilidad de ejecución de este proyecto se había planteado la cesión de la titularidad del acceso de Posada a Santa Marina, por parte de este Ayuntamiento a la Junta de Castilla y León, con el fin de que al incluirla en su red de carreteras se facilitara su consecución.

Tercero.- Bajo la Dirección técnica del Servicio Territorial de Fomento de León, se estaba redactando un proyecto cuyo objeto era el acondicionamiento de la carretera entre Santa Marina de Valdeón y Posada de Valdeón. Con carácter previo a la redacción definitiva del precitado proyecto, se había elaborado un informe por el personal técnico del Servicio señalado, en el cual se llevaba a cabo un estudio de la travesía de la localidad de Santa Marina de Valdeón, planteando dos alternativas: las denominadas "Variante Norte" y "Variante Sur". La conclusión del precitado informe, que era, con carácter general, la que había dado lugar a la queja era la preferencia de la Variante Sur sobre la Variante Norte, por las ventajas que ésta presentaba sobre aquélla, desde un punto de vista constructivo, económico, geométrico y estético.

Cuarto.- Sin perjuicio de la existencia de otros informes que hubieran llegado a una conclusión divergente de la expuesta en cuanto a la variante más adecuada para ejecutar la obra en cuestión, tanto la Diputación Provincial de León como el Ayuntamiento de Posada de Valdeón señalaron que la carretera que se había proyectó por la Diputación Provincial en el año 92 y la obra que pretendía ser llevada a cabo por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León no coincidían en su planteamiento inicial.

Quinto.- Desde un punto de vista formal, el estado de tramitación del proyecto en cuestión, era el de estudio y valoración de las diferentes alternativas de trazado (en particular las opciones norte y sur) En cualquier caso, antes de la aprobación definitiva del proyecto éste se sometería al correspondiente trámite de información pública, siendo ese el momento procesal en el que los interesados debían alegar cuanto considerasen oportuno.

De las alegaciones formuladas por el autor de la queja y del contenido de los informes remitidos por las Administraciones Públicas, no se derivaba la existencia de irregularidad alguna en la actuación llevada a acabo por la Administración Autonómica, en relación con la proyección de las obras correspondientes al acondicionamiento de la carretera entre las localidades de Santa Marina de Valdeón y Posada de Valdeón.

En efecto, así se desprendía, en primer lugar, de la identificación del momento procedimental en el que, a la vista de la normativa aplicable, se encontraban las actuaciones administrativas dirigidas a la construcción de la carretera origen de la controversia. Para ello era necesario acudir a la regulación contenida en la Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Castilla y León, cuyo art. 10, en su apartado primero, establece expresamente los diferentes tipos a los que se deben adaptar, atendida a su finalidad, los estudios de carreteras que en cada caso requieran la ejecución de una obra.

Entre tales estudios se incluyen en la letra e) del precepto citado, los proyectos de construcción de carreteras (instrumento al que hacía referencia la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León en su informe), que consisten en "el desarrollo completo de la solución óptima, con el detalle necesario para hacer factible su construcción y posterior explotación". Los proyectos de construcción de carreteras habrán de incluir un proyecto de trazado, como parte integrante de aquél, donde se contengan los aspectos geométricos del mismo, así como la definición concreta de los bienes y derechos afectados. Así mismo, deberán constar de los documentos identificados en el art. 27 del RD 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras.

Entre tales documentos se incluyen una memoria descriptiva de las necesidades a satisfacer y de la justificación de la solución proyectada, así como anexos a la citada memoria, en los que se deben expresar todos los datos de tráfico, topográficos, hidrológicos, hidráulicos, geológicos, geotécnicos, territoriales, ambientales, de seguridad y otros cálculos y estudios que se hubieran utilizado en su elaboración, y que justifiquen e identifiquen el trazado, características y proceso constructivo elegido (letras a) y b) del apartado segundo del art. 27 del Reglamento General de Carreteras).

Pues bien, en el supuesto que había dado lugar a la formulación de la queja, el documento descrito no había sido aún elaborado, sino que, muy al contrario los servicios técnicos de la Consejería de Fomento se encontraban en la fase de redacción del precitado proyecto. En este sentido, el informe realizado, en su día, por el Servicio Territorial de Fomento de León, era un documento de trabajo más dirigido a la búsqueda de la solución óptima para lograr plenamente las finalidades perseguidas con la obra controvertida.

Una vez que hubiera sido elaborado, incluyendo todos los datos exigidos por la normativa aplicable, y con anterioridad a su aprobación definitiva, sería sometido, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12 de la Ley de Carreteras de Castilla y León a un período de información pública de 30 días hábiles, a cuyo efecto se expondría al público en las oficinas correspondientes del

órgano competente en materia de carreteras, así como en el Boletín Oficial de Castilla y León, y en el Boletín de la provincia de León.

Es en este trámite de información pública en el que se podrían formular las observaciones que se estimasen oportunas, siempre que las mismas versaran sobre las circunstancias que justifiquen el interés general de la carretera y sobre la concepción global de su trazado.

Comunicado lo anterior al autor de la queja y habiendo puesto en conocimiento de las Administraciones Públicas afectadas la inexistencia, a juicio de esta Institución, de irregularidad alguna, se procedió al archivo de la queja.

El segundo grupo de quejas de los ciudadanos en materia de ejecución de obras públicas, más numeroso que el anterior, se integra por aquéllas en las que se planteaba la posible irrogación de unos daños en el patrimonio de los reclamantes como consecuencia de la materialización de una obra pública.

En la mayoría de los expedientes de queja tramitados en el año 2001, en relación con la problemática señalada, una vez solicitada la información correspondiente a la Administración Pública actuante no quedó acreditada, mediante elemento probatorio alguno, la concurrencia de daños en el patrimonio del autor de la queja que hubieran sido causados como consecuencia de las obras llevadas a cabo en cada caso. Cabe recordar aquí la imposibilidad material con la que cuenta esta Institución de acudir a pruebas de carácter técnico o pericial que, sin duda alguna, limitan las posibilidades de en este tipo de supuestos.

En consecuencia, previo traslado de la información obtenida y fundamentación de la postura adoptada, se procedió al archivo de los expedientes de queja, no sin antes poner en conocimiento de sus autores el derecho que les asistía para reclamar ante los Organismos Públicos competentes (en la mayoría de los supuestos, integrantes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León) la reparación de los daños y perjuicios patrimoniales que considerasen que les hubieran sido causados, de conformidad con lo dispuesto en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 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.

Así ocurrió, entre otros, en los expedientes de queja **Q/116/00**, **Q/1197/00**, **Q/1764/00**, **Q/1845/00** y **Q/2285/00**.

4.3. Embalses

En el informe del al año 2000, hice referencia en el ámbito material correspondiente a los embalses, al expediente de queja **Q/1937/00,** en el cual se planteaba la disconformidad de una pluralidad de ciudadanos que tenían la condición de expropiados en el procedimiento expropiatorio llevado a cabo por la Confederación Hidrográfica del Duero para la ejecución del Proyecto Modificado del Embalse de Casares de Arbás, con algunos de los aspectos del mismo. En concreto, su desacuerdo se centraba en la determinación del justiprecio y en los criterios utilizados por el sujeto expropiante para ello.

Se señalaba allí que habiendo solicitado la información relativa a la cuestión controvertida a la Confederación Hidrográfica del Duero y habiendo sido remitida la misma a esta Institución, se había dado traslado de su contenido al colectivo autor de la queja con la finalidad de que éste pusiera de manifiesto las alegaciones que estimase oportunas, alegaciones que se encontraban pendientes de recepción en la fecha en la cual se elaboró aquel informe.

Pues bien, tales alegaciones no llegaron a formularse y, por tanto, en atención a la adscripción orgánica y funcional de la Confederación Hidrográfica del Duero como Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, se procedió a la remisión de la queja planteada y de la información recabada por esta Procuraduría a la Institución del Defensor del Pueblo. Éste me comunicó, con posterioridad, que la queja no había sido admitida a trámite al no considerar que hubiera existido actuación irregular de la Administración.

Más allá de la finalización de la tramitación de expediente de queja señalado, y no habiéndose presentado en el año 2001 queja alguna en relación con la proyección, ejecución y funcionamiento de embalses en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cabe hacer referencia únicamente en este ámbito material a la actuación de oficio **OF/89/00** iniciada por esta Institución con la finalidad de verificar las condiciones de seguridad de las zonas de influencia de caída de las presas y embalses de la región. Una referencia amplia al contenido y resultado de la misma se halla en la parte del presente informe dedicada a las actuaciones de oficio llevadas a cabo en el año 2001 por la Institución.

5. VIVIENDA

La consideración del disfrute de una vivienda digna y adecuada como derecho reconocido a todos los españoles en el art. 47 de la Constitución Española, unida a las dificultades que un número elevado de ciudadanos tiene para lograr el acceso a aquélla en el marco del actual mercado inmobiliario, ha dado lugar a una amplia intervención de los poderes públicos dirigida a incrementar las posibilidades de adquisición de la titularidad o del uso de una vivienda que responda a las características exigidas por la Carta Magna.

En el marco general establecido por los planes de carácter plurianual aprobados por el Gobierno Estatal, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las Entidades Locales de la región vienen des-

plegando su actividad con el objetivo de superar los obstáculos que un mercado inmobiliario continuamente inflacionista impone a un amplio sector de la población, especialmente el colocado en la parte media y baja en la escala de ingresos, para lograr el acceso a la vivienda constitucionalmente reconocido.

Al igual que en ejercicios anteriores, la labor de esta Procuraduría en el ámbito sectorial de la vivienda ha respondido a una doble perspectiva: examen y valoración de las medidas normativas adoptadas por las Administraciones Públicas sometidas a su fiscalización en orden incrementar el grado de efectividad del derecho reconocido, al más alto nivel normativo, en el art. 47 de la Constitución Española; y desarrollo de una crítica jurídica, a instancia de los ciudadanos, de la actuación llevada a cabo por las Administraciones Públicas Autonómica y Local en orden a la adecuada aplicación y materialización de aquellas medidas normativas.

Desde un punto de vista normativo, el año 2001 se ha caracterizado por ser el último del período de vigencia del Plan Cuatrienal de Vivienda aprobado por el Estado para el período 1998-2001 y, consecuentemente, el de la aprobación del Plan de Vivienda que sucede al anterior en el tiempo, diseñado para el período 2002-2005.

El último año de vigencia del RD 1186/1998, de 12 de junio, sobre Medidas de Financiación de Actuaciones Protegibles en Materia de Vivienda y Suelo, ha estado presidido por el arbitrio de medidas normativas dirigidas a adecuar aquel Plan Cuatrienal a la variación de las circunstancias del entorno económico y financiero. A esta finalidad respondió el RD 115/2001, de 9 de febrero, cuyos objetivos principales eran adecuar los precios máximos de venta de las viviendas protegidas, y tratar de resolver el problema de acceso a la adquisición de la vivienda creando una Ayuda a la Entrada, como fórmula alternativa a la subsidiación.

La reforma indicada motivó la aprobación por la Junta de Castilla y León del Decreto 166/2001, de 14 de junio, sobre actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo en la Comunidad de Castilla y León, con la finalidad de adaptar los instrumentos normativos a las variaciones operadas en el Plan Estatal.

Pero, sin duda, desde esta perspectiva normativa, el hecho más destacable del año 2001 es la aprobación del nuevo Plan Cuatrienal de Vivienda a través del RD 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005. Esta media normativa ha tenido su correlato en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León para el período 2002-2009, aprobado por Acuerdo de la Junta de Castilla y León con fecha 17 de enero de 2002.

Habiendo sido aprobadas con posterioridad a la fecha de cierre de elaboración del presente informe las primeras normas autonómicas dirigidas a instrumentar la aplicación del nuevo marco normativo descrito (la primera de ellas ha sido el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009), únicamente se puede señalar que será la efectiva aplicación de aquéllas en años venideros la que determinará las virtudes y defectos de los nuevos instrumentos de fomento que han de presidir la actuación pública en materia de vivienda en la región en el período 2002-2005.

En cuanto al examen de la actuación administrativa desplegada en orden a la aplicación de la normativa vigente en materia de vivienda, cabe destacar, por un lado, un descenso relativo en el número de quejas presentadas en relación con los procedimientos de adjudicación de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León y, por otro, un incremento en el nivel de conflictividad generado por la intervención de la Administración de la Comunidad Autónoma en relación con el estado de conservación de las Viviendas de Protección Oficial y con la efectiva aplicación de los distintos tipos de ayudas económicas contempladas en el Plan Estatal Cuatrienal de Vivienda así como en la normativa emanada de la propia Comunidad Autónoma.

Por último, en la actuación de esta Procuraduría a instancia de parte en el año 2001 y en el ámbito sectorial de la vivienda, cabe destacar igualmente la intervención por primera vez de esta Institución en un momento de la actuación administrativa que se revela como especialmente importante, cual es el de la adjudicación de parcelas para la construcción de viviendas sometidas a regímenes de protección pública, máxime si ello se enmarca en una ciudad como Burgos, con especiales problemas para el acceso a la vivienda.

II.- Selección de Expedientes

5.1. Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública

El Régimen de Protección Oficial de Promoción Pública es aquel donde el nivel de intervención de los poderes públicos en materia de vivienda es mayor y, por tanto, donde mayor conflictividad puede generar la actuación administrativa. Sin embargo, en el ejercicio 2001, el número de quejas presentadas en relación con las viviendas promovidas por la Junta de Castilla y León no ha sido excesivamente elevado. Concretamente, han sido siete quejas en relación con procedimientos de adjudicación de viviendas y 8 cuyo contenido se encontraba relacionado con la conservación y estado de viviendas promovidas por la Administración Autonómica ya adjudicadas.

5.1.1. Procedimiento de adjudicación

Si bien el año 2001 ha sido el de la aplicación de la Orden de 12 de julio de 2000, de la Consejería de

Fomento, a todos los procedimientos de adjudicación de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León iniciados dentro de aquél, la mayoría de las quejas planteadas ante esta Institución se refieren aún a la aplicación de la Orden de 27 de mayo de 1998, que regulaba tales procedimientos antes de la entrada en vigor de la primera de las normas indicadas. No es posible, por tanto, emitir juicios de valor genéricos sobre las virtudes o defectos de las novedades introducidas por la Orden de 12 de julio de 2000 en el procedimiento de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León.

En cualquier caso, en ninguna de las quejas analizadas por la Institución en el año 2001, cuyo objeto fuera mostrar una disconformidad con la exclusión de las solicitudes presentadas por sus autores en los correspondientes procedimientos de adjudicación de Viviendas de Protección Oficial, desarrollados y resueltos por la Administración de la Comunidad Autónoma, se observó la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación desarrollada por las Comisiones Provinciales de Vivienda y por la propia Consejería de Fomento merecedora de una decisión supervisora por esta Institución. Así ocurrió en los expedientes de queja **Q/1799/00**, **Q/2003/00**, **Q/2004/00**, **Q/2005/00**, **Q/2006/00**, **Q/2043/00**, **Q/2389/00**.

En todos ellos se actuó por esta Procuraduría de la misma forma: formulación de la pertinente petición de información a la Consejería de Fomento, solicitando copia de la documentación acreditativa de la concurrencia de la causa de exclusión que había fundamentado la decisión motivadora de la queja; una vez recibida la información solicitada, verificación de la corrección jurídica de la aplicación de las causas de exclusión en cada caso planteado y, en fin, comunicación a la Consejería de Fomento y al autor de la queja del archivo de la misma, dando traslado a este último de la información recabada en la investigación llevada a cabo y de la fundamentación jurídica de la decisión adoptada por esta Institución.

El contenido de la intervención de esta Procuraduría en este tipo de quejas se manifiesta en el expediente **Q/2389/00**, único en el cual el parámetro jurídico de contraste de la actuación administrativa en este ámbito fue la Orden de 12 de julio de 2000, de la Consejería de Fomento, sobre adjudicación de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León.

En dicha queja el reclamante mostraba su disconformidad con la exclusión de la solicitud presentada por el mismo en un procedimiento de adjudicación de Viviendas de Protección Oficial promovidas por esa Administración Autonómica en una localidad de la provincia de León en el año 2000.

Admitida la queja a trámite, y solicitada la oportuna información a la Consejería de Fomento, ésta nos puso de manifiesto:

"Con fecha 21 de agosto de 2000, mediante la publicación en el BOCYL del anuncio de la correspondiente convocatoria, se abre el plazo para la presentación de solicitudes para la adjudicación de 20 Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública.

Con fecha 16 de febrero de 2001, se aprueba la Lista Definitiva de adjudicatarios, en la cual se adjudican 7 viviendas, resultando por lo tanto 13 viviendas vacantes.

D. XXX aparece como excluido tanto en la Lista Provisional como en la Lista Definitiva, por no acreditar necesidad de vivienda. Dicha necesidad debe justificarse por alguno de los motivos contemplados en el apartado 1 del Anexo I de la Orden de 12 de julio de 2000, entre los cuales se encuentra el vencimiento del plazo del contrato de arrendamiento, sin posibilidad de prórroga forzosa u obligatoria, y siempre que dicho vencimiento vaya a tener lugar dentro de los 12, 24, 36 meses siguientes a la finalización del plazo de presentación de solicitudes.

En el caso que nos ocupa, D. XXX presentó un contrato de arrendamiento suscrito el 1 de junio de 1999. De acuerdo con la vigente Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, dicho contrato se prorrogará obligatoriamente hasta que alcance una duración mínima de cinco años. Por lo expuesto, no tiene acomodo en lo previsto por el Anexo I de la Orden de 12 de julio de 2000, siendo su exclusión ajustada a derecho".

A la vista de lo informado y de la documentación obrante en esta Procuraduría, procedía analizar la posible concurrencia de irregularidades en el procedimiento de adjudicación de 20 Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Consejería de Fomento en la localidad en cuestión, acudiendo para ello a lo regulado en la Orden, de 12 de julio de 2000, sobre adjudicación de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León.

Considerando el contenido de esta norma, procedía determinar tanto la regularidad del desarrollo del procedimiento de adjudicación, como el efectivo incumplimiento de uno de los requisitos exigidos para poder resultar adjudicatario de una vivienda promovida por la Junta de Castilla y León.

En relación con la primera de las cuestiones señaladas, de la información proporcionada a esta Procuraduría, y de la documentación complementaria de la misma, se deducía que en el procedimiento de adjudicación de Viviendas de Protección Oficial que había dado lugar a la presentación de la queja, se habían cumplido todos los trámites normativamente establecidos en la Orden de 12 de julio de 2000. Esta norma regula en su Capítulo III (arts. 9 y siguientes) los trámites que necesariamente han de ser observados en este tipo de procedimientos una vez presentada la correspondiente solicitud, entre los que se hallan la publicación en el tablón de anuncios de la Dele-

gación Territorial y del Ayuntamiento correspondientes de la lista provisional de adjudicatarios, la apertura de un plazo para presentar alegaciones frente a la misma (art. 12), la publicación en los mismos lugares indicados, una vez estudiadas las alegaciones presentadas, de la lista definitiva de adjudicatarios (art. 13) y la apertura de un plazo de un mes para interponer, en su caso, el correspondiente recurso de alzada, a contar desde la finalización de la última de las publicaciones de la lista definitiva (art. 14).

Por tanto, a juicio de esta Procuraduría, el procedimiento de adjudicación de viviendas de referencia se había ajustado a la legalidad vigente y, consecuentemente, había respetado los derechos de defensa y contradicción que amparan a todos los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

La segunda cuestión que debía ser abordada era la relativa al motivo por el cual la solicitud del autor de la queja había quedado excluida tanto de la lista provisional como de la lista definitiva de adjudicatarios de una vivienda de las promovidas por la Junta de Castilla y León. En este sentido, aquel motivo no había sido otro que la ausencia de acreditación de la necesidad de una vivienda, en el sentido señalado por la Orden de 12 de julio de 2000.

Así, el art. 5.1 c) de la norma citada incluye entre los requisitos personales que ineludiblemente han de ser cumplidos para tener acceso a las Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública de la Junta de Castilla y León, la acreditación de la necesidad de vivienda. Exclusivamente a los efectos de este tipo de procedimientos de adjudicación de viviendas, se considera justificada suficientemente la necesidad de vivienda, cuando concurra alguna de las causas relacionadas en el punto 1 del Anexo de la Orden. Una de dichas causas es la señalada en la letra e), de conformidad con cuyo contenido justificará suficientemente su necesidad de vivienda en este tipo de procedimientos quién, habitando una vivienda en virtud de contrato de arrendamiento, vea vencido su contrato, sin posibilidad de prórroga forzosa u obligatoria, como máximo, dentro de los 36 meses siguientes a la finalización del plazo de presentación de solicitudes.

Pues bien, constaba en la documentación obrante en esta Procuraduría que el autor de la queja resultaba titular de un contrato de arrendamiento de vivienda que, si bien fijaba su fecha de vencimiento el 1 de junio de 2000 (es decir, un año después de su firma), contaba con una prórroga forzosa u obligatoria hasta el 1 de junio de 2004 (es decir, cinco años después de su firma). Esta prórroga forzosa se derivaba de la aplicación del art. 9.1 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

Por tanto, no quedando acreditada la justificación de necesidad de vivienda por alguna de las otras causas relacionadas en el punto 1 del Anexo I de la Orden, concurría efectivamente el incumplimiento de un requisito para poder ser incluido el autor de la queja en la lista de adjudicatarios de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León.

En definitiva, con fundamento en lo expuesto anteriormente, no se observó la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación desarrollada por la Comisión Provincial de Vivienda de León, extremo éste que fue puesto en conocimiento de la propia Consejería de Fomento y del autor de la queja, procediéndose a continuación a su archivo.

Para finalizar la referencia a los procedimientos de adjudicación de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León, cabe señalar la solución alcanzada en el expediente de queja **Q/117/01**.

La queja señalada tenía como objeto la disconformidad de su autor con la exclusión de su solicitud, presentada en el procedimiento de adjudicación en régimen de alquiler de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Consejería de Fomento en la localidad de Segovia.

Admitida la queja a trámite, se solicitó, en dos ocasiones, información relacionada con la cuestión suscitada a la Consejería de Fomento. En la última de las informaciones proporcionadas por la Administración Autonómica, ésta puso en mi conocimiento la resolución estimatoria del recurso de alzada presentado en su día por el autor de la queja y, en consecuencia, la inclusión en la lista definitiva de adjudicatarios de las viviendas en cuestión de la solicitud de aquél.

Una vez solucionada la cuestión controvertida planteada se comunicó el archivo de la queja a la Consejería de Fomento y al ciudadano autor de la misma.

En definitiva, no se han detectado irregularidades relevantes en los procedimientos de adjudicación de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León examinados, independientemente de que aquellos se hubieran tramitado y resuelto de conformidad con lo dispuesto en la Orden de 27 de mayo de 1998 o en aplicación de la Orden de 12 de julio de 2000.

5.1.2. Deficiencias

Las irregularidades denunciadas por los ciudadanos en el año 2001 ante esta Procuraduría, en relación con las Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública construidas y adjudicadas, han sido, fundamentalmente, como ocurría en años anteriores, las relativas a defectos de construcción que afectaban a las condiciones de habitabilidad de la vivienda. En estos supuestos los adjudicatarios de las viviendas consideraron que, en todo caso, las obras de reparación de aquéllas debían ser llevadas a cabo por la Administración, constituyendo la ejecución de las citadas obras el objeto esencial de la pretensión esgrimida ante esta Institución.

En este tipo de quejas la actuación llevada a cabo por esta Institución se dirige a verificar, de un lado, que una vez presentada ante la Administración competente la

oportuna denuncia por el ciudadano, aquélla se tramita adecuadamente dando lugar a la correspondiente inspección por el personal técnico del Servicio Territorial de Fomento que corresponda y, de otro, que la Administración promotora de la vivienda en cuestión ejerza debidamente sus competencias en orden a la reparación de la deficiencia constructiva que ha dado lugar a la denuncia cuando así proceda.

Esta doble fiscalización fue la que se llevó a cabo en los expedientes de queja **Q/1476/00** y **Q/2269/00**, no observándose en la actuación administrativa que había dado lugar a ambas irregularidad alguna.

Significativo de la actuación desarrollada por esta Procuraduría en este tipo de quejas, es la tramitación del segundo de los expedientes citados, en el cual se planteaba la presunta existencia de deficiencias en una vivienda de un Grupo de 120 Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública, de la localidad de Zamora.

Admitida la queja a trámite, solicitamos información a la Consejería de Fomento, la cual puso de manifiesto los siguientes extremos:

"La vivienda resultó adjudicada a D. XXX en régimen de compraventa, otorgándose el contrato correspondiente con fecha 17 de septiembre de 1996, con efectos desde el 18 de octubre del mismo año.

Con fecha 14 de noviembre de 1997, se recibe en el Servicio Territorial de Fomento de Zamora escrito presentado por el adjudicatario en el que comunicaba que se estaban produciendo filtraciones de agua a través de la cubierta de la terraza. Con fecha 25 de noviembre de 1997, previa visita de inspección, el técnico del departamento emite informe en el que se hace constar que el origen de las filtraciones pudiera estar en una deficiente colocación del material impermeabilizante de la cubierta. Requerida telefónicamente la empresa constructora, ésta llevó a cabo la reparación, con diligencia, consistente en pegar correctamente la tela asfáltica. Dicha reparación fue comprobada por el propio técnico, sin que al parecer quedara constancia en el expediente.

Con fecha 24 de abril de 1999, el interesado presenta nuevo escrito solicitando la revisión de nuevas averías en su vivienda. Conforme al informe emitido por el técnico, con fecha 19 de mayo del mismo año, la manilla de la ventana de un dormitorio había sido arrancada de forma violenta, y la grifería del aseo había perdido parte del cromado, lo cual podía deberse, a juicio del técnico, a que posiblemente se había limpiado con un producto inadecuado. Las gestiones realizadas con la empresa constructora resultaron infructuosas, al considerar ésta que no se trataba de defectos constructivos, sino de mantenimiento. Se dio traslado del informe al adjudicatario de la vivienda mediante oficio de 24 de junio de 1999.

Con fecha 8 de mayo de 2000, se recibe nuevo escrito de la interesada solicitando fuera revisada su vivienda por la aparición de goteras en los techos. Realizada visita de inspección, se pudo constatar la existencia de manchas de humedad en el techo del salón imputables a un efecto de condensación por un inadecuado acondicionamiento ambiental, y no a filtraciones de agua de lluvia a través de la cubierta del edificio. Todo ello le fue comunicado el día 17 de mayo del mismo año.

Con fecha 8 de noviembre de 2000, se recibe nuevo escrito de la adjudicataria de la vivienda solicitando se le enviara copia de todos los escritos referidos a los desperfectos que ha tenido en su vivienda. El día 10 de noviembre se le comunicó a la interesada que disponía de un plazo de diez días para retirar la documentación solicitada, previo abono de la tasa correspondiente. La documentación fue retirada el día 14 de noviembre de 2000".

El examen de la información proporcionada por la Administración Autonómica y la documentación adjuntada, no revelaba irregularidad alguna atribuible a la actuación del Servicio Territorial de Fomento de Zamora, con base en la argumentación jurídica que a continuación paso a exponer.

Desde un punto de vista general, la Administración Pública, cuando actúa como promotora de unas Viviendas de Protección Oficial, se encuentra obligada a garantizar la inexistencia de vicios o deficiencias constructivas en las mismas durante un período temporal de cinco años desde la calificación definitiva de la vivienda. Así se desprende de lo dispuesto en el párrafo cuarto del art. 27 del RD 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial.

A lo anterior debe añadirse que en las viviendas promovidas directamente por la Administración, ésta se erige en un agente más de la edificación y, por tanto, se encuentra vinculada al cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades atribuidas a aquellos por el ordenamiento jurídico y, en especial, en la actualidad, por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

Pues bien, las diferentes denuncias que habían sido presentadas por el autor de la queja ante el Servicio Territorial de Fomento de Zamora, en las cuales se había planteado la existencia de diversos vicios y defectos en la construcción de la vivienda en cuestión, habían sido debidamente atendidas, habiendo dado lugar, en todo caso, a la correspondiente inspección, efectuada por los servicios técnicos del Servicio Territorial de Fomento de Zamora con el objeto de determinar el origen de las deficiencias que habían sido puestas de manifiesto.

En la primera de las denuncias presentadas, se había identificado una deficiencia constructiva originada por la existencia de irregularidades en las obras de construcción llevadas a cabo, lo cual había dado lugar, en cumplimiento de las obligaciones legales anteriormente citadas, a que se instara desde la Administración Autonómica la

realización por la empresa constructora de las consiguientes obras de reparación.

En las dos denuncias posteriores, de igual modo, se había procedido a la inspección técnica oportuna de la vivienda, la cual puso de manifiesto, según el criterio del técnico del Servicio Territorial que las realizó, que las deficiencias denunciadas tenían su origen en causas diversas a la construcción de aquélla.

En cualquier caso, no resultó acreditado que las deficiencias denunciadas tuvieran su origen en irregularidades o vicios constructivos, pareciendo más probable que las mismas se debieran a un problema general de acondicionamiento ambiental de la vivienda.

Por tanto, la Consejería de Fomento, a través de su Servicio Territorial de Zamora, a la vista de las denuncias presentadas por el autor de la queja había llevado a cabo las inspecciones necesarias para determinar la veracidad de lo afirmado en las mismas y sus posibles responsabilidades, asumiéndolas cuando había estimado que los vicios manifestados en la vivienda tenían su origen en deficiencias constructivas y, notificándole al ciudadano el origen del vicio, ajeno a irregularidades en la construcción de la vivienda, en caso contrario.

A la vista de la argumentación jurídica expresada, se consideró que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación administrativa y se procedió al archivo de la queja, poniendo en conocimiento de su autor y de la Administración Autonómica tal circunstancia.

5.2. Viviendas de nueva construcción sujetas a otros regímenes de protección pública

5.2.1. Acceso y características de las ayudas económicas dirigidas a financiar actuaciones protegidas en materia de vivienda

Es destacable en este ámbito, en primer lugar, una diversificación de las quejas presentadas por los ciudadanos a esta Institución que, a diferencia de lo ocurrido en el año 2000, han manifestado conflictos en relación con las distintas ayudas que integran el abanico de medidas dirigidas a financiar actuaciones que son consideradas protegibles en el marco de la normativa estatal y autonómica.

Así, se han presentado quejas en relación con las ayudas para la rehabilitación de viviendas previstas en el Plan de Vivienda y suelo para el período 1998-2001 (una), con las subvenciones de alquileres a arrendatarios (cinco) y, en fin, con las ayudas dirigidas a financiar actuaciones protegidas en viviendas rurales (una).

Al igual que ocurría el año anterior, el desconocimiento por parte de los ciudadanos de las características propias de algunas de estas ayudas, y en especial, de la naturaleza de los préstamos cualificados concedidos por las entidades bancarias dirigidos a financiar actuaciones protegidas en materia de vivienda, ha generado que los ciudadanos hayan planteado su queja ante esta Institución. Esta Procuraduría, en estos supuestos, previa comprobación de la inexistencia de la irregularidad denunciada, ha tratado de proporcionar al ciudadano la información cuyo desconocimiento había motivado su queja. Así ocurrió en los expedientes de queja **Q/2391/00** y **Q/1416/01**, en los que el contenido de la actuación desarrollada por esta Institución fue análogo, razón por la cual únicamente se hará una referencia más amplia al primero de ellos.

En el expediente de queja **Q/2391/00**, el ciudadano planteaba la presunta concurrencia de unos daños económicos causados en su patrimonio como consecuencia del retraso temporal en el acceso efectivo a la financiación cualificada reconocida mediante resolución adoptada por el Servicio Territorial de Fomento de León, así como su disconformidad con la denegación de la ayuda solicitada al amparo de la Orden de 10 de julio de 2000, de la Consejería de Fomento, por la que se convocaban y regulaban ayudas económicas complementarias con destino a jóvenes adquirentes, adjudicatarios y promotores para uso propio de viviendas acogidas al Plan de Vivienda y suelo 1998-2001.

Admitida la queja a trámite, se solicitó la oportuna información a la Consejería de Fomento, la cual puso de manifiesto ante esta Procuraduría los siguientes extremos:

"La citada reclamación hacía referencia a la demora en la concesión de la ayuda como consecuencia del retraso en la firma del Convenio entre el Ministerio de Fomento y las Entidades bancarias.

En cuanto a la resolución adoptada por el Servicio Territorial de Fomento, esta fue dictada con fecha 17 de abril de 2000, habiéndose presentado la correspondiente solicitud con fecha 3 de abril de 2000, por lo que el expediente se resolvió en un plazo de quince días.

Por lo que respecta a la comunicación realizada, en su caso, al autor de la queja, en relación con el escrito presentado con fecha 2 de octubre de 2000, consiste en la propia resolución desestimatoria del reconocimiento de la ayuda complementaria, al haberse acreditado que el préstamo cualificado y subsidiado se encontraba fuera del plazo previsto por la Orden de 10 de julio de 2000, de la Consejería de Fomento. Asimismo, con fecha 15 de enero de 2001, fue publicada en el BOCYL la Orden de 29 de diciembre de 2000, de la Consejería de Fomento, por la que se resuelve la concesión / denegación de ayu - das económicas complementarias con destino a jóvenes adquirentes, adjudicatarios, o promotores para uso pro - pio de viviendas acogidas al Plan de Vivienda y Suelo 1998-2001.

Con fecha 2 de febrero de 2001, D. XXX presenta recurso de reposición contra la Orden denegatoria, el cual fue resuelto mediante Orden de 26 de marzo de

2001, de la Consejería de Fomento, que lo desestima, confirmando la Orden recurrida en todos sus extremos.

Por otra parte, con fecha 29 de marzo de 2001, fue publicada en el BOCYL la Orden de 14 de marzo de 2001, de la Consejería de Fomento, por la que se convocaban ayudas complementarias para jóvenes, en la que el período de formalización de préstamo que se ha tenido en cuenta es el comprendido entre el 1 de agosto de 2000, y el 30 de abril de 2001, por lo que el interesado ha podido presentar su solicitud hasta el día 10 de mayo de 2001, fecha en la que terminaba el plazo de la convocatoria.

A la vista de lo expuesto, entendemos que no procede la reclamación efectuada en cuanto al abono de las cantidades que el interesado solicita".

Analizada detenidamente toda la documentación obrante en esta Procuraduría en relación con la problemática que constituía el objeto de la presente queja, así como el contenido de la normativa aplicable, se consideró que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en las actuaciones adoptadas por la Administración Autonómica en relación con la cuestión controvertida planteada en la queja, con base en la argumentación jurídica que a continuación se pone de manifiesto.

El escrito de queja presentado se refería a dos presuntas irregularidades: potencial concurrencia de una responsabilidad patrimonial del Ministerio de Fomento o de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León; y presunta ilegalidad de la denegación de una ayuda económica complementaria con destino a jóvenes adquirentes para uso propio de viviendas acogidas al Plan de Vivienda y Suelo 1998/2001.

En primer lugar, en relación con la reclamación de los daños patrimoniales presuntamente sufridos por el autor de la queja como consecuencia del retraso en la formalización del préstamo cualificado, previamente reconocido, con una Entidad de Crédito, procede señalar que la solicitud indicada debía enmarcarse dentro del ámbito de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, y ello en cuanto aquel retraso había tenido su origen en la ausencia de renovación del Convenio establecido entre el Ministerio de Fomento y la Entidad Bancaria precitada con la finalidad de instrumentar las medidas previstas en el Plan de Vivienda 1998-200l.

Conectando el régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas con el supuesto que había dado lugar a la presentación de la queja, no cabía hablar de la existencia de una obligación de la Administración estatal o autonómica de indemnizar los daños alegados. Para llegar a la conclusión de que no concurrían en el caso planteado en la queja los requisitos que determinan el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de los sujetos públicos, resultaba preciso referirse, de un lado, a los convenios que se celebran entre la Administración estatal y las entidades de crédito, que sirven de soporte jurídico a los préstamos cualificados reconocidos en el marco de los Planes de Vivienda y, de otro, a la singular naturaleza de la resolución administrativa emanada de la Administración Autonómica mediante la cual se procede al reconocimiento del derecho a la financiación cualificada.

Los Convenios celebrados entre el Ministerio de Fomento y las distintas entidades de crédito con la finalidad de instrumentar algunas de las medidas de ayuda al acceso a la vivienda que son previstas en los sucesivos Planes de Vivienda, constituyen el título jurídico habilitante que permite que entidades privadas gestionen una competencia pública como es la concesión de un préstamo cualificado, una vez reconocido el derecho a la obtención del mismo por la Administración Autonómica. Por tanto, la celebración de los convenios señalados constituye el mecanismo necesario de acceso a la competencia de otorgamiento de préstamos cualificados, puesto que sólo si una entidad suscribe el correspondiente convenio con la Administración estatal podrá otorgar préstamos cualificados para la financiación de cualquiera de las modalidades de adquisición o rehabilitación de una vivienda previstas como protegidas en los respectivos Planes de Vivienda.

De lo señalado con anterioridad, se desprende la singular naturaleza de la resolución adoptada por la Administración Autonómica en la cual se reconoce el derecho a la financiación cualificada. Este acto administrativo no concede un derecho absoluto a la ayuda económica reconocida, sino que, muy al contrario, únicamente reconoce un derecho potencial a la obtención de la misma si se cumplen el resto de los requisitos exigidos por la normativa aplicable y en el marco de lo dispuesto en el convenio suscrito con la entidad de crédito correspondiente.

Lo anterior, aplicado a la concurrencia en el supuesto planteado en la queja de los requisitos necesarios para que surja la obligación de indemnizar por parte de los sujetos públicos, implica que, cuando menos, el perjuicio económico presuntamente sufrido por el autor de la queja y cuya reparación había sido solicitada a las Administraciones públicas no era antijurídico (en otras palabras, el ciudadano tenía el "deber jurídico" de soportarlo), puesto que la resolución administrativa de reconocimiento de financiación cualificada adoptada por el Servicio Territorial de Fomento de León no implicaba, como hemos visto, un derecho absoluto a la obtención de la ayuda, sino que condicionaba la misma (y así se hacía constar expresamente en su fundamento de derecho segundo) a lo establecido en los convenios firmados entre el Ministerio de Fomento y las entidades de crédito.

Así mismo, podría hablarse igualmente de una ruptura del nexo causal entre la actuación administrativa y el perjuicio patrimonial causado, por cuanto este último no había tenido su origen solamente en el retraso en la reno-

vación del convenio celebrado entre el Ministerio de Fomento y las entidades de crédito, sino también en los compromisos contractuales asumidos por el autor de la queja que le habían obligado a celebrar la compraventa y a acordar el correspondiente préstamo hipotecario con anterioridad a que se produjera aquella renovación.

En definitiva, se consideró que, si bien no es deseable la existencia de supuestos como el expuesto en la queja, que pueden generar perjuicios económicos a aquellas personas destinatarias de las ayudas económicas dirigidas a facilitar su acceso al mercado inmobiliario, ello no implicaba que la Administración pública estatal o autonómica devenga responsable patrimonialmente de aquellos y, que por tanto, tuviera la obligación de reparar económicamente los mismos.

No obstante lo anterior, se puso en conocimiento del ciudadano el derecho que le asistía a presentar ante la administración (estatal o autonómica), dentro del plazo de un año desde la producción del daño, la reclamación de responsabilidad patrimonial correspondiente.

La segunda de las irregularidades manifestada en el escrito inicial de queja era la referida a la denegación de la ayuda económica complementaria con destino a jóvenes adquirentes para la adquisición de viviendas ya construidas acogidas al Plan de Vivienda y Suelo 1998/2001, solicitada al amparo de la Orden de 10 de julio de 2000, de la Consejería de Fomento, por la que se convocaron y regularon aquellas ayudas.

El motivo que había dado lugar a la precitada denegación, no era otro que el carácter extemporáneo, a los efectos de la norma reguladora de las ayudas, de la formalización del préstamo cualificado previamente reconocido. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en la Base cuarta 2 a) de la Orden citada de 10 de julio de 2000, para poder acceder a la ayuda económica indicada el solicitante de la misma debía haber formalizado el préstamo cualificado previamente reconocido en el período temporal comprendido entre el 11 de septiembre de 1999 y el 31 de julio de 2000.

Pues bien, según se desprendía del propio escrito de queja y de la documentación acompañada al mismo, la formalización de la novación hipotecaria a través de la cual había sido objeto de formalización el préstamo cualificado había tenido lugar con fecha 11 de septiembre de 2000, fuera, por tanto, del plazo temporal establecido en la norma reguladora de las ayudas para el año 2000.

En cualquier caso, tampoco cabía afirmar la existencia de una indefensión con base en la imposibilidad de haber llevado a cabo la formalización del préstamo cualificado dentro del plazo temporal exigido por la precitada Orden de 10 de julio de 2000, debido a la ausencia de renovación del Convenio celebrado entre el Ministerio de Fomento y la entidad de crédito. Y ello, por cuanto asistía al autor de la queja la posibilidad de haber solicitado, y probablemente obtenido, la ayuda económica regulada en la Orden de 14 de marzo de 2001, norma sucesiva en el tiempo de aquélla al amparo de la cual se había solicitado por el ciudadano la ayuda económica cuya denegación había dado lugar a la parte de la queja que ahora se analiza.

En consecuencia, la denegación de la ayuda económica complementaria solicitada se encontraba amparada por la concurrencia del incumplimiento de uno de los requisitos establecidos en la norma reguladora. Ahora bien, el carácter temporal del precitado incumplimiento permitía la posibilidad, en principio, de acceder a la misma ayuda en la convocatoria anual siguiente, posibilidad que desconocía esta Procuraduría si se había hecho efectiva a través de la presentación de la correspondiente solicitud.

Por tanto, en atención a los argumentos expuestos se entendió que la Administración Autonómica no había incurrido en incumplimiento normativo alguno, razón por la cual se procedió al archivo de la queja comunicando tal circunstancia a su autor y a la Administración Pública afectada.

Si en los supuestos anteriores la irregularidad denunciada no era tal a juicio de esta Institución, distinta fue la postura en relación con los retrasos temporales en el abono de ayudas dirigidas a financiar actuaciones protegidas en materia de adquisición y rehabilitación de viviendas que fueron puestas de manifiesto por los ciudadanos ante esta Institución. Como resultado de las investigaciones llevadas a cabo al respecto, se puede concluir que tales retrasos son generalizados y estructurales, lo cual supone una grave deficiencia del sistema público de ayudas económicas para la adquisición y rehabilitación de viviendas protegidas.

Así, en los expedientes de queja **Q/2120/00** y **Q/2303/00**, se planteaban por los ciudadanos sendos retrasos en el abono de ayudas económicas previamente reconocidas y dirigidas a la rehabilitación de viviendas, dando lugar ambas quejas a Resoluciones cuyo contenido es análogo.

En concreto, en el expediente **Q/2120/00**, el motivo de la queja era la ausencia de abono de la ayuda económica reconocida para llevar a cabo una actuación de rehabilitación acogida al RD 2190/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprobó el Plan de Vivienda y Suelo para el período 1998-2001.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la Consejería de Fomento un informe de cuyo contenido se desprendía que la ausencia de abono de la ayuda económica reconocida por los servicios administrativos de la Consejería de Fomento había sido enervada mediante el correspondiente pago de aquélla “en fechas recientes”, previo desarrollo de la tramitación presupuestaria oportuna.

No obstante lo anterior, a la vista de lo informado se podía concluir también que, más allá del caso particular planteado, la Consejería de Fomento estaba empleando un período temporal aproximado de 20 meses para proceder al abono efectivo de las ayudas económicas reconocidas en materia de rehabilitación de viviendas al amparo de los correspondientes Planes de Vivienda, contado aquel lapso temporal desde la calificación definitiva de la actuación protegible y reconocimiento definitivo de la ayuda. Así se desprendía del hecho de que las subvenciones, tal y como se señalaba en el informe proporcionado, se pagan "en función del orden cronológico de llegada de las mismas y de las disponibilidades presupuestarias existentes que, a tal efecto, remite el Ministerio de Fomento".

La circunstancia descrita, considerando debidamente el origen de la financiación de las ayudas económicas en materia de vivienda que nos ocupan, debía motivar la adopción de una resolución, cuyo objeto no era otro que la identificación de los instrumentos arbitrados por el ordenamiento jurídico para evitar que el patrimonio jurídico de los beneficiarios de la ayuda económica sufriese los perjuicios derivados del tiempo empleado en el abono de la misma, y de los medios precisos para lograr que tales instrumentos cobrasen plena virtualidad en el ámbito de las relaciones entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y los ciudadanos destinatarios de las subvenciones.

Con aquella finalidad, era preciso hacer una breve referencia a la naturaleza de las subvenciones en materia de vivienda, haciendo especial hincapié en aquellas peculiaridades propias de las ayudas económicas concedidas para financiar actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de viviendas, a la vista del régimen jurídico que las regula.

Desde una perspectiva general, las resoluciones administrativas a través de las cuales se conceden subvenciones públicas generan, en principio, una situación jurídica para el beneficiario cuya principal característica es la obligatoriedad de llevar a cabo una actividad material, en atención a la cual se otorgó por el sujeto público la ayuda económica integradora de la subvención.

Ejecutada por el beneficiario de la ayuda económica la actividad material subvencionada y, por tanto, aceptado por el particular el acto de otorgamiento de la subvención surge, como regla general, una obligación a cargo de la Administración otorgante correlativa a un derecho de crédito del particular beneficiario. En otras palabras, la exigibilidad y plena efectividad de la obligación administrativa consistente en la atribución patrimonial en la que se concreta el acto de otorgamiento de la subvención únicamente se produce cuando el particular cumple la carga derivada del carácter afectado de la subvención.

El esquema general expresado con anterioridad es plenamente aplicable a las ayudas económicas que nos ocupan, cuyo régimen jurídico paso a exponer someramente.

Los Planes de Vivienda y Suelo sucesivamente aprobados por el Gobierno estatal integran, dentro del conjunto de actuaciones protegibles en el ámbito material de la vivienda, la rehabilitación de edificios y viviendas y contemplan como formas de financiación cualificada de las actuaciones protegidas, dentro de las ayudas económicas directas, a las subvenciones.

Dentro del sistema de distribución competencial en el ámbito sectorial de la vivienda, la tramitación y reconocimiento de la subvención económica en cuestión corresponde a las Comunidades Autónomas (en este caso, a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a través de esa Consejería de Fomento), abonándose las mismas, en principio, con cargo a los presupuestos del actual Ministerio de Fomento, en el marco de los convenios suscritos entre la Administración Estatal y cada una de las Autonómicas.

En el marco competencial indicado, procedía identificar el concreto *iter* procedimental que precede al reconocimiento y abono de las ayudas económicas directas en forma de subvención reconocidas en orden a financiar actuaciones protegibles de rehabilitación de edificios y viviendas.

Así, una vez acreditado que la actuación para la cual se solicita el reconocimiento de la ayuda económica en cuestión tiene la consideración de protegible, de acuerdo con la normativa aplicable, se adopta la correspondiente resolución administrativa plasmando tal reconocimiento, y condicionando la efectividad de la ayuda económica correspondiente a la acreditación de la ejecución de la actuación material subvencionable Este acto constituye una atribución patrimonial subordinada al cumplimiento por el particular beneficiario de la carga jurídica impuesta.

El cumplimiento precitado se acredita, en el ámbito material que nos ocupa, a través de la Calificación Definitiva, como acto administrativo que tiene por objeto la comprobación por la Administración Autonómica de la efectiva realización de la actuación protegible de conformidad con lo proyectado y con respeto a lo dispuesto en la normativa vigente.

Calificada definitivamente la actuación y reconocida la ayuda, la obligación de la Administración de materializar la atribución patrimonial a la que se comprometió en el acto de reconocimiento inicial de la subvención se hace exigible y procede el pago de la misma. Así se desprende de lo dispuesto en el art. 16 de la Orden de 30 de abril de 1997, de la Consejería de Fomento.

Pues bien, en el procedimiento que había motivado la presentación de la queja, el pago de la ayuda no se había materializado hasta el mes de mayo de 2001, lo que implicaba un transcurso temporal de aproximadamente 22 meses desde que la obligación de la Administración se convirtió en exigible hasta que se cumplió efectivamente, demora temporal que, según se desprende del

informe que puso en mi conocimiento la Consejería de Fomento, se había convertido en general para proceder al pago de este tipo de ayudas.

En vista de la circunstancia señalada, y sin perjuicio de que el abono efectivo de las ayudas reconocidas por la Consejería de Fomento al amparo de los Planes de Vivienda que resulten aplicables se encuentra vinculado, en principio, a las disponibilidades presupuestarias del Ministerio de Fomento, era preciso delimitar la existencia de instrumentos en el ordenamiento jurídico que persigan resarcir a los acreedores de la Hacienda Pública de los perjuicios causados por la demora en los pagos a cargo de aquélla y determinar la aplicabilidad de los mismos en los supuestos, como se ha señalado, bastante generalizados, de retrasos temporales en el pago de las ayudas económicas a las que se refería la queja.

En el ámbito del derecho común, la finalidad de paliar los perjuicios causados por el retraso temporal en el pago de una prestación de dar una cantidad de dinero la cumplen los denominados intereses de demora. En concreto, el art. 1108 del Código Civil dota a los intereses citados de una función indemnizatoria de los daños y perjuicios que pueden ser imputables a la demora en el cumplimiento de una prestación obligacional consistente en la entrega de una cantidad de dinero.

La existencia del mecanismo indemnizatorio señalado en el ámbito del derecho público y para el supuesto en el que los sujetos públicos posean la condición jurídica de deudor dentro de la relación obligacional, tiene su plasmación legal en el art. 45 del RDL 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, en virtud del cual:

"Si la Administración no pagara al acreedor de la Hacienda Pública dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación habrá de abonarle el interés señalado en el art. 36, párrafo segundo, de esta Ley, sobre la cantidad debida, desde que el acreedor reclame por escrito el cumplimiento de la obligación".

El contenido del precepto citado se reitera, dentro del ordenamiento jurídico emanado de las Instituciones Autonómicas, en el art. 53 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, siendo, en ambos casos, el tipo de interés aplicable el interés legal del dinero vigente el día siguiente al vencimiento de la obligación.

También el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 872/1996, de 18 de abril de 1996, ha reconocido el carácter indemnizatorio de los intereses de demora en los que incurra la Hacienda Pública, atribuyéndoles la función de "indemnizar al acreedor impagado el lucro cesante, dándole lo que hubiera podido obtener en circunstancias normales de la cantidad líquida que se le adeuda".

Se trata, por tanto, de determinar la aplicabilidad del instrumento indemnizatorio expresado a los supuestos de retraso en el pago de subvenciones dirigidas a financiar actuaciones protegibles de rehabilitación incluidas dentro de los correspondientes Planes de Vivienda, como el que había sido puesto de manifiesto en la queja, considerando debidamente la presunta generalización del retraso en el precitado pago que parecía desprenderse del informe proporcionado a esta Procuraduría.

En este sentido, aún cuando constituye una jurisprudencia generalizada aquélla que entiende conformes a derecho las resoluciones administrativas denegatorias de subvenciones fundamentadas en la inexistencia cierta, e incluso presunta, de crédito presupuestario disponible afectado al pago de la ayuda correspondiente (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 1993 y de 10 de mayo de 1996), la cuestión se modifica radicalmente, desde un punto de vista cualitativo, cuando la subvención se encuentra reconocida por el órgano competente y, más aún si cabe, cuando queda acreditada la efectiva ejecución de la actividad material a la que se comprometió el particular beneficiario de la ayuda.

En efecto, en este último caso, como hemos visto, una vez comprobada la ejecución de la actuación protegible en materia de rehabilitación de edificios y viviendas a través de la calificación definitiva, la Administración Pública deviene deudora de una cantidad líquida y exigible en los plazos establecidos por las normas jurídicas que han sido citadas. Esta condición de exigibilidad de la deuda ha sido reconocida expresamente en el ámbito de las subvenciones públicas por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 22 de marzo de 1991.

Reconocida la deuda y siendo exigible la misma desde el momento de su reconocimiento, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha tenido la oportunidad de afirmar (entre otras, en las Sentencias de 18 de enero de 1990 y de 19 de febrero de 1996) que el cómputo de intereses de demora desde un punto de vista temporal ha de estar inspirado en el principio de igualdad y, por ello, el momento inicial del precitado cómputo ha de situarse en el día siguiente al del vencimiento de la obligación.

En definitiva, en el ámbito de las subvenciones concedidas para financiar actuaciones protegibles de rehabilitación de viviendas y edificios en el marco de los Planes Estatales de Vivienda, resulta meridiana la condición de deudora de una cantidad líquida (la previamente reconocida) que adquiere la Administración una vez acreditada, mediante la Calificación Definitiva de la actuación, la efectiva ejecución de la actividad material de rehabilitación subvencionada, pudiendo, por tanto, generarse intereses de demora de conformidad con lo dispuesto en los arts. 45 de la Ley General Presupuestaria y 53 de la Ley de Hacienda de Castilla y León.

Uno de los requisitos exigidos por los preceptos indicados para que se generen intereses de demora a cargo

de la Administración es, como hemos visto, la reclamación por escrito de la cantidad debida por el acreedor a la Administración Pública concedente de la ayuda económica, reclamación respecto de la que esta Procuraduría ignoraba si se había formulado en el procedimiento que había dado lugar a la queja, evitando, por tanto, que se hubieran generado los correspondientes intereses de demora.

Pues bien, a la vista del retraso generalizado en el que incurría la Administración Autonómica en el momento de proceder al abono de las ayudas económicas dirigidas a financiar la rehabilitación de viviendas, y sin perjuicio de que el mismo pudiera deberse a la ausencia de disponibilidades presupuestarias por parte del Ministerio de Fomento, se consideró que debía arbitrarse algún medio para garantizar que el mecanismo indemnizatorio previsto en la normativa vigente alcanzase la finalidad para la que fue diseñado por el legislador.

En este sentido, poner en conocimiento de todos los particulares beneficiarios de subvenciones dirigidas a financiar actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de edificios y viviendas, el derecho que les asiste a reclamar por escrito la deuda reconocida y cuyo pago es exigible, a los efectos de generar los intereses de demora previstos en el ordenamiento jurídico, constituiría una medida dirigida a garantizar que los posibles retrasos temporales en los que se incurriera en el pago de las subvenciones fueran indemnizados de acuerdo con la Ley, paliando los perjuicios patrimoniales irrogados al destinatario de la ayuda.

La medida sugerida, no exigiría más que incluir en la resolución administrativa, a través de la cual se califique definitivamente la obra y se reconozca, también definitivamente, la ayuda, la referencia a los artículos citados de la Ley General Presupuestaria y de la Ley de Hacienda de Castilla y León (45 y 53, respectivamente) con la finalidad de que el ciudadano conozca sus derechos y pueda ejercerlos plenamente, haciendo generar, en este caso, los intereses de demora a cargo de la Administración Pública previstos en la Ley.

Únicamente restaba referirse, aún cuando fuera brevemente, a dos cuestiones adicionales, cuales son la forma en la cual debe llevarse a cabo la intimación de la mora de la Administración por el particular y el sujeto público responsable del abono de los intereses de demora que se generen.

En relación con la primera de las cuestiones señaladas, cabía indicar que la calificación jurídica de la reclamación por escrito de la cuantía adeudada por la Administración debe estar presidida, como no puede ser de otra forma, por el principio antiformalista que rige en las relaciones entre sujetos públicos y destinatarios de su actuación. Es decir, cualquier escrito presentado por el particular beneficiario de la ayuda, transcurrido el plazo de tres meses desde el reconocimiento de la obligación, del que se desprenda la pretensión de abono de la subvención previamente concedida, debe ser calificado como intimación de la mora de la Administración, con independencia de la terminología utilizada y de la citación o no de los preceptos jurídicos aplicables.

En segundo lugar, una vez llevada a cabo la intimación de la mora de la Administración, como se ha señalado, se generan los intereses de demora legalmente previstos, cuya cuantía habrá de ser determinada y abonada en el momento del pago de la cuantía líquida de la subvención previamente reconocida. A juicio de esta Procuraduría, resultará responsable de su abono la Administración Pública a quién se pueda imputar el retraso en el pago de la ayuda económica en cuestión. Según se desprende de la información manifestada ante esta Institución, en el supuesto planteado en la queja, si hubiera habido reclamación escrita del autor de la queja, la responsabilidad del precitado abono de intereses recaería sobre el Ministerio de Fomento, al ser la ausencia de disponibilidades presupuestarias en el Ministerio la generadora del retraso.

En cualquier caso, el patrimonio jurídico del ciudadano no puede verse afectado por la existencia de ámbitos de actuación donde se superponga la intervención de diversos sujetos públicos, como ocurre en el supuesto de las ayudas integradas en los Planes Estatales de Vivienda y Suelo, donde si bien la tramitación y reconocimiento de las ayudas corresponde a las Comunidades Autónomas, el abono de las mismas se hace, en principio, con cargo a los presupuestos del Ministerio de Fomento.

En virtud de los argumentos jurídicos hasta aquí expuestos se dictó resolución dirigida a la Consejería de Fomento para que por parte de la Administración se procediera a:

"Primero.- Incluir en las resoluciones administrativas a través de las cuales, al amparo de los Planes Estatales de Vivienda y Suelo vigentes en cada momento, se califique definitivamente una actuación protegible en materia de rehabilitación de viviendas y edificios -y, por tanto, se reconozca definitivamente la ayuda económica en forma de subvención correspondiente- la mención del derecho que asiste al particular beneficiario de la misma de, en los términos previstos en el art. 45 del RDL 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, y en el art. 53 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, reclamar por escrito la deuda a los efectos de que se generen los correspondientes intereses de demora a cargo de la Administración, los cuales retrotraerán sus efectos al instante en el que se produjo el incumplimiento.

Segundo.- Interpretar en un sentido antiformalista la exigencia de intimación de la mora de la Administración a cargo del particular beneficiario, contenida en los preceptos señalados, de conformidad con el espíritu de aquella naturaleza que debe presidir las relaciones entre los sujetos públicos y los destinatarios de su actuación.

Tercero.- Abonar los intereses de demora que se generen, a la vista del retraso temporal en el que se incurra en el pago de las subvenciones en cuestión y de las intimaciones de la mora que se formulen por los particulares beneficiarios, cuando aquel retraso sea imputable a los servicios de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León".

Tanto la resolución indicada como la adoptada en el expediente de queja **Q/2303/00**, cuyo contenido era similar, no habían sido objeto de aceptación o rechazo por parte de la Consejería de Fomento en la fecha de elaboración del presente informe, aún cuando había sido recordado su contenido a aquélla en dos ocasiones.

5.2.2. Defectos de construcción en Viviendas de Protección Oficial de Promoción Privada

De nuevo ha de hacerse referencia en este informe al retraso temporal significativo, cuando no, ausencia absoluta, de la ejecución de las resoluciones administrativas en las que se impone la obligación de llevar a cabo determinadas obras de reparación necesarias para subsanar deficiencias de construcción en las Viviendas de Protección Oficial de Promoción Privada, ante la voluntad contraria de la persona a quién corresponde el cumplimiento de la citada obligación.

Esta persistencia de la irregularidad indicada se ha puesto de manifiesto en los expedientes de queja **Q/513/01**, **Q/514/01** y **Q/515/01**, motivados por la presunta existencia de unos vicios o defectos de la construcción en unas Viviendas de Protección Oficial de Promoción Privada sitas en una localidad de la provincia de Salamanca.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la Consejería de Fomento un informe de cuyo contenido se desprendían los siguientes extremos:

Primero.- El origen de la controversia se hallaba en los vicios o defectos de la construcción manifestados en unas Viviendas de Protección Oficial de Promoción Privada de una localidad de la provincia de Salamanca, cuya Calificación Definitiva había tenido lugar con fecha 8 de mayo de 1990. Previa presentación de una denuncia y girada la inspección técnica correspondiente, se había iniciado un procedimiento sancionador que había finalizado mediante resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, adoptada con fecha 16 de enero de 1997, en la cual tras detallar las deficiencias observadas por los servicios técnicos, se había impuesto al promotor de las viviendas una multa de 250.000 pesetas y la obligación de llevar a cabo las obras de reparación necesarias para reparar aquellas deficiencias.

Segundo.- Aún cuando la Administración Autonómica había emprendido actuaciones dirigidas a la ejecución forzosa de la resolución Administrativa (en concreto, la imposición de una multa coercitiva), en la fecha de remisión de la información solicitada se podía afirmar que, transcurridos más de cuatro años desde su adopción, no se había logrado la ejecución completa de las obras exigidas, permaneciendo algunas de las deficiencias reconocidas inicialmente.

Tercero.- Del examen comparativo entre el contenido de los vicios o defectos en la construcción manifestados en la resolución de la Delegación Territorial citada, a cuya reparación se obligaba al promotor de las viviendas, y las deficiencias observadas en la inspección técnica llevada a cabo, con fecha 29 de junio de 2001 se desprendía meridianamente la persistencia de muchos de los vicios o defectos de construcción que habían dado lugar, en su día, al inicio del correspondiente procedimiento sancionador.

Considerando las alegaciones formuladas por el autor de la queja y el contenido de la información remitida por la Administración Autonómica, se estimó oportuno formular resolución a la Consejería de Fomento. Para ello procedía, previamente, realizar la argumentación jurídica que sirviera de apoyo al contenido de aquélla y que, a continuación, se expone.

Las facultades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración Pública competente en orden a garantizar la reparación de los vicios o defectos de construcción que puedan manifestarse en las Viviendas de Protección Oficial se concretan, de un lado, en la posibilidad de imponer al promotor de las Viviendas la obligación de ejecutar las obras necesarias de reparación, en el supuesto en que los vicios se manifiesten dentro de los cinco años siguientes a la calificación definitiva de aquéllas y, de otro, en la potencial imposición de la obligación de realizar obras como sanción conjunta a la multa en los casos de comisión de infracciones, graves o muy graves, al régimen propio de las Viviendas de Protección Oficial.

A la primera facultad se refiere el art. 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.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado segundo del precepto citado, "si en el transcurso de cinco años, desde la calificación definitiva, se manifestasen vicios o defectos de la construcción que hiciesen necesarias obras de reparación, podrá imponerse su ejecución al promotor o realizarlas a costa de éste".

Este precepto, tal y como se ha encargado de poner de manifiesto la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 17 de mayo de 1990, de 6 de febrero de 1991 y de 19 de febrero de 1991), contempla una responsabilidad directa y objetiva del promotor, derivada de la especial relación de sujeción en que se encuentra en relación con la Administración en virtud de una situación voluntariamente aceptada de intermediación entre ésta y los destinatarios de las viviendas.

Poco tiene que ver con lo anterior, y así lo ha manifestado el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones (además de las Sentencias antes citadas, Sentencias de 6 de marzo de 1991 y de 26 de mayo de 1992), la imposición de obras como sanción conjunta a la multa y típicamente calificada con un factor subjetivo (dolo o culpa), como relación de causalidad entre el agente individualizado (promotor, constructor, técnico, etc.) y el resultado perjudicial para el beneficiario de la protección frente a la deficiencia constructiva. Esta facultad tiene su origen normativo en el apartado f) del art. 36 del Texto Refundido de la Ley de Viviendas de Protección Oficial, el cual señala que las infracciones graves y muy graves en materia de Viviendas de Protección Oficial, además de con la multa, pueden ser sancionadas con la obligación de llevar a cabo "la realización de las obras de conservación y reparación necesarias".

En el mismo sentido se pronuncia el art. 155 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial cuando dispone que, a los autores de infracciones graves y muy graves se les podrá imponer, en su caso, además de la sanción pecuniaria que corresponda, "la realización de las obras de reparación y conservación y las necesarias para acomodar la edificación al proyecto aprobado y a las ordenanzas técnicas y normas constructivas que sean aplicables".

Esta modalidad sancionadora se encuentra especialmente relacionada con la conducta tipificada como infracción muy grave en el art. 153 C) 6. del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, consistente en "la negligencia de promotores, constructores o facultativos durante la ejecución de las obras que diese lugar a vicios o defectos que afecten a la edificación que se manifiesten dentro de los cinco años siguientes a la calificación definitiva de las Viviendas de Protección Oficial". Resulta evidente que en los supuestos de comisión de la infracción tipificada en el precepto indicado procede aplicar, además de la sanción pecuniaria establecida, la accesoria dirigida a hacer efectiva la protección que, frente a la deficiencia constructiva, ampara a los propietarios, en este caso, de una Vivienda de Protección Oficial.

Centrándonos en esta segunda facultad de la Administración Pública competente en materia de vivienda, dirigida a la protección del adquirente de una vivienda protegida y ejercida en el ámbito de la potestad sancionadora propia de todo sujeto público, conviene detenerse, a los efectos que aquí interesan, en los medios de ejecución de sus resoluciones sancionadoras, en general, y de las que aquí nos ocupan, en particular, de los que dispone el sujeto administrativo.

La Administración Pública en nuestro sistema jurídico, más allá de su privilegio de crear derechos mediante decisiones unilaterales y obligatorias para los particulares, goza de la potestad de ejecutar efectivamente esas decisiones, aún frente a la voluntad contraria a su cumplimiento del destinatario de las mismas. Así se desprende de lo establecido en los arts. 94 y 95 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que formulan aquellas potestades administrativas, cuya pervivencia tras la aprobación de la Constitución Española ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional (Sentencia 22/1984) y por el Tribunal Supremo (Sentencias de 10 de noviembre de 1986 y de 10 de marzo de 1995).

Es la propia Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la que identifica en su art. 96 los medios de ejecución a los que pueden acudir las Administraciones Públicas para proceder a la ejecución forzosa de sus actos administrativos (art. 96) y formula los principios generales que deben ser observados en el desarrollo del procedimiento conexo propio de cada uno de los medios de ejecución establecidos (arts. 97 a 100).

Pues bien, a los preceptos señalados debe entenderse realizada la remisión al art. 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, contemplada en los preceptos relativos a la ejecución de las resoluciones recaídas en expedientes sancionadores tramitados por la comisión de infracciones en materia de Viviendas de Protección Oficial, integrados en diferentes normas reguladoras de este ámbito sectorial, como, por ejemplo, el art. 58 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre.

Desde un punto de vista general, por tanto, la ejecución forzosa de resoluciones de carácter sancionador en el ámbito de las Viviendas de Protección Oficial debe atender a los medios de ejecución y a los principios establecidos en los arts. 95 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para la ejecución de la generalidad de los actos administrativos. Dentro de los medios generales de ejecución forzosa de los actos administrativos a los que se remite la legislación de Viviendas de Protección Oficial, dos de ellos son específicamente citados en dicho precepto: la ejecución subsidiaria y la multa coercitiva.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 98 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, "habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado". La regla general, por tanto, es que procede acudir a este medio de ejecución siempre que el obligado no ejecutare el mandato contenido en el acto de cuya ejecución se trate. En estos supuestos, "las Administraciones Públicas realizarán el acto, por sí o a través de las personas que determinen, a costa del obligado", pudiendo resarcirse del importe de los gastos, daños y perjuicios a través de la vía de apremio sobre el patrimonio de aquél.

Huelga decir que la realización de unas obras de reparación o conservación en una vivienda no constituye una actuación personalísima que únicamente pueda ser llevada a cabo por una persona, razón por la cual los arts.

167 y 168 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, acuden a este medio de ejecución forzosa en el supuesto de ausencia de realización de las obras impuestas como sanción, de conformidad con lo dispuesto en el ya citado art. 155 del Reglamento citado. En concreto, el art. 168 establece que, una vez realizado el preceptivo requerimiento, si el expedientado no ejecutase las obras en el plazo señalado o en la prórroga concedida, en su caso, o se paralizasen sin causa justificada, se procederá a la ejecución subsidiaria de aquéllas, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras Sentencias de 24 de marzo de 1988, de 15 de julio de 1988 y de 30 de octubre de 1990), por su parte, no ha dudado en respaldar el empleo de la ejecución subsidiaria, como medio de ejecución forzosa de aquellos actos administrativos que imponían al promotor de la construcción de Viviendas de Protección Oficial la realización de obras de reparación de los vicios o defectos en la construcción, manifestados dentro de los cinco años siguientes a la calificación definitiva.

En otras palabras, tanto la legislación vigente como la interpretación que de la misma se ha llevado a cabo en sede jurisdiccional, identifican a la ejecución subsidiaria como el medio de ejecución forzosa idóneo de aquellas resoluciones administrativas cuyo contenido se integre por la imposición a una persona física o jurídica de la obligación de llevar a cabo las obras de reparación o conservación, que en cada caso se hayan declarado como necesarias, en Viviendas de Protección Oficial.

En definitiva, la demora en la ejecución de las obras, que había sido motivada por la ausencia de una actuación firme y eficaz de la Administración Autonómica dirigida a la ejecución forzosa de la resolución sancionadora adoptada, además de poner en tela de juicio la propia eficacia de la actividad administrativa, en el supuesto que había dado lugar a la queja, había ocasionado un perjuicio evidente a los adquirentes de las Viviendas de Protección Oficial en cuestión, quienes además de soportar las deficiencias ocasionadas por la actuación del promotor, observaban impotentes la ausencia de ejecución de una resolución administrativa que amparaba sus derechos.

Por ello, y en atención a la argumentación jurídica expuesta, se dictó resolución para que por la Consejería de Fomento se procediera a:

"Primero.- Completar la inspección llevada a cabo, con fecha 29 de junio de 2001, por los servicios técnicos de esa Consejería de Fomento en las viviendas en cuestión, con el objetivo de verificar el estado de aquellas viviendas a las que no se pudo acceder en aquella fecha, y de determinar cuáles de las deficiencias observadas en todas las viviendas, aún no estando contempladas en la resolución sancionadora de origen, tuviesen su origen en los vicios que habiendo sido observados inicialmente, no habían sido objeto de reparación.

Segundo.- Identificar las obras necesarias para reparar las deficiencias que, habiendo sido reconocidas en la resolución sancionadora adoptada con fecha 16 de enero de 1997, aún persisten, así como aquellas otras que, aún cuando se hayan manifestado con posterioridad, se configuran como efectos de aquéllas.

Tercero.- En el caso de que concurra una voluntad contraria al cumplimiento de la obligación de realizar tales obras por parte del infractor, proceder a la ejecución forzosa de la citada obligación, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en la legislación de Viviendas de Protección Oficial. Para la ejecución forzosa sugerida, acudir en primer lugar a la ejecución subsidiaria, como medio idóneo, recurriendo a la imposición de multas coercitivas, únicamente cuando concurran circunstancias que impidan el empleo de aquel medio de ejecución forzosa".

La resolución señalada fue aceptada por la Consejería de Fomento, y comunicado dicho extremo al autor de la queja, se archivó sin más el expediente.

5.2.3. Adjudicación de parcelas para la construcción de Viviendas de Protección Oficial de Promoción Privada.

Como señalaba en la introducción de la parte de este informe relativa a la actividad desplegada por la Institución en el año 2001 en materia de vivienda, por primera vez esta Procuraduría ha intervenido en una de las fases de la actuación pública que, sin lugar a dudas, más relevancia puede tener en orden a alcanzar las finalidades que la acción pública debe perseguir en este ámbito material. Esta fase no es otra que la de promoción del suelo dirigido a la construcción de viviendas protegidas, en este caso a través de una adjudicación de parcelas. Ello cobra mayor relevancia, aún si cabe, si tal actuación se desarrolla parcialmente en una localidad como Burgos que cuenta con un mercado inmobiliario caracterizado por lo elevado de sus precios.

En efecto, en el expediente de queja **Q/1054/01** su autor planteaba la presunta concurrencia de irregularidades en la tramitación y resolución por la Consejería de Fomento de los expedientes relativos a dos concursos de enajenación de parcelas, de uso residencial, en las localidades de Burgos y Aranda de Duero, propiedad de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, adjudicadas mediante dos Órdenes de 17 de abril de 2001.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, la Consejería de Fomento remitió informe en el que se hacían constar, entre otros, los siguientes extremos:

"En relación con el contenido y motivación jurídica de la forma de establecimiento de los criterios utilizados por la Administración para la valoración de cada uno de los puntos del baremo, en los dos concursos, se adjuntan

los siguientes documentos: informe técnico, criterios de valoración, explicación de los criterios y fichas de puntuación. En dichas fichas de puntuación aparece de forma comparativa, la aplicación del precitado baremo a las solicitudes presentadas en el procedimiento de referencia, tanto por la Cooperativa de Viviendas reclamante, como por los demás licitadores, todo ello en relación con el adjudicatario definitivo, en cada una de las parcelas. Se incluye por tanto, la puntuación de la parcela identificada en la queja".

Pues bien, de la documentación proporcionada por la Administración Autonómica se desprendían los siguientes extremos:

Primero.- En los pliegos de bases que regían ambas enajenaciones, se incluía como criterio de valoración de las ofertas el carácter social de la promoción, con una puntuación máxima posible de 5 puntos sobre un total máximo posible de 40 puntos, en el procedimiento de enajenación de las parcelas de Aranda de Duero, y de 15 puntos, también sobre una máxima puntuación posible de 40 puntos, en la venta de las parcelas de Burgos.

Preguntada la Consejería de Fomento por esta Procuraduría sobre la aplicación de los criterios de adjudicación a las solicitudes presentadas en el procedimiento de referencia, incluido el relativo al carácter social de la promoción, la Administración Autonómica había procedido, como ya he señalado, a remitirme copia de dos informes técnicos en los que se explicaban los criterios de valoración utilizados en ambas convocatorias, así como las hojas de cálculo utilizadas para la aplicación de tales criterios a las diversas ofertas presentadas.

Segundo.- Del contenido de tales documentos se desprendía que los aspectos integradores del criterio de valoración señalado carecían de elementos objetivos que permitiesen una correcta calificación de las propuestas. Así, analizado cada uno de los aspectos integradores del criterio de valoración, se podía concluir que, ni en el informe técnico en el que se desarrollaban los criterios de adjudicación de ambas convocatorias, ni en la hoja de cálculo a través de la cual se había llevado a cabo la valoración de las ofertas, se establecían parámetros objetivos para identificar la puntuación que corresponde a las ofertas presentadas por el criterio de adjudicación "carácter social de la promoción", a diferencia de lo que ocurría con otros criterios de valoración utilizados en la misma convocatoria, como el estudio económico-financiero, el programa de promoción o el precio máximo de venta de viviendas y garajes.

La comparación entre el régimen expuesto y la información facilitada por la Consejería de Fomento respecto a los procedimientos de enajenación de parcelas propiedad de la Comunidad Autónoma que habían motivado la queja, permitía constatar que los licitadores que no habían resultado adjudicatarios de los concursos en cuestión, no habían podido conocer los parámetros utilizados por la Administración Autonómica para otorgar a las ofertas presentadas la puntuación correspondiente al criterio que nos ocupa. Esta ausencia de motivación de la puntuación otorgada a cada una de las ofertas presentadas, en concreto en relación con el criterio del "carácter social de la promoción", determinaba que la discrecionalidad de la que dispone todo sujeto público al resolver un concurso mediante el establecimiento de los criterios que deben ser tenidos en cuenta para su adjudicación y la aplicación de los mismos a las diferentes características de las ofertas, se había convertido en el supuesto planteado en arbitrariedad generadora de indefensión de los sujetos participantes en la convocatoria pública.

Tercero.- Por su parte, y en referencia a una actuación predicable únicamente de la convocatoria pública de venta de parcelas integradas en un polígono de la localidad de Burgos, procede indicar que en los pliegos de bases de la misma se otorgaba al criterio "carácter social de la promoción" una puntuación máxima de hasta 15 puntos, a diferencia de lo que ocurría con la enajenación de las parcelas incluidas en el polígono de Aranda de Duero, donde la puntuación máxima por este criterio era de cinco puntos. Al acudir al informe técnico en el que se explicaban los criterios de valoración utilizados en la hoja de cálculo correspondiente, se podía observar que la puntuación máxima señalada se distribuía concediendo 10 puntos a todas las propuestas, por dirigirse, en todas ellas, la adquisición de las parcelas a la construcción de viviendas protegidas, y otorgando los cinco puntos restantes de la forma que ha sido objeto de explicación anteriormente.

Analizada la información remitida y la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, se consideró oportuno dictar resolución dirigida a la Consejería de Fomento con fundamentación en la argumentación jurídica que paso a exponer.

La posibilidad de enajenar terrenos y solares de titularidad pública con la finalidad de que en ellos se lleve a cabo la construcción de viviendas protegidas se encuentra prevista en la normativa reguladora de las Viviendas de Protección Oficial. Así, en concreto, la Sección III del Capítulo II 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 regula la adquisición y enajenación de terrenos por el antiguo Instituto Nacional de Vivienda.

La transferencia de las competencias asumidas en el pasado por el Instituto Nacional de la Vivienda a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a través del RD 972/1984, de 28 de marzo, y del RD 1115/1987, de 28 de agosto, y la titularidad dominical de las parcelas cuya enajenación se pretende en los expedientes que habían dado lugar a la formulación de la queja, exigían complementar las normas propias del ámbito de las Viviendas de Protección Oficial con las reguladoras, en la actualidad, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y, en concre-

to, de su enajenación cuando se encuentra integrado por bienes inmuebles. A este singular aspecto de la administración del patrimonio autonómico se refieren el Capítulo IV del Título II de la Ley 6/1987, de 7 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León (arts. 52 a 66) y el Capítulo III del Título IV (Sección I) del Decreto 250/1998, por el que se desarrolla reglamentariamente la Ley anterior (arts. 81 a 94).

Siendo relevante la referencia realizada a las normas expuestas, lo era mucho más llevar a cabo una operación de análisis del contenido de aquellos preceptos, que, en sede de regulación de la contratación administrativa, establecen las reglas que deben presidir la resolución de los concursos como forma de adjudicación de un contrato administrativo. En este sentido, cabía recordar que la forma de adjudicación escogida por la Consejería de Fomento para proceder a la enajenación de las parcelas antes identificadas fue el concurso, por considerar que esta concreta forma de adjudicación era la adecuada para garantizar "el cumplimiento del fin al que se destinan las parcelas y, por tanto, la satisfacción del interés general, y en concreto, del interés público y social que la enajenación persigue" (Exposiciones de Motivos de las Órdenes de convocatoria del concurso).

En efecto, aun cuando no se trataba de uno de los supuestos de contrato administrativo típico contemplado en la legislación, debían ser las normas establecidas para la adjudicación, mediante concurso, de los contratos administrativos las que operasen como parámetros jurídicos de la actuación desplegada por la Consejería de Fomento en los procedimientos que habían dado lugar a la queja. Eran incluso, los propios pliegos de bases que regían las enajenaciones patrimoniales controvertidas los que, al contemplar el régimen jurídico de la convocatoria, se remitían a la legislación propia de la contratación administrativa, que a continuación paso a referir en cuanto al desarrollo y resolución de un concurso como forma de adjudicación de un contrato.

La primera referencia al concurso, como forma de adjudicación de un contrato, la encontramos en el apartado tercero del art. 74 del RDL 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, norma que, aún cuando no se encontraba en vigor en el momento de aprobarse los pliegos de bases que rigen las enajenaciones en cuestión, sí lo estaba en la fecha en la que se procedió a la aprobación de las Órdenes a través de las cuales se realizaron las convocatorias públicas de venta correspondiente. El precepto señalado dispone que, "en el concurso, la adjudicación recaerá en el licitador que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta los criterios que se hayan establecido en los pliegos, sin atender exclusivamente al precio de la misma y sin perjuicio del derecho de la Administración a declararlo desierto".

Por su parte, el art. 86 del Texto Refundido de la Ley de Contratos, en sus dos primeros apartados, se refiere a los criterios para la adjudicación de los concursos, mientras que a la adjudicación propiamente dicha, se dedica el art. 88 de la norma legal citada.

A la vista del contenido de los preceptos indicados, puede afirmarse que el concurso se configura jurídicamente como una forma de adjudicación de un contrato en la cual se deben valorar por la Administración actuante los criterios que, a tal efecto, se señalen en el pliego de cláusulas administrativas particulares, estableciendo la ley, a modo de ejemplo y sin carácter agotador, algunos de los criterios que pueden ser considerados con aquella finalidad. Así lo ha señalado la Jurisprudencia del Tribunal Supremo al indicar que el concurso es un "... sistema de selección de contratista, que tiene como finalidad la elección entre varios licitadores, no del mejor postor desde el punto de vista económico, sino que teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes, ofrezca la proposición más favorable..." (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 2000).

Dos aspectos relativos a las facultades de la Administración Pública para proceder a la adjudicación de un contrato a través de este sistema interesaban especialmente, a los efectos de poder adoptar una postura en relación con la cuestión controvertida planteada en la queja: la relevancia del pliego para la adjudicación final del contrato y el ámbito de discrecionalidad del que dispone la Administración Pública para seleccionar al adjudicatario.

En relación con la primera de las cuestiones señaladas, cabía indicar que es el pliego el documento en el cual se plasman los criterios que han de ser utilizados por la Administración para seleccionar de entre los licitadores, aquél que deba obtener la condición de adjudicatario. Las condiciones del pliego obligan a la Administración y a los oferentes, erigiéndose así en una auténtica *lex contractus* con fuerza vinculante para una y para otros, afirmación ésta que no sólo es predicable del régimen obligacional del contrato que se desea adjudicar, sino también del procedimiento dirigido a llevar a cabo esa adjudicación, (entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1999).

La segunda de las cuestiones planteadas, quizás la más relevante a la hora de fundamentar jurídicamente la resolución, era aquélla relativa al grado de discrecionalidad del que dispone el sujeto público en la adjudicación de un contrato a través de un concurso.

De la exposición hasta aquí realizada, se desprendía que en el concurso, como forma de adjudicación de contratos, la Administración Pública competente dispone de un conjunto de facultades discrecionales para proceder a la resolución de aquél seleccionando a un licitador como adjudicatario y excluyendo de tal condición al resto. Ahora bien, como no podía ser de otra forma en un Estado de Derecho, esa discrecionalidad, en ningún caso, es

absoluta por lo que, si bien permite disponer al sujeto público de un margen de libertad en la elección de objetivos como medio para satisfacer el interés público, nunca podrá justificar una actuación arbitraria, (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2000, de 7 de octubre de 1999, de 6 de octubre de 1999 y, en fin, de 1 de octubre de 1999).

La consecuencia lógica de lo anterior es que, de un lado, el pliego de cláusulas administrativas particulares que ha de regir un concurso debe contener los criterios necesarios para determinar cuál de las ofertas presentadas es la más ventajosa para la realización del interés público perseguido y, de otro, que, a lo largo del procedimiento, debe explicitarse la forma en la cual aquellos criterios, erigidos como parámetros objetivos llamados a identificar a la proposición más ventajosa de cuantas se presenten a la licitación, se aplican a las condiciones de las distintas ofertas presentadas, determinando el orden de prelación de las mismas en cuanto a la adjudicación final del contrato.

Únicamente así se entiende lo dispuesto en el apartado cuarto del art. 93 del Texto Refundido de la Ley de Contratos, en virtud del cual "...el órgano de contratación comunicará a todo candidato o licitador rechazado que lo solicite, en el plazo de quince días a partir de la recepción de la solicitud, los motivos del rechazo de su candidatura o de su proposición y las características de la proposición del adjudicatario a su favor...".

Sólo si los criterios contenidos en los pliegos pueden, de forma objetiva y mediante parámetros cuantitativos, aplicarse a las características de las ofertas presentadas en orden a determinar, a la luz de tales criterios, aquélla más ventajosa, pueden exteriorizarse, de forma comparativa, los motivos conducentes a la selección de una proposición frente a otra, garantizando así la interdicción de la arbitrariedad del sujeto público actuante, y evitando cualquier favoritismo por parte de la Administración de unos participantes en el concurso frente a otros.

Del mismo modo, teniendo en cuenta que uno de los requisitos de la convocatoria pública de venta en cuestión era destinar las parcelas enajenadas a la construcción de viviendas sometidas a regímenes de protección pública (así se declaraba en el punto 1 del pliego de bases al definir el objeto de la convocatoria y se reitera en el párrafo primero de la Orden de 3 de agosto de 2000, de esa Consejería, por la que se acordó formular convocatoria pública de venta de parcelas incluidas en el polígono de Burgos), esta Institución consideró que la distribución de la puntuación máxima declarada en el pliego para el criterio de adjudicación citado vulneraba el contenido del propio pliego, al desvirtuar un porcentaje de aquélla otorgando 10 puntos a todas las propuestas por cumplir un requisito inherente al propio objeto de la convocatoria y que necesariamente debía concurrir en todas las proposiciones presentadas.

Identificadas las irregularidades expresadas en los procedimientos estudiados, era necesario determinar los efectos jurídicos que las mismas causaban a las actuaciones administrativas adoptadas en el seno de aquellos, y en especial, a las Órdenes de adjudicación correspondientes.

Las deficiencias que habían sido señaladas en la resolución, más allá de implicar irregularidades de carácter meramente formal, constituían, vicios de naturaleza material, por cuanto la modificación en la aplicación del criterio "carácter social de la promoción", en el sentido que se desprende de lo hasta aquí indicado, a las proposiciones presentadas en ambas convocatorias públicas, podía dar lugar, aunque no necesariamente, a un cambio en los licitadores que finalmente resultasen adjudicatarios del concurso.

En cualquier caso, y en cuanto a la calificación concreta del vicio que afectaba a las Órdenes por las que se había acordado la enajenación de las parcelas cuya venta fue convocada públicamente, cabía señalar que, los vicios de los actos administrativos indicados no tenían la virtualidad de encuadrar plenamente a estos últimos en ninguna de las categorías relacionadas en el art. 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, precepto que establece el listado de causas de nulidad de pleno derecho de los actos de las Administraciones Públicas en nuestro sistema jurídico, al cual se remite el art. 62 a) del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

En apoyo de la afirmación anterior podía acudirse a la doctrina consolidada del Consejo de Estado, expresada en numerosos dictámenes (entre otros, Dictamen núm. 6.179/97, de 22 de enero de 1998, y Dictamen núm. 815/99, de 29 de abril de 1999), en virtud de la cual, dentro de la teoría de la invalidez de los actos, la nulidad radical constituye la excepción frente a la regla general que es la anulabilidad, lo que requiere interpretar de modo estricto las exigencias establecidas para la nulidad de pleno derecho en el art. 62 de la LRJPAC.

Una vez considerado que las Órdenes emanadas por la Consejería de Fomento por las que se había acordado la enajenación de las parcelas en cuestión se encontraban afectadas por un vicio que determinaba la anulabilidad de las mismas, restaba únicamente plantearse el sistema de revisión de los actos en vía administrativa al que debía acudir la Administración Autonómica para erradicar las actuaciones viciadas.

Para ello, teniendo en cuenta que habían sido presentados diversos recursos de reposición frente a los dos actos de adjudicación citados en los cuales las pretensiones de los recurrentes se fundamentaban en alegaciones que ponían de manifiesto los vicios citados en la resolución de esta Procuraduría, se consideró que el mecanismo de revisión apropiado debía ser la propia resolución de los recursos de reposición interpuestos en tiempo y forma.

Dicha resolución, por tanto, debía proceder a la anulación de los actos recurridos por concurrir en los mismos los vicios que habían sido puestos de manifiesto, ordenando la retroacción del procedimiento al momento en el cual se produjeron aquellos, es decir, al trámite procedimental en el que se había procedido a la explicación de los criterios de adjudicación del concurso y posterior aplicación de los mismos a las proposiciones presentadas.

Aun cuando en otra parte de la resolución se había indicado que las irregularidades detectadas constituían auténticos vicios materiales de la actuación llevada a cabo por esa Administración Autonómica, ello no obstaba a que se adoptase en las resoluciones de los recursos de reposición presentados la postura sugerida, por cuanto aquellos vicios no afectaban a las convocatorias públicas de los procedimientos de venta de las parcelas ni a los pliegos de bases. Estas actuaciones, a juicio de esta Procuraduría, debían conservarse, en aplicación de lo dispuesto en el art. 66 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, puesto que su contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción, que fue posterior en el tiempo.

Con base en la argumentación jurídica expuesta, se consideró oportuno dictar resolución para que por la Consejería de Fomento se procediera a:

"Primero.- Resolver los recursos de reposición interpuestos frente a la Orden de esa Consejería de Fomento, adoptada con fecha 17 de abril de 2001, por la que se acuerda, la enajenación de las parcelas del polígono de Aranda de Duero, en los que se alegue deficiente aplicación del criterio de adjudicación denominado "Carácter social de la Promoción", estimando los mismos y ordenando la retroacción de las actuaciones al momento procedimental en el que se debe proceder a la explicación de los criterios de adjudicación del concurso y posterior aplicación de los mismos a las proposiciones presentadas.

Segundo.- Resolver los recursos de reposición interpuestos frente a la Orden de esa Consejería de Fomento, adoptada con fecha 17 de abril de 2001, por la que se acuerda, la enajenación de las parcelas del polígono de Burgos, en los que se alegue deficiente aplicación del criterio de adjudicación denominado "Carácter social de la Promoción", estimando los mismos y ordenando la retroacción de las actuaciones al momento procedimental en el que se debe proceder a la explicación de los criterios de adjudicación del concurso y posterior aplicación de los mismos a las proposiciones presentadas.

Tercero.- En ambos procedimientos, aplicar los criterios de adjudicación establecidos en los pliegos de bases a través de parámetros objetivos que permitan conocer los motivos de la puntuación otorgada a cada una de las proposiciones presentadas, sin considerar a estos efectos como méritos puntuables requisitos que ineludiblemente deben cumplir todas los licitadores para poder participar en la convocatoria pública efectuada".

En contestación a la resolución indicada la Consejería de Fomento puso en conocimiento de esta Institución que los recursos de reposición interpuestos por el autor de la queja habían sido resueltos de forma desestimatoria días antes de la recepción de aquélla, no compartiendo la Consejería el criterio emitido por esta Procuraduría en relación con la irregularidad de las Órdenes de adjudicación precitadas.

No obstante lo anterior, la Consejería de Fomento puso de manifiesto en su contestación la voluntad de aplicar los criterios de adjudicación establecidos en los pliegos de bases utilizados en los concursos que corresponda resolver a la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio a través de parámetros objetivos que permitan conocer en su totalidad los motivos de la puntuación otorgada a cada una de las proposiciones presentadas en aquellos, tal y como se indicaba en la resolución adoptada por esta Procuraduría.

Se procedió al archivo del expediente una vez comunicado al interesado el contenido de la contestación a nuestra resolución por parte de la Consejería de Fomento.

5.3. Viviendas descalificadas

Para finalizar la parte de este informe relativa a la intervención de esta Procuraduría en el año 2001 en materia de vivienda, ha de hacerse referencia a la problemática generada por las denominadas "Casas baratas", que si bien parece haberse planteado con anterioridad en otros lugares de la Comunidad Autónoma, en la queja presentada ante esta Institución se refería, exclusivamente, a unas viviendas de la localidad de Arenas de San Pedro.

Estas viviendas que, en su día, fueron Viviendas de Protección Oficial disfrutadas por sus adjudicatarios en régimen de alquiler y cuya titularidad correspondía al Instituto Nacional de la Vivienda, posteriormente fueron objeto de descalificación y pasaron a ser bienes de naturaleza patrimonial cuya titularidad corresponde al Ayuntamiento, planteándose por sus actuales arrendatarios la problemática de su posible enajenación a los mismos.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta Procuraduría procedió a solicitar información sobre la problemática que constituía el objeto de la queja al Ayuntamiento, de Arenas de San Pedro, a la Diputación Provincial de Ávila y a la Consejería de Fomento.

Del contenido de los informes proporcionados por las tres Instituciones señaladas se desprendían los siguientes antecedentes de hecho:

Primero.- Las viviendas fueron calificadas como Viviendas de Protección Oficial con fecha 17 de noviembre de 1959, encontrándose en régimen de arrendamiento desde agosto de 1960. Posteriormente, las viviendas fueron descalificadas, y por tanto, pasan a ser viviendas

libres, cuya titularidad correspondía al Ayuntamiento de Arenas de San Pedro.

Segundo.- En el año 1995 el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro pretendió la venta de las viviendas en cuestión. Para ello fue solicitada la preceptiva autorización de la Diputación Provincial de Ávila para enajenar aquéllas en pública subasta, la cual fue concedida mediante Decreto de su Presidente, adoptado con fecha 10 de noviembre de 1995. La enajenación en pública subasta autorizada tenía como valor de tasación de las viviendas la valoración del suelo más la de la construcción que suponía un precio de salida entre los 33.056 y los 36.060 euros (cinco millones y medio y seis millones de pesetas).

Tercero.- Considerando que los inquilinos de las viviendas eran personas cuyos ingresos económicos difícilmente les permitirían acceder a la adquisición de la titularidad dominical de las viviendas en una subasta pública cuyo precio de salida fuera el señalado, el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro, con fecha 17 de abril de 1996, había solicitado a la Diputación Provincial de Ávila nueva autorización para la enajenación de las viviendas, en esta ocasión de forma directa y exclusivamente por el precio del valor del suelo de las viviendas (aproximadamente, 18.030 euros o tres millones de pesetas). Con fecha 28 de mayo de 1996, el Presidente de la Diputación Provincial de Ávila comunica al Ayuntamiento que no puede acceder a lo solicitado al no existir norma jurídica alguna que ampare la enajenación en la forma pretendida y por el precio solicitado.

Cuarto.- En la fecha de presentación de la queja no se había procedido a la enajenación de las viviendas en cuestión, si bien tal y como había informado la Administración municipal, existía una nueva valoración de las viviendas, como consecuencia de la depreciación de la construcción, que podía ser útil a los efectos de iniciar un nuevo expediente de enajenación que lograse la consecución de los objetivos perseguidos por el Ayuntamiento.

A la vista de lo informado, y aún cuando no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la que hubiera incurrido la Administración municipal al pretender enajenar las viviendas en cuestión en pública subasta y por el valor real de las viviendas, se estimó oportuno formular resolución al Ayuntamiento de Arenas de San Pedro con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

En efecto, la normativa aplicable a la enajenación de bienes patrimoniales cuya titularidad corresponde a las Entidades integrantes de la Administración local, en aras de garantizar la salvaguardia del interés público, impone como regla general la obligatoria celebración de una subasta pública para la venta de aquellos mediante precio. A diferencia de lo que ocurre en la legislación reguladora del patrimonio estatal y autonómico, dicha excepción a la subasta como forma de enajenación no puede ser acordada al margen de los supuestos expresamente delimitados por el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local y por el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Del mismo modo, tampoco la Entidad Local titular de un bien patrimonial tiene la facultad de fijar discrecionalmente el precio de aquél, precio que en el caso de la subasta pública se configurará siempre como un valor económico de partida cuya determinación definitiva quedará a resultas del juego de la licitación. En efecto, claramente expresivo de lo afirmado resulta lo dispuesto en el art. 118 del Reglamento de Bienes, de conformidad con el cual "será requisito previo a toda venta o permuta de bienes patrimoniales la valoración técnica de los mismos que acredite de modo fehaciente su justiprecio".

Por tanto, la Entidad Local que se dispone a acordar la enajenación de un bien de naturaleza patrimonial no es libre para elegir la forma que estime más conveniente para la venta, puesto que ésta deberá llevarse a cabo, como regla general, mediante pública subasta, ni tampoco para fijar el valor pecuniario del bien que servirá de base para la celebración de aquélla, ya que dicho valor habrá de ser el real del bien.

En consecuencia, la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro en orden a la enajenación de las viviendas precitadas no podía ser calificada en ningún caso de irregular, puesto que la misma se había pretendido llevar a cabo en la forma indicada por la normativa aplicable (subasta pública) y previa valoración técnica del bien, sin que tuviera esta Procuraduría elementos de juicio suficientes para determinar si esta última había reflejado adecuadamente el valor real o el justiprecio de cada una de las viviendas.

Ahora bien, del análisis detallado de la documentación obrante en esta Procuraduría en relación con la cuestión controvertida planteada, se desprendía la voluntad del Ayuntamiento de Arenas de San Pedro de garantizar con la enajenación de las viviendas en cuestión, de un lado, la regularización de la situación jurídica que había dado lugar a la formulación de la queja y, de otro, el acceso a la propiedad de aquéllas por sus actuales arrendatarios. Así se desprendía, por ejemplo, de la solicitud realizada a la Diputación Provincial de Ávila de autorización para la enajenación directa de las viviendas a sus actuales arrendatarios por el precio, exclusivamente, del valor del suelo, autorización denegada por el Presidente de la Diputación con fecha 28 de mayo de 1996.

Sin duda, esta voluntad debía entenderse fundamentada en la consideración que el Ayuntamiento realizaba de la adquisición de la propiedad de las viviendas en cuestión por sus actuales arrendatarios como el sistema más adecuado para la consecución del interés público que aquél, como órgano de gobierno del municipio, debe perseguir en todo momento. En cualquier caso, la identificación del medio más adecuado para la satisfacción de los intereses generales de cuantos el ordenamiento jurídico pone a disposición de la Administración competente,

únicamente correspondía llevarla a cabo, en el presente supuesto, al Ayuntamiento como Institución representativa de los intereses de la comunidad vecinal.

Sin embargo, en relación con la problemática que constituía el objeto de la queja y en el desarrollo de la labor de defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos que legal y estatutariamente esta Institución tiene encomendada, se consideró conveniente poner en conocimiento de la Entidad Local la fórmula jurídica que garantizaría la adquisición de las viviendas en cuestión por sus actuales arrendatarios a un precio asequible a la capacidad económica de los mismos, reiterando que correspondía exclusivamente a la Administración municipal adoptar la decisión de utilizarla o no.

Huelga señalar, que aún cuando los actos municipales llevados a cabo en orden a lograr el fin señalado se alejasen de una forma absoluta de toda sombra de negocio especulativo y procurasen, en cualquier caso, la objetividad y transparencia de la operación a realizar, resultaba indispensable hallar la normativa habilitadora del procedimiento de enajenación que se pretendía realizar.

Este procedimiento administrativo debía garantizar, en orden a alcanzar el objetivo señalado, la consecución de una doble finalidad: que los adquirentes finales de las viviendas fuesen arrendatarios de las mismas y que el precio de la citada adquisición fuera asequible a su capacidad económica.

El primer fin señalado podía lograrse en el presente supuesto, aún cuando la forma de enajenación de las viviendas fuera por aplicación de la regla general, la subasta pública. En efecto, la adquisición final de las viviendas por sus actuales arrendatarios se encontraba garantizada, si concurría una voluntad dirigida a tal fin de estos últimos, en virtud de la aplicación de los derechos de adquisición preferente (derechos de tanteo y retracto) reconocidos en la normativa aplicable en materia de arrendamientos urbanos, normativa que considerando la fecha de celebración de los contratos en cuestión, se encontraba integrada por los arts. 47 y siguientes del Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, por el que me aprueba el Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

Más complejo, sin duda, resultaba garantizar que el precio final de la enajenación de las viviendas en cuestión fuera asequible para la capacidad económica de los arrendatarios de aquéllas, evitando que los derechos de adquisición preferente reconocidos en la normativa de arrendamientos urbanos vieran frustrada su finalidad en el presente supuesto por la cuantía económica que el valor de aquellos bienes pudiera alcanzar como consecuencia del precio de salida que debía fijarse y del juego de licitaciones inherente a toda subasta pública. Ello únicamente podía ser logrado a través de la sustitución de esta forma de enajenación de las viviendas por la del concurso, lo cual exigía llevar a cabo un procedimiento integrado necesariamente por todas y cada una de las siguientes fases:

1. Constitución voluntaria, si no existiera, de patrimonio público municipal de suelo, con las obligaciones legales que ello conlleva.

En el caso de llevarse a cabo dicha constitución, las viviendas en cuestión se convertirían por imperativo legal en bienes integrantes del mismo. Así se desprende de lo dispuesto en el art. 124.1 a) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

2. Instar ante la Administración Autonómica la calificación de las viviendas en cuestión como protegidas, con la finalidad de proceder a su posterior adjudicación.

Si las viviendas señaladas cumplieran los requisitos establecidos en la normativa vigente para poder ser clasificadas como Viviendas de Protección Oficial de Promoción Publica, se podía instar su calificación como tales ante la Administración Pública competente (en este caso, la Autonómica) con la finalidad de proceder a su posterior adjudicación, garantizándose así el cumplimiento del destino al que necesariamente deben ir dirigidas las operaciones de gestión, administración y enajenación de los bienes integrantes del patrimonio público municipal de suelo.

Aun cuando no sea usual la calificación como de Viviendas de Protección Oficial de inmuebles ya habitados y con una cierta antigüedad, la finalidad última perseguida de regularizar la situación jurídica de las viviendas en cuestión garantizando su adquisición por los actuales arrendatarios de las viviendas y de evitar posibles intenciones especulatorias de los adquirentes, añadido a la ausencia en la normativa de Viviendas de Protección Oficial de una prohibición expresa en tal sentido, posibilitaban, que tal actuación administrativa fuera llevada a cabo.

3. Proceder a la enajenación de las viviendas en cuestión, por precio no inferior a su aprovechamiento, previo concurso público.

La utilización del concurso como forma de enajenación de bienes integrantes del patrimonio público municipal de suelo, por precio no inferior al valor de su aprovechamiento (que, en cualquier caso, podrá ser inferior al valor de mercado de vivienda libre) se encuentra expresamente prevista en el apartado tercero del art. 127 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León.

En el concurso, la elección de los adjudicatarios de las viviendas a enajenar se debía realizar en función de las condiciones económico-sociales de los solicitantes que, en cualquier caso, debían cumplir los requisitos establecidos en la normativa de Viviendas de Protección Oficial, pudiéndose fijar un precio.

4. Posibilidad del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por los actuales arrendatarios de las viviendas.

La fórmula jurídica alternativa a la subasta finaliza con la posibilidad reconocida en la normativa de arrendamientos urbanos a los actuales arrendatarios de las

viviendas de ejercitar su derecho de adquisición preferente, desdoblado en los derechos de tanteo y retracto, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 47 y siguientes de la Ley de Arrendamientos Urbanos del año 1964. Considerando que el precio fijado en el concurso como forma de adjudicación de las viviendas podía ser inferior al valor real o de mercado del bien, el ejercicio de los derechos precitados podía garantizar la adquisición final de las viviendas por sus arrendatarios, debidamente considerada la capacidad económica de estos últimos.

En fin, si bien no existía obstáculo legal alguno, desde el punto de vista jurídico, para proceder a la enajenación de las viviendas en cuestión mediante una subasta pública con un precio de salida equivalente al valor venal de las mismas, a la vista de la voluntad manifestada por el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro de priorizar la adquisición de tales viviendas por los arrendatarios de las mismas, y en atención a la argumentación jurídica expuesta se estimó oportuno dictar resolución dirigida al Ayuntamiento de Arenas de San Pedro para que, si dicho Ayuntamiento considerase que el interés público perseguido en toda actuación municipal se ve satisfecho adecuadamente, en relación con la problemática planteada en la queja aludida, a través de la adquisición de las viviendas en cuestión, por los actuales arrendatarios de aquéllas a un precio inferior al valor real de tales viviendas, procediera a:

"Constituir voluntariamente el patrimonio municipal de suelo de ese municipio.

Instar la calificación de las citadas viviendas como Viviendas de Protección Oficial.

Proceder a su enajenación mediante concurso, por precio no inferior al valor de su aprovechamiento.

Posibilitar el ejercicio del derecho de adquisición preferente, desdoblado en el derecho de tanteo y retrac - to, por los actuales arrendatarios de las viviendas".

La resolución señalada también fue puesta en conocimiento de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León y de la Diputación Provincial de Ávila.

En la fecha de elaboración del presente informe la resolución precitada aún no había sido objeto de contestación.

ÁREA C

ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE

Expedientes Área..... 240

Expedientes remitidos a otros Defensores 1

Expedientes admitidos..... 176

Expedientes rechazados..... 46

Del total de quejas recibidas durante el año 2001 hemos escogido aquellas que, a nuestro juicio, reflejan con más nitidez las principales preocupaciones medio ambientales de nuestra población.

Como punto de partida cabría recordar que el art. 45 de la Constitución, al proclamar el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, impone a los poderes públicos y especialmente a las Administraciones Públicas, dos tipos de deberes:

El de velar por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida.

El deber de defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

A grandes rasgos, las quejas pueden estructurarse en dos grandes grupos. Por un lado, aquellas que ponen de relieve la posible degradación del medio ambiente, fundamentalmente rural, como consecuencia de una actividad humana de tipo industrial, comercial, urbanístico o turístico. Por otro, las que centran su preocupación en la degradación de las condiciones habituales de vida, generalmente referidas al medio urbano, como consecuencia de molestias y peligros derivados de la actividad de otras personas, como es el incremento de los ruidos que habitualmente han de soportarse.

La complejidad y diversidad de contenidos y sectores que integran el objeto material del medio ambiente, se refleja en el propio reparto competencial que, sobre esta materia, existe entre las distintas administraciones públicas. Esto conlleva que, sobre un mismo espacio, converjan actuaciones tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. A ello hay que añadir la competencia genérica que en materia de protección del medio ambiente tienen asignada los Municipios por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, lo que se traduce no sólo en medidas de intervención en la esfera jurídica de los particulares sino en la producción de nuevas normas a través de su competencia para elaborar Ordenanzas.

Por último, es importante tener en cuenta las peculiares características de este tipo de expedientes, en los que la supervisión de la Institución se hace durante un dilatado periodo de tiempo, a fin de otorgar una efectiva protección de los derechos de los ciudadanos. No es extraño, de este modo, que tras recomendar a la Administración la ejecución de ciertas actuaciones, al cabo de un tiempo los ciudadanos acudan nuevamente a la Institución al persistir las irregularidades denunciadas, lo que origina una nueva solicitud de información a la Administración.

Como consecuencia de estos hechos, en el presente informe también se hace referencia a expedientes de años anteriores que han continuado abiertos en el ejercicio.

1. ACTIVIDADES CLASIFICADAS

1.1. Contaminación acústica procedente de locales de ocio

Bajo este epígrafe nos vemos en la necesidad, una vez más, de incluir la reseña de un gran número de quejas, el mayor de entre las relativas al medio ambiente en general. Las denuncias que a continuación expondremos plantean cuestiones coincidentes o repetidas en casi todas ellas. A saber, la desidia e incapacidad de las Administraciones locales para atajar o solucionar el problema de la contaminación acústica, así como la escasa colaboración de la Administración Autonómica en estos expedientes.

En efecto, a la vista de la tramitación de las quejas se constata cierta pasividad por parte de la Administración local, administración a la que corresponde otorgar las preceptivas licencias de actividad y apertura, en la adopción de las medidas necesarias para paliar las molestias que padecen los vecinos que residen en las inmediaciones de estas actividades.

A lo anterior debe añadirse que, en muchos municipios, existe una clara falta de medios materiales y personales para ejercer la facultad de control, con objeto de determinar las supuestas infracciones.

En cualquier caso, los ayuntamientos han de asumir que, de conformidad con la legalidad vigente, el seguimiento, inspección y control del funcionamiento de las actividades es un servicio más de prestación obligatoria de los ayuntamientos, y de primordial importancia para los ciudadanos afectados por las molestias que de ellas se derivan, pues inciden claramente en su calidad de vida.

Tampoco podemos olvidar que los Servicios Territoriales de Medio Ambiente de las Delegaciones Territoriales de la Junta pueden intervenir subsidiariamente si los correspondientes municipios no disponen de los medios necesarios para hacer frente a las inspecciones técnicas preceptivas para el control y seguimiento de estas actividades.

A la vista de los expedientes tramitados ha podido constatarse que los titulares de estas actividades, conscientes de la pasividad municipal, se abstienen de solicitar las preceptivas licencias o de ejecutar las correspondientes medidas correctoras.

Por todo ello, el Procurador del Común considera necesario que las distintas Administraciones competentes ejerzan una labor permanente de vigilancia del correcto funcionamiento de este tipo de actividades, así como del exacto cumplimiento de las condiciones impuestas en las licencias, en orden a evitar que las denuncias de los ciudadanos afectados sea la única vía de conseguir una respuesta de la Administración Local.

Es necesario, así mismo, incrementar los mecanismos de coordinación y cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas con competencias en esta materia.

Cabría resaltar las siguientes quejas:

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/811/98**, una asociación de vecinos denunciaba las graves molestias ocasionadas por un disco bar ubicado en una conocida "zona de copas" de León. Los reclamantes reprochaban a la administración municipal un funcionamiento anormal, al no haber actuado diligentemente en defensa de los derechos e intereses legítimos de los vecinos del lugar, haciendo uso para tal fin de las potestades que le confiere el ordenamiento jurídico. Como resultado de todo ello, los reclamantes padecían de insomnio, habiéndose visto obligados a realizar obras de cerramiento e insonorización de sus domicilios para tratar de paliar por sí mismos los efectos de los ruidos.

De la documentación remitida por el Ayuntamiento de León en respuesta a la solicitud de información efectuada por esta Institución se desprendían los siguientes hechos:

En mayo de 1999 se había remitido al titular de la actividad objeto del presente expediente un informe elaborado por el Laboratorio de Acústica de la Universidad de León, en el que se señalaban una serie de medidas correctoras que debían ser adoptadas en el limitador acústico instalado en el local.

Con posterioridad, en el mes de junio, se requiere nuevamente al interesado la adopción de las anteriores medidas.

Por tercera vez, en el mes de marzo de 2000, el citado laboratorio revisa nuevamente el limitador. De las conclusiones contenidas en el informe emitido al efecto se desprendía que el titular de la actividad había incurrido en infracción muy grave, según lo dispuesto en el art. 46.3 c) de la ordenanza municipal sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones, de 19 de junio de 1996, hechos que podían llevar aparejada la suspensión, hasta un año, de la actividad o instalación causante del daño.

A la vista ello, en abril de 2000 el Ayuntamiento de León resolvió dar traslado al titular de la actividad del anterior informe y otorgarle un plazo de diez días para que procediese a dar cumplimiento a lo dispuesto en el mismo, apercibiéndole, en caso de incumplimiento, con la suspensión de la actividad musical, sin perjuicio de las medidas sancionadoras a que pudiera dar lugar.

Sin embargo, de la documentación remitida a esta Institución, no se desprendía que, con posterioridad a esa fecha, se hubiese constatado por parte de la administración el cumplimiento del anterior requerimiento.

Por este motivo, en el mes de agosto de 2000 nos dirigimos nuevamente al ayuntamiento solicitando información sobre dicha cuestión, información que fue reite-

rada el 21 de diciembre de 2000 y el 19 de febrero de 2001, no obstante lo cual no obtuvimos respuesta alguna.

A la vista de lo expuesto, se consideró procedente dar traslado de los anteriores hechos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, a fin de que, por parte de esa Administración, se solicitase del Ayuntamiento de León informe sobre las actuaciones llevadas a cabo por el mismo y, en su defecto, se produjese, en su caso, la subrogación autonómica conforme a lo previsto en los arts. 22.2. y 32.2 de la Ley de Actividades Clasificadas de 21 de octubre de 1993 y 3.2 del Decreto de 12 de enero de 1995. De conformidad con los cuales:

-Art. 22 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre.

"1. Advertidas deficiencias en el funcionamiento de una actividad clasificada, el Alcalde requerirá al titular de la misma para que corrija las citadas deficiencias en un plazo acorde con la naturaleza de las medidas a adoptar, que no podrá ser superior a seis meses, salvo en casos especiales debidamente justificados. Dicho requerimiento podrá llevar aparejada la suspensión cautelar de la actividad.

2. Si la Consejería de Medio Ambiente advirtiese deficiencias en el funcionamiento de una actividad clasificada, lo pondrá en conocimiento del Alcalde, para que proceda de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior. Si en el plazo de un mes la Alcaldía no efectuase las actuaciones previstas en dicho apartado, éstas serán ordenadas directamente por la Consejería de Medio Ambiente, en los términos del número anterior".

-Art. 32 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre.

"1. La sanción de las infracciones leves y graves corresponderá al Alcalde, salvo que, por la cuantía de las multas, sea competente el Consejero de Medio Ambiente o la Junta de Castilla y León. La sanción de las infracciones muy graves corresponderá, en todo caso, a la Junta de Castilla y León.

2. Cuando el Consejero de Medio Ambiente, en función de su facultad inspectora, considere que el titular de determinada actividad clasificada ha cometido alguna infracción cuya sanción corresponde al Alcalde, lo pondrá en conocimiento del mismo para que proceda en consecuencia. Si en el plazo de un mes la Alcaldía no efectuase las actuaciones sancionadoras adecuadas, éstas serán ordenadas por el Consejero de Medio Ambiente informando al Alcalde correspondiente".

-Art. 3 del Decreto 3/1995, de 12 de enero.

"1. Corresponderá al Ayuntamiento ejercer el control de las determinaciones del presente Decreto, exigir la adopción de las medidas correctoras necesarias, señalar limitaciones, realizar cuantas inspecciones sean precisas y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplirse lo ordenado.

2. En el supuesto de que la Consejería de Medio Ambiente advirtiese deficiencias en el funcionamiento de una actividad clasificada, lo pondrá en conocimiento del Alcalde para que proceda de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior. Si en el plazo de 1 mes la Alcaldía no efectuase las actuaciones previstas en dicho apartado, éstas podrán ser ordenadas por el Consejero de Medio Ambiente".

Así mismo, se solicitó que nos mantuvieran informados sobre las actuaciones realizadas en relación con el asunto planteado. Todo ello de conformidad con el art. 19 b) del Decreto 297/1999, de 18 de noviembre de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y de desconcentración de otras en sus Órganos Directivos Centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León en virtud del cual se desconcentran en los Delegados Territoriales las facultades previstas en el arts. 22.2 y 32.2 de la Ley de Actividades Clasificadas.

Estos hechos se pusieron también en conocimiento de la Consejería de Medio Ambiente a los efectos oportunos.

Finalmente, con fechas 27 de agosto y 25 de septiembre de 2001 se recibieron comunicaciones de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León y de la Consejería de Medio Ambiente, informándonos ambas que habían decidido aceptar la resolución efectuada.

Nuevamente se constata la fuerte reticencia municipal a la hora de finalizar este tipo de expedientes en la queja **Q/103/00**, presentada como consecuencia de las graves molestias ocasionadas el sistema de aire acondicionado instalado en un bar sito en la ciudad de Salamanca.

En este caso, los hechos eran los siguientes:

"En el mes de enero de 2000, la Policía Local de Salamanca había constatado que la referida instalación ocasionaba unos niveles de transmisión acústica superiores a los límites establecidos legalmente, razones por las que, mediante Resolución de Alcaldía de fecha 2 de febrero de 2000, se había iniciado expediente sancionador contra el titular del establecimiento proponiendo el precinto del equipo de aire acondicionado, hasta la adopción de medidas correctoras que deberían venir certificadas por técnico competente y visadas por el colegio profesional correspondiente, concediéndole a tal efecto, el plazo de 10 días para alegar y presentar los documentos y justificaciones pertinentes".

Transcurridos tres meses desde la adopción de la anterior resolución, esta Institución se dirigió nuevamente al Ayuntamiento de Salamanca a fin de que nos informase sobre el grado de cumplimiento de la misma.

Esta solicitud de información fue reiterada en dos ocasiones, mediante escritos de fecha 29 de septiembre y 28 de diciembre de 2000, no habiendo tenido respuesta alguna por parte de esa Administración.

A mayor abundamiento, el presentador de la queja nos había presentado copia de nuevas actas de medición del nivel de ruidos efectuadas por la Policía Local en el mes de noviembre de 2000, actas en las que se reflejaban nuevamente unos niveles de transmisión superiores a los límites establecidos legalmente, y que, sin lugar a dudas, constataban el incumplimiento del requerimiento efectuado por el Ayuntamiento, así como la inactividad del mismo ante estos hechos.

A la vista de lo expuesto, y al igual que habíamos procedido en el expediente anterior, pusimos estos hechos en conocimiento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca y Consejería de Medio Ambiente, a fin de que se produjera la subrogación autonómica conforme a lo previsto en los arts. 22.2. y 32.2 de la Ley de Actividades Clasificadas, de 21 de octubre de 1993, y 3.2 del Decreto de 12 de enero de 1995.

Con posterioridad, mediante escrito de fecha 14 de junio de 2001, la Consejería de Medio Ambiente nos comunica que, ante la inejecución de las medidas correctoras requeridas por la Administración Municipal, esa Administración, mediante Resolución de fecha 28 de marzo de 2001, había decretado la suspensión cautelar de la actividad hasta que se justificase la realización de las obras necesarias que evitasen molestias por ruidos a terceros.

Considerando en consecuencia solucionado el problema planteado por los presentadores de la queja, se procedió al cierre de la misma.

Son frecuentes también las quejas en las que se denuncia la inactividad de la Administración ante la admisión y venta de bebidas alcohólicas a menores de edad en locales de peñas, bares, discotecas y supermercados. Tal es el caso del expediente **Q/1214/00** presentado por varios ciudadanos de la localidad salmantina de Ciudad Rodrigo.

En respuesta a la solicitud de información efectuada por esta Institución, el Ayuntamiento nos comunica expresamente que, por parte de la Policía Local de esa ciudad, se viene vigilando la venta de alcohol a menores, vigilancia que se extrema en ocasiones puntuales, tales como periodos vacacionales, Carnaval, etc.

No se especifica, sin embargo, si como consecuencia de estos hechos, había sido iniciado expediente sancionador alguno por parte de esa Corporación. A la vista de lo expuesto, se estimó oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

El consumo del alcohol por menores de edad constituye un problema de importantes proporciones para la salud pública en España, así como en el resto de los países de nuestro entorno, en donde se ha producido en los últimos años un incremento importante de la sensibilidad general por este tema, observándose una revitalización de los planteamientos e instrumentos que tratan de modificar este fenómeno.

"La proliferación de los casos de intoxicación etílica de menores de edad, conlleva la necesidad de que este problema sea tratado por las distintas administraciones públicas con competencia en las diversas vertientes sobre las que el mismo se proyecta, mediante una acción coordinada, que tome en consideración el conjunto de los factores que convergen en la cuestión expuesta. En este sentido, esta acción habría de tener en cuenta la pluralidad de perspectivas desde las que puede contemplarse dicha cuestión, como son la prevención y la promoción de la salud, la educación sanitaria, la protección de menores, la policía de establecimientos recreativos, la seguridad ciudadana, la limitación de la publicidad de bebidas alcohólicas y la protección al consumidor".

Dentro de este problema, puede hacerse una especial referencia a la conveniencia de adoptar las medidas precisas para salir al paso de las consecuencias de la convocatoria, por parte de algunos establecimientos donde se consumen bebidas alcohólicas, de competiciones o concursos, consistentes en premiar el logro de la mayor ingesta de alcohol, siendo además usualmente el premio ofrecido la consumición gratuita de estas bebidas.

En el tratamiento legal de este asunto convergen, desde distintas perspectivas, tanto la legislación estatal, como la normativa autonómica. Así, debe recordarse que la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, tipifica como infracción y sanciona la admisión de menores en establecimientos públicos o en locales de espectáculos, cuando esté prohibida la venta o servicio de bebidas alcohólicas en los mismos. No obstante, la disposición final segunda de esta ley orgánica determina que las previsiones relativas a los espectáculos públicos y actividades recreativas que se recogen en la misma se aplicarán únicamente en defecto de la legislación autonómica en la materia.

Antes de pasar a citar esta legislación, es menester, sin embargo, hacer alusión a otras normas. Así, el RD 2816/1982, de 27 de agosto, que aprobó el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas, prohíbe, en su art. 60, despachar bebidas alcohólicas a los menores de dieciséis años que accedan a los establecimientos, espectáculos o recreos públicos, indicando asimismo que no se les permitirá consumir ningún tipo de estas bebidas. Por su parte, la Orden de 31 de enero de 1980 prohibió la entrada y permanencia de menores de dieciséis años en las salas de fiestas, discotecas, salas de baile y establecimientos análogos, así como en aquellos en donde se sirvan y consuman bebidas alcohólicas.

En Castilla y León, además, debe tenerse en cuenta lo dispuesto la Ley 3/1994, de 29 de marzo, en donde expresamente se establece lo siguiente:

"Art. 23. Prohibiciones.

3. No se permitirá la venta ni el suministro de bebidas alcohólicas a los menores de 16 años en el territorio de la Comunidad de Castilla y León, y en el caso de

bebidas alcohólicas de más de 18 grados centesimales, a los menores de 18 años.

4. La venta o el suministro de bebidas alcohólicas a través de máquinas automáticas sólo podrá realizarse en establecimientos cerrados, haciéndose constar en su superficie frontal la prohibición que tienen los menores de consumir bebidas alcohólicas, y a la vista de una persona encargada de que se cumpla la citada prohibición.

En los establecimientos de autoservicio, la venta de bebidas alcohólicas se realizará en una sección concreta, con letreros anunciadores de la prohibición de su venta a menores.

5. No se permitirá la venta ni el consumo de bebidas alcohólicas en:

f) Los establecimientos dedicados al despacho de pan y leche.

g) La vía pública, salvo terrazas, veladores, o en días de fiestas patronales regulados por la correspondiente ordenanza municipal.

Art. 24. Acceso de menores a locales.

1. Salvo lo establecido en el siguiente párrafo, queda prohibida la entrada de los menores de 16 años en discotecas, salas de fiesta y establecimientos similares, en los que se venda o facilite el consumo de bebidas alcohólicas.

2. Estos locales podrán establecer sesiones especiales para los menores de 16 años, con horarios y señalización diferenciada y que no podrán tener continuidad ininterrumpida con la venta de bebidas alcohólicas, retirándose en estos períodos la exhibición y publicidad de bebidas alcohólicas".

Por su parte, el art. 46 de la Ley 3/1994, establece la competencia de los ayuntamientos para velar por el cumplimiento de la normativa señalada anteriormente.

En base a todo lo expuesto, esta Institución consideró necesario que los Servicios Técnicos del Ayuntamiento controlasen los locales públicos de esa ciudad, instando a los dueños o responsables de los establecimientos al más exacto cumplimiento de las citadas normas.

En consecuencia, de conformidad con los arts. 10 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se estimó oportuno efectuar la siguiente Resolución:

"Que, de conformidad con lo establecido en la normativa señalada anteriormente, se den las órdenes oportunas a fin de incrementar la vigilancia Policial sobre los consumidores y establecimientos públicos de esa Ciudad, autoridades que, en caso de incumplimiento, deberán denunciar las infracciones, a los efectos de incoar el correspondiente expediente sancionador, todo ello en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el Ordenamiento.

Este modo de actuar contribuiría, así mismo, al cumplimiento del compromiso adquirido por España, al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, cuyo art. 24.3 se refiere a la adopción, por los Estados parte, de todas las medidas eficaces y apropiadas para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los menores, entre las que cabría considerar incluido el consumo de bebidas alcohólicas".

Con fecha 29 de noviembre de 2001 el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo nos comunicó la aceptación de la resolución efectuada, por lo que se procedió al cierre del expediente.

En otras ocasiones es la propia Administración la causante de las molestias denunciadas por los ciudadanos. Tal es el caso del expediente **Q/1458/00,** presentado por varios ciudadanos de Zamora residentes en el entorno de la Plaza Mayor de esa ciudad, que denunciaban los perjuicios ocasionados como consecuencia de la celebración de verbenas y conciertos hasta altas horas de la madrugada en la mencionada plaza.

Alegaban, así mismo, que la Policía Local no efectuaba las mediciones de ruidos solicitadas por los vecinos de la zona, situación ante la que se habían visto obligados a acudir a una empresa privada, que, en el informe elaborado a tal efecto, constataba unos niveles de transmisión de hasta 75,6 decibelios en horario nocturno durante la celebración de estos eventos.

En respuesta a la solicitud de información efectuada por esta Institución, el Ayuntamiento de Zamora nos comunicó expresamente lo siguiente:

"Este Ayuntamiento, dentro de las competencias que le reconoce el art. 25.1 letra m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, para la realización de actividades culturales y de ocupación del tiempo libre de los ciudadanos, lleva a cabo verbenas y conciertos en varios puntos de la Ciudad, en función de diversos condicionantes, en especial, de que se realicen en espacios céntricos, de la envergadura del espectáculo y de las condiciones meteorológicas.

Los referidos conciertos y verbenas se realizan con carácter puntual y circunstancial con motivo de las fiestas patronales –San Pedro, última semana de junio, la Concha, día 8 de septiembre-, así como en aquellos tiempos festivos tradicionales del municipio, como son Carnaval, Navidad o Verano Cultural.

El art. 2 del Decreto de la Junta de Castilla y León 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros o de vibraciones, dictado en desarrollo de la Ley de Castilla y León 5/1993, de Actividades Clasificadas, dispone que las Ordenanzas Municipales al respecto deberán cumplir con los mínimos de ese Decreto, además de poder regular las peculiaridades de su ámbito en los supuestos no contemplados por él.

La Ordenanza Municipal sobre protección del Medio Ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones en su art. 15, apartado dos, establece que podrá ser dispensado el uso de dispositivos sonoros en la totalidad o parte del término municipal, por razones de interés públicos para el supuesto de celebración de actos o festejos tradicionales de la población".

A la vista este escrito, esta Institución estimó oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

"La Ordenanza Municipal sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones de Ruidos y Vibraciones vigente en el Municipio de Zamora incluye, dentro de su ámbito de aplicación, a todas las instalaciones, aparatos, construcciones, obras, vehículos, medios de transporte, y, en general, todos los elementos, actividades, y comportamientos que produzcan o sean susceptibles de producir ruidos que ocasionen molestias al vecindario.

Las normas que en la misma se establecen, según preceptúa expresamente el art. 5, son de obligado y directo cumplimiento, sin necesidad de un previo acto o requerimiento de sujeción individual, para toda actividad que se encuentre en funcionamiento, ejercicio o uso y comporte la producción de ruidos molestos; y serán exigibles para toda clase de obras y actividades".

En este sentido, el art. 8.2 de la Ordenanza prohíbe, en el medio ambiente exterior, los ruidos que sobrepasen los siguientes niveles:

Zona residencial-sanitaria: Entre las 8 y 22 horas: 45 dB(A); entre las 22 y 8 horas: 35 dB(A). Zona de viviendas y oficinas: Entre las 8 y 22 horas: 55 dB(A); entre las 22 y 8 horas: 45 dB(A). Zonas comerciales: Entre las 8 y 22 horas: 65 dB(A); entre las 22 y 8 horas: 55 dB(A). Zonas industriales y almacenes: Entre las 8 y 22 horas: 70 dB(A); entre las 22 y 8 horas: 55 dB(A).

Como excepción a estos valores, el art. 8.4 establece que, razón de la organización de actos de índole festiva, cultural, religiosa o de naturaleza análoga, la Administración municipal podrá adoptar las medidas necesarias para modificar, con carácter temporal, en determinadas vías o sectores del casco urbano, los niveles señalados en los párrafos precedentes.

No obstante, debe tenerse en cuenta que la excepción contemplada en el art. 8.4 sólo lo es para los niveles acústicos exteriores, y nunca encuadraría a los que se producen en el interior de los edificios, siendo los valores máximos para estos supuestos los siguientes:

Tipo de establecimiento	**Nivel de ruido de fondo permisible en dB(A)**	
	Día	Noche
Sanitarios y de reposo	30	25
Bibliotecas, museos y salas de concierto	30	30
Hoteles y similares	40	30
Cines, teatros y salas de conferencias	40	40
Oficinas y despachos públicos	45	-
Grandes almacenes, restaurantes y establecimientos análogos	50	-

En efecto, debe tenerse en cuenta que si bien entre las funciones de las Corporaciones Locales se encuentra la de fomentar y facilitar la distracción en las épocas festivas a los ciudadanos, ello debe hacerse respetando también los derechos de los demás, no autorizando la colocación de aparatos acústicos a distancia tan escasa de viviendas particulares que impida el descanso de sus moradores.

Con relación a las viviendas, los niveles máximos de transmisión establecidos tanto en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones, como en la referida Ordenanza, son los siguientes.

Dormitorio o pieza separada de descanso o estudio: 35 dB(A) durante el período diurno (que según el art. 4 del Decreto 3/1995, de 12 de enero, es el comprendido entre las 8 y 22 horas); 30 dB(A) durante la noche (cualquier intervalo entre las 22 y las 8 horas). Pasillos, aseos y cocinas: 40 dB(A) durante el horario diurno; 35 dB(A) en horario nocturno. Descansillos y zonas comunes: 45 dB(A) durante el día, 40 dB(A) durante la noche.

En consecuencia, de conformidad con los arts. 10 y 19 de la Ley reguladora de esta Institución, se formuló resolución, que se contraía en el presente caso a la obligación de actuar conforme previene la normativa señalada anteriormente, en defensa no sólo del derecho-deber al medio ambiente proclamado en el art. 45 de la Constitución española, sino sobre todo del propio art. 15, en el que se establece el derecho a la integridad física y moral de los ciudadanos.

A pesar de haber reiterado la resolución formulada, a fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento de Zamora.

En un importante número de quejas se ha constatado, así mismo, la fuerte reticencia de la Administración Local a la hora de intervenir en este tipo de expedientes si, previamente, no se presentan de un modo continuado denuncias por parte de los vecinos afectados. Tal es el caso del expediente de queja registrado con el número de referencia **Q/1791/00** en el que se hacía alusión a las molestias ocasionadas por un bar ubicado en Palencia, establecimiento que ya había sido objeto de estudio por esta Institución, y que había sido archivado como consecuencia del informe remitido en su día por el Ayuntamiento de Palencia en el que nos comunicaban la retirada del equipo musical de la actividad así como la insonorización de la máquina tragaperras ubicada en la misma, instalaciones que eran las que originaban las molestias denunciadas por el presentador de la queja.

Con posterioridad, sin embargo, el reclamante acudió de nuevo a la Institución, pues en la práctica no habían cesado las molestias ocasionadas por la actividad, aportándose, a tal efecto, copia de una nueva acta de medición del nivel de ruidos efectuada por la Policía Local, en la que efectivamente se constataban unos niveles de transmisión de 42,4 35,1 y 35,7 decibelios durante el horario nocturno, niveles por tanto muy superiores a los límites máximos establecidos legalmente.

A la vista de estos hechos, nos dirigimos otra vez al Ayuntamiento de Palencia solicitando información al respecto.

En respuesta a las cuestiones planteadas por la Institución, la Corporación Municipal nos comunica que, ante la nueva acta denuncia levantada por la Policía Municipal, esa Administración había iniciado procedimiento contra el titular de la actividad, procedimiento que se encontraba en aquel momento en fase probatoria, ante las alegaciones formuladas por el interesado, en las que se manifestaba que el local se encontraba cerrado en el momento de la denuncia. Nos comunican, así mismo, que una vez comprobados los hechos, nos informarían sobre la resolución que fuese adoptada.

Transcurrido un plazo prudencial, nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento a fin de que nos informasen sobre el resultado del anterior procedimiento. En respuesta a este último escrito nos comunican que, mediante Resolución de 28 de febrero de 2001 del Concejal Delegado del Área de Urbanismo, Obras y Medio Ambiente, se ha impuesto al titular de la actividad una sanción pecuniaria de 300.000 pesetas.

A la vista de lo expuesto, y considerando que la imposición de una sanción pecuniaria en modo alguno resolvía el problema planteado ante esta Institución, de acuerdo con las facultades otorgadas en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se consideró oportuno formular las siguientes consideraciones:

En primer lugar se destacó que, en aquellos supuestos en los que se constatan unos niveles de transmisión acústicos superiores a los límites establecidos legalmente en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones, la simple imposición de multas por parte de la Administración no solventa en modo alguno la insuficiente insonorización de los establecimientos, ni, por lo tanto, las molestias para los vecinos colindantes, debiendo la Corporación requerir a los titulares de las actividades la ejecución de nuevas medidas correctoras.

Sobre este particular cabría tener en cuenta lo preceptuado en el art. 131.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el que expresamente se establece lo siguiente:

"El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas".

A mayor abundamiento debe tenerse en cuenta que, en materia de actividades clasificadas, la actuación de los ayuntamientos no culmina exclusivamente con la concesión de las correspondientes licencias, sino que, a tenor de lo dispuesto en la Ley 5/1993, de Actividades Clasificadas, éstos deben inspeccionar el funcionamiento de las actividades y, en caso de advertir deficiencias o incumplimiento de los requisitos establecidos en la licencia y en la normativa vigente, imponer medidas tendentes a su corrección y adecuación a la misma.

En el mismo sentido se manifiesta el Tribunal Supremo, que en reiteradas ocasiones ha puesto de manifiesto cómo las licencias relativas a actividades clasificadas constituyen un supuesto típico de autorización de funcionamiento, en cuanto que hacen posible el desarrollo de una actividad en el tiempo y generan una relación permanente con la Administración, que en todo momento puede acordar lo preciso para que la actividad se ajuste a las exigencias del interés público a través de una continuada función de policía que no se agota con el otorgamiento de la licencia, sino que permite acordar el establecimiento de medidas correctoras y la revisión de éstas cuando sean ineficaces (STS de 19-1-96).

En efecto, el carácter y naturaleza de las licencias de apertura y funcionamiento de establecimientos o actividades potencialmente nocivas o peligrosas difiere de aquellas otras que suponen un control de un acto u operación determinada, pues en las primeras la finalidad de la licencia es el control de una actividad llamada a prolongarse indefinidamente en el tiempo, denominándose por ello, doctrinalmente, licencias de funcionamiento, lo que acarrea, como consecuencia, que la autorización y sus condiciones prolonguen su vigencia tanto como dure la actividad autorizada, de conformidad con lo dispuesto en el art. 15 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales ("Las Licencias relativas a las condiciones de una obra o instalación tendrán vigencia mientras subsistan aquéllas"); y ello hace surgir una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado con el fin de proteger el interés público en todo caso frente a las vicisitudes y circunstancias que puedan surgir a lo largo del tiempo de funcionamiento de la actividad autorizada.

Sobre esta base y a propósito de las licencias de apertura y funcionamiento antes citadas, la jurisprudencia ha reconocido que "la posibilidad de actuación en esta materia de los ayuntamientos, como titulares de policía de seguridad, no se agota con la concesión y la revocación de las licencias de apertura, sino que, más bien disponen de unos poderes de intervención de oficio y de manera constante con la finalidad de salvaguardar la protección de personas y bienes" (STS de 9 diciembre

1964), pudiendo imponer, en consecuencia, cualesquiera correcciones y adaptaciones que estimen necesarias (STS de 17 diciembre 1956; de 5 noviembre 1986, etc.); sin que ello suponga una ilícita vuelta contra los propios actos.

En el mismo sentido la STS de 16-3-1998 "concretamente en la materia que aquí se trata de industrias que inciden en la calificación de molestas, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955 y de las específicas del Reglamento 30 noviembre 1961, completado con la Instrucción 15 marzo 1963, justifica que esta intervención de control se ejerza no sólo en la fase previa al inicio de la actividad industrial, sino también una vez iniciada ésta, en cualquier momento posterior, por reforma o ampliaciones de las instalaciones que creen la presunción de que los posibles efectos perjudiciales de la industria puedan verse agravados con esas modificaciones".

Por todo lo cual, teniendo en cuenta las consideraciones anteriores y las precisiones contenidas la Ley 2/1994 de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, así como las facultades otorgadas por el Estatuto de Autonomía y el art. 19 de la Ley Reguladora de esta Institución, se resolvió lo siguiente:

"Que por parte de esa Administración se requiera al titular de la actividad objeto del presente expediente, a fin de que proceda a la ejecución de nuevas medidas correctoras en el local, en orden a ajustar su actividad a los límites establecidos en el Decreto 3/1995, de 21 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones".

Esta resolución fue rechazada por el Ayuntamiento de Palencia, mediante escrito de fecha 18 de febrero de 2002, alegando, a tal efecto, que el 19 de julio de 2000 esa Administración ya había requerido al titular de la actividad la retirada de la instalación musical y la insonorización de la máquina tragaperras, actuaciones que habían sido realizadas por el interesado.

Se señala así mismo que, si bien con posterioridad se inició expediente sancionador por ruidos, como consecuencia de dicho expediente la actividad se había regularizado, no existiendo nuevas denuncias en relación con el funcionamiento del bar.

Cabría recordar a la Administración, a este respecto, que en este tipo de expedientes la inexistencia de denuncias tiene su origen, en un gran número de ocasiones, en el temor de los ciudadanos a comunicar las irregularidades de aquellas actividades de las que son vecinos colindantes, como consecuencia de las posibles represalias que contra ellos o sus familias adopten los titulares de los establecimientos, realidad que hemos podido constatar en reiteradas ocasiones en el curso de las investigaciones efectuadas en materia de agresiones acústicas.

Por otro lado, en un alto porcentaje de expedientes hemos observado que, establecimientos que cuentan con licencia para su ejercicio como bar (es decir, sin elementos electroacústicos) vienen funcionando como disco bares, con los consiguientes perjuicios que esta situación genera para los vecinos colindantes, al carecer estos locales de las medidas correctoras necesarias.

En este sentido cabría resaltar el expediente **Q/2084/00**, relativo a las graves molestias ocasionadas por un bar sito en una conocida zona de copas de Palencia, hechos que habían sido denunciados en el Ayuntamiento en reiteradas ocasiones, a pesar de lo cual, y según manifestaciones de los comparecientes, no había sido efectuada actuación alguna por parte de la Administración.

Se señalaba, en este sentido, que en la licencia de actividad otorgada en su día al titular del establecimiento, no se contemplaba la introducción de elementos electroacústicos, a pesar de lo cual, los mismos habían sido instalados en el local, que carecía de la las medidas de insonorización necesarias para el ejercicio de este tipo de actividades.

Por otro lado en el escrito de queja se ponían de manifiesto las molestias producidas por las vibraciones y ruidos de impacto ocasionados por taconeos, arrastre de objetos, etc.

Los comparecientes alegaban, así mismo, que los sonómetros utilizados por la Policía Local, además de no estar homologados, sólo reflejaban los niveles de transmisión a partir de 35 decibelios, suponiendo esto una depreciación de 5 decibelios de vital importancia para una efectiva aplicación del Decreto 3/1995, de 12 de enero.

Como consecuencia de estos hechos, un elevado número de vecinos había solicitado la revisión de la licencia de actividad, solicitud que no había tenido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

Se aportaba, por último, copia de una acta de medición del nivel de ruidos efectuada por la Policía Local en la que se constataban unos niveles de transmisión de hasta 36,4 decibelios.

En respuesta a la solicitud de información efectuada por esta Institución, el Ayuntamiento de Palencia nos remitió copia del expediente completo obrante en esa Administración.

Del estudio de la documentación remitida se desprendían los siguientes hechos:

Con fecha 19 de marzo de 1984 tuvo entrada en el Ayuntamiento de Palencia la solicitud de licencia de apertura para la instalación de una cafetería bar en el local objeto de la presente queja, haciéndose constar, en el apartado de observaciones de la mencionada solicitud, la expresa voluntad del solicitante de que la actividad se

ejercería *sin reproducción sonora*, solicitud que fue informada favorablemente por el ingeniero municipal.

El 12 de julio de 1984, la Subcomisión Provincial de Saneamiento de Palencia clasifica la actividad como molesta por la producción de ruidos. Estima adecuado su emplazamiento, aceptable el grado de seguridad de las medidas correctoras propuestas, e informa favorablemente la concesión de licencia, no pudiendo comenzar a ejercerse la actividad sin que antes se gire la oportuna visita de comprobación por el funcionario técnico municipal competente, y se compruebe que el nivel de ruidos producidos por la actividad en las viviendas colindantes no supera los límites fijados en las ordenanzas municipales.

Con fecha 7 de diciembre de 1984, el técnico municipal, previa visita personal al local referenciado, firma acta de inspección con el visto bueno del ingeniero industrial, quien, a pesar de tratarse de una solicitud *"sin reproducción sonora"*, toma valoraciones acústicas producidas *"con música de percusión"*.

Sobre este particular debe tenerse en cuenta que no es función de los técnicos municipales no están capacitados para indagar cuál va a ser la actividad a desarrollar por los interesados, sino que han de atenerse a lo solicitado por los mismos.

En este sentido, cabría resaltar que, si licencia era y es, porque así lo expresó y quiso el titular, para la actividad de cafetería bar, el técnico municipal no tendría que haber efectuado valoración sobre el cumplimiento de las condiciones del proyecto en relación con la reproducción sonora con música de percusión.

En efecto, la licencia solicitada por el interesado fue para cafetería bar. En esta petición y en el proyecto acompañado no existe referencia alguna, ni se encuentra proyectada la instalación de música en el local, debiendo destacarse que el propio interesado renuncia a la instalación de elementos de reproducción sonora. Toda la tramitación del expediente administrativo para la concesión de la licencia se hace en este sentido, realizándose los anuncios oficiales y la información pública, como tal.

Con fecha 4 de marzo de 1991 se produce un cambio de titularidad en la actividad objeto del presente expediente.

El nuevo titular solicita licencia de apertura en el Ayuntamiento haciendo constar, gráfica, explícita, y voluntariamente, una serie de declaraciones, entre las que figura nuevamente que no efectuará instalación alguna de aparato musical o de megafonía en el local (altavoces, columnas de sonido, tocadiscos con amplificador, etc.).

La licencia solicitada nuevamente es para cafetería bar, y a ello en nada afecta el contenido del impreso en que se da de alta en el impuesto de actividades económicas, pues tal y como ha señalado el Tribunal Supremo "lo que delimita la petición en relación con licencia solicitada era y es, lo expresado en el escrito de petición de licencia, que lo era estrictamente para la actividad de cafetería bar, como se ha referido y en la petición aparece, y la Administración había y ha de estar a lo que el interesado solicitó, y no podía ni debía entrar en cualquier otra valoración, ni menos cuando ellas podían entrar en contradicción con lo expresamente pedido por el interesado, que era y es lo que delimita el objeto del expediente, tanto para el interesado como para la Administración, y para los posibles afectados por la actividad solicitada" (STS de 22 de febrero de 2000).

En efecto, si lo que pretendía el interesado era la instalación de megafonía en el local, hubiera sido preciso solicitar una nueva licencia de actividad, lo que, en ningún momento fue efectuado por el titular del establecimiento.

A pesar de lo anterior, la actividad había venido funcionando con elementos electroacústicos desde su inicio, produciendo numerosas molestias a los vecinos colindantes, tal y como quedaba reflejado a través de las numerosas quejas presentadas en esa Administración por parte de los mismos.

En el presente caso nos encontrábamos claramente ante un supuesto de exceso de actividad, puesto que la licencia otorgada en su día no se correspondía con la actividad que realmente se estaba desarrollando en el local referenciado, siendo necesaria la actuación municipal a los efectos de corregir este exceso no autorizado.

A la vista de lo expuesto esta Institución recordó nuevamente a la Corporación Local que, en materia de actividades clasificadas, la actuación de los ayuntamientos no culminaba exclusivamente con la concesión de las correspondientes licencias, sino que, a tenor de lo dispuesto en la Ley 5/1993, de Actividades Clasificadas, éstos debían inspeccionar el funcionamiento de las actividades y, en caso de advertir deficiencias o incumplimiento de los requisitos establecidos en la licencia y en la normativa vigente, imponer medidas tendentes a su corrección y adecuación a la misma.

Por todo lo cual y teniendo en cuenta las consideraciones anteriores se efectuó la siguiente Resolución:

"Que el Ayuntamiento de Palencia requiera al actual titular de la actividad objeto del presente expediente, a fin de que proceda a la retirada inmediata de los elementos electroacústicos instalados en el local, en orden a ajustar su actividad a la licencia realmente otorgada en su día por esa Corporación".

A fecha de cierre del presente informe nos encontramos a la espera de respuesta por parte del Ayuntamiento de Palencia, si bien es cierto que, por los mismos hechos, los presentadores de la queja han acudido a la vía jurisdiccional.

En el mismo sentido, en la queja **Q/2102/00,** se hacía alusión a las molestias ocasionadas por un bar sito también en Palencia, y que carecía de insonorización alguna, con los consiguientes perjuicios que esta situación estaba suponiendo para los vecinos.

Se denunciaba, así mismo, que los titulares de la actividad servían bebidas alcohólicas directamente a la calle, a través de una ventana-barra, lo que ocasionaba gran bullicio, consumo de alcohol en la vía pública, y deterioro de la calle con abundantes cascos de botellas y cristales.

Como consecuencia de estos hechos, se había solicitado la revisión de la licencia de actividad del establecimiento, solicitud que no ha tenido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

Admitida la queja a trámite se solicitó información a la Administración Municipal sobre los extremos expuestos anteriormente, información que hubo de ser reiterada por esta Institución.

Finalmente el Ayuntamiento de Palencia nos comunica que, como al parecer la queja que se tramita ante la Institución fue debida a que en los meses de verano se despachasen bebidas por ventana practicable a la vía pública, por parte de la Concejalía competente se ofició escrito al titular del local, a fin de que la actividad se desarrollase en su interior, con puertas y ventanas cerradas, indicándonos que se efectuaría un seguimiento al local.

No obstante lo anterior, de la documentación obrante se desprendía que, mediante Resolución de la Alcaldía Presidencia de fecha 8 de abril de 1999, se había otorgado licencia de apertura al titular de la actividad, licencia que se había condicionado a la no instalación de equipo musical de ningún tipo.

A pesar de lo anterior, y según manifestaciones de los comparecientes, la actividad de referencia funcionaba con elementos electroacústicos, elementos que no habían sido autorizados por la Administración.

A la vista de lo expuesto, se efectuó la siguiente Resolución al Ayuntamiento:

El art. 28.3 e) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, establece expresamente lo siguiente:

"Se consideran infracciones graves, durante el ejercicio de la actividad, el incumplimiento de las condiciones previstas en el proyecto técnico presentado, de las medidas correctoras establecidas en la licencia de actividad o impuestas como consecuencia de las labores de inspección adoptadas por la Administración; cuando exista daño para las personas o el medio ambiente".

En efecto, de haberse introducido elementos no autorizados en la licencia, nos hallaríamos ante un exceso en la actividad consistente en el añadido de un equipo de música cuya disconformidad a derecho resulta evidente.

Así mismo, en el caso que nos ocupa resultaría preceptiva observancia el art. 24 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, cuyo tenor literal es el siguiente:

"El Alcalde o el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio podrán paralizar, con carácter cautelar, cualquier actividad clasificada en fase de construcción o de explotación, total o parcialmente, cuando se produzca alguna de las siguientes circunstancias:

a) Incumplimiento o transgresión de las condiciones impuestas para la ejecución del proyecto.

b) Existencia de razones fundadas de daños graves o irreversibles al medio ambiente o peligro inmediato para las personas o bienes en tanto no desaparezcan las circunstancias determinantes, pudiendo adoptar las medidas necesarias para evitar los daños y eliminar los riesgos".

A la vista de lo expuesto se formuló al Ayuntamiento de Palencia la siguiente Resolución:

"Que por esa Administración se adopten las medidas pertinentes a fin de comprobar que la actividad referenciada se ajusta a licencia concedida en su día por parte de la Administración, y, en su caso, se efectúen las siguientes actuaciones:

Requerimiento a la empresa titular de la actividad para que proceda a la retirada inmediata del equipo musical instalado en la actividad.

Iniciación de expediente sancionador, de conformidad con lo dispuesto en el art. 28.3 e) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre".

Con posteridad, mediante escrito de fecha 8 de agosto de 2001 el Ayuntamiento de Palencia nos comunicó la aceptación de la resolución efectuada.

En efecto, por Resolución del Delegado de Urbanismo, de fecha 1 de agosto de 2001, esa Administración había requerido al titular del bar objeto de la presente queja la retirada inmediata del equipo musical existente en el local, bajo apercibimiento iniciar el correspondiente expediente de revocación de licencia y clausura de la actividad. Igualmente se le requirió para que desarrollase la actividad en el interior del local, sin despachar bebidas por ventana practicable a la vía pública, lo que venía interfiriendo el libre tránsito por ésta, transmitiendo las consiguientes molestias al vecindario.

A la vista de lo expuesto se procedió al archivo del expediente, hechos que se pusieron en conocimiento tanto de la administración como del presentador de la queja, quien agradeció a la Institución las gestiones efectuadas para solventar su problema.

En otras ocasiones los ciudadanos plantean la problemática generada como consecuencia de una deficiente comprobación de las instalaciones por parte del personal técnico competente, pese a lo cual, la Administración otorga las correspondientes licencias, con la consiguiente indefensión que esta situación genera para terceros afec-

tados por el funcionamiento de la actividad. Tal es el caso del expediente **Q/2105/00,** en el que los presentadores de la queja alegaban las graves molestias ocasionadas por el un bar ubicado en la localidad Palentina de Venta de Baños, molestias que venían generadas por el incumplimiento, por parte del titular de la actividad, de las medidas correctoras impuestas en su día en la licencia de actividad otorgada al interesado.

Estos hechos se habían puesto en conocimiento del Ayuntamiento en reiteradas ocasiones, a pesar de lo cual, no había sido efectuada actuación alguna al respecto.

Así mismo, en el escrito de queja se hacía referencia al consumo de bebidas alcohólicas en el exterior del local y a la consiguiente contaminación acústica derivada de la misma, así como la rotura de canalones, timbres, cerraduras, lunas de escaparates, etc.

Por último, los comparecientes alegaban que la actividad había comenzado su funcionamiento sin la preceptiva licencia de apertura, habiendo sido sancionado como consecuencia de estos hechos su titular, mediante resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Palencia, de 18 de abril de 2000, como autor responsable de una infracción administrativa muy grave tipificada en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, con multa de 50.000 pesetas, y suspensión temporal de la actividad hasta obtener la autorización de puesta en marcha, denominada licencia de apertura, suspensión que había sido totalmente incumplida por el interesado.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento únicamente nos comunicó que, mediante Decreto de esa alcaldía, de fecha 29 de noviembre de 2000, se había requerido al titular de la actividad la retirada el equipo musical instalado en el local.

No se hacía referencia alguna, sin embargo, al grado de cumplimiento del anterior Decreto, ni se adjuntaba copia del acta levantada a tal efecto por parte del personal técnico de la corporación.

De hecho, según manifestaciones de los comparecientes, la actividad había venido funcionando sin solución de continuidad como disco bar, es decir, con elementos electroacústicos.

Por otro lado, entre la documentación aportada a esta Institución por los propios comparecientes, obraba un acta de comprobación de las instalaciones (la cuarta que se efectuaba en el local ante los reiterados incumplimientos de las medidas correctoras impuestas en su día), efectuada por el aparejador municipal a la vista de la visita de inspección realizada el 7 de marzo de 2001, acta en la que expresamente se hacía constar lo siguiente:

"1º.- Que si se han instalado los conductos hasta la cubierta para la salida del aire viciado, siendo susceptible de salir por ellos el ruido de los equipos musicales aunque bastante más atenuado, siendo conveniente que se realicen, por laboratorio capaz, las comprobaciones pertinentes en orden a cuantificar el ruido que sale al exterior con los equipos musicales a pleno rendimiento permitido por el limitador instalado, y en caso de exceder de los límites legales adoptar las medidas para no sobrepasar los niveles máximos autorizados.

2º.- Que en el momento de la visita no estaba en uso el equipo musical.

3º.- Que no dispongo de medios para comprobar el ajuste a 70 decibelios del limitador instalado.

4º.- Por indicación de Secretaría se indican 2 laboratorios homologados, que podrían realizar, si así se estima necesario, las comprobaciones oportunas".

No obstante lo anterior, y sin haber solicitado otro tipo de comprobación, a pesar de la importancia de la misma, mediante Decreto de la alcaldía, de fecha 4 de abril de 2001, el Ayuntamiento otorgó al titular de la actividad licencia de apertura para el funcionamiento de la actividad con equipo musical.

En base a los antecedentes expuestos, y tras el estudio de la normativa aplicable, se estimó oportuno formular las consideraciones que siguen:

Primera.- Como punto de partida se señaló lo preceptuado en el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, en el que expresamente se establece lo siguiente:

"El Ayuntamiento, una vez solicitada la licencia de apertura, levantará acta de comprobación de que las instalaciones realizadas se ajustan al proyecto aprobado y a las medidas correctoras impuestas".

En el mismo sentido, el art. 34 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (en lo sucesivo RAMINP), dispone que "obtenida la licencia de instalación de una actividad calificada como molesta, insalubre, nociva o peligrosa, no podrá comenzar a ejercerse sin que antes se gire la oportuna visita de comprobación por el funcionario técnico competente no sólo por la actividad de que se trate, sino también por la naturaleza del daño que pudiera causarse. En el caso de que no dispusiere el Ayuntamiento de tal funcionario podrá solicitarlo del correspondiente Organismo provincial".

Es indudable que la Administración está obligada, no sólo facultada, a realizar la operación técnica de la comprobación, a los efectos de lícito funcionamiento, respecto a si se han adoptado o no las medidas correctoras propuestas, así como las exigidas en las licencias. De este modo, la licencia otorgada válidamente no es eficaz hasta que se realicen las comprobaciones previstas en el art. 17 de la Ley 5/1993, no quedando con ello agotada la posibilidad de otras comprobaciones ulteriores, reguladas en Capítulo V de la Ley, que pueden conducir a la retirada temporal de la licencia, o a la definitiva.

El acta de comprobación constituye, de este modo, un elemento esencial del procedimiento, que no puede suplirse, en ningún caso, por informes incompletos, tal y como había ocurrido en el expediente objeto de la presente queja.

Y es que la finalidad del acta de comprobación es la de constatar, por parte del personal técnico de la Administración, no sólo que se han ejecutado las medidas correctoras propuestas por los interesados así como las impuestas en la licencia, sino también la suficiencia y eficacia de las mismas.

Pues bien, tras un análisis el expediente, esta Institución observó que, en efecto, la licencia de apertura que nos ocupa se había otorgado sin que previamente se hubiera llevado a cabo la preceptiva visita de comprobación, pues no cabía dar esa naturaleza al informe emitido por el Aparejador Municipal, de fecha de 7 de marzo de 2001, ya que el mismo funcionario reconocía que carecía de los medios técnicos necesarios para constatar el ajuste de 70 decibelios del limitador instalado en la actividad, así como para llevar a cabo las comprobaciones pertinentes en orden a cuantificar el ruido transmitido al exterior con los equipos musicales a pleno rendimiento.

Segunda.- Por otro lado, se recordó que, para aquellos supuestos en los que el Ayuntamiento no disponga de los medios técnicos necesarios, el art. 34 del RAMINP establecía la obligación de solicitar asistencia técnica al Organismo competente.

Por su parte, en Castilla y León, el art. 20.2 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, atribuye a la Consejería de Medio Ambiente la competencia para ejercer la alta inspección en este tipo de actividades; competencia que, como es sabido, se ejerce por los Servicios Territoriales de Medio Ambiente de las distintas provincias.

Tercera.- Según ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones (entre otras en sus sentencias de 8 de octubre de 1988 y 30 de marzo de 1989), el art. 34 del Reglamento prohíbe que se comience a ejercer la actividad antes de que se gire la visita de comprobación por el funcionario técnico competente (lo que no ocurrió en el presente caso), es decir ante una solicitud de licencia para actividad sujeta a la Ley 5/1993, de 21 de octubre, se expedirán dos documentos, uno, la licencia de actividad, y otro, la licencia de apertura y funcionamiento, siendo ésta la que se prohíbe conceder sin la previa comprobación de que se cumplen todos los condicionantes para el ejercicio de la actividad a juicio, insistimos, de técnico competente, visita que actúa como condición resolutoria de la licencia de actividad, por lo que no quedaba otra alternativa en Derecho que la declaración de la nulidad radical de la licencia de apertura concedida por el Ayuntamiento, al haber prescindido de un trámite previo tan esencial, que hace concebir que no se ha seguido procedimiento alguno (art. 62.1.e) de la Ley 30/1992), y en consecuencia, debía revocarse la licencia, al ser nulo radicalmente el procedimiento administrativo seguido para su otorgamiento, debiendo de retrotraerse el mismo al momento de efectuarse la visita de comprobación por los técnicos de la Administración Regional, si es que la entidad municipal continuaba necesitando la colaboración de la Comunidad Autónoma para llevar a cabo dicho cometido.

Por cuanto antecede se formuló la siguiente Resolución:

"1.- Que, de conformidad con lo preceptuado en el art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, esa Administración inicie expediente de revisión de oficio de la licencia de apertura concedida, a fin de retrotraer el expediente al momento de efectuarse la visita de comprobación establecida legalmente.

2.- Que en el supuesto de que esa Corporación no cuente con funcionarios cualificados para efectuar la visita de inspección regulada en el art. 17 de la Ley 5/1993, se solicite asistencia técnica al Servicio Territorial de Medio Ambiente de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Palencia, a fin de que personal funcionario cualificado constate, no sólo que se han ejecutado las medidas correctoras propuestas por el titular de la actividad en el proyecto, medidas que han sido aprobadas por la Administración, sino también la suficiencia y eficacia de las mismas".

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento.

Las molestias originadas por los locales de peñas juveniles han sido también objeto en la Institución. Tal es el caso del expediente **Q/2106/00** presentada por un ciudadano de la localidad palentina de Venta de Baños.

Así, en el escrito de queja se exponían los graves perjuicios ocasionados por los ruidos de distinta naturaleza (música, gritos, golpes...), generados por las actividades organizadas en un local colindante con las viviendas de los presentadores de la queja.

Estos hechos habían sido denunciados en el Ayuntamiento en reiteradas ocasiones, a pesar de lo cual no había sido efectuada actuación alguna dirigida a solventar esta situación.

De la documentación remitida por el Ayuntamiento a esta Institución en respuesta a la solicitud de información efectuada se desprendía que, ante las denuncias presentadas por parte de los vecinos afectados, la Policía Local únicamente había girado visita de inspección en el local objeto de la presente queja, entregándose al presidente de la comunidad de vecinos copia de los resultados obtenidos, a los efectos previstos en la Ley de Propiedad Horizontal.

A la vista de lo expuesto esta Institución estimó oportuno formular la correspondiente resolución a la corporación municipal.

Se recordó, en primer lugar, que independientemente de que la actividad objeto del presente expediente se viniera ejerciendo esporádicamente, ello no obstaba para que la misma se ajustase a las prescripciones establecidas en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se disponen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros o de vibraciones.

En este sentido, el art. 1 de la referida norma establece expresamente lo siguiente:

"Quedan sometidas a las disposiciones del presente Decreto todas las industrias, actividades, instalaciones, máquinas y, en genera, cualquier dispositivo o actividad susceptible de generar niveles sonoros o de vibraciones, que puedan ser causa de molestia a las personas o de riesgos para la salud o el bienestar de las mismas...".

Los art. 6 y 7 del Decreto 3/1995, de 12 de enero, prohíben la transmisión de niveles acústicos superiores a los señalados en los Anexos I y II, siendo estos niveles los siguientes:

1) En el ambiente exterior:

Niveles máx. dB(A)

Tipo de Zona urbana

	Día	Noche
a) Zona de equipamiento sanitario	45	35
b) Zona viviendas, oficinas, servicios erciarios no comerciales o equipamien-Tos no sanitarios	55	45
c) Zona con actividades comerciales	65	55
d) Zonas industriales y de almacenes	70	55

2) En el ambiente interior:

Niveles máximos en dB(A)

Tipo de zona urbana

	Día	Noche
Equipamiento sanitario y bienestar social	30	25
Cultural y religioso	30	30
Educativo	40	30
Para el ocio	40	40
Servicios terciarios hospedaje	40	30
Oficinas	45	35
Comercio	55	40
Residencial, piezas habitables, excepto cocinas	35	30
Paseos, aseos y cocinas	40	35
Zonas de acceso común	50	40

Por cuanto antecede se resolvió formular la siguiente Resolución:

"Que, en el supuesto de que, por parte de los Agentes de la Policía Municipal, se haya constatado que la actividad objeto del presente expediente transmite unos niveles acústicos superiores a los referenciados anteriormente, se proceda a la incoación del correspondiente expediente sancionador, de conformidad con lo establecido en los arts. 23 y siguientes del Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones".

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento mediante escrito de fecha 2 de enero de 2002.

En muchos supuestos se ha constatado por parte de la Institución que, ante un claro incumplimiento de los niveles acústicos establecidos legalmente, la administración únicamente impone sanciones de carácter pecuniario, lo que, en modo alguno, soluciona la insuficiente insonorización de un local.

Se beneficia, en estos casos, a los propietarios de este tipo de establecimientos, a los que les sale más económico proceder al pago de una multa que ejecutar nuevas medidas correctoras en los locales.

Tal es el caso del expediente de queja **Q/2280/00,** presentado como consecuencia de las molestias producidas por un pub ubicado en la localidad zamorana de San Cristóbal de Entreviñas.

En respuesta a la solicitud de información efectuada por esta Institución, el Ayuntamiento nos comunicó que, como consecuencia de la denuncia formulada por los vecinos colindantes ante la Junta de Castilla y León, el Servicio Territorial de medio Ambiente de Zamora había girado visita de inspección, comprobándose, por parte de los técnicos competentes, la suficiencia del aislamiento existente en el local.

No obstante lo anterior, con posterioridad a esa inspección, el Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Zamora había girado nueva visita de inspección, constatándose en esta ocasión unos niveles de transmisión de hasta 49,1 decibelios durante el horario nocturno, niveles, por tanto, muy superiores a los límites establecidos legalmente.

Como consecuencia de estos hechos, esa Corporación había impuesto al titular de la actividad una sanción de 25.000 pesetas, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

A la vista de lo expuesto, se recordó al Ayuntamiento que, en estos supuestos, la simple imposición de multas no solventaba la insuficiente insonorización de los establecimientos, ni, por lo tanto, las molestias generadas para terceros afectados, debiendo la Corporación exigir a

los titulares de las actividades la ejecución de nuevas medidas correctoras.

En efecto, tras la constatación de unos niveles de transmisión muy superiores a los límites establecidos legalmente, la Corporación únicamente había impuesto al titular de la actividad una multa de 25.000 pesetas.

Si bien hubo una reacción municipal frente a la conducta transgresora, ésta había sido claramente insuficiente para impedir la perturbadora actividad.

Por todo lo cual, teniendo en cuenta las consideraciones anteriores se efectuó la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Administración se requiera al titular de la actividad objeto del presente expediente, a fin de que proceda a la ejecución de nuevas medidas correctoras en el local, en orden a ajustar su actividad a los límites establecidos en el Decreto 3/1995, de 21 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones".

Con posterioridad, mediante escrito de fecha 22 de enero de 2002 el Ayuntamiento de San Cristóbal de Entreviñas nos comunicó la aceptación de la resolución efectuada.

Señalan, no obstante que, al carecer esa Administración de técnicos que determinen las medidas correctoras necesarias, se ha solicitado asistencia en este sentido de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

En otras ocasiones los ciudadanos acuden a la Institución denunciando la elevada contaminación acústica existente en determinadas zonas urbanas, contaminación cuyo origen se encuentra en los efectos aditivos que provoca la saturación establecimientos molestos, tales como bares, discotecas y otros lugares de diversión similares. En este sentido cabría resaltar la queja **Q/554/01**, presentada por un vecino de la localidad burgalesa de Miranda de Ebro, que reprochaba la falta de diligencia de la Administración Municipal a la hora de defender los derechos e intereses legítimos de los vecinos residentes en el casco antiguo de esa ciudad.

Como respuesta a la solicitud de información efectuada por esta Institución, el Ayuntamiento nos comunicó el resultado de algunos expedientes sancionadores incoados contra determinados establecimientos ubicados en dicha zona por el incumplimiento de los límites sonoros establecidos en la Ordenanza Municipal Reguladora de Ruidos y Vibraciones, así como en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones.

En algunos supuestos se había procedido a la retirada de los elementos electroacústicos instalados en los locales, así como a la imposición de multas.

Una vez examinados los expedientes remitidos observamos que, no obstante, la mayoría de ellos habían sido iniciados como consecuencia de denuncias presentadas por los vecinos afectados ante la Policía Local.

A la vista de estos hechos se estimó estimo oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

Debe tenerse en cuenta que, tanto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, como en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, se establece la competencia del Ayuntamiento para inspeccionar y controlar este tipo de actividades, bien de oficio, bien a instancia de parte, que suele ser el método más habitual en estos procedimientos.

En estos supuestos, sin embargo, cobra una especial importancia la inspección de oficio llevada a cabo por la administración, máxime si tenemos en cuenta las consecuencias que, desgraciadamente suelen tener para los vecinos la presentación de una denuncia.

No debemos olvidar que, en este tipo de expedientes, la inexistencia de denuncias tiene su origen, en un gran número de ocasiones, en el temor de los ciudadanos a comunicar las irregularidades de aquellas actividades de las que son vecinos colindantes, como consecuencia de las posibles represalias que contra ellos o sus familias adopten los titulares de los establecimientos, realidad que, desgraciadamente, hemos podido constatar en reiteradas ocasiones en el curso de las investigaciones efectuadas en materia de agresiones acústicas.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que las licencias relativas a actividades clasificadas constituyen un supuesto típico de autorización de funcionamiento, en cuanto que hacen posible el desarrollo de una actividad en el tiempo y generan una relación permanente con la administración, que en todo momento puede acordar lo preciso para que la actividad se ajuste a las exigencias del interés público a través de una continuada función de policía que no se agota con el otorgamiento de la licencia, sino que permite acordar el establecimiento de medidas correctoras y la revisión de éstas cuando se releven ineficaces.

Para el cumplimiento efectivo de las normas aplicables a este tipo de instalaciones consideramos necesario:

- Realizar comprobaciones previas a la autorización del inicio de la actividad, así como la inspección periódica del cumplimiento de los requisitos iniciales para su funcionamiento.

- Establecer una mayor coordinación administrativa entre las distintas delegaciones municipales con competencia en la materia (urbanismo, medio ambiente, Policía Local), así como incrementar la coordinación entre los servicios municipales y la Administración autonómica y estatal.

- Se considera conveniente reforzar el papel del Ministerio Fiscal en esta materia, actuando en los supuestos de grave desobediencia a las legítimas órdenes

de las autoridades competentes por los responsables de la contaminación acústica.

Por otro lado, el propio Decreto 3/1995, de 12 de enero, estableció un período de un año desde su entrada en vigor para que los titulares de las actividades legalmente autorizadas implementen las medidas técnicas correctoras necesarias para el cumplimiento de los niveles máximos de emisión y transmisión sonora o de vibraciones.

El carácter y naturaleza de las licencias de apertura y funcionamiento de establecimientos o actividades potencialmente nocivas o peligrosas difiere de aquellas otras que suponen un control de un acto u operación determinada, pues en las primeras la finalidad de la licencia es el control de una actividad llamada a prolongarse indefinidamente en el tiempo, denominándose por ello, doctrinalmente, licencias de funcionamiento, lo que acarrea, como consecuencia, que la autorización y sus condiciones prolonguen su vigencia tanto como dure la actividad autorizada, de conformidad con lo dispuesto en el art. 15 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales ("Las Licencias relativas a las condiciones de una obra o instalación tendrán vigencia mientras subsistan aquéllas"); y ello hace surgir una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado con el fin de proteger el interés público en todo caso frente a las vicisitudes y circunstancias que puedan surgir a lo largo del tiempo de funcionamiento de la actividad autorizada.

Sobre esta base y a propósito de las licencias de apertura y funcionamiento antes citadas, la jurisprudencia ha reconocido que "la posibilidad de actuación en esta materia de los Ayuntamientos, como titulares de policía de seguridad, no se agota con la concesión y la revocación de las licencias de apertura, sino que, más bien disponen de unos poderes de intervención de oficio y de manera constante con la finalidad de salvaguardar la protección de personas y bienes" (STS de 9 diciembre 1964), pudiendo imponer, en consecuencia, cualesquiera correcciones y adaptaciones que estimen necesarias (STS de 17 diciembre 1956; de 5 noviembre 1986, etc.); sin que ello suponga una ilícita vuelta contra los propios actos. Por consiguiente, hay que admitir respecto de estas licencias de funcionamiento la posibilidad, e, incluso, el deber de la Administración de modificar el contenido de la autorización inicialmente otorgada para mantenerlo correctamente adaptado, a lo largo de su vigencia, a las exigencias del interés público (STS de 9-6-98).

En el mismo sentido la STS de 16-3-1998 "concretamente en la materia que aquí se trata de industrias que inciden en la calificación de molestas, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955 y de las específicas del Reglamento 30 noviembre 1961, completado con la Instrucción 15 marzo 1963, justifica que esta intervención de control se ejerza no sólo en la fase previa al inicio de la actividad industrial, sino también una vez iniciada ésta, en cualquier momento posterior, por reforma o ampliaciones de las instalaciones que creen la presunción de que los posibles efectos perjudiciales de la industria puedan verse agravados con esas modificaciones".

Por cuanto antecede se efectuó la siguiente Resolución**:**

"Que por esa Administración se adopten las medidas pertinentes a fin de comprobar que los bares, discotecas y otros lugares de diversión similares ubicados en el Casco Antiguo de esa Ciudad se ajustan a las condicio - nes establecidas en la normativa vigente, debiendo ins - peccionarse, entre otros, los siguientes aspectos:

- Teniendo en cuenta que muchos establecimientos que cuentan con licencia para su ejercicio como bar (es decir, sin elementos electroacústicos) vienen funcionan - do como disco bares, se trata de constatar que el ejer - cicio de la actividad se ajusta a la licencia concedida en su día por parte de la Administración.

- Comprobar que los niveles de transmisión sonora de los locales se ajustan a los límites establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, en donde se regulan no sólo los niveles de ruido en ambiente interior, sino tam - bién en ambiente exterior, aspecto éste que raramente se contempla en las actas de medición efectuadas.

- Las comprobaciones deben efectuarse en el lugar en que el nivel sea más alto, y, si fuera preciso, en el momento y situación en que las molestias sean más acu - sadas.

- Comprobar que los locales se ajustan a las pres - cripciones establecidas en el RD 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas.

- Constatar que la distancia existente entre las puer - tas de acceso de los establecimientos con otras activida - des similares se ajusta a lo establecido en la Ley 3/1994, de 24 de marzo, en aquellos locales que cuentan con licencia de actividad posterior a la fecha de entrada en vigor de la referida norma".

1.2. Molestias procedentes de otras actividades o instalaciones

Dentro de este apartado, cabría destacar el expediente **Q/1280/99**, presentado por una comunidad de vecinos como consecuencia de las molestias ocasionadas por una terminal de contenedores ubicada en la localidad burgalesa de Miranda de Ebro, molestias que venían generadas como consecuencia de los siguientes hechos:

- El ejercicio de la actividad producía un alto nivel de contaminación acústica que afectaba gravemente a las viviendas próximas. Se aportaba, en este sentido, copia de varias actas de medición del nivel de ruidos, efectuadas por la Policía Local, en las que se constataban unos niveles de transmisión de hasta 55 decibelios.

- Tránsito constante de camiones.

- Abandono de residuos en el suelo de la vía (latas de aceite, trapos, toallas, etc.) por parte de los trabajadores de la empresa.

Por otro lado, y según manifestaciones de los comparecientes, la actividad denunciada carecía de las licencias que, para este tipo de instalaciones, se exigen legalmente.

En respuesta a la solicitud de información efectuada por esta Institución, el Ayuntamiento nos comunicó, entre otros extremos, que la actividad que en aquel momento desarrollaba una empresa particular, había pertenecido a Renfe desde el año 1974.

Posteriormente la actividad se había arrendado a los actuales titulares, pero su ubicación continuaba siendo la misma. Por último el Ayuntamiento ponía de manifiesto la clara vinculación de la industria con la explotación ferroviaria.

En este sentido la Corporación Municipal consideraba que la actividad denunciada se encontraba exenta del ámbito de aplicación de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, y ello basándose en el art. 179 de la Ley 16/1987, de Ordenación del Transporte Terrestre, el cual preceptúa que, en la atribución a Renfe de la gestión de los servicios ferroviarios de su competencia, se entenderán implícitamente otorgadas todas las autorizaciones, permisos o licencias administrativas precisas o convenientes para las obras de conservación, entretenimiento y reposición de sus líneas e instalaciones y demás servicios auxiliares directamente relacionados con la explotación ferroviaria.

Se alegaba por parte de la Administración que la norma expresamente señalaba lo siguiente:

"Se entenderán implícitamente otorgadas a Renfe todas las autorizaciones, permisos o licencias administrativas de primera instalación o apertura que fueren precisas para el ulterior desenvolvimiento en los recintos ferroviarios de las actividades industriales, comerciales y de servicios cuya localización en dichos recintos resulte necesaria o conveniente por su relación con la explotación ferroviaria, con los fines de Renfe o con los servicios a prestar al público".

En consecuencia, concluían, la referida actividad estaba amparada por la atribución a Renfe de la gestión de los servicios ferroviarios de su competencia, y por tanto, no le era de aplicación la Ley 5/1993.

A la vista de este escrito se estimó oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

Como punto de partida se recordó lo preceptuado en el art. 179.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio.

"En la atribución a Renfe de la gestión de los servicios ferroviarios de su competencia, se entenderán implícitamente otorgadas todas las autorizaciones, permisos o licencias administrativas precisas o convenientes para las obras de conservación, entretenimiento y reposición de sus líneas e instalaciones y demás servicios auxiliares directamente relacionados con la explotación ferroviaria.

Respecto a las nuevas obras de Renfe, se requerirá la oportuna licencia de la autoridad competente, cuando las mismas afecten a los planes urbanísticos o las disposiciones sobre establecimientos incómodos, insalubres, nocivos o peligrosos. Se entenderá otorgada la licencia si la Administración no contestare a la solicitud de Renfe en el plazo de un mes.

Podrán, sin embargo, realizarse las obras de forma inmediata cuando por razones fundadas de seguridad u otras causas graves debidamente acreditadas, las mismas resulten inaplazables.

Se entenderán implícitamente otorgadas a Renfe todas las autorizaciones, permisos o licencias administrativas de primera instalación o apertura que fueren precisas para el ulterior desenvolvimiento en los recintos ferroviarios de las actividades industriales, comerciales y de servicios cuya localización en dichos recintos resulte necesaria o conveniente por su relación con la explotación ferroviaria, con los fines de Renfe o con los servicios a prestar al público. Para la realización o el desenvolvimiento de las mencionadas actividades será necesaria la obtención de las correspondientes licencias, permisos o autorizaciones administrativas".

Por lo tanto, el art. 179.2 trascrito exige no sólo la correspondiente licencia de actividad para aquellas obras que afecten a las disposiciones sobre establecimientos incómodos, insalubres, nocivos o peligrosos, sino también la correspondiente licencia de obras, pues en efecto del precepto que acaba de mencionarse se deduce que el espíritu de la citada Ley de Transportes Terrestres no es eximir a la Renfe de cualquier tipo de licencia o control de actividad para realizar las que sean de carácter molesto, insalubre, nocivo o peligroso.

En el mismo sentido la Sentencia del Tribunal Supremo, de 25 de enero de 1999, expresamente recoge lo siguiente:

"… la repetida Ley de Transportes Terrestres se pronuncia sobre las licencias de obras que en su caso deberían ser solicitadas por la Renfe pero no sobre las licencias de actividades peligrosas, la materia no se encuentra exenta de los mandatos del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado por Decreto de 30 de noviembre de 1961.

Esta invocación del citado Reglamento ha de ponerse sin embargo en conexión inmediata (como apunta el Ayuntamiento recurrente y es obligado que se haga por esta Sala) con lo dispuesto por el Decreto 2183/1968, de 16 de agosto, que extiende la normativa del Reglamento de Actividades Calificadas a las que se realicen en zonas de dominio público. Pues el art. 2 del Decreto que acaba de citarse es terminante en el sentido de que debe exigir-

se licencia cuando la actividad la realicen el Estado o sus entes autónomos, aunque ciertamente el citado art. 2 establece un procedimiento peculiar y distinto del que se regula por el Decreto de 30 de noviembre de 1961. La alusión que hace este Decreto al Estado o sus entes autónomos, habida cuenta de la vaguedad de esta ultima expresión, debe entenderse aplicándola de manera extensiva a las entidades que forman parte del sector público estatal, al menos cuando tengan una personalidad jurídica de derecho público sin perjuicio de que se rijan por éste en la totalidad o sólo en parte de su actividad.

A la vista de ello ha de entenderse que para la realización en la estación de contenedores de la conservación y manipulación de productos peligrosos y tóxicos y sus residuos, extremo que no ha sido negado por la representación procesal de la Renfe, no basta el control y seguimiento de estas actividades por la Renfe misma o por el Ministerio a que se encuentra adscrita aunque aquel control también deba llevarse a cabo, sino que es obligada la aplicación del referido art. 2 del Decreto 2183/1968, de 16 de agosto… entiende esta Sección que las prescripciones que se contienen en el párrafo 2º del art. 179.2 de la Ley de Transportes Terrestres (invocado en el segundo epígrafe del único motivo de casación, aunque esa invocación haya debido rechazarse más arriba), si bien se refieren a licencias de obras y no a licencias de actividad, son suficientemente indicativas sobre el espíritu de la Ley de Transportes Terrestres de no eximir a la Renfe del cumplimiento de la normativa vigente en materia de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas…".

En el mismo sentido se manifiesta la STS de 25 de septiembre de 2000, sobre denegación de licencia de actividad y obras para acondicionamiento de una terminal de contenedores para el transporte de cloruro de vinilo.

Para este tipo de supuestos el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, establece expresamente lo siguiente:

"Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando el Alcalde tenga conocimiento de que una actividad clasificada funciona sin licencia de actividad o apertura efectuará las siguientes actuaciones:

a) Si la actividad pudiera autorizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación en la forma y plazos que se determinen, pudiendo clausurarse si el interés público así lo aconsejara.

b) Si la actividad no pudiera autorizarse por incumplimiento de la normativa vigente, se deberá proceder a su clausura".

Por las razones expuestas anteriormente, se efectuó la siguiente Resolución:

"Que, de conformidad con lo establecido en el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, y siempre y cuando la actividad se ajustara a las normas urbanísticas vigentes en ese Municipio, esa Administración requiera a la empresa titular de la actividad fin de que regularice su situación en la forma y plazos que por esa Corporación se determinen, en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el Ordenamiento.

A tal efecto, deberá aportarse por la empresa, junto con la solicitud de licencia, una descripción de la actividad, su incidencia en la salubridad y en el medio ambiente y los riesgos potenciales para las personas o bienes, así como las medidas correctoras propuestas, debiendo justificarse expresamente el cumplimiento de la normativa sectorial vigente, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el art. 4 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre".

Mediante escrito de 8 de agosto de 2001 el Ayuntamiento acepta la resolución efectuada. No obstante lo anterior nos informan que la empresa titular de la industria objeto del presente expediente ha comunicado en el Ayuntamiento el cese en la actividad a partir de esa fecha.

Cabría resaltar dentro de este apartado el expediente **Q/1853/99** en el que una ciudadana de la localidad leonesa de Ponferrada denunciaba los perjuicios ocasionados por unas chimeneas ubicadas en unos inmuebles colindantes con su vivienda, instalaciones que, según sus manifestaciones, no se encontraban a la altura necesaria para evitar molestias propias de este tipo de actividades.

En respuesta a la solicitud de información efectuada por esta Institución, el Ayuntamiento de Ponferrada nos comunica que, a la vista de la denuncia presentada por la compareciente en esa administración, mediante la que pedía la inspección técnica del inmueble en el que se encontraban ubicadas las chimeneas objeto del escrito de queja, el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social había requerido al Coordinador Médico del EAP de la Zona Básica de Salud de Ponferrada a fin de que girase visita de inspección sanitaria al lugar referenciado, por si hubiera motivo de riesgo sanitario, debiendo levantarse Acta Sanitaria en la que se reflejasen las posibles deficiencias y medidas correctoras, en su caso.

Tras un segundo requerimiento, se emitió un informe en el que expresamente se constataba la entrada de humos en la vivienda de la compareciente, y cuya procedencia se situaba en la chimenea de un edificio situado en la parte posterior del inmueble, cuya altura era considerablemente menor.

En el anterior acta sanitaria, sin embargo, no se reflejaban las posibles deficiencias, ni por lo tanto, las medidas correctoras oportunas. Tampoco obraba en la documentación remitida a esta Institución que, con posterioridad a esa fecha, hubiesen sido practicadas nuevas actuaciones para subsanarlo.

A la vista de lo expuesto, se estimó oportuno efectuar las siguientes consideraciones al Ayuntamiento:

Como punto de partida se señaló lo preceptuado en el art. 5.5.6 de las normas urbanísticas vigentes en esa ciudad, en las que expresamente se establece lo siguiente:

"En ningún edificio se permitirá instalar la salida libre de humos por fachadas, patios comunes, balcones y ventanas, aunque dicha salida tenga carácter provisional.

Todo tipo de conducto o chimenea estará provisto de aislamiento y revestimiento suficientes para evitar que la radiación de calor se transmita a las propiedades contiguas, y en el paso y salida de humos cause molestias o perjuicios a terceros.

Los conductos no discurrirán visibles por las fachadas exteriores y se elevarán como mínimo un metro por encima de la cubierta más alta situada a distancia no superior a 8 m.

Es preceptivo el empleo de filtros depuradores en las salidas de humos de chimeneas industriales, instalaciones colectivas de calefacción y salidas de humos y vahos de cocinas de colectividades, hoteles, restaurantes o cafeterías.

El Ayuntamiento podrá imponer las medidas correctoras que estime pertinentes cuando, previo informe técnico, se acredite que una salida de humos causa perjuicios al vecindario".

En efecto, el propietario de los terrenos ha de cumplir con el deber de mantener su inmueble en las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público y, al mismo tiempo, la administración ha de cumplir con el suyo propio de vigilar el cumplimiento de aquél.

La administración ejercita su competencia en este orden a través de las llamadas órdenes de ejecución, reguladas el art. 106 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, Ley 5/1999, de 8 de abril y, con anterioridad a su entrada en vigor, en el art. 181.2 del RD 1346/1976, de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

En este sentido, el art. 106.2 de la Ley 5/1999 dispone expresamente que, el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, podrá dictar órdenes de ejecución que obligarán a los propietarios de bienes inmuebles a realizar: "... b) las obras necesarias para adaptar los bienes inmuebles a las condiciones del ambiente", tales como ... la eliminación de construcciones e instalaciones que impliquen un riesgo de deterioro del medio ambiente, el patrimonio natural y cultural o el paisaje.

La finalidad de las órdenes de ejecución es que "los inmuebles, urbanizaciones y terrenos se mantengan en debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato, a fin de evitar con ello riesgos a las personas y las cosas y peligros para la higiene y también para el sostenimiento de lo que ha dado en llamarse la imagen urbana" (STS de 17-6-1991).

Los obligados son los propietarios de los bienes y la obligación les viene impuesta en todo momento y con independencia de las causas que hayan provocado los deterioros o el estado de abandono del terreno o solar (STS de 5-2-1992).

En cuanto al procedimiento, la incoación puede efectuarse de oficio o a instancia de cualquier interesado. La iniciación de oficio se acordará como consecuencia de un informe emitido por los servicios técnicos en el que se deberá describir el solar, se enumerarán los deterioros observados y se propondrán las obras que deben ser ejecutadas para dejarlos en las debidas condiciones.

Las obras cuya ejecución se ordene deben estar perfectamente delimitadas pues ello constituye un requisito de validez del acto administrativo. Igualmente se deberá establecer un plazo prudencial y proporcionado para ejecutar las obras.

Es requisito previo y fundamental antes de resolver, conceder a los propietarios el trámite de audiencia y vista del expediente, prescindir de este trámite esencial es incurrir la Administración en causa de nulidad (STS de 24-2-1992).

El incumplimiento de una orden de ejecución faculta al Ayuntamiento para proceder a su ejecución subsidiaria, o para imponer multas coercitivas, hasta un máximo de diez sucesivas, con periodicidad mínima mensual, en ambos casos hasta el límite del cincuenta por ciento del coste de la obra (art. 106.4 de la Ley 5/1999).

En virtud de lo expuesto, se efectuó la siguiente Resolución**:**

"Que, por parte de los Servicios Técnicos Municipales sea girada visita de inspección técnica en los inmuebles referenciados a fin de constatar que las instalaciones objeto de la presente queja se ajustan a las normas urbanísticas vigentes en esa Ciudad, y, en su caso, se exija la rectificación y modificaciones que fueren necesarias, mediante las oportunas órdenes de ejecución, en las chimeneas objeto de la presente queja, hasta que las mismas queden instaladas en forma que se haga compatible su existencia con la salubridad e higiene de inmuebles vecinos, y con la protección de la salud de los moradores de los mismos, así como con el debido respeto y protección del medio ambiente, exigiendo de los propietarios el cumplimiento de las obligaciones y deberes que se derivan de la normativa señalada anteriormente".

Con posterioridad, mediante escrito de fecha 24 de septiembre de 2001 el Ayuntamiento de Ponferrada nos comunica el rechazo de la resolución formulada, argumentando expresamente lo siguiente:

"Los edificios en los que se encuentran ubicadas las chimeneas de evacuación construidos hace más de veinte años, contando con las preceptivas licencias municipales conforme a la normativa vigente en el momento de cons -

trucción; pudiendo considerarse que la situación y características de las chimeneas eran las correctas.

Hace aproximadamente diez años, en el solar colindante se realizó la edificación hoy existente, según la normativa vigente en su momento y diferente de la que regía cuando se construyeron los edificios colindantes, y como consecuencia de esa variación este edificio posee una mayor altura entre dos y tres plantas sobre los otros.

Motivado por el desfase de altura, pero sin que las instalaciones de las chimeneas hayan variado se produce una afectación de evacuación a los nuevos vecinos".

De este modo, el Ayuntamiento condena a la vecina afectada soportar los humos y olores procedentes de la vivienda colindante, y se exime de ejercitar las facultades previstas en el art. 106.2 de la Ley 5/1999, que, como ya hemos expuesto, otorga a la administración la facultad de obligar a los propietarios de bienes inmuebles la realización de las obras necesarias para eliminar construcciones e instalaciones que impliquen un riesgo de deterioro del medio ambiente.

Otro claro ejemplo de pasividad administrativa lo encontramos en el expediente **Q/146/00**, presentado como consecuencia de los siguientes hechos:

En el año 1998 se había instalado en un local ubicado en la ciudad de León una pollería-jamonería, actividad que, desde su inicio había ocasionado graves molestias a los vecinos colindantes como consecuencia de la insuficiente insonorización del local, hechos que habían sido denunciados en el Ayuntamiento de León en reiteradas ocasiones. Finalmente el titular de la actividad había procedido a su cierre por razones económicas.

Pues bien, en el mes de diciembre de 1999 comenzaron a efectuarse obras de reforma en el establecimiento, a fin de proceder a la instalación de una bocatería al público con venta de bebidas, instalación de terraza, etc. sin que, según manifestaciones de los comparecientes hubiese sido solicitada la correspondiente licencia de actividad.

Se señalaba, en este sentido, que la única autorización que existía era una licencia de obras solicitada por el antiguo titular del local, lo que a todas luces se apartaba de lo preceptuado en el art. 3.2 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, en el que expresamente se establece lo siguiente:

"Se considera como nueva actividad, a los efectos de la presente Ley:

c) Los traspasos o cambios de titular de locales, cuando varía la actividad que en ellos viniera desarrollándose".

Admitida la queja a trámite, esta Institución solicitó el correspondiente informe del Ayuntamiento de León, administración que nos comunica expresamente lo siguiente:

"Consultados los antecedentes obrantes en este Servicio ha podido comprobarse que, con fecha 3 de enero de 2.000 se solicitó licencia de obra menor para cambiar suelo y decorar paredes en el establecimiento objeto de queja. Dicha licencia fue otorgada por virtud de Decreto de la Alcaldía de fecha 21 de febrero de 2000.

Posteriormente, el 3 de marzo de 2.000 se solicita licencia de obra mayor para acondicionar el local de referencia con destino a bar, bocatería y pizzería. Dicho expediente se encuentra actualmente en tramitación, habiéndose emitido los pertinentes informes por parte de los Técnicos Municipales competentes en sentido favorable a la petición, encontrándose pendiente de la adopción del pertinente acuerdo de otorgamiento de licencia por parte de la Comisión Municipal de Gobierno".

En el anterior informe, sin embargo, no se hacía mención alguna a la solicitud de licencia de actividad, que, necesariamente, había de haberse instado en esa administración en aplicación de lo dispuesto en el referido art. 3.2 de la Ley 5/1993.

Por este motivo, con fecha de salida 10 de agosto de 2000 se remitió escrito al Ayuntamiento de León solicitando información sobre dicha cuestión, el cual fue reiterado mediante otros posteriores, de fechas 27 de diciembre de 2000 y 29 de marzo de 2001, a pesar de lo cual no obtuvimos respuesta alguna. A mayor abundamiento, y según manifestaciones de los comparecientes, la actividad se encontraba en pleno funcionamiento desde el mes de junio de 2000.

A la vista de lo expuesto, se consideró procedente dar traslado a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de León y Consejería de Medio Ambiente de las anteriores consideraciones, a fin de que se solicitase del Ayuntamiento de León informe sobre la actividad referenciada y, en su caso, se procediera a la iniciación del correspondiente expediente sancionador, en aplicación de lo establecido en el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, en el que se considera infracción muy grave el ejercicio de una actividad clasificada, en funcionamiento sin licencia de actividad o apertura.

Todo ello de conformidad con el art. 32.1 de la Ley, en el que expresamente se establece lo siguiente:

"La sanción de las infracciones leves y graves corresponderá al Alcalde, salvo que, por la cuantía de las multas, sea competente el Consejero de Medio Ambiente o la Junta de Castilla y León. La sanción de las infracciones muy graves corresponderá, en todo caso, a la Junta de Castilla y León".

Debía tenerse presente, así mismo, el art. 4.3 del Decreto 297/1999, de 18 de noviembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero

de Medio Ambiente y de desconcentración de otras en sus Órganos Directivos Centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Con posterioridad, mediante escrito de fecha 4 de febrero de 2002, la Consejería de Medio Ambiente nos comunica el rechazo de la resolución formulada, al considerar que en el presente caso nos encontrábamos ante un simple traspaso de la actividad.

Sorprende a esta Institución que una licencia otorgada para una actividad de pollería se considere suficiente por parte de las Administraciones para ejercer la actividad de bocatería, actividades que, a todas luces, son totalmente diferentes, y en las que las medidas correctoras a aplicar son completamente distintas.

Otra queja en la que tuvimos que recurrir a la Administración Autonómica fue la **Q/227/00**, en la que se denunciaba el incumplimiento, por parte de una empresa, de los condicionantes impuestos en la licencia otorgada para el ejercicio de la actividad de fabricación de hormigón en la localidad leonesa de Quiñones del Río, perteneciente al término municipal de Carrizo de la Ribera.

Se aportaba, en este sentido, copia del informe favorable de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, de fecha 4 de abril de 1997, en el que se establecían, entre otras, las siguientes medidas correctoras:

"La entrada y salida de vehículos se efectuará por camino lo más alejado posible de la vivienda existente, próxima a la actividad, con el fin de evitar cualquier tipo de molestia y perturbación. El camino elegido de acceso a la planta deberá acondicionarlo adecuadamente con un capa de aglomerado para evitar emanaciones de polvo. En el transporte de material, la caja de vehículos permanecerá cubierta mediante lona".

A pesar del tiempo transcurrido desde entonces, y según manifestaciones del compareciente, la entrada y salida de vehículos continuaba haciéndose por un camino colindante con su vivienda, con los consiguientes perjuicios que esta situación ocasionaba al mismo.

Admitida la queja a trámite se remitió escrito al Ayuntamiento de Carrizo de la Ribera solicitando información sobre dicha cuestión, escrito que fue reiterado mediante otros posteriores, a pesar de lo cual no obtuvimos respuesta alguna.

A la vista de lo expuesto, se consideró procedente poner estos hechos en conocimiento de la Delegación Territorial de León y Consejería de Medio Ambiente, a fin de que se procediera la subrogación autonómica conforme a lo previsto en los arts. 22.2. y 32.2 de la Ley de Actividades Clasificadas de 21 de octubre de 1993 y 3.2 del Decreto de 12 de enero de 1995.

Con posterioridad, la Consejería de Medio Ambiente mediante escrito de fecha 14 de junio de 2001 nos comunicó que, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León efectuaría una inspección en la actividad objeto de la queja, a fin de comprobar el cumplimiento de la normativa sectorial aplicable y de los condicionantes impuestos por la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas. Desde entonces no hemos vuelto a tener noticias al respecto.

En un alto porcentaje de las quejas recibidas los ciudadanos denuncian en la Institución el funcionamiento de actividades sin las correspondientes licencias, así como la pasividad de las Administraciones ante esta situación.

Tal es el caso de la queja **Q/1625/00**, presentada por un colectivo de ciudadanos de la localidad segoviana de Cantalejo como consecuencia de los graves perjuicios sanitarios y medioambientales ocasionados por una planta de tratamiento de semillas con productos tóxicos y peligrosos, ubicada dicha localidad, actividad que, según sus manifestaciones, carecía licencia alguna.

Admitida la queja a trámite, se solicitó al Ayuntamiento copia del expediente relativo a la actividad denunciada.

Entre la documentación aportada a tal efecto, obraba un escrito que el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia dirigía al Ayuntamiento, en el que expresamente se señalaba lo siguiente:

«Se ha recibido en este Servicio Territorial escrito en el que se denuncia las molestias ocasionadas por la planta de tratamiento de semillas con productos tóxicos existente en el núcleo urbano de Cantalejo.

En virtud de lo establecido en el art. 2 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, dicha planta queda dentro de su ámbito de aplicación, siendo preciso para su ejercicio la licencia concedida por el Ayuntamiento, a tenor de lo dispuesto en los arts. 3 y 5.

El Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social ha emitido un informe exponiendo el "riesgo para la salud de los vecinos colindantes, así como los transeúntes de la zona "que supone la utilización de un producto funguicida, aconsejando el traslado de la planta "lejos del casco urbano".

En el supuesto de que la instalación no contara con licencia de actividad, visto en informe referido y a tenor de lo dispuesto en el art. 26 de la Ley 5/1993, este Servicio Territorial entiende que procedería la clausura inmediata de la explotación por parte de ese Ayuntamiento, para lo cual no es previo la incoación de un procedimiento sancionador, pues ni siquiera integra una sanción, "es simplemente una consecuencia que deriva de la falta de control previo necesario para la comprobación de que aquella actividad no lesiona los intereses que el ordenamiento protege en esta materia", según ha manifestado el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones (sentencias de 17-7-89- art.5830, 11-3-93-art. 1566, entre otras)».

Cabe resaltar, así mismo, que el Ayuntamiento había requerido a la Confederación de Cámaras Agrarias de esa localidad, titular de la actividad objeto del presente expediente, "*la presentación de un proyecto de adecuación del local para centro de selección y tratamiento de cereales adecuado a la normativa vigente, a fin de tramitarlo para darle licencia de actividad, ya que en el Ayuntamiento no consta que la tenga, aunque no puede negar que a esta Confederación le fuera expedida licencia de actividad en su día, en base a los escritos que acompaña a su instancia, por la presidencia del que rigiera este Ayuntamiento en su momento.*

Que como la actividad urbanísticamente es viable en el edificio, y lo que se trata es de tomar las medidas correctoras para que resulte soportable dentro de unas relaciones de buena vecindad, se entiende procede la tramitación de expediente y que haya constancia y expedir licencia de actividad y apertura con adecuación a la normativa vigente (sic)".

A la vista de este informe, esta Institución se dirigió nuevamente al Ayuntamiento a fin de efectuar las siguientes consideraciones:

En primer lugar, manifestábamos nuestra sorpresa ante la inexistencia de referencia alguna sobre el grado de cumplimiento del anterior acuerdo.

De ello podría deducirse, en principio, que la Confederación de Cámaras Agrarias, titular de la actividad objeto de la presente queja, aún no habría efectuado obra alguna en las instalaciones, ni habría solicitado la regularización de la actividad.

Así mismo, y en relación con el tema de la existencia de las correspondientes licencias, se afirmaba expresamente que a la Corporación no le constaba su existencia, aunque no podía negar que hubieran sido expedidas en su día en base a los escritos presentados por la Confederación.

Pues bien, de la documentación remitida por el Ayuntamiento, parecía desprenderse que los titulares de la actividad únicamente habían aportado a tal efecto una solicitud de licencia de obras, efectuada en el año 1982, para realizar un almacén granero, solicitud que, en modo alguno, podría sustituir a la tramitación prevista por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, vigente en aquel momento.

Nos encontrábamos, de este modo, ante una situación de hecho que venía arrastrándose desde hacía veinte años, situación que, sin embargo, no generaba un derecho subjetivo a favor de la propiedad de la actividad, por tratarse de una materia en la que el instituto de la prescripción no puede operar, ya que, en todo momento, como ha reiterado la doctrina del Tribunal Supremo (STS de 28 de febrero de 2000), la administración goza de potestad para intervenir y controlar el funcionamiento de la actividad de que se trate, aun cuando se cuente con la pertinente autorización o licencia, pudiéndose acordar la adopción de medidas correctoras e, incluso, disponer la clausura de las instalaciones.

A la vista de lo expuesto, se consideró procedente dar traslado a la Delegación Territorial de Segovia de las anteriores consideraciones, con el fin de que, tras las averiguaciones oportunas, se procediera, en su caso, a la iniciación del correspondiente expediente sancionador, en aplicación de lo establecido en el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, en el que se considera infracción muy grave el ejercicio de una actividad clasificada, en funcionamiento sin licencia de actividad o apertura. Todo ello en aplicación de lo preceptuado en el art. 32.1 de la referida norma.

Con fecha 6 de septiembre de 2001 recibimos comunicación de la Delegación Territorial de Segovia aceptando la resolución formulada.

En efecto, mediante Acuerdo de fecha 27 de agosto de 2001, se había decretado expresamente lo siguiente:

"En virtud de la competencia que me otorga el Decreto 297/1999, de 18 de noviembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y de desconcentración de otras en sus Órganos directivos centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León (BOCYL nº 227, de 24 de noviembre de 1999).

Vista la propuesta del Servicio Territorial de Medio Ambiente de incoación de procedimiento sancionador a la Confederación de Cámaras Agrarias de Cantalejo tras la comunicación recibida del Procurador del Común poniendo de manifiesto los siguiente hechos:

- Ejercicio de una actividad clasificada consistente en una planta de tratamiento de semillas, con productos tóxicos sita en el casco urbano de Cantalejo.

Considerando que los hechos citados sin perjuicios de que resulte de la instrucción, constituyen una falta administrativa tipificada como muy grave, en el art. 28.2 b), de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas (BOCYL nº 209, de 29 de octubre de 1993), y que de acuerdo con el art. 31.1. puede ser sancionado con multa de hasta 50.000.000 de pesetas y suspensión temporal o clausura definitiva de las actividades o instalaciones causantes del daño.

HE ACORDADO

1.- Iniciar procedimiento sancionador al inculpado anteriormente mencionado, por la comisión de los hechos referidos.

2.- No adoptar ninguna medida provisional.

El órgano competente para resolver el procedimiento sancionador, según lo dispuesto en el Decreto 297/1999, es:

- Esta Delegación Territorial, cuando la multa impuesta lo sea por un importe inferior a 1 millón de pesetas y/o la suspensión temporal, total o parcial de las actividades productoras del daño ambiental.

- La Directora General de Calidad Ambiental, en el caso de infracciones muy graves y graves, con imposición de multas de 1 a 25 millones de pesetas y/o suspensión temporal, total o parcial, de las actividades o instalaciones causantes del daño ambiental, así como la clausura definitiva, total o parcial de las actividades o instalaciones productoras del mismo, cuando la infracción, en este último caso, dé lugar a multas cuyo importe sea inferior a 25 millones de pesetas.

- El Consejero de Medio Ambiente, en el caso de las infracciones muy graves con imposición de multas en cuantía superior a 25 millones de pesetas y/o suspensión temporal, total o parcial de las actividades o instalaciones productoras del daño ambiental, o clausura definitiva, total o parcial, de las actividades o instalaciones productoras del mismo.

El plazo máximo para resolver y notificar este procedimiento es de 6 meses a partir de la fecha de la presente Resolución, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tras la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y art. 14 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, cuyo cómputo podrá suspenderse en los casos previstos en el apartado 5 del mencionado art. 42. De no resolverse este procedimiento en el plazo establecido se producirá su caducidad, de conformidad con lo preceptuado en el art. 44.2 de dicha Ley.

La presente Resolución no pone fin a la vía administrativa, considerándose un acto de trámite, por lo que no cabe la interposición de recurso alguno".

En consecuencia, se consideró finalizada la intervención de esta Institución y se procedió al archivo del expediente.

1.3. Explotaciones ganaderas

Como ya hemos expuesto en anteriores informes, el principal problema con el que nos encontramos en este tipo de expedientes radica en que la mayor parte de los pequeños Municipios de nuestra Comunidad son eminentemente ganaderos, y en ellos las explotaciones vienen funcionando desde hace muchos años sin licencias de ningún tipo.

En muchos casos, estas explotaciones se encuentran ubicadas en los núcleos urbanos de zonas rurales con anterioridad a la aprobación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y no fueron legalizadas a la entrada en vigor del mismo. Un alto porcentaje de las actividades, por otro lado, han quedado fuera de ordenación con la aprobación de los Planes Urbanísticos.

Tal es el caso del expediente **Q/1085/99**, presentado como consecuencia del funcionamiento de una granja de avestruces en la localidad salmantina de Topas sin las correspondientes licencias.

Admitida la queja a trámite, se solicitó del Ayuntamiento copia del expediente obrante en esa Corporación en relación con la actividad denunciada, información que tuvimos que reiterar en varias ocasiones.

Finalmente recibimos la documentación solicitada, y tras proceder al estudio de la misma constatamos la veracidad de los hechos expuestos en el escrito de queja.

A la vista de lo anterior se recordó al Ayuntamiento que, las actividades comprendidas en el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y, en Castilla y León, desde el año 1993 en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, se hallan condicionadas en su ejercicio a la obtención de la correspondiente licencia como presupuesto habilitante, en cuanto comporta un control previo por parte de la administración que examina y comprueba la legalidad de aquél, concretando su límites en aras del interés general que exige la evitación de las incomodidades, perturbaciones o riesgos para la salud... de la comunidad, inherentes a ciertas actividades.

En efecto, este tipo de licencias pueden obtenerse expresamente o por silencio, pero nunca se entenderán concedidas por el hecho de haber sido tolerado el desarrollo de la actividad.

Por ende, la carencia de licencia de apertura habilita a la administración a clausurar la actividad sin más, una vez acreditada la inexistencia del acto de autorización (y en consecuencia el referido control de la administración) previa audiencia al interesado, y sin que dicha falta pueda suplirse por el transcurso del tiempo.

Secuela de lo indicado es, como señala la Sentencia de 20 de octubre de 1998, "que la actividad ejercida sin licencia, se conceptúa como clandestina y como una situación irregular de duración más o menos larga, que no legitima en ningún caso el transcurso del tiempo, pudiendo, por tanto, ser incluso acordado su cese por la autoridad en cualquier momento, ya que los fines asignados a la administración, a través de la licencia y concretamente en la materia de que aquí se trata -actividades que inciden o pueden incidir en la calificación de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas-, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955, y de los específicos del Reglamento 30 noviembre 1961, completado por la Instrucción 15 marzo 1963, justifica que la intervención de control se ejerza, no sólo en la fase previa al inicio de la actividad industrial, sino también en cualquier

momento posterior. No cabe, pues, hablar de derecho adquirido alguno ni de tolerancia o precariedad en el ejercicio de la actividad, fuere o no conocida, a los efectos de legitimación de una actividad ejercitada desde su iniciación sin licencia, independientemente que ésta hubiese podido ser obtenida de acuerdo con los usos autorizados en ese suelo por el Plan de Ordenación Urbana vigente durante ese lapso temporal.

Para este tipo de supuestos el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, establece expresamente lo siguiente:

Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando el Alcalde tenga conocimiento de que una actividad clasificada funciona sin licencia de actividad o apertura efectuará las siguientes actuaciones:

a) Si la actividad pudiera autorizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación en la forma y plazos que se determinen, pudiendo clausurarse sin el interés público así lo aconsejara.

b) Si la actividad no pudiera autorizarse por incumplimiento de la normativa vigente, se deberá proceder a su clausura.

Por las razones expuestas anteriormente, esta Institución efectuó la siguiente Resolución:

"Que, de conformidad con lo establecido en el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, y siempre y cuando la actividad se ajustara a las normas urbanísticas vigentes en ese Municipio, esa Administración requiera a su titular a fin de que regularice su situación en la forma y plazos que por esa Corporación se determinen, en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el Ordenamiento".

El Ayuntamiento de Topas nos comunicó la aceptación de la resolución efectuada. No obstante lo anterior, nos informan que la actividad no es autorizable por motivos urbanísticos.

En este sentido, la corporación municipal señala que el titular de la explotación había solicitado licencia en el año 1996, licencia que fue denegada dada la ubicación de la actividad en el ámbito del Plan Parcial de "Izcala" de Topas, aprobado por la Comisión Provincial de Urbanismo en 1982, aunque no ejecutado, y en el que se calificaba el suelo como polígono residencial de baja densidad y con tipología de vivienda unifamiliar. Al no contemplarse las actividades de tipo ganadero, no podía autorizarse la actividad.

Con posterioridad el Ayuntamiento había tramitado la revisión de las Normas Subsidiarias Municipales que incluía, entre otras modificaciones, la supresión del citado Plan Parcial y la clasificación de dicho suelo como rústico, sin embargo la Comisión Territorial de Urbanismo, por acuerdo del mes de octubre de 1999, denegó la aprobación de dicha Revisión, por lo que se mantenía el Plan Parcial, lo que hacía imposible la autorización de la explotación ganadera en dicho suelo. Se alegaba, por otro lado, la insuficiencia de recursos económicos y humanos para acometer la actividad municipal.

A la vista de todo lo anterior, y teniendo en consideración lo dispuesto en los arts. 28 y 32 de la Ley 5/1993, en los que se establece como infracción muy grave el ejercicio de actividad clasificada sin licencia, cuya sanción corresponde en todo caso a la Junta de Castilla y León, esta Institución resolvió poner estos hechos en conocimiento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca y Consejería de Medio Ambiente, a los efectos oportunos.

Finalmente, mediante escrito de fecha 3 de octubre de 2001, recibimos comunicación de la Consejería de Medio Ambiente, en la que nos informaban que se había decidido aceptar la resolución efectuada por esta Institución. A tal efecto se emitió el siguiente informe:

«El Servicio Territorial de Salamanca, en relación con el funcionamiento de una granja de avestruces en Topas, ha realizado las siguientes actuaciones:

Mediante oficio de 22 de junio de 2000, el Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca, requirió al Ayuntamiento de Topas para que, tras tener conocimiento por la Sección de Protección Ambiental, de la existencia de una explotación de avestruces en ese término municipal, sin que conste que tuviera solicitado y concedido el informe de licencia de actividad por la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, le fueran comunicados los datos personales del promotor, al objeto de iniciar las acciones legales pertinentes.

Con fecha 22 de julio de 2000 se recibió en el Servicio Territorial de Salamanca escrito procedente del Ayuntamiento de Topas, en el que se indica el promotor del proyecto.

Después de constatar que la explotación de avestruces carecía de las preceptivas licencias de actividad y apertura, el Servicio Territorial requirió al Ayuntamiento de Topas, mediante oficio de 24 de agosto de 2000, para que al amparo de lo dispuesto en el art. 26, en relación con el 22.1, de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, el Alcalde requiriera al titular de la actividad para que regularizase su situación, si fuera posible, debiendo proceder a su clausura en caso contrario. Todo ello sin perjuicio de las acciones que pudieran imponerse, dado que tales hechos podrán ser constitutivos de una infracción muy grave tipificada en el art. 28.2b) de la citada ley, sancionable con multa de hasta 50.000.000 de pesetas y suspensión temporal o clausura de las actividades o instalaciones causantes del daño ambiental (art. 31.1). Se solicita, por último que remita información acerca de las actuaciones realizadas al respecto por el citado Ayuntamiento en el plazo máximo de un mes. Este requerimiento fue notificado al Ayuntamiento el día 28 de agosto de 2000, sin que se haya recibido posteriormente comunicación alguna procedente del Ayuntamiento.

A la vista del escrito del Procurador del Común, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca solicitó información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca. Desde la Dele - gación Territorial se comunicó que se había solicitado información al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería y se remitió vía fax, copia de la siguiente documentación:

- El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Topas informó con fecha 26 de noviembre de 1996, que el día de la fecha fue presentado escrito por el titular de la explotación en el que manifestaba el deseo de comenzar una explotación ganadera en la especialidad de avestru - ces, en la finca de su propiedad y sita en este término municipal y al sitio denominado La Paz. En el este infor - me señala textualmente.

"Vistos los Informes emitidos por las Agentes de mi Autoridad, sobre si es factible o no el conceder la correspondiente autorización para mencionada explota - ción, y por otra parte el considerar que la misma puede ser beneficiosa para el interesado al encontrarse men - cionados animales protegidos".

- Con fecha 4 de diciembre de 1997, el titular de la actividad solicitó en el Ayuntamiento licencia de activi - dad para una granja de avestruces.

La Disposición Adicional Primera del Decreto 297/1999, de 18 de diciembre, de Atribución de compe - tencias de la Junta de Castilla León al Consejero de Medio Ambiente y de Desconcentración de otras en sus Órganos Directivos Centrales y en los Delegados Terri - toriales de la Junta de Castilla y León, establece que corresponden los Servicios Territoriales de Medio Ambiente las funciones de investigación e inspección de las conductas que pudieran ser constituidas e infracción, elevando en su caso al Delegado Territorial petición razonada del inicio del procedimiento. De conformidad con esta norma la Delegación Territorial de Salamanca procedió a la remisión oficial de la documentación rela - tiva a la esta queja, con el fin de realizar al amparo de lo dispuesto en el art. 4 del Decreto 180/1994 de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Sanciona - dor de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, una información previa a la incoación del corres - pondiente procedimiento sancionador por el ejercicio de una actividad clasificada sin licencia de actividad, nece - saria en atención a los documentos enviados.

La Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca acordó, el día 7 de septiembre de 2001, la incoación de expediente sancionador por pre - sunta infracción a la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León por los siguientes:

Hechos

Ejercicio de actividad clasificada (explotación gana - dera de avestruces, art. 2.1f) de la ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León) en funcionamiento sin licencias de actividad y apertura. Con fecha 22 de mayo de 1998, mediante Resolución de la Alcaldía de Topas, se denegó al interesado licencia de actividad solicitada, en orden a la competencia munici - pal basada en el planeamiento urbanístico».

En consecuencia, esta Institución procedió al archivo del expediente, hechos que se pusieron en conocimiento del presentador de la queja y la administración de conformidad con lo exigido por el art. 21 de la Ley del Procurador del Común.

Nuevamente nos encontramos ante la existencia de explotaciones clandestinas en el expediente **Q/1218/99** presentado como consecuencia de las graves molestias ocasionadas por los ruidos, falta de salubridad y malos olores procedentes de dos cuadras de ganado ubicadas en la localidad vallisoletana de Medina del Campo.

En el curso de las investigaciones la Corporación Municipal nos comunicó que, al haberse constatado por parte de esa Administración la inexistencia de licencias para el ejercicio de las referidas actividades, con fecha 25 de noviembre de 1999 había requerido a los titulares para que, en un plazo perentorio de 15 días, procedieran al desalojo de los animales, bajo apercibimiento de que, transcurrido dicho plazo, el Ayuntamiento, previos los trámites legales oportunos, procedería a la ejecución subsidiaria de la Orden.

Así mismo se remitieron los expedientes al órgano competente de la Junta de Castilla y León para que procediese a su tramitación, al tratarse de una infracción calificada como muy grave, de conformidad con el art. 28.2b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, por establecerlo así el art. 32 del mismo texto legal.

No obstante lo anterior, y según manifestaciones de los presentadores de la queja, en el mes de junio de 2000 las referidas actividades continuaban en pleno funcionamiento, razones por las que, mediante escrito de fecha 3 de julio de 2000, esta Institución se dirigió nuevamente al Ayuntamiento de Medina del Campo solicitando información al respecto, información que fue reiterada el 27 de septiembre y 22 de diciembre de 2000, a pesar de lo cual no obtuvimos respuesta alguna.

A la vista de lo expuesto, mediante escrito de fecha 23 de marzo de 2001, esta Institución se dirigió a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Valladolid a fin de que nos informase si, en aplicación de lo dispuesto en el art. 32 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas, así como 4.3 del Decreto 297/1999, de 18 de noviembre, esa Delegación había iniciado expedientes sancionadores como consecuencia de estos hechos.

Con posterioridad esa Administración nos comunica expresamente lo siguiente:

"De acuerdo con los arts. 11 y siguientes de la Ley 6/1986, de 6 de junio, Reguladora de las Relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades Locales (hoy derogada por la 1/1998, de 5 de junio) y la Ley 5/1993 de 21 de octubre de Actividades Clasificadas, las competencias en esta materia fueron delegadas en el Ayuntamiento de Medina del Campo por Orden 16/2/95 (BOCYL de 24/2/95 nº 39), no teniendo este Servicio Territorial conocimiento de los hechos aludidos ni denuncia alguna en tal sentido.

A la vista de este escrito se estimó oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

Como punto de partida se señaló que el Decreto 307/1994, de 29 de diciembre, por el que se delega el ejercicio de determinadas funciones en materia de actividades clasificadas en el municipio de Medina del Campo, establece expresamente en su art. 2 lo siguiente:

"Se delega la emisión de los informes prescritos en el art. 5.3 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, así como las competencias enumeradas en el art. 6 del Decreto 159/1994, de 14 de julio, para las actividades incluidas en el Anexo del presente Decreto".

Por lo tanto las funciones delegadas son única y exclusivamente las siguientes:

Evacuar el informe sobre el expediente de instalación o ampliación en los casos de solicitud de licencia de actividad.

Proponer a los Alcaldes, de oficio o a instancia de parte, las medidas correctoras de aquellas actividades en funcionamiento y que se desarrollen en los respectivos términos municipales.

Estas funciones fueron aceptadas por el Pleno del Ayuntamiento de Medina del Campo en sesión celebrada el día 3 de febrero de 1995, habiéndose publicado la aceptación mediante Orden de 16 de febrero de 1995.

En efecto son éstas, y no otras, las funciones delegadas en ese Municipio, correspondiendo por lo tanto a la Administración Regional ejercer, no sólo la alta inspección en relación con este tipo de actividades, sino también la competencia para la incoación de los expedientes sancionadores como consecuencia de la comisión de infracciones muy graves.

En base a los razonamientos jurídicos expuestos, se consideró procedente dar traslado a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Valladolid y Consejería de Medio Ambiente de las anteriores consideraciones, a fin de que, por parte de esas Administraciones, se ejercitasen las competencias establecidas en la Ley 5/1993, de 21 de octubre.

Finalmente, con fechas 25 de septiembre y 22 de octubre de 2001 recibimos comunicación de la Consejería de Medio Ambiente y Delegación Territorial de Valladolid comunicándonos la aceptación de la resolución efectuada, razón por las que se procedió al cierre del expediente.

Cabría resaltar, así mismo, la queja **Q/378/00** en la que se exponían los siguientes hechos:

Un matadero de aves, ubicado en el término municipal de San Andrés del Rabanedo (León), había instalado un recinto, colindante con la línea de ferrocarril León-Gijón, donde se estaba llevando a cabo la quema de los desperdicios, vísceras, plumas, pieles, etc., que el ejercicio de la actividad generaba.

Según los comparecientes las instalaciones carecían de los requisitos mínimos exigidos para este tipo de actividades industriales, puesto que se producían continuos malos olores al lanzarse directamente los humos y vapores a la atmósfera, sin la existencia de ningún tipo de filtro, ni chimenea elevada que redujera el impacto de dichos malos olores.

Así mismo se alegaba que la actividad de quema se realizaba tanto de día como de noche, infiltrándose los olores en las viviendas colindantes y perjudicando gravemente la vida cotidiana.

Expresamente se señalaba que las instalaciones constituían un foco de infecciones, con la existencia de ratas y demás animales que se alimentaban de los desperdicios, tales como perros y gatos, con el peligro que esto suponía para las personas que frecuentaban la zona.

Por otro lado, los subproductos o desechos se transportaban en recipientes no adecuados para ello, con lo que se producían derrames de plumas, sangre, etc., en las inmediaciones de la industria.

Admitida la queja a trámite se remitió escrito al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo solicitando información sobre dicha cuestión, escrito que fue reiterado mediante otros posteriores, de fechas 21 de julio y 2 de enero de 2001, a pesar de lo cual no obtuvimos respuesta alguna.

A la vista de lo expuesto esta Institución consideró oportuno poner estos hechos en conocimiento de la Delegación Territorial de León y Consejería de Medio Ambiente a fin de que se solicitase del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo informe sobre las actuaciones llevadas a cabo por el mismo y, en su defecto, se produjera la subrogación autonómica conforme a lo previsto en los arts. 22.2. y 32.2 de la Ley de Actividades Clasificadas de 21 de octubre de 1993 y 3.2 del Decreto de 12 de enero de 1995.

En respuesta a nuestro escrito, con fecha 14 de junio de 2001 la Consejería de Medio Ambiente nos remitió el siguiente informe:

"El 12 de noviembre de 1997, fue girada visita de inspección por el personal de Laboratorio Regional de Medio Ambiente, formalizándose la correspondiente acta de inspección, remitiéndose a la Empresa las con-

clusiones de la misma, así como el resumen de la norma - tiva ambiental básica que afectaba a su actividad.

Con fecha 19 de junio de 1998, un ciudadano presen - tó escrito ante la Consejería de Medio Ambiente para que se adoptaran las medidas oportunas para evitar la contaminación y el incumplimiento de la normativa.

Mediante oficio de fecha 12 de agosto de 1998 se comunicó por el Servicio Territorial de León que de acuerdo con la documentación existente, no procedían las denuncias reflejadas en su escrito.

Con fecha 17 de agosto de 1999, se presentaron diversas denuncias en relación con las instalaciones objeto de la queja. Dichas denuncias, junto con otras formuladas posteriormente fueron remitidas con fecha 13 de julio del 2000 al Alcalde-Presidente del Ayunta - miento de San Andrés del Rabanedo (León).

Mediante oficio de 13 de julio del 2000 se requirió a la empresa titular de la industria para que en el plazo de 15 días procediera a la presentación de la documenta - ción acreditativa de la licencia de actividad, o en su caso de haberla solicitado.

Con fecha 26 de julio del 2000 fueron recibidas copias de las licencias de actividad y apertura.

Mediante escrito de fecha 22 de enero del 2001 se solicitó nuevamente por parte de los vecinos afectados por el funcionamiento de la actividad la adopción de las medidas oportunas tendentes a la eliminación del foco de contaminación constituido por el quemadero de des - perdicios de aves y conejos.

Mediante escrito de fecha 26 de enero del 2001, se solicita al Servicio Territorial de Medio Ambiente que se proceda a la inspección de la instalación donde se lleva a cabo el quemado de residuos del matadero y a la eli - minación de los olores y contaminación.

Con fecha 27 de marzo del 2001, técnicos del LARE - MA realizan nueva inspección de la que se derivan las siguientes conclusiones:

El foco más importante de olores es el digestor de desperdicios animales, sobre todo en la parte posterior de la nave, Si el digestor, conducciones, equipos, válvu - las, etc., están en perfecto estado de estanqueidad, el foco puntual sería la descarga de los incondensados y como foco difuso la descarga y almacenamiento de las harinas.

La eficacia de la absorción por la inyección de los gases en la corriente de agua es muy baja; deberían haber pensado en un lavador.

El transporte mecánico o neumático de las plumas desde donde se producen hasta el digestor, ahorraría agua y podría ser mayor la materia seca cargada en el mismo y menos el agua evaporada.

La operación de la digestión deberá cumplir el RD 2224/1993 y el Anexo VI del RD 3454/2000.

Una vez estudiadas desde el Servicio de Protección Ambiental de la Dirección general del Medio Natural estas conclusiones, se realizará Informe de Resolución que será enviado a la Empresa para su cumplimiento".

En consecuencia, se procedió al archivo de la queja presentada al considerar correctas las soluciones planteadas.

Nuevamente nos encontramos ante la problemática generada por la inexistencia de licencias en este tipo de actividades en el expediente **Q/970/00** en el que se denunciaba la falta de salubridad y malos olores procedentes de una nave de ganado ubicada en la localidad segoviana de Nava de la Asunción.

De la documentación remitida a esta Institución por parte del Ayuntamiento se desprendía que el titular de la explotación llevaba más de cuarenta años ejerciendo la actividad, no contando, a tal efecto, con las correspondientes licencias.

Se señalaba, por otro lado, que la actividad se encontraba en un principio a las afueras del municipio, pero que con el crecimiento urbanístico de los últimos años ha quedado dentro del mismo.

A la vista de lo anterior nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento a fin de efectuar las siguientes consideraciones:

Debe tenerse en cuenta que, al tratarse de una actividad clasificada, ésta se encuentra sometida no sólo a lo dispuesto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, sino también a las prescripciones del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, Reglamento que, en su Disposición Transitoria Primera, establece el régimen aplicable a las actividades sin licencia a la fecha de la publicación del mismo.

Así, los interesados debían solicitar, en el plazo de dos meses a partir de la fecha de su entrada en vigor la correspondiente autorización, siguiendo los trámites determinados en el mismo. Este plazo fue ampliado hasta el 1 de junio de 1963 en la Orden de 15 de marzo de 1963, por la que se aprueba una instrucción que dicta normas complementarias para la aplicación del Reglamento.

El núm. 3º de la Disposición Segunda de la mencionada instrucción establece, así mismo, que las industrias, establecimientos o actividades cuyos titulares no soliciten la licencia municipal en el plazo fijado serán consideradas como clandestinas, pudiendo procederse a su clausura durante todo el tiempo que demoren formular la correspondiente petición.

Esta Institución es consciente de la dificultad que entraña, para un buen número de Municipios de nuestra

Comunidad, la inexistencia de licencias en relación con este tipo de instalaciones. No obstante, debe tenerse en cuenta que las actividades comprendidas en el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y, en Castilla y León, desde el año 1993 en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, se hallan condicionadas en su ejercicio a la obtención de la correspondiente licencia como presupuesto habilitante, en cuanto comporta un control previo por parte de la administración que examina y comprueba la legalidad de aquél, concretando su límites en aras del interés general que exige la evitación de las incomodidades, perturbaciones o riesgos para la salud... de la comunidad inherentes a ciertas actividades.

Así, este tipo de licencias pueden obtenerse expresamente o por silencio, pero nunca se entenderán concedidas por el hecho de haber sido tolerado el desarrollo de la actividad. Como ha declarado desde antiguo el Tribunal Supremo "el conocimiento de una situación de hecho por parte de la Administración y hasta la tolerancia que pueda implicar una actividad pasiva de la Administración ante el caso, no puede de ninguna forma ser equivalente al otorgamiento de la correspondiente autorización municipal legalizadora de la actividad ejercida" y que "el pago de tasas municipales no presupone ni implica la existencia de una licencia de esta clase" (S. de 20 de octubre de 1998, 28 de septiembre de 1998, 5 de mayo de 1996, entre otras).

En sentido limitativo el Tribunal Supremo entiende que la tolerancia por la Administración, aunque viniera ejerciéndose la actividad desde hace cincuenta años (STS de 18-11-92), no otorga derechos adquiridos al titular de la actividad al no haber existido nunca licencia (STS de 23-3-92). Porque para que los actos propios de una de las partes puedan vincular jurídicamente a su autor es preciso que aquéllos se produzcan con la finalidad de crear o reconocer el derecho de la contraparte (STS de 4-7-92).

La tolerancia tampoco implica un acto tácito de otorgamiento de la licencia (STS de 5-5-87), ni puede obtenerse por prescripción adquisitiva el derecho a ejercer una actividad contraria al ordenamiento jurídico y por tanto ilegal en el sentido lato del término (STS de 1-10-92), dado además que la necesidad de la licencia es una obligación que no prescribe al tratarse de una actividad continuada (STS de 15-12-88).

Por ende, la carencia de licencia de apertura habilita a la Administración a clausurar la actividad sin más, una vez acreditada la inexistencia del acto de autorización (y en consecuencia el referido control de la Administración) previa audiencia al interesado, y sin que dicha falta pueda suplirse por el transcurso del tiempo.

Secuela de lo indicado es, como señala la Sentencia de 20 de octubre de 1998, "que la actividad ejercida sin licencia, se conceptúa como clandestina y como una situación irregular de duración más o menos larga, que no legitima en ningún caso el transcurso del tiempo, pudiendo, por tanto, ser incluso acordado su cese por la autoridad en cualquier momento, ya que los fines asignados a la Administración, a través de la licencia y concretamente en la materia de que aquí se trata -actividades que inciden o pueden incidir en la calificación de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas-, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955, y de los específicos del Reglamento 30 noviembre 1961, completado por la Instrucción 15 marzo 1963, justifica que la intervención de control se ejerza, no sólo en la fase previa al inicio de la actividad industrial, sino también en cualquier momento posterior. No cabe, pues, hablar de derecho adquirido alguno ni de tolerancia o precariedad en el ejercicio de la actividad, fuere o no conocida, a los efectos de legitimación de una actividad ejercitada desde su iniciación sin licencia, independientemente que ésta hubiese podido ser obtenida de acuerdo con los usos autorizados en ese suelo por el Plan de Ordenación Urbana vigente durante ese lapso temporal.

Para este tipo de supuestos el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, establece expresamente lo siguiente:

Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando el Alcalde tenga conocimiento de que una actividad clasificada funciona sin licencia de actividad o apertura efectuará las siguientes actuaciones:

"a) Si la actividad pudiera autorizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación en la forma y plazos que se determinen, pudiendo clausurarse sin el interés público así lo aconsejara.

b) Si la actividad no pudiera autorizarse por incumplimiento de la normativa vigente, se deberá proceder a su clausura".

Por las razones expuestas anteriormente, se consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

"Que, de conformidad con lo establecido en el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, y siempre y cuando la actividad se ajustara a las normas urbanísticas vigentes en ese Municipio, esa Administración requiera al titular de la explotación la regularización de su situación en la forma y plazos que por esa Corporación se determinen, en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el Ordenamiento.

A tal efecto, deberá aportarse por el interesado, junto con la solicitud de licencia, una descripción de la actividad, su incidencia en la salubridad y en el medio ambiente y los riesgos potenciales para las personas o bienes, así como las medidas correctoras propuestas, debiendo justificarse expresamente el cumplimiento de la normativa sectorial vigente, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el art. 4 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre".

Con fecha 18 de julio de 2001 el Ayuntamiento informa de la aceptación de la resolución efectuada. No obstante expresamente nos comunican expresamente lo siguiente:

«Esta Alcaldía pretende solucionar la situación para los vecinos sin que sea traumática para el propietario de la finca y sin que esta persona tenga que marchase al paro con 61 años, como es lo que se prevé.

Que la responsabilidad de esta Alcaldía, al menos así lo entiende, es aplicar la ley en teoría y en la práctica conlleva situaciones humanas difíciles de resolver, siendo mi intención agotar todas las posibilidades de diálogo antes de proceder a tomar una medida drástica que, sin duda, si se agotaran esas vías de diálogo habría que tomar.

A este respecto hasta el día de la fecha se han efectuado los siguientes tramites:

Con fecha 4 de mayo de 2001 se dicta un Decreto debido a la falta de higiene en la nave ganadera de ovino donde se indica:

Que se unan al expediente los informes de los Servicios Territoriales de Agricultura y Sanidad.

Que se una el del Procurador del Común.

Que se una la correspondencia mantenida con el titular de la actividad por la que se le insta a dejar en perfectas condiciones higiénico-sanitarias la explotación.

Certificado de Secretaría sobre la existencia o no de licencia municipal, Informe del Arquitecto Municipal sobre si el planeamiento vigente permite este tipo de explotaciones.

Informe del Secretario sobre la posibilidad de llegar a clausurar la explotación ovina.

De igual forma, con fecha 15 de mayo, se dicta un Decreto donde se indica que vistos los informes de Secretaría, del Arquitecto y demás relativos a la explotación, de los que se desprende que la explotación de referencia no ha obtenido la correspondiente licencia municipal para su funcionamiento, las condiciones higiénico-sanitarias son inadecuadas para este tipo de explotaciones, y no pudiendo autorizarse en suelo urbano donde se encuentra ubicada, se procedería a su clausura, concediéndose al titular un plazo de 15 días para que pueda examinar el expediente y presente las alegaciones, documentos y justificaciones que crea convenientes, notificándole al interesado tal Decreto.

De igual forma en el Pleno Municipal celebrado el 1 de junio de 2001, a propuesta de la Presidencia, se trató el punto "Explotación de ganado ovino", acordándose con siete votos a favor y dos abstenciones:

1º.- Apoyar la iniciativa y las actuaciones que se están realizando por la Alcaldía para llevar a cabo, si da lugar, la clausura de la explotación ganadera de ovino.

2º.- Se expida certificación de este acuerdo y se incorpora al expediente de su razón.

Por ello y antes de proceder a clausurar la explotación que dejaría en la calle a una persona de 61 años, que lleva trabajando en ella mas de 40 años, se está tratando de convencer a la misma de que acepte la salida de su explotación y lleve sus ovejas a un lugar que, transitoriamente, se le ha buscado.

Todo ello dentro de un plazo prudencial fijado, a partir del cual se llevará a cabo tal medida».

A la vista de lo expuesto procedimos al cierre del expediente, al considerar solucionado el problema planteado.

2. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION MEDIOAMBIENTAL

La transposición al derecho español de la Directiva 90/313, de 7 de junio relativa a la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, ha dado lugar también ha un importante número de expedientes. Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, establece en su art. 1 que todas las personas, físicas o jurídicas, nacionales de uno de los Estados que integran el espacio económico europeo o que tengan su domicilio en uno de ellos tienen derecho a acceder a la información ambiental que está en poder de las Administraciones Públicas competentes, sin obligación de acreditar interés determinado.

Cabría resaltar, por su interés, la queja registrada con el número de referencia **Q/1310/00** en la que se hacía alusión a la cobertura legal de las cacerías llevadas a cabo en la Reserva Regional de Caza de Riaño y a la forma de publicidad del Plan Cinegético de la Reserva Regional de Caza de Riaño.

Según manifestaciones del autor de la queja, en su día había dirigido un escrito al Consejero de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León en el que, en primer lugar, solicitaba información sobre la cobertura legal de las batidas al jabalí llevadas a cabo en la Reserva Regional de Caza de Riaño, al entender que las mencionadas batidas tuvieron lugar fuera de la temporada cinegética establecida en la Orden Anual de Caza; y, en segundo lugar, pedía información sobre el Plan Cinegético de la Reserva Regional de Caza de Riaño.

"Como única respuesta le comunicaron que las referidas cacerías habían sido autorizadas por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León en base al art. 44, punto 1c, "De las autorizaciones excepcionales" de la Ley de Caza de Castilla y León, que hace referencia a la prevención de perjuicios importantes".

Señalaba el compareciente, en este sentido, la omisión de las cuestiones de fondo planteadas, pues la Ley de Caza de Castilla y León, efectivamente contempla la posibilidad de que queden sin efecto determinadas prohi-

biciones cuando concurran una serie de circunstancias y siempre con el requisito de la autorización administrativa expresa del Servicio Territorial, que deberá ser motivada y singularizada y especificar: las especies a que se refiera, los medios, los sistemas o métodos a emplear y sus límites, el personal necesario, su cualificación, las condiciones de riesgo y las circunstancias de tiempo y lugar, los controles que se ejercerán y el objetivo o razón de la acción.

En la contestación oficial, en efecto, nada se decía de las circunstancias que llevaron a autorizar las cacerías fuera de la temporada de caza, ni tampoco se hacía mención al Plan Cinegético de la Reserva Regional de Caza de Riaño.

Para el reclamante, lo más grave era la forma en que se llevaban a cabo las cacerías en el Parque Regional de los Picos de Europa, y, concretamente, la absoluta falta de información sobre ellas. Como consecuencia de ello, una persona ajena a las partidas de caza que desee disfrutar del Parque Regional no tiene forma de saber dónde se van a llevar a cabo las cacerías ni los horarios de las mismas. Con lo cual, el riesgo de pasear por el Parque era evidente. En su opinión eliminar ese riesgo era responsabilidad de la Administración. Señalaba que algunas personas habían optado por no acudir al Parque Regional de los Picos de Europa durante la temporada de caza. Sin embargo entendían que esa precaución tampoco garantizaba la integridad de los ciudadanos, pues sin necesidad de informarles, ni mucho menos de dar explicaciones, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León podría, para prevenir perjuicios importantes, autorizar cacerías en el Parque Regional de los Picos de Europa en cualquier momento.

La protección de la vida, el derecho a la información y el aparente desinterés de la Junta de Castilla y León en esta materia constituían los motivos por los que acudía ante la Institución en busca del amparo y de la protección que no había encontrado en otras instancias oficiales.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León remitió un informe en el cual se hacían constar textualmente los siguientes extremos:

"La cacería llevada a cabo en la Reserva Regional de Caza de Riaño, con fecha 13 de febrero de 2000, fue autorizada por el Servicio Territorial de León debido al elevado número de daños producidos por el jabalí en el ámbito territorial de la Reserva Regional de Caza de Riaño (los daños producidos por el jabalí en esta Reserva y durante el año 1999 fue de 5.232.000.- Ptas.).

La cacería se autorizó en base al art. 44 punto 1C, "De las autorizaciones excepcionales" de la Ley de Caza de Castilla y León, y en base a la Orden General de Vedas, publicada en el BOCYL.

La seguridad en las cacerías está debidamente garantizada ya que todas las que se celebran en la Reserva están a cargo de un celador de Medio Ambiente que, en todo momento, acompaña a los cazadores y se encarga de organizar todos los aspectos relacionados con la cacería.

El Plan Cinegético de la Reserva se informa por la Junta Consultiva de la Reserva y se aprueba por la Dirección General del Medio Natural. Posteriormente, se envía a los Ayuntamientos incluidos en el ámbito de la Reserva. Estos convocan, para la adjudicación de las piezas de caza, una subasta pública, por lo que publica, en diversos medios, el Plan de Caza.

Además, el Plan de Caza se encuentra en este Servicio Territorial a disposición de todas las personas que lo quieran ver.

Para finalizar, quisiera recordar que los terrenos incluidos en el ámbito territorial de la Reserva son propiedad de las Juntas Vecinales, en su mayor parte, y de particulares".

A la vista de lo informado y de la documentación obrante en este Procuraduría, se consideró procedente determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por la Administración Autonómica en relación con la cuestión planteada, diferenciando para ello entre un aspecto formal y un aspecto material de la queja.

Desde una perspectiva formal, considerando el objeto de la solicitud de información dirigida por el autor de la queja a esa Consejería con fecha 15 de febrero de 2000, la cuestión controvertida se ha de reconducir al derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.

En este sentido, se recordó que en el ámbito material medioambiental, el derecho a la información del ciudadano tiene una regulación específica contenida en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, modificada por el art. 81 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. Esta norma estatal, cuyos dos primeros artículos poseen un carácter básico de conformidad con lo dispuesto en su Disposición Final Segunda, tiene como finalidad la incorporación al derecho español de aquellas normas de la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, no contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC) de forma que quede garantizada en nuestro Ordenamiento Jurídico la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, así como la difusión de dicha información.

Tal y como expresa la propia Exposición de Motivos de la norma legal indicada, y se ha encargado de señalar también la Jurisprudecia del Tribunal Supremo (entre otras, STS de 26 de marzo de 1999), la regulación del citado derecho de acceso a la información contenida en los archivos y registros administrativos que efectúa la LRJPAC, es más restrictiva que la que establece la Directiva comunitaria mencionada, por lo que resultó necesario la aprobación una Ley interna que incorporara las normas de aquella Directiva que no eran coincidentes con la regulación del derecho interno.

Pues bien, la Ley reguladora del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente reconoce un derecho genérico de todas las personas, físicas o jurídicas, nacionales de uno de los Estados que integran el Espacio Económico Europeo o que tengan su domicilio en uno de ellos, a acceder a la información ambiental que esté en poder de las Administraciones Públicas competentes, sin obligación de acreditar para ello un interés determinado (art. 1).

A tal efecto, queda comprendida dentro de la información ambiental toda información disponible por las Administraciones públicas bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, referida, entre otros aspectos y a los efectos que aquí interesan, a la fauna, a las actividades y medidas que hayan afectado o puedan afectar al estado de los elementos del medio ambiente, así como a los planes o programas de gestión del medio ambiente y a las actuaciones o medidas de protección ambiental (art. 2).

Con la finalidad de garantizar la difusión de la información señalada, presentada una solicitud de acceso a determinada información de naturaleza ambiental, la Administración Pública deberá resolverla expresamente en el plazo de dos meses a partir de la fecha en la que haya tenido entrada aquélla en el registro del órgano administrativo competente, pudiendo denegar la información solicitada únicamente en aquellos supuestos relacionados taxativamente en el art. 3 de la Ley que venimos comentando y a través de una resolución administrativa motivada, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho. En el caso contrario, la Administración Pública deberá suministrar la información sobre medio ambiente que le haya sido requerida en el soporte material disponible que el solicitante haya elegido, pudiendo exigirse a cambio el abono de una contraprestación económica, de acuerdo con lo previsto en la correspondiente normativa sobre tasas y precios públicos (art. 5).

El autor de la presente queja, con fecha 15 de febrero de 2000, procedió a solicitar a esa Consejería de Medio Ambiente información sobre dos extremos relacionados con la actividad cinegética desarrollada en la Reserva Regional de Caza de Riaño: en primer lugar, sobre la cobertura legal de las cacerías llevadas a cabo en la citada Reserva Regional con fecha 13 de febrero de 2000; y, en segundo lugar, respecto al carácter público del Plan Cinegético de la Reserva Regional de Caza de Riaño y a las formas a través de las cuales se puede acceder a conocer su contenido.

En la contestación de la solicitud indicada, se señaló únicamente que las cacerías desarrolladas el 13 de febrero de 2000 habían sido autorizadas por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León con base en el art. 44.1 c) de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, mientras que respecto al segundo de los aspectos se guardó silencio.

El contenido de la contestación remitida por esa Consejería no se ajustaba, a juicio de la Institución, ni a la letra ni al espíritu de la legislación vigente en materia de acceso a la información medioambiental.

Así, la amplitud con la cual se configura en nuestro ordenamiento jurídico en la actualidad el acceso a este tipo de información, exigía que, ante la solicitud de información referida a la cobertura legal de la cacería celebrada en la Reserva Regional de Caza de Riaño, esa Administración Autonómica, más allá de la simple mención del precepto legal aplicado para autorizar la misma, hubiera puesto en conocimiento del solicitante el contenido de la autorización administrativa expresa del Servicio Territorial de Medio Ambiente, con indicación de la motivación de la misma y de las especificaciones exigidas por el art. 44.2 de la Ley de Caza de Castilla y León. Con tal fin, esta Institución no observaba inconveniente alguno en que, incluso, se hubiera dado traslado al autor de la solicitud de la información de una copia de la precitada autorización.

Más evidente resultaba la vulneración del derecho de acceso de todos los ciudadanos a la información en materia de medio ambiente de la que dispongan las Administraciones Públicas, en el caso del segundo de los extremos al que se refería la solicitud formulada por el autor de la queja. En efecto, habiendo sido preguntada esa Administración Autonómica sobre el carácter público del Plan Cinegético de la Reserva Regional de Caza de Riaño y sobre las formas de acceso a su contenido (lo cual denota, a fin de cuentas, la intención del solicitante de conocer el contenido del citado Plan), en la contestación emitida no se realizaba mención alguna a este extremo.

A juicio de esta Institución, la Administración Autonómica, en aras de garantizar el adecuado acceso del ciudadano a la información solicitada, debió poner de manifiesto a aquél las formas a través de las cuales el autor de la queja podía acceder al contenido del citado Plan, inclusión hecha de la formulación de una nueva solicitud de información formulada al amparo de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, en la cual se hicieran constar los extremos del Plan sobre los que se deseaba adquirir conocimiento y el soporte material disponible en el cual podía el ciudadano obtener la correspondiente información.

Lo anterior hubiera sido coherente, no sólo con el contenido de la norma legal indicada, sino también con el mandato dirigido a los poderes públicos en la letra h) del art. 35 de la LRJPAC, de garantizar a los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, su derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

Consecuentemente la Administración Autonómica, ante la solicitud de información en materia de medio ambiente formulada por el autor de la queja, no adoptó las medidas oportunas para garantizar al ciudadano un adecuado acceso a la información demandada, de conformidad con lo dispuesto en el art. de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, reguladora del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.

Por otra parte, desde un punto de vista material, la queja planteaba, con carácter singular, la posible irregularidad de la cacería desarrollada con fecha 13 de febrero de 2000 en la Reserva Regional de Caza de Riaño, y, con carácter general, la problemática derivada de las condiciones de seguridad con las que se vienen desarrollando las cacerías en el Parque Regional "Picos de Europa".

En relación con el amparo normativo de la cacería que dio lugar a la presentación de la presente queja, cabe señalar que la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 16 de junio de 1999, por la que fue objeto de aprobación la normativa anual de caza para la temporada cinegética 1999-2000, establecía en su art. 4.2 como período hábil para la caza del jabalí el comprendido entre el último domingo de septiembre de 1999 y el primer domingo de febrero de 2000.

No obstante lo anterior, el art. 44 de la Ley de Caza de Castilla y León permite autorizar excepcionalmente la caza fuera del período hábil establecido para ello, entre otras causas, para prevenir perjuicios importantes a los cultivos, el ganado, los bosques, la fauna terrestre y acuática y la calidad de las aguas. La citada autorización administrativa debe ser emitida por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de la provincia que corresponda, habrá de ser motivada y singularizada y especificar las especies a que se refiera, los medios, los sistemas o métodos a emplear y sus límites, el personal necesario, su cualificación, las condiciones de riesgo y las circunstancias de tiempo y lugar, los controles que se ejercerán y el objetivo o razón de la acción (apartado segundo del art.44 de la Ley de Caza de Castilla y León).

En el supuesto denunciado en la queja, si bien la cacería se llevó a cabo fuera del período hábil establecido en la Orden anual de caza para la caza mayor del jabalí, se encontraba, de conformidad con lo informado la Consejería, debidamente autorizada, teniendo la autorización señalada como fundamento el elevado número de daños causados por el jabalí en el ámbito geográfico de la Reserva Regional de Caza de Riaño. No cabe, por tanto, considerar acreditada, en ningún caso, la irregularidad de la cacería debido a que la misma se encontraba autorizada expresamente, de conformidad con lo dispuesto en el art.44 de la Ley de Caza de Castilla y León.

Por último, desde una perspectiva general y en relación con las condiciones de seguridad en las cuales se desarrollan las cacerías en el Parque Regional "Picos de Europa", la Consejería de Medio Ambiente puso de manifiesto que la seguridad en estas últimas se encuentra debidamente garantizada, a través de la intervención de los celadores de Medio Ambiente.

Sin embargo, y sin poner en duda en ningún momento la eficacia de la labor desempeñada por el personal encargado de organizar y supervisar el desarrollo de las cacerías, no cabe duda que garantizar debidamente el derecho de los ciudadanos a acceder a la información que soliciten en relación con la actividad cinegética desplegada en el Parque Regional contribuiría a incrementar el grado de seguridad de aquéllas mediante la adecuada difusión de las actividades cinegéticas que se vayan a llevar a cabo.

En definitiva, de los resultados de la investigación emprendida por la Institución se desprendía que, si bien la cacería que dio lugar a la formulación de aquélla se encontraba debidamente autorizada, la Administración Autonómica no había adoptado las medidas oportunas para garantizar el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente en su día ejercido por el autor de la queja, por lo que procedía, a nuestro juicio, llevar a cabo las actuaciones dirigidas a erradicar la irregularidad citada.

En virtud de todo lo expuesto se formuló la siguiente Resolución:

"Resolver, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, reguladora del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, la solicitud de información dirigida, con fecha 15 de febrero de 2000, a esa Consejería de Medio Ambiente, poniendo en conocimiento del solicitante la siguiente información:

Contenido de la autorización administrativa expresa de la cacería que tuvo lugar en la Reserva Regional de Caza de Riaño con fecha 13 de febrero de 2000, emitida por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, con indicación de la motivación de la misma y de las especificaciones exigidas por el art.44.2 de la Ley de Caza de Castilla y León. A tal fin, se podrá dar traslado al solicitante de una copia de la precitada autorización.

Formas a través de las cuales el solicitante puede acceder al contenido del Plan Cinegético de la Reserva Regional de Caza de Riaño, inclusión hecha de la formulación de una nueva solicitud de información formulada al amparo de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, en la cual se hagan constar los extremos del Plan sobre los que se desea adquirir conocimiento y el soporte material

disponible en el cual el ciudadano puede obtener la correspondiente información".

Esta resolución fue aceptada mediante escrito de fecha 4 de marzo de 2002, por lo que esta Institución procedió al cierre del expediente.

3. MONTES

Las actuaciones llevadas a efecto por esta Institución, a instancia de parte, en el año 2001 en materia de montes se han limitado, al igual que ocurría en el año anterior, a la problemática derivada del aprovechamiento comunal de terrenos incluidos en montes de utilidad pública. Así, en los expedientes **Q/285/00** y **Q/376/01**, la controversia planteada por los ciudadanos versaba sobre la materia señalada, dando lugar su tramitación a la formulación de sendas resoluciones. El contenido de la actuación desarrollada por esta Procuraduría en ambos expedientes de queja se incluye, por razones sistemáticas, en la parte del presente informe dedicada a los bienes comunales (área B). Esta ubicación se debe a que, en definitiva, es la naturaleza comunal de los bienes, y no su integración en un monte de utilidad pública, la que determinó esencialmente el sentido y el contenido de las resoluciones formuladas.

4. CAZA

Desde un punto de vista material, analizando el contenido de las quejas presentadas en el año 2001 ante esta Institución relacionadas con la actividad cinegética, destaca el elevado número de ellas (nueve, de un total de quince) relativas a procedimientos administrativos dirigidos a la constitución, modificación objetiva o subjetiva y adecuación de esa singular clase de terrenos cinegéticos que son los cotos de caza. En este sentido, varias han sido las irregularidades relativas a procedimientos relacionados con aquella clase de terrenos cinegéticos que hemos tenido la oportunidad de observar en los expedientes de queja tramitados, irregularidades que han dado lugar a la adopción de las correspondientes resoluciones por nuestra parte.

Desde otro punto de vista, el escaso número de quejas presentadas en el año 2001 en relación con los daños causados por especies cinegéticas (dos) manifiesta una reducción del grado de conflictividad que aquella problemática ha generado. Cabe desear que esa conflictividad se vea reducida, aun en mayor medida, como consecuencia de la modificación operada en el art. 12.2 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, regulador de la responsabilidad por daños causados por piezas cinegéticas, por el art. 10 de la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas.

Por último, en el ejercicio al cual se refiere este informe hemos llevado a cabo diversas actuaciones, tanto a instancia de parte como de oficio, en relación con la problemática provocada por el fenómeno del furtivismo, que puede afectar a la riqueza cinegética de la región, especialmente en aquellos espacios geográficos donde se ha visto incrementada su incidencia, como en el Parque Regional de la Sierra de Gredos.

4.1. Permisos y sanciones

En materia de permisos, procede referirse al expediente **Q/244/01**, cuya presentación se encontraba motivada por la ausencia de devolución de la cuota de entrada, correspondiente a un permiso de caza, categoría regional, para la especie de macho montés en la Reserva de Las Batuecas, provincia de Salamanca, permiso que no pudo ser materializado como consecuencia de la suspensión de la cacería.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca informe, de cuyo contenido se desprendía que, si bien la suspensión de la cacería había sido acordada correctamente desde el punto de vista jurídico y la cantidad pecuniaria cuya ausencia de devolución había generado la presentación de la queja había sido ingresada en un depósito bancario cuya titularidad correspondía al autor de la queja, las actuaciones llevadas a cabo por la Administración Autonómica habían incurrido en dos irregularidades.

La concurrencia de estas últimas dieron lugar a la formulación de una resolución, puesto que aún cuando aquellas irregularidades no poseían la virtualidad de viciar las decisiones administrativas adoptadas, redundaban en detrimento de los derechos que corresponden a todos los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

La primera de ellas se materializaba en la ausencia de emisión de informe por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca en relación con el recurso que había sido interpuesto por el autor de la queja frente a la Resolución de la Dirección General del Medio Natural, mediante la cual se había denegado la solicitud de traslado del permiso de caza a la Reserva Regional de Caza de Sierra de Gredos, y ello pese a la expresa solicitud de aquél por la precitada Dirección General.

En efecto, a pesar de que había tenido entrada en el registro del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca solicitud de informe amparada en el art. 82 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, aquél no había sido emitido, tal y como se hacía constar expresamente en el expositivo tercero de los antecedentes de hecho de la Orden de 1 de julio de 1998 por la que se había resuelto el recurso ordinario en cuestión.

La petición de informes formulada por el órgano decisor de un procedimiento y dirigida a otro órgano

administrativo integrado en la organización de un mismo sujeto público, cuya finalidad no es otra que aportar al primero elementos de juicio adicionales para adoptar la decisión adecuada en el procedimiento en cuestión, constituye una manifestación del deber general que vincula a todos los órganos administrativos de prestarse mutua ayuda, deber que tiene su origen normativo en el art. 103 de la Constitución Española y en el art. 4.1, en relación con el 18.1, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Como desarrollo de esta obligación general, los arts. 82 y 83 de la Ley citada regulan pormenorizadamente la petición y evacuación de tales informes, haciendo hincapié en la responsabilidad en la que puede incurrir el órgano destinatario de la petición en el supuesto de demora en la evacuación del informe o de ausencia de emisión del mismo.

Aun cuando la ausencia de petición o evacuación de tales informes, en aquellos casos en los que no tienen carácter preceptivo, como ocurría en el supuesto planteado en la queja, no implica autónomamente la existencia de vicio alguno de ilegalidad de la decisión que finalmente se adopte, cabe señalar que la inobservancia de la obligación que vincula a todo órgano administrativo de prestar auxilio a otro que se lo solicite puede redundar en perjuicio de la corrección jurídica de aquella decisión administrativa y, por tanto, irrogar perjuicios al patrimonio jurídico del ciudadano destinatario de la resolución administrativa.

En el supuesto que había dado lugar a la queja, aquel deber genérico al que se ha hecho referencia había sido olvidado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca, lo cual, si bien no había afectado a la legalidad de la Resolución administrativa finalmente adoptada, constituía una manifestación de una práctica administrativa irrespetuosa con los principios generales que deben presidir las relaciones entre los diferentes órganos administrativos de una misma Administración Pública, en este caso, la Autonómica.

La segunda de las irregularidades que se consideró preciso poner de manifiesto era la relativa al lapso temporal transcurrido entre la suspensión de la cacería y posterior resolución denegatoria del traslado del permiso de caza, con recurso ordinario incluido, y la solución definitiva de la problemática planteada con la devolución de la cantidad abonada a cambio de aquel permiso por el autor de la queja. En efecto, mientras la resolución desestimatoria del recurso ordinario interpuesto por el interesado frente a la resolución denegatoria del traslado del permiso de caza, se había adoptado con fecha 1 de julio de 1998, la devolución de la cantidad abonada por el autor de la queja se había llevado a cabo dos años y ocho meses después.

Con la finalidad de valorar la circunstancia temporal expresada, hemos de partir de las consecuencias jurídicas atribuidas en el punto II.6.1 de la Orden de 17 de diciembre de 1973, por la que se regula el ejercicio de la caza en reservas y cotos nacionales, el cual señala que en los supuestos de suspensión definitiva de la cacería "... el cazador tendrá derecho a que se le reintegre el importe abonado por él en concepto de permiso de entrada".

A la vista de este derecho de devolución pecuniaria previsto en la norma citada se consideró que la demora temporal en la que había incurrido la Administración Autonómica para llevar a cabo la devolución citada, además de privar al interesado de un derecho reconocido normativamente durante un período de tiempo injustificadamente extenso, había generado una situación contraria al principio de seguridad jurídica que también debe regir en las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas.

Por ello, esa Administración Autonómica debió haber procedido a reintegrar al cazador la cantidad abonada en concepto de permiso de entrada, cuando menos, una vez transcurrido el plazo para acudir a la vía jurisdiccional contencioso administrativa con la finalidad de impugnar judicialmente la resolución del recurso administrativo interpuesto por el autor de la queja.

Con apoyo en la argumentación jurídica expresada se estimó oportuno formular a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca una Resolución en los siguientes términos:

"Primero.- Evacuar todos aquellos informes que sean solicitados de conformidad con la normativa vigente, con la finalidad de garantizar la corrección jurídica de las decisiones que hayan de ser adoptadas por otros órganos administrativas de esa Administración Autonómica.

Segundo.- En el supuesto de suspensión definitiva de cacerías desarrolladas en Reservas Regionales de Caza, proceder al reintegro de las cantidades pecuniarias abonadas por el cazador en concepto de permiso de entrada, constatada la imposibilidad de materializar la actividad cinegética autorizada".

La resolución precitada fue objeto de aceptación por la Administración destinataria de su contenido, circunstancia que, una vez puesta en conocimiento del autor de la queja, dio lugar al archivo de esta última.

En relación con los procedimientos sancionadores instruidos y resueltos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de caza, cabe referirse a tres expedientes de queja: **Q/1047/00**, **Q/1306/00** y **Q/1307/00**.

En todos ellos, se procedió a solicitar a los servicios administrativos de la Consejería de Medio Ambiente la información correspondiente a la problemática planteada, así como una copia del expediente administrativo en cuestión. Recibida la información solicitada y analizado debidamente su contenido, no se observó la concurrencia de irregularidad alguna merecedora de una decisión supervisora en la instrucción y resolución de los procedi-

mientos punitivos que habían dado lugar a la presentación de las quejas, razón por la cual se procedió a archivar aquéllas, previa comunicación a sus respectivos autores de la fundamentación jurídica utilizada por esta Institución para adoptar su decisión.

4.2. Terrenos cinegéticos

De entre los diferentes tipos de terrenos cinegéticos contemplados en la legislación sectorial en materia de caza, son, sin duda, los cotos de caza aquellos que en mayor número de ocasiones dan lugar a que los ciudadanos planteen sus quejas ante esta Institución.

En primer lugar y como momento previo a la constitución de un coto de caza propiamente dicho, cabe referirse a la adjudicación del aprovechamiento cinegético de terrenos de titularidad pública, actuación administrativa que usualmente corresponde llevar a cabo a las entidades locales menores como titulares de aquellos bienes. Esta adjudicación, como ha tenido ocasión de comprobarse en años anteriores, da lugar a la comisión de ciertas irregularidades.

En el año 2001, la cuestión señalada se planteó en el expediente de queja **Q/808/00**, motivado por una presunta adjudicación incorrecta del aprovechamiento cinegético de un monte de utilidad pública de la provincia de Soria, cuya titularidad correspondía a una Junta Vecinal.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en petición de la oportuna información a la Junta Vecinal titular del monte, la cual nos puso de manifiesto los siguientes extremos:

"Desde 1994 se viene aprovechando la caza del monte en cuestión, que siempre ha sido adjudicada directamente al titular del coto de caza existente en la localidad, por considerar que no es posible convocar licitación para adjudicar dicho aprovechamiento, por cuanto éste debe corresponder al único coto de caza existente en el pueblo.

Considerando el fin social de la adjudicación del precitado aprovechamiento, esta Junta Vecinal supervisa las cuotas y condiciones que establezca la Junta Directiva del Coto para garantizar que todos los propietarios, residentes e hijos de la localidad que lo deseen tengan la opción de cazar en dicho monte, sin agravios en cuanto a cuotas y condiciones".

A la vista de lo informado, se consideró que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la forma en la cual se había llevado a cabo la adjudicación del aprovechamiento cinegético del monte en cuestión, y ello con base en la siguiente argumentación jurídica.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 221.1 del Decreto 485/1962, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes, el aprovechamiento de la caza en los montes podrá ser objeto de contratación con arreglo a lo establecido en la legislación de régimen local.

Partiendo de la posibilidad, legalmente reconocida, de contratación del aprovechamiento cinegético del monte en cuestión, la determinación de la regularidad de su adjudicación debía considerar también la naturaleza comunal del mismo y lo dispuesto en relación con el aprovechamiento de los bienes comunales en la legislación local a la cual se remite el precepto transcrito.

En concreto, al aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales, se refiere el art. 75 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado mediante RDLeg. 781/1986, de 18 de abril.

Así mismo, en relación con este aspecto singular del aprovechamiento de los bienes de las entidades locales, el art. 41 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, integrado en la Sección II del Capítulo III del Título I de la norma precitada, dedicada a la administración de los bienes en el ámbito local, establece una remisión a la legislación específica aplicable.

Por su parte, la legislación especial aplicable al aprovechamiento de la riqueza cinegética se encuentra integrada, en el ámbito territorial de Castilla y León, por la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León y por su normativa reglamentaria de desarrollo.

En concreto, el art. 19 de la norma legal precitada incluye en la letra b) del apartado primero del citado precepto a los cotos de caza como terrenos cinegéticos. El apartado primero del art. 21 de la Ley de Caza de Castilla y León define los cotos de caza como "toda superficie continua de terreno susceptible de aprovechamiento que haya sido declarada y reconocida como tal, mediante resolución del órgano competente". Los cotos de caza, como singular especie de terreno cinegético podrán ser, tal y como dispone el punto 17 del art. 21 de la Ley de Caza de Castilla y León, privados, federativos y regionales.

Los cotos privados de caza son definidos, desde una perspectiva formal, en el apartado primero del art. 22 de la Ley de Caza de Castilla y León, como "aquélos que hayan sido declarados como tales mediante resolución del Servicio Territorial de Medio Ambiente". El ejercicio de la caza en los citados cotos privados de caza estará subordinado, además de al cumplimiento de la normativa aplicable al ejercicio de esta actividad, a la autorización del Titular cinegético, de lo cual es prueba lo dispuesto en la letra b) del apartado primero del art. 14 de la Ley de Caza de Castilla y León, que exige como condición ineludible para el ejercicio de la caza en la región la "filiación al coto, autorización escrita del titular cinegético, arrendatario, o la persona que ostente su representación, salvo que el mismo esté presente durante la acción de cazar".

Por tanto, y considerando el régimen jurídico expuesto al cual debe subordinarse el ejercicio de la actividad cinegética en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cabía concluir que el aprovechamiento cinegético de un terreno de naturaleza comunal únicamente puede adjudicarse mediante precio, por no ser posible ninguna de las otras formas de aprovechamiento a las que se refiere la legislación local.

Así mismo, en el supuesto de existencia de un coto de caza privado preexistente y de imposibilidad de constitución de un nuevo coto de caza independiente por los terrenos de naturaleza comunal en cuestión, el adjudicatario de ese aprovechamiento cinegético debe ser necesariamente el titular de aquel coto. Ello justificaría que la adjudicación se hubiera llevado a cabo de forma directa y sin la existencia previa de licitación, puesto que ésta no era posible por la necesidad de que la adjudicación del aprovechamiento recaiga imperativamente en un licitador determinado.

En este sentido, si bien la adjudicación directa por las Administraciones Públicas ha tratado de ser desterrada en la normativa vigente en materia de contratación de los sujetos públicos, integrada esencialmente en la actualidad por el RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en el caso planteado en la queja no era posible prescindir de ella por las razones expuestas.

La norma citada señala en su art. 92.1 la obligatoriedad en el procedimiento negociado de solicitar, cuando menos tres ofertas, siempre que ello sea posible. Pues bien, en el supuesto de adjudicación de un aprovechamiento cinegético de unos terrenos que, para permitir el ejercicio de la actividad de la caza en los mismos, necesariamente se han de integrar en un coto de caza, no existe posibilidad alguna de solicitar más que una oferta y de adjudicar el aprovechamiento únicamente al titular del coto de caza en cuestión.

Por tanto, considerando que el único adjudicatario del aprovechamiento cinegético del monte comunal que nos ocupa podía ser, mediante precio y previa autorización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el titular del coto de caza previamente constituido en el término municipal, la adjudicación directa llevada a cabo no incurría en incumplimiento alguno de la normativa que ha sido objeto de exposición.

En fin, de la investigación llevada a cabo por esta Procuraduría en relación con la queja señalada, no quedó acreditado incumplimiento normativo alguno en el que hubiera incurrido la entidad local menor afectada, razón por la cual se procedió al archivo de aquélla, previa comunicación a su autor de los fundamentos jurídicos expuestos que llevaron a esta Institución a adoptar esa decisión.

Sin embargo, como señalaba anteriormente, han sido los procedimientos administrativos relacionados con la constitución, adecuación o modificación de los cotos de caza los que han generado la presentación de un número más elevado de quejas en materia de caza en el año 2001.

En varias de ellas, una vez admitida a trámite la queja se procedió a formular la correspondiente solicitud de información a los servicios administrativos de la Consejería de Medio Ambiente. Recibida la misma y analizado el contenido del expediente administrativo en cuestión, cuya copia siempre era objeto de petición, no se observó la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación desplegada por la Administración Autonómica. Lo anterior fue puesto en conocimiento del autor de la queja conjuntamente con el contenido de la información proporcionada por la Administración y con la argumentación jurídica que había conducido a esta Institución a acordar el archivo del expediente de queja.

Así ocurrió, en los expedientes **Q/2499/00** (procedimiento de constitución de un coto de caza), **Q/1675/00** (adecuación de un coto de caza), **Q/749/00** (ampliación de un coto de caza) y, en fin, **Q/2393/00** (procedimiento de cambio de titularidad de un coto de caza).

A diferencia de lo ocurrido en las quejas señaladas, en los expedientes **Q/1762/00** y **Q/2221/00**, ambos relativos a la constitución de cotos de caza, se observó la concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por la Administración Autonómica en orden a su adecuada instrucción y resolución.

Significativo del contenido de la actuación llevada a cabo por esta Institución en estos supuestos es el primero de los expedientes identificados (**Q/1762/00**). En el escrito inicial de queja su autor hacía alusión a presuntas irregularidades en los expedientes administrativos de creación de sendos cotos privados de caza en dos términos vecinales de la provincia de Palencia. Entre tales irregularidades, se incluía la de la forma en la cual las Juntas Vecinales implicadas habían procedido a acreditar ante la Administración Autonómica su derecho al aprovechamiento cinegético de los terrenos a incluir en el coto de caza cuya constitución se pretendía.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la Consejería de Medio Ambiente informe en el cual se hacían constar, entre otros, los siguientes extremos:

"Por Resolución de la Dirección General de Medio Natural, de fecha 18 de mayo de 1993, se declararon terrenos sometidos a régimen de Caza Controlada los pertenecientes a las Juntas Vecinales afectadas, con una superficie total de 5.275 Ha.

Con fecha 28 de junio de 2000, tuvo entrada en el Servicio Territorial solicitud de una de las Juntas Vecinales afectadas para la constitución de un coto privado de caza sobre los terrenos correspondientes a los montes

de utilidad pública y terrenos de libre disposición de la Junta Vecinal y a los pertenecientes a propietarios parti - culares.

Asimismo, con fecha 13 de julio de 2000, otra de las Juntas Vecinales afectadas presentó solicitud de consti - tución de un coto privado de caza sobre los terrenos, correspondientes a los montes de utilidad pública y terrenos de libre disposición de las tres Juntas Vecinales y a los pertenecientes a propietarios particulares.

(...)

Los documentos obrantes en los expedientes de cons - titución de cotos privados de caza, solicitados por las Juntas Vecinales, se ajustan a los modelos oficiales que, para constitución de cotos de caza, estableció la Orden de 27 de agosto de 1998, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se establecen los modelos oficiales y la documentación necesaria para solicitar la constitución, ampliación, segregación, cambio de titularidad, prórroga y adecua - ción de los Cotos de Caza.

Por último sólo queda informar que los citados expe - dientes de constitución de ambos Cotos Privados de Caza están siendo aún instruidos en el momento actual".

Del estudio de la documentación que nos fue remitida por la Administración Autonómica se desprendía, que en ambas solicitudes de constitución de coto privado de caza, no constaba, ni se había incorporado con posterioridad al expediente, el correspondiente certificado comprensivo, cuando menos, de la voluntad del órgano competente de la entidad local menor de solicitar la constitución del coto privado de caza y de la posesión de derechos cinegéticos, emitido por la persona que, de conformidad con la normativa aplicable, viniese desempeñando las funciones de secretaría en aquellas corporaciones locales.

A la vista de lo informado estimé oportuno formular Resolución a la Consejería de Medio Ambiente, con fundamento en los argumentos jurídicos que paso a exponer.

El régimen jurídico aplicable a las solicitudes de constitución de un coto privado de caza, y en concreto, a la acreditación de la disponibilidad del aprovechamiento cinegético de los terrenos sobre los que se pretende aquélla, se encuentra presidido por lo dispuesto en el apartado cuarto del art. 21 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, precepto que es objeto de desarrollo, mediante vía reglamentaria, por los arts. 18.1 del Decreto 83/1998, de 30 de abril, por el que se desarrolla reglamentariamente el Título IV de la Ley de Caza de Castilla y León, y por el art. 3 c) de la Orden de 27 de agosto de 1998, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se establecen los modelos oficiales y la documentación necesaria para solicitar la constitución, ampliación, segregación, cambio de titularidad, prórroga y adecuación de los cotos de caza.

En todos los preceptos citados se establece la obligatoriedad de acompañar a toda solicitud de constitución de un coto privado de caza una certificación, conforme al modelo oficial establecido en la última de las normas citadas, acreditativa del derecho al disfrute cinegético del 75 % de la superficie que se pretende acotar.

Así mismo, de conformidad con lo dispuesto en el apartado tercero del art.18 del Decreto 83/1998, de 30 de abril, y en el citado art. 3 c) de la Orden de 27 de agosto de 1998, en aquellos supuestos en los que se solicite la inclusión de fincas enclavadas en el coto de caza cuyos titulares o propietarios sean desconocidos, debe certificarse el intento de comunicación del propósito de constitución del coto privado de caza a través de la inserción del correspondiente anuncio en el tablón de edictos del Ayuntamiento y entidades locales menores correspondientes, y en un medio de comunicación escrito de periodicidad diaria y de ámbito provincial.

En aquellos supuestos en los que sea una entidad local menor quien proceda a formular la solicitud de constitución de un coto privado de caza, dentro de sus competencias para la administración y conservación de su patrimonio, el punto de partida para determinar la forma en la cual se debe proceder a la certificación exigida por la normativa sectorial de caza, debe ser la consideración que toda entidad local menor tiene -de conformidad con lo dispuesto en el apartado segundo del art. 49 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León-, de Entidad Local con personalidad y capacidad jurídica plena para el ejercicio de sus competencias.

En este sentido, el art. 92.3 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, señala que entre las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa se encuentra reservada a funcionaros con habilitación de carácter nacional, se halla la de "secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo".

Pues bien, de acuerdo con lo dispuesto en el RD 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, la función de fe pública, integrante, como hemos visto, de la más amplia de secretaría, comprende, entre otras y a los efectos que aquí interesan, la de "certificar 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".

El término "certificar", según dos de las acepciones proporcionadas por la Real Academia Española es "hacer cierta una cosa por medio de instrumento público" o "asegurar, afirmar, dar por cierta alguna cosa". Es, precisamente, proporcionar certeza a la existencia de una concreta voluntad manifestada por el órgano que corresponda de la entidad local una de las funciones que necesariamente tiene que ser llevada a cabo por un funcionario

con habilitación de carácter nacional. Esta función, más allá de configurarse como un mero elemento burocrático, dota de seguridad a las relaciones jurídicas cuando en las mismas se encuentran implicadas Corporaciones Locales o deben ser objeto de consideración acuerdos adoptados por las mismas.

Al desempeño de las funciones de secretaría en las entidades Locales Menores se refiere tanto el art. 8 del RD 1732/1994, de 29 de julio de 1994, de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, como la Disposición Adicional Sexta de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, de conformidad con la cual "las funciones de Secretaría en las entidades locales menores serán desempeñadas por el Secretario del Ayuntamiento del municipio a que pertenezcan o por el Servicio que con tal fin tenga establecido cada Diputación Provincial en los términos que reglamentariamente se determinen".

Por tanto, interpretando conjuntamente la normativa sectorial de caza expuesta con la relativa al funcionamiento de las entidades locales menores, cabía señalar que toda solicitud de constitución de un coto privado de caza formulada por una entidad local menor, a través de sus órganos de gobierno y administración, debe incluir un certificado de la persona que, de conformidad con la normativa vigente, desempeñe las funciones de secretaría en la entidad local menor, en el cual conste la voluntad del órgano competente de formular la precitada solicitud, así como la disponibilidad del aprovechamiento cinegético de, al menos, el 75 % de la superficie que se pretenda acotar, tanto si la titularidad dominical de los terrenos corresponde a la entidad local menor como si los propietarios son particulares vecinos de la localidad.

Lo anterior, que resulta evidente en el supuesto planteado en la queja respecto a los terrenos de titularidad vecinal, también es predicable en relación con aquellos cuya titularidad corresponde a particulares, y ello en la medida en que cuando la normativa de caza sustituye la declaración responsable de las personas físicas por un certificado si el solicitante es una persona jurídica, persigue la finalidad de que, en este segundo caso, el certificado sea emitido por la persona física que corresponda dentro del organigrama de la entidad solicitante, y esa persona, en el supuesto de las entidades locales es, como hemos visto, aquélla que, de conformidad con la normativa vigente, desempeñe las funciones de secretaría.

Para finalizar con la exposición del régimen jurídico aplicable a la cuestión controvertida planteada en la queja, procedía indicar que, con el objeto de proceder a la tramitación del procedimiento de constitución de un coto privado de caza, se debe abrir un período de información pública, procediéndose a tal fin a la exposición del correspondiente anuncio, junto con el plano del acotado y una copia de la certificación con la lista de propietarios que han arrendado o cedido al solicitante los derechos cinegéticos, en los tablones de edictos de los ayuntamientos y entidades locales menores correspondientes (art. 19.1 del citado Decreto 83/1998, de 30 de abril, por el que se desarrolla reglamentariamente la Ley de Caza de Castilla y León).

Pues bien, también se integra dentro de la función de fe pública, de conformidad con lo establecido en el RD 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, entre otras y a los efectos que aquí interesan la relativa a "disponer que en la vitrina y tablón de anuncios se fijen los que sean preceptivos, certificándose su resultado si así fuera preciso".

Consecuentemente, sólo a aquél a quién, de conformidad con la normativa vigente, corresponda desempeñar las funciones de secretaría en la entidad local en cuestión, corresponde certificar la exposición de un anuncio relativo a la constitución de un coto privado de caza, en la forma dispuesta en el desarrollo reglamentario de la Ley de Caza de Castilla y León, en el tablón de edictos de aquélla.

Pues bien, del examen de la actuación administrativa desplegada por los servicios de la Consejería de Medio Ambiente una vez presentadas las dos solicitudes indicadas de constitución de sendos cotos privados de caza, se desprendía la concurrencia de una irregularidad formal derivada de la ausencia de las certificaciones exigidas por la normativa de caza, emitidas por la persona especialmente habilitada para ello, habida cuenta de la consideración de entidad local predicable de la persona jurídica solicitante de aquella constitución.

Es, precisamente, la naturaleza formal de las contravenciones al sector del ordenamiento jurídico aplicable identificadas, la que permitía que las mismas fueran subsanadas mediante la correspondiente incorporación al procedimiento de las certificaciones emitidas por el funcionario competente. Para lograr aquella incorporación la Administración Autonómica, debía dirigirse a las entidades locales Menores solicitantes con la finalidad de que las mismas cumpliesen los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, utilizando para ello el instrumento regulado en el apartado segundo del art. 76 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Con apoyo en la fundamentación jurídica expuesta, nos dirigimos a la Consejería de Medio Ambiente, mediante Resolución, en los siguientes términos:

«Primero.- Poner en conocimiento de las Entidades Locales Menores solicitantes la irregularidad formal que concurre en la solicitud formulada por cada una de ellas en orden a la constitución de un coto privado de caza y conceder a ambas un plazo de diez días para que incorporen al expediente administrativo una certifica - ción emitida por la persona que, de conformidad con la

normativa vigente, viniese desempeñando las funciones de secretaría en las mismas, comprensiva de la voluntad del órgano competente de solicitar la constitución del coto privado de caza, que en el supuesto planteado implica la de segregación de los terrenos cuyo acotado se pretende de la Zona de Caza Controlada "La Casti - llería", de la posesión de derechos cinegéticos y, en fin, de la comunicación a la que se refiere el art. 18.3 del Decreto 83/1998, de 30 de abril.

Segundo.- Requerir a ambas entidades locales meno - res para que acrediten el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 19 del Decreto 83/1998, de 30 de abril, mediante la correspondiente certificación acreditativa de la exposición del anuncio relativo a la constitución del coto privado de caza, en la forma dispuesta en el precepto señalado, emitida por aquella persona que viniese desempeñando las funciones de secretaría en aquéllas».

La resolución transcrita, fue objeto de aceptación por la Consejería de Medio Ambiente, la cual una vez puesta en conocimiento del autor de la queja, dio lugar al archivo de esta última.

Al igual que en la queja reseñada, el expediente de queja **Q/2221/00** dio lugar a la formulación de una Resolución dirigida a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria.

En efecto, a la vista del contenido de la información proporcionada por la Delegación Territorial citada, se pudo comprobar la concurrencia de una omisión, en un procedimiento dirigido a la segregación de terrenos de un coto privado de caza, del preceptivo trámite de audiencia a los interesados, considerando como tales, en cualquier caso, a los propietarios de los terrenos que habían sido objeto de exclusión del terreno acotado y que habían sido los autores de la queja en cuestión. Esta circunstancia generaba un vicio de anulabilidad de la resolución de segregación adoptada por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Soria, lo cual vinculaba a la Administración Autonómica a adoptar las actuaciones necesarias para proceder a la convalidación del acto administrativo citado y, si ello no fuera posible, a acudir al procedimiento de declaración de lesividad de actos anulables y ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

En consecuencia, se estimó oportuno dirigirse a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria, mediante Resolución, en los siguientes términos:

"Retrotraer las actuaciones correspondientes al pro - cedimiento de segregación del coto de caza en cuestión al momento de llevar a cabo el trámite de audiencia a los interesados, entendiendo por tales, en cualquier caso, a los propietarios de los terrenos segregados, pro - cediendo con posterioridad a la convalidación de la Resolución adoptada por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Soria con fecha 21 de julio de 2000, y si ello no fuera posible a la vista de las alegaciones formuladas por los interesados en el trámite de audien - cia, acudiendo al procedimiento de declaración de lesi - vidad de la Resolución precitada y a su ulterior impug - nación ante el orden jurisdiccional contencioso-adminis - trativo".

Como contestación a la Resolución indicada, la Administración Autonómica puso en mi conocimiento que, aceptando íntegramente el contenido aquélla, procedía a anular la resolución de segregación adoptada y a retrotraer el expediente al momento procedimental de audiencia a los interesados. Comunicada esta circunstancia al autor de la queja, se procedió a su archivo.

4.3. Daños causados por piezas cinegéticas

Como señalaba con anterioridad, la reducción de quejas planteadas en relación con la responsabilidad de los daños patrimoniales causados por especies cinegéticas ha sido considerable en el año 2001. Cabe desear que la modificación normativa operada en la materia redunde en una adecuada normalización entre los derechos e intereses de aquellos ciudadanos que puedan ver afectado su patrimonio por este tipo de daños y los propios de los titulares de los terrenos cinegéticos.

Únicamente me referiré al expediente de queja **Q/1753/00**, en el cual se hacía alusión a la reclamación de unos daños presuntamente causados por hembras de ciervo en unas fincas incluidas en el término municipal de Matamala de Almazán, provincia de Soria.

Admitida a trámite la queja, me dirigí en solicitud de información relativa a la problemática planteada a la Consejería de Medio Ambiente, la cual puso en mi conocimiento, entre otros, los siguientes extremos:

"D.ª XXX pidió información verbal sobre las medi - das a tomar para paliar los daños que estaba teniendo en sus fincas. Se le informó verbalmente, que el respon - sable de los daños, según el art. 12 de la Ley de Caza de Castilla y León era el titular del coto, y que desde esta Consejería lo único que podíamos hacer era conceder la autorización de forma excepcional, para cazar hembras de ciervo, que son las que, debido a su alta densidad producen la mayoría de los daños a la agricultura, no solo en esta zona, sino en toda la provincia. Al mismo tiempo se le facilitaron los impresos para que pudiera solicitarlo".

(...)

Por tanto, respecto a la indemnización monetaria por daños, entendemos que debería reclamársela al solici - tante de constitución del nuevo coto, pues en el momento de la solicitud de constitución de nuevo coto ya debería tener el permiso de los propietarios de las fincas inclui - das en él.

A la vista de lo informado se consideró que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad

alguna en la actuación llevada a cabo por los servicios administrativos de la Consejería de Medio Ambiente.

En efecto, la responsabilidad por los daños causados por especies cinegéticas se regula, en la actualidad y para el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el art. 12 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León. De conformidad con lo dispuesto en el precitado precepto, la responsabilidad de los daños producidos por pieza de caza, y por tanto la obligación de abonar la correspondiente indemnización, depende, con carácter general, de la titularidad cinegética del terreno donde se hayan ocasionado dichos daños.

En concreto, en el supuesto de daños causados por piezas cinegéticas en terrenos incluidos en cotos de caza, la persona responsable de tales daños, excepto cuando éstos sean debidos a culpa o negligencia del perjudicado o de un tercero, es el titular del coto de caza en cuestión.

Lo anterior, aplicado a la cuestión planteada en la queja implicaba que la identificación de la persona responsable de los daños presuntamente causados por ejemplares de ciervo en las fincas cuya titularidad correspondía a la autora de la queja, se encontraba subordinada al conocimiento de la titularidad del aprovechamiento cinegético de tales parcelas.

En este sentido, la Consejería de Medio Ambiente había puesto de manifiesto a la autora de la finca el número de matrícula provincial del Coto Privado de Caza en cuestión, así como la persona jurídica a quién correspondía la titularidad del mismo.

Puesta en conocimiento del autor de la queja la argumentación jurídica señalada, se procedió al archivo de aquélla.

4.4. Furtivismo

Sin duda, una de las problemáticas que en mayor medida pueden afectar a la adecuada gestión de la riqueza cinegética de un territorio es el furtivismo. Por ello, la adopción de medidas dirigidas a su control y erradicación se debe erigir en uno de los objetivos básicos considerados por las Administraciones Públicas con competencias en la materia.

En el año 2001, esta Procuraduría ha llevado a cabo diversas actuaciones, tanto a instancia de parte como de oficio, cuya finalidad era verificar, desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo, las actuaciones administrativas adoptadas en orden a reducir la incidencia de la problemática citada.

Así, a instancia de los ciudadanos, en el expediente **Q/419/00** se desarrolló una investigación cuyo objeto era el contenido de la actuación desplegada por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Ávila en relación con la problemática del furtivismo en la Sierra de Gredos. Esta queja fue tramitada conjuntamente con los expedientes **Q/416/00**, **Q/417/00** y **Q/418/00**, en los cuales se planteaban por su autor diversas irregularidades que afectaban al funcionamiento del Servicio Territorial citado. En concreto, en cada uno de ellos se manifestaba, respectivamente, la presunta tramitación defectuosa de las denuncias formuladas en materia de medio natural, la presunta deficiencia de los medios de comunicación utilizados por los agentes forestales y el resto del personal del Servicio y, en fin, la existencia, también presunta, de una coordinación insuficiente entre el servicio de guardería forestal de la Administración Autonómica y el Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil.

En relación exclusivamente con el expediente de queja relativo al problema del furtivismo en la Reserva Regional de Gredos (**Q/419/00**), admitida la queja a trámite, se remitió por la Consejería de Medio Ambiente informe en el cual se pusieron de manifiesto los siguientes extremos:

"El problema del furtivismo en la Sierra de Gredos es constante en los últimos años, como consecuencia del alto precio que alcanzan los trofeos de macho montés (Capra pyrenaica victoriae). Ya en el año 1981 se detectó un incremento notable, hasta el punto de causar alarma a la Gobernación Civil. Desde entonces, con mayor o menor intensidad, este problema no ha cesado.

El furtivismo en Gredos responde a un modelo de organización especial basado en una oferta con una programación y ejecución muy elaborada por personas conocedoras prácticas del territorio, con seguimiento de los movimientos de los vigilantes. Además emplean métodos sofisticados de caza, algunos de ellos prohibidos por la legislación cinegética (silenciadores, infrarrojos...).

(...)

El personal de Guardería con el que cuenta el Servicio Territorial de Ávila para la gestión de la Reserva es de 16 Celadores de Medio Ambiente (personal laboral propio, de cuyas plazas, sólo 11 plazas están en la actualidad cubiertas) y 1 Agente Forestal (funcionario, en la actualidad vacante). Así mismo, se dispone de 8 peones especializados (personal laboral propio). Este personal tiene encomendadas distintas funciones de acuerdo con su categoría, que van desde las tareas de control y ejecución de las cacerías, vigilancia y seguimiento, ejecución de trabajos de mejora y otros relacionados con el funcionamiento de la Reserva. De estos datos se desprende que la Sierra de Gredos cuenta con una de las mayores densidades de guardería de todos terrenos cinegéticos de Castilla y León.

Este personal cuenta con 10 vehículos todo terreno, emisoras (fijas y portátiles) y prismáticos y telescopios.

Actualmente está siendo objeto de renovación y aumento de los medios y materiales disponibles para las labores de vigilancia y, en general para todas los trabajos realizados por el personal adscrito a la Reserva.

Así mismo, como consecuencia de la carencia de personal y la necesidad probada de reforzar los medios humanos para la lucha contra el furtivismo, la Consejería viene contratando desde 1997 un servicio de vigilancia a una empresa de seguridad privada.

Se ha apreciado que desde la reforma del Código Penal en 1996, en el que el delito de caza pasa a ser infracción administrativa, existe una mayor agresividad y arrogancia de los presuntos furtivos, de la que hacen gala públicamente. Por ello, desde distintas instancias se propone la recuperación de la figura de delito para la caza de la cabra montés y la intensificación de las penas en caso de agresiones o amenazas".

A la información transcrita se acompañaban datos correspondientes a los procedimientos sancionadores iniciados por la presunta comisión de infracciones constitutivas de furtivismo y a su estado de tramitación.

A la vista de lo informado y de lo relevante de la problemática planteada se estimó conveniente formular resolución a la Consejería de Medio Ambiente con base en la fundamentación jurídica que, a continuación, paso a exponer.

El furtivismo cuenta entre sus efectos perniciosos el constituir un peligro para las especies de animales silvestres protegidos, cuando éstas son su objeto, y, en cualquier caso, contribuir a la disminución de las especies objeto del derecho a caza. Por ello, y dado el reconocimiento que la Administración Regional hacía de la concurrencia del fenómeno en la zona de la Sierra de Gredos, resultaba necesario abordar el mismo, tanto desde un punto de vista preventivo como represivo.

A las dificultades de prevención del furtivismo en la Sierra de Gredos hacía referencia el informe de la Consejería de Medio Ambiente, dificultades que trataban de ser superadas mediante las actuaciones desempeñadas por el personal de Guardería y por una empresa de seguridad privada contratada.

No obstante lo anterior, cinco de las dieciséis plazas de Celadores de Medio Ambiente existentes en la zona no se encontraban cubiertas, en la fecha de elaboración del informe remitido a esta Institución, a lo cual debía añadirse una plaza de Agente Forestal, también vacante en aquella fecha.

Parecía, por tanto, adecuado al mejor desempeño de las funciones de Guardería desarrolladas en la zona geográfica precitada, con especial mención a la prevención del furtivismo, proceder, en lo posible, a ocupar la totalidad de las plazas que, con las citadas funciones, se encontraban previstas en la zona indicada de la provincia de Ávila.

Desde el punto de vista de la represión de las conductas desarrolladas por los cazadores furtivos, cabía destacar, que, a la vista de los datos proporcionados por la Consejería de Medio Ambiente, de los cinco procedimientos sancionadores instruidos en los años 1998 y 1999 por la conducta ilícita planteada, únicamente uno de ellos se encontraba en estado de ejecución de la resolución adoptada. Lo anterior manifestaba una escasa diligencia a la hora de tramitar y resolver los procedimientos sancionadores iniciados en la materia, procedimientos, que no se debe olvidar, constituyen el instrumento procedimental a través del cual se reprimen las conductas infractoras del Ordenamiento Jurídico, operando también, cuando finalizan a través de la imposición de la correspondiente sanción, como instrumento de disuasión de futuras actuaciones constitutivas de ilícito administrativo.

Considerando lo expuesto, se estimó oportuno formular a la Consejería de Medio Ambiente una resolución en los siguientes términos:

"Primero.- Proceder, en lo posible, a ocupar la totalidad de las plazas que, con las funciones de Guardería Forestal, se encuentran previstas en la zona precitada zona de la provincia de Ávila, sin perjuicio del mantenimiento del servicio de vigilancia privada contratado por esa Consejería de Medio Ambiente, si ello se estimase necesario.

Segundo.- Incrementar la diligencia en la tramitación de los expedientes sancionadores incoados por la presunta comisión de las infracciones administrativas tipificadas con la finalidad de reprimir las actividades propias del furtivismo".

La resolución señalada fue objeto de aceptación por la Consejería de Medio Ambiente, al igual que las tres resoluciones también adoptadas en los tres expedientes de queja antes citados relativos al funcionamiento del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Ávila.

Una vez manifestada esta circunstancia al autor de las cuatro quejas indicadas, se procedió a su archivo.

Así mismo, también de oficio, esta Procuraduría ha llevado a efecto en el año 2001 actuaciones relacionadas con la problemática del furtivismo.

En concreto, también en relación con la extensión del fenómeno en el Parque Regional de la Sierra de Gredos se inició la actuación de oficio **OF/80/00**, con la finalidad de verificar el grado de eficacia de la respuesta de la Consejería de Medio Ambiente al relevante problema de furtivismo que sufre el señalado Espacio Natural Protegido, así como los cotos de caza limítrofes con poblaciones de cabra montés.

Por su parte, en la actuación de oficio **OF/95/01** se llevó a cabo una investigación sobre la actuación desarrollada por la Administración Autonómica en relación con las denuncias formuladas por la comisión de presuntas infracciones a la normativa de caza en el ámbito territorial incluido dentro del Parque Regional de "Picos de Europa".

Una referencia más detallada al contenido de ambas actuaciones se halla en la parte de este informe relativa a las actuaciones de oficio llevadas a cabo por la Institución en el año 2001.

5. PESCA

Un año más, el número de quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Institución en relación con los derechos e intereses del colectivo de ciudadanos que desarrollan esta actividad en los ríos de Castilla y León (tres) ha sido sensiblemente inferior a las presentadas en relación con la actividad cinegética.

Sin perjuicio de lo anterior, tres han sido los expedientes de queja en los que hemos llevado a cabo una investigación en relación con cuestiones relativas a la actividad de la pesca. Tales quejas versaban sobre la utilización de la figura de las "Cubas" por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León como método para la extracción por medio de la corriente eléctrica de truchas en los ríos de la provincia de León (**Q/1147/00)**, sobre la obligatoriedad de que los documentos identificativos de la pertenencia a una asociación de pescadores lleven el membrete de la Junta de Castilla y León **(Q/1629/00)** y, en fin, sobre la imposibilidad de expedición de una licencia de pesca a una persona que no cuente con el Documento Nacional de Identidad **(Q/818/00)**.

Una vez analizado el contenido de la información recabada de la Administración Autonómica en cada una de ellas, no se estimó la existencia de irregularidad alguna en la actuación administrativa denunciada, razón por la cual se procedió al archivo de las mismas, previa comunicación a su autor respectivo de la fundamentación jurídica de la decisión.

Así, en la última de las quejas señaladas (**Q/818/01**), en la cual su autor planteaba su disconformidad con la necesidad de obtener el Documento Nacional de Identidad como requisito previo a la expedición de una licencia de pesca, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y Léon en León puso en nuestro conocimiento la siguiente información relativa a la cuestión controvertida:

"El 24 de abril de 2001 entró en funcionamiento el nuevo sistema para la obtención de las licencias de caza y pesca, con el fin de prestar un mejor servicio al ciudadano. Entre los datos que se precisan para la expedición de la licencia está el DNI del interesado, con independencia de que éste sea menor de edad. Para que el nuevo sistema de expedición de licencias sea realmente efectivo es preciso contar con una base de datos completa, y el requisito del DNI del interesado es un dato imprescindible que, además no es de imposible cumplimiento.

A nuestro juicio no es correcto interpretar la exigencia de este requisito como una vulneración del derecho de un menor a practicar el ejercicio de la pesca".

A la vista de lo informado se apreció que no concurría irregularidad alguna en la exigencia de la obtención del Documento Nacional de Identidad como requisito previo a la expedición de una licencia de pesca.

En efecto, la regulación legal de las licencias de pesca en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León la encontramos en el art. 51 de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca en Castilla y León, cuyo apartado primero define la licencia de pesca como "... el documento nominal, individual e intransferible cuya tenencia es necesaria para practicar la pesca dentro del territorio de la Comunidad".

Aun cuando, de conformidad con el mismo precepto, el pescador debe llevar consigo la licencia para el ejercicio de la pesca, con el objetivo de acreditar su personalidad el titular de la licencia deberá ir acompañado también de cualquier documento válido a tal fin (art. 51.4).

En desarrollo de las previsiones legales indicadas, la Consejería de Medio Ambiente ha diseñado un procedimiento de obtención de la licencia de pesca que exige facilitar a los solicitantes de la licencia, entre otros datos, su número de DNI.

Así mismo, la Orden de 20 de agosto de 2001, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se fijaban las normas para la adjudicación de permisos en cotos de pesca de Castilla y León en la temporada 2002, exigía que en las solicitudes para tomar parte en el sorteo de permisos de pesca en la Comunidad de Castilla y León se consignase, entre otros datos, el número y letra del DNI de todos los pescadores incluidos en la solicitud.

A la vista de lo anterior, resulta evidente no sólo que la normativa reguladora de la actividad de la pesca en Castilla y León exige la obtención del DNI con carácter previo a la expedición de la correspondiente licencia, sino también que para el desarrollo de la actividad en cuestión es preciso acompañar a aquélla algún documento adicional acreditativo de la personalidad del pescador.

Lo anterior, más allá de su conveniencia, encuentra su fundamento jurídico en la propia normativa estatal reguladora del DNI, contenida en el Decreto 196/1976, de 6 de febrero, regulador del Documento Nacional de Identidad, sucesivamente modificado por el RD 2091/1982, de 12 de agosto y por el RD 1245/1985, de 17 de julio.

De conformidad con las normas indicadas, el DNI es el documento público que acredita la auténtica personalidad de su titular, constituyendo el justificante completo de la identidad de la persona (art. 1 del Decreto 196/1976, de 6 de febrero, modificado por el RD 1245/1985, de 17 de julio). Pues bien, el número del documento señalado debe consignarse con carácter obligatorio en, entre otras solicitudes y documentos, las licencias de pesca. Así se prevé expresamente en el art. 16, letra n) del Decreto 19671976, precitado.

No resulta óbice para dar efectivo cumplimiento a lo anterior, la edad del solicitante de la licencia puesto que, si bien únicamente se encuentran obligados a obtener el DNI los mayores de 14 años, aquellas personas cuya edad sea inferior podrán obtener igualmente aquél si así lo solicitan (art. 12 del Decreto 196/1976, de 6 de febrero, modificado por el RD 1245/1985, de 17 de julio).

En virtud de lo expuesto, se consideró que la configuración de la obtención del DNI como requisito previo a la expedición de la licencia de pesca, no sólo no constituye una vulneración del derecho del menor al ejercicio de aquella actividad, sino que, más allá de su conveniencia, es una exigencia contemplada por la normativa autonómica del sector en cuestión y por la estatal relativa a la acreditación de la personalidad de los ciudadanos.

Más allá de la cuestión material planteada, desde un punto de vista formal, en el expediente de queja señalado se estimó oportuno formular resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, en la cual, comprobada la inexistencia de máquina fotocopiadora disponible al público en las instalaciones de la Delegación Territorial en la localidad de Ponferrada, se instó a aquella a:

"Adoptar las medidas oportunas para proceder a la instalación, en un lugar próximo a la unidad de registro del edificio administrativo con el que cuenta esa Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en la localidad de Ponferrada, de una máquina fotocopiadora disponible para el ciudadano que precise de su utilización, con la finalidad de facilitar ejercicio de los derechos reconocidos 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".

En la fecha de elaboración del presente informe aún no había sido recibida la contestación a la Resolución citada.

Por otro lado, y en orden a garantizar la objetividad y la igualdad de oportunidades en el desarrollo del sorteo de permisos de pesca en los cotos de salmónidos, que se celebra anualmente para cada campaña, en el informe correspondiente al año anterior se hacía referencia a la tramitación del expediente de queja **Q/2385/00**. En el mismo, el ciudadano planteaba una presunta irregularidad en el desarrollo del citado sorteo en la provincia de Burgos, consistente en la asignación a diversos peticionarios, entre ellos el autor de la queja, de una fecha para la elección de cotos de pesca posterior a aquélla en la que, con carácter general, se inicia el período hábil en los cotos de pesca de la provincia.

Admitida la queja a trámite, se procedió a solicitar la oportuna información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, petición que se extendió también a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, a través del inicio de una actuación de oficio (**OF/25/01**), cuya finalidad era investigar si la circunstancia denunciada por el autor de la queja en relación con la provincia de Burgos se reproducía en el resto de provincias de la Región.

Pues bien, en el año 2001 se ha procedido a adoptar una Resolución en relación con la cuestión planteada en ambos expedientes, de la que se hace cumplida referencia en la parte de este informe correspondiente a las actuaciones de oficio llevadas a cabo en aquel ejercicio.

Por último, también en el informe correspondiente al año anterior se hacía referencia al inicio de una investigación de oficio dirigida a verificar las condiciones de seguridad en las que se desarrolla la actividad que nos ocupa en los ríos de la región. En efecto, la actuación de oficio **OF/85/00**, tenía como finalidad verificar las condiciones de seguridad de las zonas de influencia de caída de los embalses de la región, ante las variaciones de caudal que se operen en éstos.

En relación con dicha actuación de oficio, en el año 2001 hemos dirigido una resolución a la Consejería de Medio Ambiente en la que, entre otras medidas, se insta a aquélla a promover una reforma de la actual Ley de Pesca de Castilla y León. Al igual que ocurría con la anterior actuación de oficio, una exposición más amplia del contenido de la investigación llevada a cabo y de la resolución adoptada por esta Institución se halla en la parte del presente informe relativa a las investigaciones iniciadas de oficio.

6. VIAS PECUARIAS

El especial valor histórico y medioambiental que, sin duda, revisten las vías pecuarias, incide de manera notable en una Comunidad Autónoma como Castilla y León que cuenta con una de las redes de vías pecuarias más amplias del territorio español, con una longitud de unos 34.638 Km., lo que supone unas 100.000 hectáreas del territorio de la Comunidad Autónoma.

Considerando lo anterior, cabe hacer especial hincapié en la responsabilidad que recae sobre la Administración Autonómica en orden a lograr una adecuada protección de las vías pecuarias integradas en el ámbito geográfico de la Región, en el marco de las competencias atribuidas constitucional y estatutariamente a aquélla.

Por parte de esta Institución varias han sido las actuaciones llevadas a cabo en el período de tiempo al cual se refiere el presente informe con la finalidad de fiscalizar la actuación administrativa llevada a cabo por los servicios de la Consejería de Medio Ambiente en relación con las vías pecuarias.

Así, a instancia de parte, cabe diferenciar entre aquellas actuaciones que se limitaron, por el propio objeto de la queja planteada, a un aspecto formal o procedimental de la protección de aquella singular clase de bienes de dominio público, y aquellas otras en las que las cuestio-

nes planteadas por los ciudadanos se referían a aspectos de índole material relacionadas con las vías pecuarias.

Entre las primeras, procede referirse al expediente **Q/1985/00**, en el cual su autor ponía de manifiesto la posible concurrencia de irregularidades formales en la tramitación y resolución de procedimientos sancionadores en materia de vías pecuarias iniciados a raíz de la presentación ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia de oficios de denuncia por un funcionario del Cuerpo de Auxiliares Facultativos, Escala de Guardería, de la Administración Autonómica.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia.

De los datos proporcionados en relación con los concretos oficios de denuncia identificados en el escrito de queja inicial, se desprendía el siguiente resultado: del total de veintiuno oficios de denuncia presentados por el autor de la queja, cuatro de ellos no habían dado lugar a la iniciación del correspondiente procedimiento sancionador; seis habían dado lugar a procedimientos sancionadores que habían sido objeto de resolución (una de ellos a través de su finalización mediante la asunción de responsabilidad administrativa y abono voluntario de la sanción pecuniaria por el presunto infractor); dos habían motivado la iniciación de sendos procedimientos sancionadores que se encontraban en tramitación; ocho habían generado la incoación de procedimientos sancionadores que habían caducado por el transcurso del plazo máximo establecido para ser resueltos, existiendo en dos de ellos la voluntad de reiniciar un nuevo procedimiento sancionador por no haber prescrito la infracción presuntamente cometida; y, en fin, no se había proporcionado información sobre uno de los oficios de denuncia presentados.

A la vista de la información proporcionada y utilizando argumentos jurídicos que ya habían sido puestos de manifiesto por esta Institución a la Consejería de Medio Ambiente, entre otros expedientes, en las quejas **Q/416/00** y en la actuación de oficio **OF/23/01**, se estimó conveniente formular a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia resolución en los siguientes términos:

"Primero.- En relación con la tramitación de los singulares oficios de denuncia que fueron objeto de referencia en el escrito inicial de queja, declarar expresamente la caducidad y el archivo de los procedimientos sancionadores a los que dieron lugar aquellos en los que se haya rebasado el plazo máximo normativamente establecido para resolver y, siempre que la infracción administrativa no hubiese prescrito, iniciar y tramitar un nuevo expediente sancionador por los mismos hechos.

Segundo.- En relación con la tramitación de todos los oficios de denuncia formulados por el personal al servicio de la Junta de Castilla y León en materia de medio natural, adoptar las medidas necesarias para garantizar la adopción, por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia cuando sea competente, de resoluciones administrativas que se pronuncien sobre los presupuestos materiales que, en su caso, den lugar a la incoación de los procedimientos sancionadores correspondientes, tales como la habilitación, dentro de las disponibilidades presupuestarias existentes, de los medios personales y materiales necesarios para el adecuado impulso de oficio de los aquellos, y la aplicación de medidas de carácter procedimental dirigidas a evitar la declaración de caducidad del procedimiento (entre ellas, la suspensión del plazo máximo legalmente establecido para resolver y el procedimiento sancionador abreviado, cuando concurran las circunstancias establecidas para ello en la normativa)".

La resolución transcrita fue objeto de aceptación por la Delegación Territorial, quién nos participó de la adopción de las medidas sugeridas en aquélla, ante lo cual se procedió a poner en conocimiento del autor de la queja junto al archivo de la misma.

Desde un punto de vista material, en los expedientes **Q/760/01**, **Q/1212/01**, **Q/1238/01** y **Q/1440/01**, su autor planteaba la disconformidad con las resoluciones adoptadas por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia mediante las cuales, ante la presentación de otros tantos oficios de denuncia, se había acordado la no iniciación del correspondiente procedimiento sancionador.

En concreto, en relación con el expediente **Q/760/01**, una vez admitido a trámite, solicitamos información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, la cual expuso:

"La queja se refiere a una denuncia formulada por un Agente Forestal adscrito a este Servicio Territorial con fecha 9 de marzo de 2001 por la existencia de dos cerramientos transversales, ocupando todo el ancho de la Vía Pecuaria, uno en término de Sotosalbos y otro en el de Santo Domingo de Pirón, habiendo caducado la autorización en el año 1982.

(...)

Con fecha 26 de marzo de 2001, desde la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, como órgano competente para acordar la iniciación, o no iniciación en su caso, de un procedimiento sancionador, se adoptó el acuerdo de no iniciar procedimiento contra el Ayuntamiento referido, por cuanto que la Cañada Real Soriana, cuya ocupación ha sido denunciada, se encuentra en la actualidad en proceso de deslinde, y es criterio de esta Delegación Territorial el de no tramitar denuncias por ocupación en esta Vía Pecuaria en tanto el deslinde no sea aprobado por resolución administrativa firme".

A la vista de lo informado, se estimó formular a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en

Segovia resolución, con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone:

El art. 8 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias define el deslinde como aquel "acto administrativo por el que se definen los límites de las vías pecuarias de conformidad con lo establecido en el acto de clasificación". Este acto de clasificación referido en el precepto citado, por su parte, es aquel "acto administrativo de carácter declarativo en virtud del cual se determina la existencia, anchura, trazado y demás características físicas generales de cada vía pecuaria" (art. 7 de la Ley de Vías Pecuarias). El procedimiento de determinación de las características físicas de esta singular clase de bienes de dominio se completa con el amojonamiento, actuación administrativa dirigida a determinar, una vez aprobado el deslinde, los límites de la vía pecuaria y a señalizar aquellos con carácter permanente sobre el terreno (art. 9 de la Ley citada).

En otras palabras, clasificación, deslinde y amojonamiento son fases sucesivas de un procedimiento dirigido a determinar con exactitud la dimensión física, en este caso, de una vía pecuaria, contando cada uno de los actos administrativos que ponen fin a las mismas con las características predicadas en los artículos indicados.

Lo anterior debía ponerse en relación con la necesidad de que, previamente a la imposición de una sanción por la Administración competente en cada caso, quede suficientemente acreditada en el correspondiente procedimiento sancionador, entre otros extremos, la efectiva comisión del supuesto de hecho tipificado en la normativa aplicable como infracción administrativa.

Pues bien, en aquellos supuestos en los que la acreditación de la ilegalidad del hecho denunciado no se vea subordinada a la delimitación exacta y precisa de los límites físicos de la vía pecuaria, sino que basta para determinar la efectiva comisión del hecho ilegal con probar la existencia, anchura y trazado de aquélla, no parece existir impedimento alguno para que la Administración competente, en cada caso, ejerza sus facultades punitivas, aún cuando la vía pecuaria en cuestión se encuentre sin deslindar. En estos supuestos, dado que el acto de clasificación de la vía pecuaria declara los extremos indicados, bastaría con la previa clasificación del singular bien de dominio público para proceder, cuando menos, a la iniciación del procedimiento sancionador dirigido a determinar la concurrencia de los elementos objetivos y subjetivos necesarios para proceder a intervenir en el patrimonio jurídico del ciudadano, siempre con estricto respeto a los derechos reconocidos a este último en el ámbito de este tipo de procedimientos.

Lo anteriormente afirmado tiene su reflejo en las resoluciones judiciales adoptadas por el Tribunal Supremo. Así, por ejemplo, en su Sentencia de 8 de octubre de 1999, el Alto Tribunal confirmó la adecuación con el Ordenamiento Jurídico de una sanción impuesta por haberse procedido al vallado de una finca rústica interrumpiendo el uso de una vía pecuaria sin deslindar y obstaculizando el tránsito del ganado, señalando que... "no resulta necesario el deslinde y amojonamiento a estos efectos, lo que debe mantenerse es una declaración válida en Derecho, dada la finalidad que tienen el deslinde y el amojonamiento en nuestro ordenamiento jurídico, y habida cuenta de que se da por hecho probado la existencia de una vía (no es cuestión ahora de sus linderos) a la que se ha impedido u obstaculizado el acceso".

Pues bien, los hechos descritos en el oficio de denuncia referido en las la queja eran análogos a los enjuiciados por el Tribunal Supremo en el proceso que finalizó con la resolución judicial citada, ya que, en ambos casos, se ponía en conocimiento del órgano administrativo competente el cerramiento transversal de todo el ancho de una vía pecuaria. Al igual que el Alto Tribunal, esta Procuraduría consideró que el deslinde de la vía pecuaria previamente clasificada no resulta requisito imprescindible para sancionar una actuación consistente, por ejemplo, en "la instalación de obstáculos o la realización de cualquier tipo de acto que impida totalmente el tránsito de ganado" (infracción administrativa tipificada en el art. 21.1 c) de la Ley de Vías Pecuarias).

Consecuentemente con los fundamentos jurídicos expuestos, se emitió Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia en los siguientes términos:

"En relación con la presunta existencia de dos cerramientos transversales, ocupando todo el ancho de la Vía Pecuaria, puestos de manifiesto en un oficio de denuncia formulado con fecha 9 de marzo de 2001, instar al integrante del Cuerpo de Auxiliares Facultativos, Escala de Guardería que corresponda, a que lleve a cabo una inspección presencial del lugar referido en el oficio de denuncia, con la finalidad de acreditar la persistencia de la presunta infracción descrita en aquél, e iniciar, en su caso, el correspondiente procedimiento sancionador".

La Resolución precitada, así como las adoptadas en los otros tres expedientes de queja señalados, no habían sido objeto de contestación en la fecha de elaboración del presente informe.

También en los expedientes **Q/1861/00** (al que ya se hizo referencia en el informe correspondiente al año anterior) y **Q/1300/01**, se planteaban aspectos relacionados con la utilización y defensa de las vías pecuarias. Ahora bien, considerando que el contenido de la actuación desarrollada por esta Institución en ambos casos se encontró esencialmente influido por la previa existencia de procedimientos de concentración parcelaria que, de una u otra forma, habían afectado a las vías pecuarias en cuestión, se halla en la parte del presente informe relativa a la actuación de esta Institución en relación con aquel singular procedimiento de reordenación de la propiedad rústica (Área F) una referencia más amplia a aquéllos.

Para finalizar el repaso de la actuación de esta Procuraduría en relación con las Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el año 2001 cabe hacer referencia, a efectos exclusivamente de mención, a la actuación de oficio llevada a cabo por esta Institución en la materia (**OF/23/01**). Una amplia explicación del contenido de la misma, que traía causa de la iniciada en el año 1999 y a la cual ya se hizo referencia en el informe correspondiente al ejercicio anterior, se encuentra en la parte de este informe correspondiente a las actuaciones de oficio.

ÁREA D

EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES

Expedientes Área..... 122

Expedientes remitidos a otros Defensores 8

Expedientes admitidos..... 56

Expedientes rechazados..... 28

1. EDUCACIÓN

El derecho de todos los ciudadanos a la educación consagrado en el art. 27 de nuestro texto Constitucional comprende una serie de derechos y libertades que lo desarrollan y particularizan y que gozan del amparo y la protección establecidos en el art. 53 de la Constitución.

En atención a la misión de salvaguardia y protección de los Derechos fundamentales que esta Institución tiene encomendada nuestra actuación se concreta en una labor de supervisión de las administraciones educativas de la Comunidad, que comprende a la Consejería de Educación y Cultura, a las universidades situadas en nuestra región y a las administraciones locales en la medida en que intervienen en las actividades y servicios de enseñanza, así como todas aquellas actuaciones administrativas que, independientemente del organismo autonómico o local del que provengan, tengan relación directa con el derecho a la educación.

La educación es un instrumento básico en orden a la igualdad social, a la par de un elemento de cohesión de una entidad política, de ahí que la igualdad en el reconocimiento y prestación del derecho a la educación adquiera singular importancia.

Durante el año 2001 se ha observado un ligero ascenso en el número de reclamaciones relacionadas con el fenómeno de la inmigración, especialmente en lo que afecta a niños en edad escolar, que se asientan con sus familias en nuestra Comunidad Autónoma con deseos de permanencia.

Es previsible que, en un periodo no muy lejano de tiempo, el sistema educativo castellano y leonés deba afrontar el problema de tener que integrar educativamente a un importante porcentaje de alumnos inmigrantes, de edades variadas y procedencias diversas, muchos de ellos con un escaso dominio del idioma español y con unos niveles formativos muy heterogéneos.

Resulta, por ello, imprescindible que la Administración educativa de Castilla y León elabore un plan, de carácter preventivo (desde la previsión y la planificación), que prepare adecuadamente el sistema educativo al objeto de afrontar con éxito el reto educativo que la inmigración va a suponer para nuestra región.

Consideramos ineludible que las medidas que se contemplen en un futuro abarquen tanto al alumnado en edad escolar, como la formación básica de los inmigrantes adultos. No cabe duda que la integración de los inmigrantes adultos favorecerá la integración educativa y social de sus hijos.

Por lo que se refiere a la colaboración mostrada por los diferentes organismos que conforman los órganos directivos de la Consejería de Educación y Cultura, hemos de señalar que, en general, ha sido buena, con un tiempo medio de respuesta a nuestras peticiones de informe en torno a los dos meses.

En lo que respecta a la colaboración ofrecida a esta Procuraduría por las diferentes delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León, en términos globales, ha sido aceptable, aunque se han producido algunos supuestos en los que el retraso en la remisión de la información incompleta han dificultado la tramitación de algunos expedientes.

Al ser las delegaciones territoriales receptoras de la mayoría de las peticiones de información que cursa esta Institución en materia educativa, convendría mejorar la coordinación entre dichas delegaciones territoriales y sus correspondientes direcciones provinciales; ya que al tramitar los expedientes a través de aquéllas se produce, con mayor frecuencia de lo deseable, un retraso en la evacuación de los informes que redunda negativamente en nuestra labor de investigación, cuando no una total ausencia de colaboración.

Por último, en relación con la valoración de la colaboración demostrada por las Universidades de Castilla y León, un año más, resaltamos la buena disposición de las mismas, destacando la calidad de los informes evacuados por la Universidad de Salamanca.

1.1. Educación no universitaria

1.1.1. Ordenación educativa

Durante el ejercicio a que se ciñe el presente informe se han recibido quejas cuyos promoventes cuestionan el desarrollo experimentado y las decisiones producidas en el curso de los procesos de admisión desarrollados en centros concretos.

No cabe duda, que los procesos de admisión y matriculación de alumnos en los centros docentes (**Q/545/01, 828/01, Q/937/01, Q/1021/01, Q/1223/01**) genera un

número importante de reclamaciones en la comunidad educativa.

En una proporción relevante, los padres y madres de los alumnos y alumnas afectados continúan cuestionando la oportunidad de las normas jurídicas que rigen estos procedimientos, por entender que las mismas les impiden llevar a cabo la escolarización de sus hijos en los centros de su elección.

La recepción de la queja **Q/828/01** motivó la iniciación de nuestra labor de investigación así como la emisión de una resolución dirigida a la Consejería de Educación y Cultura referida a la necesidad de adoptar alguna medida que garantice la veracidad del dato del domicilio familiar, o del trabajo, cuya proximidad puntúa para el acceso a centros sostenidos con fondos públicos de educación infantil, primaria y secundaria de la Comunidad de Castilla y León.

Resulta absolutamente necesario la adopción, conjunta, de soluciones dirigidas a garantizar la adecuación a la realidad de los datos sobre domiciliación que se hacen constar en los certificados de empadronamiento que aportan los interesados con sus solicitudes de admisión, ya que con relativa frecuencia se denuncia la comisión de irregularidades aludiendo a la existencia de alumnos que han obtenido plaza cuando lo cierto es que sus domicilios reales no coinciden con el domicilio que figura en la documentación aportada.

Sería preciso una mayor información a nivel de administraciones, de centros escolares, de medios de comunicación, incluso, a todos los padres y madres, que son en definitiva los ciudadanos a los que va dirigida la normativa sobre el proceso de admisión y matriculación de alumnos y los que deben utilizar los procedimientos en ella establecidos. Esta labor de información restaría conflictividad a los procesos de escolarización.

Estima esta Procuraduría que una posible opción, a valorar por la administración educativa, podría ser la de instruir a los órganos de admisión en la necesidad de utilizar las facultades que tienen atribuidas por la normativa vigente, en orden al requerimiento a los solicitantes de documentos -adicionales al certificado de empadronamiento- acreditativos de su domicilio, siempre que surjan dudas fundadas respecto de la concordancia de los datos aportados con el domicilio real de los solicitantes. Es, así mismo, necesario que los Ayuntamientos rodeen con suficientes garantías la expedición de las certificaciones de empadronamiento.

En el expediente tramitado con el número **Q/828/01** se pudo comprobar que el Consejo Escolar del Centro José Galera Moreno (Zamora), no siguió rectamente la reglamentación sobre admisión de alumnos en centros de educación infantil sostenidos con fondos públicos, constituida por la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 26 de marzo de 1997, al haber desconocido los criterios prioritarios de admisión –rentas anuales de la unidad familiar y proximidad del domicilio-, que condujo a rechazar la reclamación de los padres del afectado, tras la no inclusión de éste en la relación provisional de alumnos admitidos en aquel centro.

El proceder del Consejo Escolar haciendo pública la lista de alumnos admitidos y excluidos por la dirección del Colegio Público José Galera Moreno, no se ajustó enteramente a su normativa reguladora.

En primer lugar, porque el Consejo Escolar no se atuvo a los criterios prioritarios de admisión acudiendo después a los complementarios, sino que en el reflejo de la puntuación sólo se recogieron tres criterios: zona (domicilio o en su caso lugar de trabajo), ingresos y hermanos en el centro, sin reflejarse en modo alguno puntuación de ningún criterio complementario, así como tampoco los pormenores numéricos del resultado de aplicar el criterio señalado (de nuevo el domicilio y la menor renta per cápita), para elegir ocho de entre las dieciocho solicitudes baremadas con cinco puntos.

En segundo lugar, el Consejo Escolar dio por buenos los volantes de empadronamiento con carácter informativo suscritos por el funcionario del negociado. Volantes que, si bien permitidos por el art. 61 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial en redacción dada por RD 2612/96, de 20 de diciembre, no participan del carácter de documento público y fehaciente propio de las certificaciones de empadronamiento que prevé el art. 73.1 del mismo Reglamento.

Esta circunstancia motivó que algunos padres falsearan los datos en sus correspondientes solicitudes, poniendo domicilios que no correspondían al real.

La Consejería de Educación y Cultura aceptó expresamente la resolución que le fue remitida por esta Institución. En este sentido, nos hizo saber que, para sucesivos cursos académicos, se instaría a los órganos de admisión para que requirieran a los interesados la aportación de documentos adicionales acreditativos del verdadero domicilio.

En este apartado de quejas relacionadas con la escolarización de alumnos, en el año 2001 se han recibido también reclamaciones relativas a los procesos de admisión de alumnos en centros concertados (**Q/960/01, Q/1398/01)**.

En la mayoría de los supuestos planteados la conflictividad ha venido dada por la falta de información a los padres de alumnos, muchos de los cuales continúan sin conocer que cuando escolarizan a sus hijos en un centro privado concertado para cursar educación infantil, a la hora de pasar a estudiar educación primaria deben pasar obligatoriamente por un nuevo proceso de admisión, en el cual el hecho de ser alumno del centro no le supone ningún privilegio respecto al resto de alumnos que formulan su solicitud de plaza y que vienen de otros centros ajenos al concertado en cuestión. La escolarización automática en primero de primaria únicamente se da en los

centros escolares públicos, donde ya existió un verdadero proceso de selección al solicitar plaza en educación infantil, porque este nivel es igualmente sostenido con fondos públicos.

Igualmente cabe resaltar que algunos reclamantes denuncian que, a pesar de las razones que esgrimen para considerarse acreedores al derecho a una plaza en un determinado centro elegido de estas características, la administración no accede a aumentar la ratio de 1º de primaria en dichos centros, confundiendo lo que es una decisión potestativa, basada en razones límites de escolarización en una determinada zona, con la obligación de aumentar las plazas por sistema, porque veinticinco alumnos es, en base a sus planteamientos, sólo un "mínimo legal".

Alegan igualmente razones de escolarización y de derecho a la libre elección mal entendidos, sin tener en cuenta que sus peticiones abocan en muchos casos a la administración a tener que "forzar" esas ratios en evitación de perjuicios mayores a otros alumnos ya matriculados, y aún a riesgo de poner en quiebra los principios contenidos en la LOGSE de calidad de la enseñanza.

En un porcentaje alto de quejas tramitadas sobre este particular, hubimos de dar por concluidas nuestras actuaciones ya que en los procedimientos de selección investigados no había existido irregularidad, sino una aplicación rigurosa de la normativa en cuestión, y a pesar de las circunstancias alegadas, las Direcciones Provinciales de Educación y Cultura afectadas no habían considerado procedente el aumento de ratio solicitado por los interesados.

Por último, y con relación a otro de los motivos que infunden a los padres a presentar queja ante esta Institución haremos alusión a la problemática que suscita la evaluación del rendimiento escolar. Todos los años se reciben y tramitan un número considerable de quejas relacionadas con la evaluación del rendimiento escolar de los alumnos; polémica especialmente delicada cuando de las calificaciones depende la promoción o no del alumno a un nuevo curso a nivel educativo.

Normalmente, nuestra intervención en este tipo de expedientes se concreta a comprobar que se hayan respetado los cauces de reclamación previstos en el ordenamiento educativo y que no se hayan producido situaciones de indefensión para el alumno. En todo caso, esta Procuraduría no entra a valorar los informes que se emiten por los especialistas educativos, ni cuestiona las evaluaciones que en base a los mismos se realizan.

Así las cosas, una gran parte de los expedientes se archivan, tras constatar que estos trámites de evaluación se han respetado, y que lo único que subyace en el fondo del asunto es una mera discrepancia entre el denunciante –padre, madre o alumno- y el equipo educativo que ha realizado la evaluación del rendimiento escolar del menor en cuestión.

1.1.1.1. Educación infantil

La educación infantil, aun cuando es un nivel de escolarización no obligatoria, desempeña un papel fundamental en la estimulación del desarrollo de las potencialidades del niño, que es esencial si se tiene en cuenta que durante los primeros años de vida se configuran las bases del desarrollo psicológico del individuo.

La asistencia del niño a un centro educativo, aparte de su custodia mientras sus padres trabajan, le aporta unas experiencias que apoyan y complementan las vividas en la familia y puede contribuir eficazmente a compensar alguna de las carencias y a nivelar los desajustes que tienen su origen en las diferencias de entorno social, cultural y económico.

El ejercicio del derecho a la educación es uno de los mejores instrumentos para luchar contra la desigualdad, y a esa edad temprana posibilita la prevención de algunas dificultades que se manifestarán en etapas posteriores, y favorece la integración de niños con necesidades educativas especiales.

En Castilla y León, la escolarización de los alumnos de Educación Infantil se ha convertido en una demanda social creciente. Siendo, pues, la educación un derecho social básico, compete a los poderes públicos el desarrollo de las acciones positivas necesarias para su efectivo disfrute.

La todavía insuficiente oferta de plazas para la escolarización de niños y niñas en educación infantil, genera todos los años quejas de los padres de aquéllos que no han podido tener acceso a una plaza en este nivel de enseñanza. No obstante, estas situaciones tienden a ir remitiendo debido, de un lado, al descenso de natalidad, y de otro, al esfuerzo de la administración regional en extender la oferta de estas plazas al mayor número posible de alumnos que la demandan.

Entre las quejas tratadas sobre esta cuestión en el ejercicio 2001, podemos resaltar la queja **Q/1061/01,** en la que, gracias a nuestra intervención sobre la problemática existente en el término municipal del Ayuntamiento de Ayllón (Segovia), finalmente, se consiguieron agilizar las gestiones tendentes a la puesta en marcha de una guardería infantil de titularidad municipal, que ofreciera servicios educativos a la infancia (0-3 años) y un servicio social a las familias, dando efectiva respuesta a la actual diversidad de situaciones existentes y facilitando la integración de la mujer en el mercado laboral.

Si bien es cierto que, en múltiples resoluciones emitidas por esta Institución se insiste en la necesidad de incrementar significativamente la oferta educativa en esta etapa, siguen llegando a nuestra oficina reclamaciones que hacen referencia a la falta de plazas en esta etapa educativa. Tales son los casos reflejados en la queja **Q/241/01** (referida a la localidad de Burgos capital) y en la queja **Q/1021/01** (referida a la localidad de Salamanca capital).

En otro orden de cosas destacamos, por considerarlo de interés, el expediente tramitado bajo el número de referencia **Q/545/01**. En esta ocasión se denunciaron supuestas irregularidades en el proceso de admisión de alumnos en la escuela de Educación Infantil "Parque de los Reyes", gestionada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en León.

Concretamente, dos fueron las cuestiones suscitadas. De un lado, el presunto trato de favor en la concesión de una plaza, en la citada guardería, a un familiar de la directora del centro en cuestión. Y de otro, defecto en la valoración del expediente de solicitud de plaza -curso 2001/2002- para un niño**,** el cual no fue admitido, un año más, ni en la EEI Parque de los Reyes (solicitada en primer lugar), ni en la EEI San Pedro (solicitada en segundo lugar), al no haberse valorado la proximidad domiciliaria más que para el primero de los centros elegidos, contraviniendo, a juicio de quien reclamaba, lo dispuesto en la Orden de 2 de abril de 2001 (criterios de admisión de alumnos establecidos en la Base novena del Anexo III de la mentada Orden).

En orden a la resolución del presente conflicto, una vez estudiado el régimen jurídico aplicable, dio lugar a la siguiente Resolución:

«En primer término, señalamos que desde la perspectiva del cumplimiento estricto de la legalidad -en lo que al procedimiento de admisión del (...) de la directora de la EEI "Parque de los Reyes" se refiere-, ningún reproche cabe hacer respecto al comportamiento seguido por el Servicio Territorial de Cultura de la Delegación Territorial de León en la tramitación de su plaza.

En efecto, tras un minucioso análisis de los documentos obrantes en esta Institución, se ha podido constatar cómo el proceso de admisión ha respetado escrupulosamente las directrices contempladas en la base decimotercera -adjudicación de vacantes durante el curso escolar- apartado 13.3, de la orden de 4 de abril de 2000 de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convocaron plazas en las escuelas de educación infantil (primer ciclo) gestionadas por la Administración de Castilla y León para el curso 2000/2001.

La siguiente cuestión a abordar -centrándonos, ya, en el caso particular-, lo constituye la tramitación, en sí, de la solicitud de admisión presentada por los padres para el curso 2001/2002 en alguna de las dos escuelas, gestionadas por la Junta de Castilla y León, escogidas por orden de preferencia, a saber: EEI Parque de los Reyes, en primer lugar, o EEI San Pedro, en segundo lugar.

Como punto de partida es de rigor señalar que la orden 2 de abril de 2001, rectora de la concesión de plazas vacantes en las escuelas de educación infantil gestionadas por esa administración, es la que establece una serie de requisitos que han de ser acreditados por los interesados al formular la solicitud de nuevo ingreso en esta clase de centros. Ello es así porque se trata de un procedimiento de selección de alumnos, cuya finalidad es que puedan concurrir al mismo cuantos solicitantes reúnan las condiciones determinadas en la convocatoria, si bien, siendo limitadas las plazas, únicamente resultarán adjudicatarios quienes, de entre todos, alcancen mayor puntuación.

En este contexto conviene recordar que, según lo expuesto en la base novena de la orden vigente, dos son los tipos de criterios de admisión que se consideran relevantes, cuya valoración requiere justificación documental. Estos criterios encuentran su correlativo, y consiguiente cuantificación, en el baremo establecido en el anexo III de la mentada orden, donde la situación laboral, rentas de la unidad familiar, proximidad a domicilio o lugar de trabajo y hermanos matriculados en la escuela se consideran criterios prioritarios; siendo la situación de familia numerosa y la condición reconocida de discapacitado físico, psíquico o sensorial de los padres, hermanos del alumno, o en su caso del tutor, determinantes de la aplicación de los criterios denominados complementarios.

La base octava de la repetida orden previene, asimismo, que corresponde a la comisión provincial de escolarización la valoración de las solicitudes de nuevo ingreso; función en la que este órgano ha de atribuir las puntuaciones correspondientes a los apartados del anexo III ateniéndose a la literalidad y cuantía de cada uno de ellos, en base a la documentación acreditativa de las distintas circunstancias alegadas por los interesados.

Se trata, por consiguiente y por ello debemos insistir, de supuestos de hecho reglados cuya apreciación no deja resquicio a juicio subjetivo alguno.

En el supuesto que nos ocupa, y en especial del contenido del informe evacuado por el Servicio Territorial de Cultura, se desprende que la comisión provincial de escolarización en sesión celebrada en León el día 16 de mayo de 2001, adoptó, entre otros acuerdos, el siguiente: "1. Criterios de proximidad: Se acuerda estimar lo establecido en la precitada orden, en función de lo solicitado por los padres y tutores, en el sentido de considerar el domicilio familiar o alternativamente el lugar de trabajo de uno cualquiera de los padres o tutores, y fijar el criterio más favorable en el centro solicitado en primer lugar".

Dicho acuerdo, según se nos indica en su comunicación administrativa, se adoptó al amparo de lo que establece la orden de 2 de abril de 2001, en su apartado 8.3, letra b).

Pues bien, si bien es cierto que en el mentado apartado de la orden se encomienda a la comisión provincial de escolarización establecer criterios únicos de puntuación, debidamente motivados, en aquellos apartados que el baremo lo permita, dicha previsión ha de ser entendida en su justos términos.

En efecto esta Institución entiende que tal facultad no es de carácter discrecional, y en consecuencia, la liber - tad estimativa que se atribuye a dicho órgano no es absoluta, sino que nos encontramos ante la técnica de los "conceptos jurídicos indeterminados" -en expresión de la doctrina- a la que acuden con frecuencia las nor - mas legales, y sobre cuya diferente naturaleza conviene detenerse brevemente.

La discrecionalidad se caracteriza por ser esencial - mente una libertad de apreciación entre alternativas igualmente justas, o si se prefiere, entre indiferentes jurídicos, porque en este caso la decisión se fundamenta en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.), no incluidos en la norma y remitidos al juicio sub - jetivo del órgano que ha de apreciarlos.

En los conceptos jurídicos indeterminados, por el contrario, la norma contiene nociones de experiencia o de valor cuyos límites no establece con exactitud porque no admiten una cuantificación o determinación riguro - sas, aunque, no obstante, es posible precisarlos en el momento de su aplicación al caso concreto, sin que quepa más que una solución. Dicho de otro modo, se trata de una tarea de interpretación de la norma en la que la indeterminación del enunciado que se contiene en el supuesto de hecho no se traduce en una indetermina - ción de las aplicaciones del mismo, las cuales sólo per - miten una unidad de solución justa en cada caso.

Como hemos expuesto con anterioridad, la comisión provincial de escolarización decide, unilateralmente, interpretar el alcance de uno de los criterios prioritarios contenidos en el baremo a valorar -concretamente el referido a la proximidad al domicilio-.

Por ello, en el supuesto enjuiciado, dado el claro sentido literal de los términos en que se expresa el bare - mo contenido en el apartado primero (criterios priori - tarios), epígrafe tercero, a), b), y c) (proximidad al domicilio), no puede ser entendido más que en su sentido literal, teniéndose que aceptar el significado propio de las palabras legalmente utilizadas. (...)

A resultas de lo anterior, es evidente que la facultad contenida en el apartado 8.3, letra b) debe ser aplicada para precisar nociones de valor (...) Pero no para deci - dir sobre el modo de puntuar en base a unos parámetros no contemplados en las normas.

Es por ello que esta Institución aprecia extralimita - ción en el acuerdo de la comisión provincial de educa - ción del que da cuenta del informe emitido por la Dele - gación Territorial de la Junta de Castilla y León, toda vez que, de acuerdo con la norma rectora del procedi - miento de selección de alumnos: el domicilio familiar o alternativamente lugar de trabajo de uno cualquiera de los padres o tutor situado dentro de la zona de influencia en la que está ubicado el centro solicitado deberá ser valorado, siempre y sin distinción alguna, con 4 puntos.

En mérito a cuanto antecede, y conforme previenen los arts. 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, regu - ladora del Procurador del Común de Castilla y León, he resuelto formular la siguiente Resolución formal:

Que previo los trámites procedimentales oportunos, se reconozca el derecho de XXX a ser valorado su expe - diente de acuerdo con lo previsto explícitamente en la norma de aplicación, conciliando alguna fórmula de admisión en orden a paliar el perjuicio ocasionado, si del total de su puntuación resultara incluida entre los que deberían haber sido admitidos en alguna de las escuelas de educación infantil gestionadas por esa admi - nistración».

En respuesta a nuestra resolución, la Delegación Territorial de León nos comunicó que la comisión provincial de escolarización, tomando en cuenta nuestras consideraciones, acordó la admisión del niño.

Por último, nos detendremos ahora en la queja **Q/2119/00**, en la que el interesado denunciaba insuficiente vigilancia por parte del personal de la guardería infantil "Baby's House", sita en la localidad de Burgos, así como problemas higiénicos, sanitarios y de seguridad en dicho centro.

Solicitados informes a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a la Consejería de Educación y Cultura y al Ayuntamiento de Burgos, se pusieron de manifiesto las siguientes consideraciones.

La Consejería de Sanidad y Bienestar Social, concretamente la Dirección General de Salud Pública, expresó lo siguiente:

"Consultados los archivos de esta Administración y concretamente, del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Burgos, se comprueba que no hay constancia de reclamación alguna sobre la citada guar - dería.

El establecimiento con razón social "Guardería Baby House" tiene concedida la autorización sanitaria de funcionamiento para las actividades alimentarias de elaboración y servicio de comidas en sus dependencias (conforme a la normativa higiénico sanitaria de comedo - res colectivos). Por lo tanto, desde noviembre de 1990 hasta el día de la fecha los servicios veterinarios oficia - les de salud pública dentro de la práctica habitual y periódica de sus actividades, respecto al control de las industrias y establecimientos alimentarios, han efectua - do un total de 20 inspecciones, ya que, como ha quedado expuesto, el referido establecimiento realiza una activi - dad alimentaria al elaborar y servir comidas en sus dependencias, no existiendo irregularidades que motiva - ran expediente sancionador alguno.

Por consiguiente, se realizan, como en el resto de los establecimientos e industrias alimentarias, las oportunas actuaciones inspectoras tendentes a averiguar el alcance de las deficiencias en cuanto a problemas higiénicos y sanitarios".

Por su parte, la Consejería de Educación y Cultura realizó las puntualizaciones que a continuación transcribimos sobre sus competencias en el ejercicio de supervisión del sistema educativo:

"El RD 1004/1991, de 14 de junio, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que imparten enseñanzas de régimen general, determina, en su art. 1.2., que la apertura y funcionamiento de los centros docentes privados se someterá al principio de autorización administrativa, que se concederá siempre que reúnan los requisitos establecidos en la citada disposición normativa.

La Consejería de Educación y Cultura realiza habitualmente inspecciones a los centros docentes autorizados como escuelas de educación infantil, a través de las áreas de inspección educativa de las Direcciones Provinciales.

No consta entre los expedientes de autorización de apertura y funcionamiento tramitados por la Consejería de Educación y Cultura, ni entre los remitidos por la Administración General del Estado, ninguno correspondiente a la Guardería Infantil "Baby House", en la localidad de Burgos y, por tanto, la Inspección educativa no está facultada para realizar sus funciones de seguimiento y control.

Estas guarderías, que no tienen la consideración de centros docentes, requieren para su apertura licencia municipal, por lo que corresponde en este caso al Ayuntamiento de Burgos acreditar si tiene la correspondiente autorización para funcionar como tal".

Por último, el Ayuntamiento de Burgos puso de manifiesto las siguientes conclusiones:

"En relación con el expediente nº 183/00 del Servicio de Sanidad referente a denuncia respecto al cuidado de los niños en la guardería Baby's House en Pl/ Vadillos nº 4, con licencia municipal de apertura desde el 20 de marzo de 1989, tengo que informar lo siguiente:

El establecimiento se ha inspeccionado los días 7 y 8 de febrero de 2001. En el curso de la inspección se ha comprobado el estado de mantenimiento e higiene de las instalaciones, número de niños y de cuidadores adultos presentes, temperatura ambiente en las dependencias utilizadas por los niños y en el frigorífico de la cocina. Se han tomado muestras de contaminación bacteriana del aire ambiente en tres puntos, y también de los alimentos servidos en el comedor el día 8/2/01 para análisis microbiológico (puré de los bebés) y para valoración nutricional (ración niños de tres/cuatro años), así como de huellas dactilares de la persona que prepara los alimentos.

El número de niños que se encontraban en la guardería el día 7/2/01 a las 12:30 horas era de 53, incluyendo los que estaban comiendo en la sala de juegos/uso múltiple (1 a 2 años) y en el comedor de los niños de 2 a 3 años, así como otros 14 niños en el aula 1, que no comen en la guardería. Además estaban los bebés de la sala de cunas, que no se contaron.

El día 8/2/01, a las 13:45, había en la Guardería 59 niños. De ellos, 20 en la sala de usos múltiples haciendo el reposo, 6 bebes en la sala de cunas, 17 comiendo en el comedor, y 10 en las aulas 1 y 2. Los 17 niños que estaban comiendo no son alumnos de la guardería, sino de educación infantil de los Colegios La Salle y Vadillos. A estos niños se les presta el servicio de comedor, incluyendo la recogida en su colegio, reposo o juegos vigilados después de comer y llevarles por la tarde de nuevo al Colegio.

La superficie computable en Baby's House a efectos de uso por los niños se estimó en el momento de la licencia en 141 m^2, de los cuales 58,7 se asignaron a bebés (sala de cunas + sala de gateo) y 82 a niños de 1 a 3 años. El nº total de plazas resultaba de 15 bebés y 33 niños de 1 a 3 años, en total 48 niños.

Parece que en ambos casos se rebasaba este número. El hecho de simultanear la actividad de guardería con el servicio de comedor a niños de educación infantil no estaba contemplado en la memoria de actividad; es una demanda que surgió posteriormente, y a la que se atiende con los mismos medios de que se dispone para los alumnos propios. Por otra parte, estamos comprobando que se da esta misma circunstancia en todas las guarderías que hemos revisado este año.

El número de alumnos a los que se refiere la denunciante es claramente exagerado, pero transmite la sensación que probablemente tienen los padres respecto a la mezcla de niños de edades y necesidades diferentes. Por otra parte, en los momentos de la recogida y entrega de los niños en el colegio es necesario asegurar que en la guardería queda personal suficiente.

El nº de cuidadores adultos era de 5 directos y 1 en cocina. La relación es de 12 niños por cuidador; dado que sólo había 6 bebés, resulta suficiente.

Los resultados de las tomas de muestras se incorporarán al expte. a medida que concluyan los análisis; de lo visto en la inspección podemos concluir que, sin tratarse de una desatención como la que refiere la denunciante, es cierto que la guardería amplía su actividad de forma no prevista en las condiciones de la licencia.

Parece que esta nueva actividad debiera ser objeto de una modificación de las condiciones de la licencia, y realizarse solamente si es compatible en cuanto a espacio, instalaciones y personal con la atención a los propios alumnos de la guardería. Una forma de comprobarlo sería garantizar el desfase en horarios, de forma que no se rebase en ningún momento el número máximo de alumnos autorizado, y siempre que se demuestre contar con personal suficiente".

Analizados los informes transcritos por las distintas Administraciones implicadas, y estudiando el derecho positivo regulador de la materia objeto de la queja, esta Procuraduría informó al reclamante en los siguientes términos:

"El art. 23 de la Ley 8/1985, de 3 de julio, regulado - ra del Derecho a la Educación, en virtud de la modifica - ción operada por la disposición adicional sexta de la LOGSE, dispone que la apertura y funcionamiento de los centros docentes privados que impartan enseñanzas (...) se someterán al principio de autorización administrati - va.

Este precepto se tiene que interpretar en relación con la disposición adicional primera de la LOGSE, que esta - blece un calendario de aplicación de la nueva ordena - ción del sistema educativo, el cual tendrá un ámbito de aplicación de doce años a partir de la publicación de la Ley, es decir, hasta el próximo curso académico 2002-2003. La precisión respecto a las guarderías se estable - ce en la disposición transitoria primera del mismo texto legal, que preceptúa que los centros que atiendan a menores de 6 años y que no estén autorizados como cen - tros de educación preescolar, se tendrán que adaptar antes del curso académico 2002-2003 a los requisitos mínimos que se establezcan para los centros de educa - ción infantil.

En términos similares se manifiesta el RD 986/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educati - vo, que en su disposición adicional primera, apartado primero, establece que la implantación de las enseñan - zas de régimen general o de régimen especial, tanto en el proceso de generalización como en el de implantación anticipada, exigirá que los centros docentes respectivos cumplan la normativa que, en materia de requisitos mínimos y de autorización de centros, se dicten en desa - rrollo de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, regula - dora del Derecho a la Educación.

Esta normativa viene constituida por el RD 1004/1991, de 14 de junio, por el que se establecen los requisitos mínimos de los Centros que impartan ense - ñanzas de régimen general no universitarias. En el art. 1.2 del citado texto reglamentario, se determina como principio general que "la apertura y funcionamiento de los centros docentes privados se someterá al principio de autorización administrativa, la cual se concederá siempre que reúnan los requisitos mínimos que se esta - blecen en este Real Decreto". Estos requisitos se concre - tan desde un punto de vista general en el cumplimiento de las condiciones higiénicas, acústicas, de habitabili - dad y de seguridad que se señalen en la legislación vigente (art. 5) y, específicamente, en la reunión de los requisitos de medios personales y materiales estableci - dos en el Título II del RD -de los centros de educación infantil- (arts. 9-18).

Las referencias normativas se completan con el apartado primero de la disposición transitoria quinta del RD 1004/1991, en redacción dada por la disposición transitoria cuarta del RD 173/1998, de 16 de febrero, por el que se modifica y completa el RD 986/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba el calendario de aplica - ción de la nueva ordenación del sistema educativo. Este precepto dispone lo siguiente: Los centros educativos que atiendan a niños menores de seis años que no estan - do autorizados como centros de educación preescolar hayan obtenido autorización o licencia para su funcio - namiento con arreglo a la legislación anterior a la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación Gene - ral del Sistema Educativo, dispondrán del plazo previsto en este Real Decreto para la total implantación del nuevo sistema educativo a partir de la entrada en vigor de la citada Ley para adecuarse a los requisitos mínimos señalados en el RD 1004/1991, de 14 de junio, para cen - tros de educación infantil.

Del marco jurídico expuesto se pueden extraer tres conclusiones:

a) La inspección de las guarderías infantiles estará garantizada por la Consejería de Educación y Cultura a partir del curso académico 2002-2003, dada su transfor - mación en escuelas de educación infantil y su consi - guiente integración en el sistema educativo.

b) Para que un centro docente privado de educación infantil pueda tener funcionamiento efectivo a partir del próximo curso se requiere autorización de la Adminis - tración, lo que exige a los solicitantes que acrediten pre - viamente el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Título II del RD 1004/1991, de 14 de junio.

c) Los centros o establecimientos privados que desempeñen en la actualidad funciones de guardería se tendrán que adaptar antes del inicio del curso académi - co 2002-2003 a las prescripciones exigidas por la LOGSE y su normativa de desarrollo. En caso contrario, es decir, si dichas guarderías de titularidad privada no se adaptaran a los requisitos establecidos por el ordena - miento jurídico, la Consejería de Educación y Cultura deberá proceder a su cierre o clausura temporal por incumplimiento de la normativa aplicable a las escuelas de educación infantil.

A la vista de los elementos de juicio disponibles en este caso, cúmpleme significarle que esta Procuraduría se ha dirigido recientemente al Consejero de Educación y Cultura para insistirle sobre la necesidad de controlar los establecimientos destinados a guarderías con inde - pendencia de su integración en el sistema educativo, pues lo contrario supondría que estos centros -los cua - les, según la Exposición de Motivos del Decreto 149/2001, de 24 de mayo, "se han constituido en instru - mentos de asistencia social, prestando los servicios más elementales a la primera edad sin olvidar los aspectos más pedagógicos"- tendrían funcionamiento efectivo sin control alguno por parte de la Administración.

Estimo que esta definición que emite el Decreto citado respecto de las guarderías infantiles es extensible tanto a establecimientos de titularidad pública como privada, por lo que el control administrativo debería abarcar a todas ellas, cualquiera que sea la naturaleza de su propiedad".

Por todo ello, esta Institución formuló la siguiente Resolución a la Administración Educativa:

"Que con anterioridad al inicio del próximo curso se realicen actuaciones inspectoras de los establecimientos destinados a las guarderías, bien con carácter preventivo a la implantación del sistema LOGSE, bien con la finalidad de garantizar el interés de los menores y la corrección de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal, principios ambos rectores de la actuación de los poderes públicos reconocidos en el art. 11.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. El control o inspección de los establecimientos destinados a guarderías, cualquiera que sea su denominación, con anterioridad a su integración en el sistema educativo se justificaría, asimismo, en la concepción de las guarderías, según señala la Exposición de Motivos del Decreto 149/2001, de 24 de mayo, por el que se crean las escuelas de educación infantil cuya titularidad corresponde a la Administración de la Comunidad de Castilla y León, como "un servicio de atención a la infancia", que desarrolla actividades que propician el desarrollo global de los menores y facilitan su posterior acceso al sistema de enseñanzas regladas".

En respuesta a nuestra resolución la Consejería de Educación nos manifestó lo siguiente:

"La Consejería de Educación y Cultura ha iniciado un estudio exhaustivo de todos los centros públicos y privados existentes en la Comunidad que atienden a niños entre cero y tres años. Con el mismo se trata de establecer un censo de todos los centros, así como de sus características en lo concerniente a su titularidad, tipo de establecimiento, instalaciones, personal, servicios prestados en el centro y tarifas de los mismos y una evolución de los matriculados durante los últimos años.

Para comenzar con la labor de recopilación de datos, se ha enviado a todas las entidades públicas y privadas que gestionan establecimientos de este tipo, una carta de presentación de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa junto con un cuestionario sobre los aspectos referidos a los requisitos mínimos establecidos en el RD 1004/1991. La respuesta está siendo muy positiva en líneas generales, por lo que cabe esperar que en un breve espacio de tiempo existan las condiciones para elaborar un mapa con la oferta actual de centros en cada provincia. Cada centro, se incluirá en una base de datos que aporte información acerca del cumplimiento de estos requisitos mínimos así como su funcionamiento.

Por otra parte, conviene señalar, que la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, en su art. 34, establece la posibilidad de que el Gobierno prorrogue en dos años el horizonte de aplicación de la LOGSE en aquellos aspectos pendientes aún de aplicación. Hasta ahora, no se ha producido tal prórroga, si bien existen indicios razonables de que en breve se proceda a la modificación del calendario LOGSE en este sentido. De ser así, los centros que atienden a niños entre cero y seis años, dispondrían todavía de otros dos años para solicitar su autorización como centro docente (curso 2004-2005).

No obstante, el Plan General de Actuación para el curso 2001/2002, elaborado para las Áreas de Inspección de Educación y Programas Educativos de esta Consejería, encomienda a éstas entre otras tareas, la denominada "Educación Infantil" (Primer ciclo), diseñada con las siguientes finalidades:

-Apoyar y asesorar a las guarderías infantiles en su proceso de conversión en Escuelas Infantiles.

-Elaborar un informe valorativo de guarderías y escuelas infantiles que desarrollen su actividad en el ámbito regional.

-Motivar y sensibilizar la creación de grupos de trabajo entre los educadores infantiles para analizar el currículo de esta etapa y tratar la elaboración de documentos de planificación de centros.

-Realizar el seguimiento y evaluación en el ámbito provincial".

Estas apreciaciones realizadas para el caso particular de la guardería "Baby's House" son reiteradas con carácter general en la resolución que esta Procuraduría emitió en relación con la problemática de la inspección de las guarderías en general y que se recoge en la parte del informe relativa al Departamento II (Actuaciones de interés general relativas a quejas tramitadas por el departamento).

1.1.1.2. Educación Primaria

Como ya ha quedado apuntado en la introducción de este apartado, la escolarización acordada por las autoridades educativas en un centro distinto del elegido en primera opción por los padres genera problemas a éstos cuando, posteriormente, pretenden escolarizar en dicho centro a los hermanos del alumno, si el domicilio familiar no está ubicado en la zona de influencia de dicho centro.

El cuestionamiento de los criterios de admisión de alumnos que establece la vigente normativa sobre escolarización es algo frecuente por parte de aquellos padres que ven cómo la solicitud de plaza de sus hijos es rechazada al existir otros solicitantes con mayor puntuación.

En algunas quejas (**Q/1561/01, Q/1919/01, Q/2129/01)** sólo se cuestiona uno de los criterios de

admisión (normalmente el criterio de la renta de la unidad familiar, que suele ser determinante en la selección), sin embargo no es extraño recibir quejas en las que se cuestiona globalmente la totalidad del proceso de admisión y se tacha de inconstitucional la mera existencia de unos criterios cuya baremación pueda decidir el centro donde se puede escolarizar a un alumno.

La posición de esta Procuraduría ante este tipo de quejas es bastante clara, de forma que en la mayoría de las ocasiones las denuncias recibidas, una vez estudiadas las alegaciones, suelen ser archivadas por no irregularidad, salvo que además de la disconformidad con los criterios de admisión se incluya la denuncia de algún tipo de irregularidad en el proceso selectivo propiamente dicho.

En todos estos casos, la Institución trata siempre de explicar a los interesados en queja la inexistencia de irregularidad en la actuación administrativa, ya que las autoridades educativas se limitan a aplicar la vigente normativa sobre la admisión de alumnos ante supuestos de insuficiencia de plazas en un centro para atender a la demanda existente.

Así las cosas, es práctica habitual el trasladar a los reclamantes una reseña de las principales resoluciones judiciales en las que se ratifica la legalidad y constitucionalidad de los distintos criterios de admisión y la legitimidad de su aplicación a los procesos de escolarización de alumnos cuando el número de plazas existentes es inferior a la demanda de las mismas.

El ejercicio por los padres de las opciones a que les autoriza la Ley Orgánica del Derecho a la Educación en relación con los centros docentes en los que desean la escolarización de sus hijos, no tiene una correlación necesaria en la obtención de plaza precisamente en los centros solicitados, resultado que estará en función de las opciones ejercitadas por otros alumnos, del mejor o peor derecho de cada solicitante de plaza, determinado en base a los distintos criterios de admisión, y, por último, de la oferta de plazas existentes en los centros solicitados.

Esta controversia está en el origen y fue causa directa de la queja **Q/1223/01**, a través de la cual el compareciente denunciaba que la aplicación, como criterio decisivo en la baremación en los procesos de selección de alumnos, de la renta anual de la unidad familiar suponía una clara discriminación contraria al derecho a la educación.

Con relación a esta cuestión fue necesario exponer al reclamante las observaciones que a continuación se transcriben.

«El art. 20.2 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, dispone que la admisión de alumnos en los centros públicos, cuando no existan plazas suficientes, y en los centros privados concertados por la remisión que a este precepto hace el art. 53, se regirá por los criterios prioritarios de renta anual de la unidad familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el centro.

La prioridad en función de las rentas anuales de la unidad familiar tiene como objetivo preferente favorecer a las familias con rentas más bajas, y responde al espíritu que anima a la convención de 15 de diciembre de 1960. Tal preferencia lejos de vulnerar el texto constitucional -lo que prohíbe el art. 14 es precisamente la discriminación y la desigualdad de trato en la esfera de la enseñanza sostenida con fondos públicos- es fiel al mandato del art. 9.2, que, no debe olvidarse, encomienda a los poderes públicos -por tanto, también al poder legislativo- promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo (y de los grupos en que se integra) sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud; igualdad que difícilmente podría lograrse si el legislador no hubiera tenido en cuenta el factor socio-económico en el acceso a la educación sostenida con fondos públicos y hubiera adoptado una postura de neutralidad incompatible con un estado social y democrático de derecho que propugna, en el art. 1.º de su norma suprema, como valor superior de su ordenamiento jurídico, entre otros, la igualdad.

Siendo esto así, el criterio de la renta de la unidad familiar no puede, por consiguiente, tacharse de discriminatorio; dado que, además de todas la razones antes expuestas, es un criterio que se exige por igual a todos los participantes en los procesos de selección de alumnos de los centros docentes.

En este orden de ideas, quisiera referirme, asimismo, sobre el alcance que tiene jurídicamente hablando el derecho de elección de centro educativo.

El derecho de elección de centro, que surge del art. 27 de la Constitución española y se desarrolla en los arts. 10.1 y 2, y 53 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación -según viene a deducirse de un análisis sistemático de dichos preceptos y de la interpretación que de los mismos ha realizado el Tribunal Constitucional en su sentencia nº 77/1985-, consiste en el reconocimiento a los padres del derecho a formular opciones concretas en relación con la escolarización de sus hijos en determinados centros, derecho cuyo contenido se completa al señalar la propia ley que sobre dichas opciones se decidirá en función de criterios objetivos que la ley establece, y, por último, al encomendarse a los distintos poderes públicos la obligación de realizar una programación de los puestos escolares gratuitos adecuada en orden a garantizar tanto la efectividad del derecho a la educación como la posibilidad de escoger centro docente.

Así pues, considera esta Institución, de acuerdo siempre con los términos de la regulación legal y reglamentaria vigente, que el ejercicio por los padres de las

opciones a que les autoriza la Ley Orgánica del Derecho a la Educación en relación con los centros docentes en los que desean la escolarización de sus hijos, no tiene una correlación necesaria en la obtención de plaza precisamente en los centros solicitados, resultado que estará en función de las opciones ejercitadas por otros alumnos, del mejor o peor derecho de cada solicitante de plaza, determinado en base a los distintos criterios de admisión y, por último, de la oferta de plazas existentes en los centros solicitados.

En conclusión, el derecho de los padres a la elección de centro educativo para sus hijos menores no viene recogido con carácter expreso en el art. 27 de la Constitución española, aunque sí aparece proclamado en la declaración universal de derechos humanos de 10 de diciembre de 1948 y en diferentes pactos internacionales, lo que permite considerar que aquel derecho a la elección de centro docente constituye una manifestación o consecuencia del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza reconocidos en el apartado 1 del art. 27 de la Constitución.

Esto es, el derecho de los padres a elegir centro docente para sus hijos se manifiesta en un doble aspecto: por un lado, como derecho a escoger centro educativo distinto de los creados por los poderes públicos y, por otro, como libertad de elección de centro dentro de los creados por aquellos poderes, si bien, en este segundo supuesto, el derecho de referencia no se presenta con carácter absoluto en el sentido de que debe ajustarse o acomodarse a las exigencias de la programación general de la enseñanza que corresponde efectuar a los poderes públicos (art. 27.5 de la Constitución), siempre que esa programación o planificación se encamine a garantizar el derecho de todos a la educación.

En otro orden de consideraciones, y por lo que respecta a la escasez de plazas en centros públicos que impartaneducación infantil, el Procurador del Común, en los informes anuales que cada ejercicio presenta, ha hecho constar esta problemática. Así mismo se han formulado múltiples resoluciones en las que hemos recomendado y sugerido a la Administración Educativa un mayor número de unidades, precisamente en el primer ciclo de educación infantil. Con ello, tratamos de que se dé una efectiva respuesta a la actual diversidad de situaciones sociales y, sobre todo, facilitar la integración de la mujer en el mundo laboral».

Al hilo de esta queja, hemos de decir que para mejorar la aplicación de este criterio de renta, además de dar una mayor publicidad a las normas en vigor sobre este particular, en relación con la documentación que se exige aportar a las familias junto con la solicitud de plaza, quizás sería conveniente que en dichas normas quedase regulado de forma indiscutible que para optimizar la aplicación del criterio renta, todos los centros escolares deben colaborar estrechamente con la administración tributaria en la investigación de la renta de las unidades familiares afectadas, pero no sólo en aquellas en las que parezca que está incompleta la documentación aportada o se presuma que su situación económica no es muy clara, sino por sistema, de todas las familias participantes en los procedimientos de admisión, sin discusión alguna, que hayan solicitado puntuación en base a este criterio de la unidad familiar.

1.1.1.3. Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato

En este epígrafe nos detendremos en dos expedientes; muestra significativa de la variedad de asuntos que pueden suscitarse en esta etapa educativa.

En la queja **Q/1721/00,** un elevado número de alumnos y padres expusieron a esta Institución el progresivo deterioro de las condiciones en que se verificaba la labor docente del departamento de Alemán del IES "Andrés Laguna" de Segovia. Concretamente la problemática hace referencia a los siguientes aspectos.

El IES "Andrés Laguna" es el único centro público de Educación Secundaria de la provincia de Segovia donde se imparte la asignatura de Alemán, en calidad de primero y de segundo idioma integrado en el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato, posibilidad que se halla restringida tan sólo al régimen diurno. Sin embargo, la enseñanza del segundo idioma en ese centro se halla seriamente obstaculizada por los siguientes hechos:

El número mínimo de 15 alumnos necesario para la formación de grupo, tanto en la ESO (por Orden Ministerial de 28 de febrero de 1996, *BOE* del 5 de marzo), como en el nuevo Bachillerato (OM de 12 de noviembre de 1992, *BOE* del 20), en la mayoría de los casos no se alcanza. Si bien la Dirección Provincial de Educación y Cultura en Segovia ha autorizado siempre la constitución de un grupo con número sensiblemente inferior, condicionado a la necesaria disponibilidad horaria del profesorado del Departamento, tal como exige la citada OM de 28 de febrero de 1996.

Esta deferencia no es exclusiva hacia este Departamento como lo prueba el hecho de que actualmente se impartan en el Centro al menos seis asignaturas optativas de la ESO y el Bachillerato que no cumplen ese mínimo. Ciertamente, con este proceder, se verifica un empleo racional de los recursos humanos disponibles y es beneficioso tanto para el profesorado como para los alumnos. Sin embargo, no se puede olvidar, que la administración puede exigir en cualquier momento el referido mínimo de 15 alumnos, incluso habiendo disponibilidad horaria en el profesorado del departamento, como ya ha ocurrido en alguna provincia de esta misma comunidad. Naturalmente, ello genera una inseguridad que perjudica el normal desarrollo de la labor tanto del profesor como de los alumnos, ya que la necesaria fiabilidad está siempre en entredicho.

La composición unipersonal del Departamento de Alemán del centro en cuestión, impone una clara y seria limitación para ofrecer continuidad en la enseñanza del segundo idioma, ya que ese único profesor no puede asumir toda la demanda de horas que se genera. Pero, una vez autorizada la enseñanza a estos grupos en un curso determinado, resulta pedagógicamente inaceptable subordinar su continuidad a la existencia de horas lectivas del Departamento en los cursos sucesivos, puesto que con semejante incertidumbre merma o desaparece la motivación, la confianza y el interés del profesor en su labor docente y del alumno en su propio aprendizaje.

Una enseñanza cuya continuidad no queda realmente garantizada durante toda la etapa formativa para aspirar razonablemente a la consecución de sus objetivos, no merece credibilidad y propenderá, por tanto, al fracaso. Sin embargo, esta situación se produce desde hace algún tiempo en el IES "Andrés Laguna", donde, pese a que el único profesor del Departamento de Alemán lleva dos años consecutivos asumiendo voluntariamente una mayor carga lectiva de la que le corresponde, aun así, tres grupos de segundo idioma se han visto privados en el presente curso del estudio de esa lengua como segundo idioma.

En el caso de los alumnos de los dos cursos de Bachillerato, la privación del derecho a la continuidad presenta dos hechos agravantes:

a) Que la interrupción forzosa se produce tras haber estudiado Alemán como segundo idioma durante tres o cuatros años consecutivos, con verdadero interés y aprovechamiento.

b) Que siguiendo instrucciones de la Dirección Provincial, al final de curso pasado, la Jefatura de Estudios Diurnos ni siquiera permitió la oferta del Alemán como segundo idioma en ninguno de los dos niveles de Bachillerato, privando así a estos alumnos y a otros eventuales interesados de una posibilidad formativa que únicamente existe en este Centro.

Esa imposición de la Dirección Provincial está en consonancia con una resolución dictada el 25 de enero de 2000 por la misma autoridad, en la que se señala que tanto la oferta como la impartición del segundo idioma quedan restringidas a la existencia de un solo profesor y se precisará autorización previa para ambas cosas si se deriva aumento de profesorado. Sin embargo, esta resolución entra en conflicto, al menos, con dos normas de rango superior:

a) La Orden Ministerial de 28 de febrero de 1996 (BOE de 5 de marzo), que en su capítulo IV, disposición décima, segundo párrafo, señala textualmente:

«Las materias optativas de oferta obligada en todos los centros son una Segunda Lengua Extranjera durante toda la etapa y Cultura Clásica y una materia de iniciación profesional en el segundo ciclo».

b) Las Instrucciones dictadas el 5 de febrero de 1997 por el Secretario General de Educación y Formación Profesional sobre planificación, supervisión, autorización e impartición de materias optativas en la Educación Secundaria Obligatoria, las cuales en sus puntos sexto y séptimo, relativos a la Segunda Lengua Extranjera y la Cultura Clásica, como asignaturas optativas para el segundo ciclo, rezan literalmente así:

«6.- La conveniencia de potenciar el conocimiento de un segunda lengua extranjera aconseja organizar su enseñanza de manera que esta lengua pueda estudiarse por el alumno durante todos los cursos de la etapa. Los alumnos no deberán cambiar a una segunda lengua extranjera diferente de la iniciada sin una seria justificación que apreciará el Director del Centro. Los cambios que pudieran originarse por razones organizativas del centro requerirán la aprobación de la Inspección de Educación.

7.- Es necesario que la continuidad de la enseñanza quede garantizada de 1º a 4º de ESO y, en la medida de las vinculaciones existentes, en el Bachillerato. Ha de recordarse a este respecto que la impartición de una segunda lengua extranjera (francés, inglés, alemán, italiano o portugués) no requerirá autorización previa, pero sí la garantía de continuidad. La Inspección velará para que sólo se establezcan aquellas que puedan ser impartidas por profesorado de la plantilla del centro en posesión de la especialidad correspondiente».

A la vista de esta normativa, parece claro, a criterio de los reclamantes, que la Dirección Provincial de Educación de Segovia no está facultada para exigir autorización alguna en la oferta ni en la impartición de un segundo idioma en la ESO e incluso en el Bachillerato y, en consecuencia, la privación de estudio de segundo idioma a los alumnos citados parece, cuando menos, anómala, amén del perjuicio real que les ha causado en la configuración de su currículo y en sus intereses educativos.

Por otro lado, esa "garantía de continuidad" que se exige al segundo idioma debería, a juicio de los mismos, implicar la dotación de profesorado suficiente para poder verificarla. De lo contrario, tal garantía no sería real, sino puramente teórica, como es el caso en el IES "Andrés Laguna", ya que, obviamente, el único profesor existente en el Departamento de alemán no es suficiente para asegurar la continuidad de la enseñanza del Alemán como primero y segundo idioma en todos los cursos de la ESO y en el Bachillerato.

En definitiva, al no cumplirse lo establecido, los comparecientes manifiestan que se está infiriendo un serio perjuicio tanto a los alumnos como al profesor.

Admitida la queja a trámite, se solicitó el correspondiente informe a la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa. La información remitida por la Administración Regional puso de manifiesto las siguientes consideraciones:

"PRIMERO.- En cuanto a la exigencia de un mínimo de 15 de alumnos requeridos para impartir optativas, no tiene por qué perjudicar el normal desarrollo de la labor del profesor pues la normativa indica claramente que puede contemplarse, excepcionalmente, un número inferior de alumnos para formar grupo, y una vez iniciada las enseñanzas hay que dar continuidad en la etapa. Por otra parte, se indica claramente en el escrito, que existen otras seis optativas que se están impartiendo y no cumplen ese mínimo requerido.

SEGUNDO.- El que un departamento sea unipersonal no supone una limitación para ofrecer continuidad en la enseñanza del segundo idioma, ni en ninguna otra materia. El IES "Andrés Laguna" tiene una plaza de alemán en plantilla orgánica y un profesor interino de cupo, dotación suficiente para impartir dicha materia. No obstante, si en años sucesivos se produjese un aumento considerable de alumnos que quisieran cursar alemán, se estudiaría un aumento de plantilla.

Actualmente, no existe ningún centro que imparta alemán en enseñanza nocturna.

TERCERO.- Como se indica en las Instrucciones de 5 de febrero de 1997, la segunda lengua extranjera no necesita autorización previa para su impartición, es una materia de oferta obligada para los centros. La continuidad en la etapa de Secundaria está garantizada.

Por lo que respecta al bachillerato, ésta es una enseñanza no obligatoria, y por consiguiente no tiene el mismo tratamiento que la etapa de secundaria. La continuidad de una segunda lengua extranjera en la etapa no obligatoria depende de varios factores como la organización de grupos en función de los itinerarios de bachillerato.

Finalmente le informo que la planificación de la enseñanza en la ESO y Bachillerato corresponde a la Dirección Provincial y no a un departamento didáctico".

Examinado el contenido de dicho informe procedimos al cierre del expediente al no observarse ningún tipo de irregularidad en la actuación administrativa sometida a nuestra consideración.

En el expediente **Q/2453/00,** denuncia el compareciente la incertidumbre que genera el modo de computar los periodos de recreo en la etapa educativa de Educación Secundaria, ya que, en opinión de quien reclama, el considerarla como hora complementaria difiere del criterio sostenido para dichos periodos en educación primaria, en que se computan como hora lectiva.

El reclamante argumentaba, en defensa de sus intereses, que para la misma función -recreos- se establecían criterios totalmente opuestos en centros que estaban físicamente colindantes (separados por una valla).

Admitida a trámite la reclamación se estimó oportuno solicitar un informe a la administración educativa. Dicho informe fue evacuado por la Dirección Provincial de Educación en Valladolid, cuyo texto se transcribe:

«Los centros de educación infantil y primaria tienen una normativa propia por la que se rigen y los centros de educación secundaria otra, y son independientes de la proximidad geográfica de los centros en los que se tienen que aplicar.

La jornada de trabajo de los funcionarios docentes se establece en la orden de 31 de julio de 1987 (BOE de 18 de agosto) en la que con carácter general será la de los demás funcionarios públicos, con una dedicación directa al centro de treinta horas semanales de las que se dedicarán a docencia directa con los alumnos (actividades lectivas) veinticinco en educación preescolar y general básica (hoy educación infantil y primaria) y dieciocho en las demás enseñanzas.

La normativa específica de los centros de educación infantil y de los colegios de educación primaria (EI y EP) son: El RD 82/1996 de 26 de enero por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria (BOE 20 de febrero) y la orden de 29 de junio de 1994 por la que se aprueban las instrucciones que regulan la organización y funcionamiento de las escuelas de educación infantil y de los colegios de educación primaria (BOE de 16 de julio), modificada por la orden de 29 de febrero de 1996 (BOE de 9 de marzo).

La Orden de 29 de junio de 1994 en el punto 70 establece: "Las horas dedicadas a actividades lectivas, serán veinticinco a la semana. A estos efectos se consideran lectivas la docencia directa de grupos de alumnos así como los períodos de recreo vigilado de los alumnos".

Desde el aspecto legal los recreos vigilados en educación infantil y primaria tienen carácter lectivo porque así lo establece una norma con rango de orden ministerial.

La normativa específica de los centros de educación secundaria son: El RD 83/1996 de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria (BOE de 21 de febrero) y la Orden de 29 de junio de 1994 por la que se aprueban las instrucciones que regulan la organización y funcionamiento de los Institutos de Educación Secundaria (BOE de 5 de julio) modificada por la Orden de 29 de febrero de 1996 (BOE del 9 de marzo).

La Orden de 29 de junio de 1994 en el punto 77 establece: "Los profesores de enseñanza Secundaria y los profesores Técnicos de Formación Profesional impartirán como mínimo 18 períodos lectivos semanales, pudiendo llegar excepcionalmente a 21 cuando la distribución horaria del departamento lo exija y siempre…".

Desde el aspecto puramente legal a los profesores de Educación Secundaria no se les puede computar como

tiempo lectivo la vigilancia de los recreos porque su nor - mativa específica solo computa como tal la docencia directa con alumnos.

Es decir, los recreos se contabilizan como periodos lectivos en Educación Infantil y Primaria porque así lo establece el punto 70 de la Orden de 29 de junio de 1994 que aprueba las Instrucciones de funcionamiento de las escuelas de Educación Infantil y los Colegios de Educa - ción Primaria.

Los recreos se contabilizan, sin embargo, como periodos complementarios en Educación Secundaria porque así se establece en la Orden de 29 de junio de 1994 por la que se aprueban las Instrucciones que regu - lan la organización y funcionamiento de los Institutos.

Valorado el informe transcrito el Procurador del Común no advirtió elementos objetivos que hicieran posible la realización por parte de esta Institución de nuevas intervenciones acordes con el ámbito y carácter de los cometidos que tiene legalmente atribuidos. Por ello se procedió al archivo del expediente trasladando dicha información al reclamante.

1.1.1.4. Educación Especial

La relación entre educación y las exigencias socioeconómicas emergentes, en un periodo histórico tan cambiante como el actual, está requiriendo constantes ajustes en el sistema educativo. Pero además, se ha de añadir el hecho de que la educación habrá de contribuir, también, a la igualdad de oportunidades de todo el alumnado, tratando de compensar las desigualdades de capacidad y de origen social.

La respuesta a las necesidades educativas especiales y, en general, a la diversidad es un aspecto clave y un reto en sí mismo dentro de los objetivos de la atención educativa. La escuela, como institución básica de socialización, debe reflejar de manera coherente la propia diversidad social, a través de los valores que transmite y desde el marco en que se desarrolla la atención. Esto implica que las aulas y los centros educativos han de ser, en sí mismos, un reflejo de dicha diversidad.

La multiculturalidad, las desigualdades sociales y la discapacidad han requerido, desde una pretensión de equidad, cambios en el sistema educativo para que estas desventajas iniciales no generen resultados desiguales debidos a factores sociales o culturales.

Estos cambios han afectado a los propios conceptos referidos a educación especial, integración, diversidad, e incluso al propio término de necesidad educativa especial.

Un centro educativo de calidad es aquél que potencia el desarrollo de las capacidades sociales, afectivas, estéticas y morales de los alumnos, contribuye a la participación y a la satisfacción de la comunidad educativa, promueve el desarrollo profesional de los docentes e influye con su oferta educativa en su entorno social. Un centro educativo tiene en cuenta las características de sus alumnos y de su medio social. Un sistema educativo de calidad favorece el funcionamiento de este tipo de centros y apoya especialmente a aquellos que escolarizan a alumnos con necesidades educativas especiales o están situados en zonas social o culturalmente desfavorecidas.

En el presente informe la actuación de la Institución ha estado condicionada como es lógico, por los motivos de las quejas recibidas que siguen estando relacionadas con la insuficiencia de medios de toda índole destinados a la Educación Especial. Si bien es cierto que nuestra actuación ha sido hasta el momento acogida muy favorablemente tanto por parte de la Consejería de Educación y Cultura como de la Gerencia de Servicios Sociales.

1.1.1.4.1. Carencia de centros y plazas

En el expediente **Q/1774/00** se hacía referencia al retraso en la aplicación de medidas especiales a niños de 0 a 3 años, como consecuencia del escaso número de plazas que para estos niños se reservaban en las escuelas de Educación Infantil. Como resultó del siguiente informe de la Dirección Provincial de Burgos:

"En la Provincia de Burgos existen 4 escuelas de Educación Infantil que dependen de la Consejería de Educación y Cultura -Servicio Territorial de Cultura- de la Junta de Castilla y León, estando ubicadas:

** 2 en Burgos Capital*

** 1 en Miranda de Ebro*

** 1 en Aranda de Duero*

El núm. de niños ACNEE matriculados en estas escuelas son:

-Burgos: "Sta. Mª la Mayor": -2-3 años: 3 ; 1-2 años: 1

"La Garza".- 2-3 años: 1; 1-2 años: 1

-Aranda de Duero: "Arco Iris''.- 2-3 años: 1; 1-2- años: 1

-Miranda de Ebro: "Ntra. Sra. Altamira": -2-3 años: 1

El máximo de niños ACNEE que existe en los cen - tros, es del 5% de alumnos por aula, por lo que no debe de haber nada más que uno, en cada aula, dado que por las características y necesidades asistenciales del resto de los alumnos, y puesto que se trata de niños de 0-3 años con una sola técnico de jardín de infancia, sería imposible atender más.

Para todos estos centros existe un único equipo de aAtención temprana, que atiende a los centros un día por semana; la trabajadora socia,l cada 15 días, el psi - cólogo y la logopeda, un día a la semana, y a ninguno de nuestros centros acuden fisioterapeutas u otro tipo de personal de apoyo.

Este equipo lo que hace en su intervención es observar al niño y dar las pautas a seguir a la técnico de jardín de infancia para que ella lo lleve a efecto, con lo cual es un trabajo añadido para ella".

Se puso de manifiesto en el citado informe una deficiencia de medios, así como de personal, en la atención de los ACNEE de 0 a 3 años, cuya escolarización no es obligatoria, que sirve de fundamento a la resolución cuyo contenido se transcribe:

"A pesar de este carácter voluntario de la Educación Infantil prevista en la LOGSE, la respuesta de dicha Ley a las especiales necesidades de los niños que comienzan su desarrollo con algún tipo de deficiencia psíquica, física o sensorial, no se corresponde enteramente con dicha voluntariedad sino que obedece a una reconocida urgencia por detectar precozmente las deficiencias y atender lo más tempranamente posible a su remedio. Siendo esta la idea que preside toda la regulación de la Educación Especial: "La atención de los alumnos con necesidades educativas especiales se iniciará desde el momento de su detección. A tal fin existirán los servicios educativos precisos para estimular y favorecer el mejor desarrollo de estos alumnos y las administraciones educativas competentes garantizarán su escolarización".

El resto de las disposiciones del art. 37 de la LOGSE, que no creemos necesario reproducir, avalan la norma anteriormente transcrita.

Por otra parte, el RD 696/1995, de 28 de abril, de Ordenación de la Educación de los alumnos con necesidades educativas especiales, desarrolla lo anterior estableciendo en su art. 3.1 que: "La atención educativa a los niños y niñas con necesidades educativas especiales comenzará tan pronto como se adviertan circunstancias que aconsejen tal atención cualquiera que sea su edad o se detecte riesgo de aparición de discapacidad".

A mayor abundamiento debemos partir del mandato del art. 36.1 de la LOGSE que sin ningún tipo de condicionamiento establece que: "el sistema educativo dispondrá de los recursos necesarios para que los alumnos con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes puedan alcanzar, dentro del mismo sistema, los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos".

Conocemos que la situación detectada en Burgos no es esencialmente distinta de la que se da en otras provincias. De aquí que, por parte de la Institución las recomendaciones son las siguientes:

Que se dé prioridad a la detección y atención tempranas del alumnado desfavorecido a causa de cualquier tipo de discapacidad.

Que se plantee esa Consejería la necesidad de regular bajo los criterios expuestos, la implantación del primer ciclo (de 0 a 3 años) de la Educación Infantil».

La Consejería de Educación y Cultura aceptó la resolución formulada por esa Institución, señalando que una de las líneas prioritarias de actuación va dirigida específicamente a garantizar el derecho de los niños con discapacidad a recibir la adecuada atención educativa en la etapa de Educación Infantil:

"La Ley orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, integra la etapa de Educación Infantil dentro del Sistema Educativo global, y la define como una etapa dirigida al desarrollo físico, intelectual, afectivo, social y moral de los niños. Esta configuración obliga a los centros que atienden a estos menores a experimentar un proceso de transformación, dejando de tener un carácter meramente asistencial, para pasar a ser centros educativos con personal con la debida cualificación y con los requisitos mínimos establecidos en el RD 1004/1991,de 14 de julio.

Los Centros de Educación Infantil de titularidad de la Junta de Castilla y León ya han iniciado el proceso de adaptación a través del Decreto 149/1990, de 24 de mayo, por el que se crean las Escuelas de Educación Infantil, lo que contribuirá a mejorar el servicio de atención integral a la infancia, con especial incidencia en los alumnos con necesidades educativas especiales.

El interés específico por estos niños también se pone de manifiesto en los Convenios firmados con las Entidades Locales de nuestra Comunidad que son titulares de Escuelas Infantiles. Estos acuerdos han potenciado la intervención de equipos específicos de Atención Temprana en las Escuelas de Educación Infantil, teniendo en cuenta que la actuación de estos Equipos contribuye a la detección precoz, asesoramiento e intervención, en su caso, de los alumnos con necesidades educativas especiales.

Así mismo, dentro de los criterios prioritarios de actuación de las Comisiones Provinciales de Escolarización se encuentran las necesidades educativas especiales de la etapa de Educación Infantil. Así, la Orden de 2 de abril de 2001 ,de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convocan plazas en las Escuelas de Educación Infantil, establece que para los alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad física, motora o sensorial, las Comisiones Provinciales de Escolarización, oídos los padres o tutores y en función del grado de discapacidad manifiesto en el correspondiente dictamen del Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica, adoptarán las medidas necesarias que permitan su escolarización, en cuyo caso podrá realizarse una reserva de dos plazas por unidad para este tipo de alumnos.

En este proceso de constante mejora, se están celebrando reuniones de trabajo con las Federaciones y Asociaciones interesadas. La finalidad de estas reuniones es realizar propuestas de mejora y avanzar en la atención educativa de los alumnos con necesidades educativas especiales".

1.1.1.4.2. Profesores, cuidadores y otros profesionales especializados

1.1.1.4.2.1. La ratio establecida por la Orden 18-9-1990

Varias quejas, en el ámbito de la educación especial, han puesto de manifiesto el conflicto creado cuando los padres han preferido escolarizar a su hijo en un centro privado, no concertado, y que tampoco cuenta con unidad concertada de atención especial. Normalmente estos centros no disponen de personal especializado, con lo cual a los ACNEE no les queda sino acudir también para la atención especializada a un profesional privado, ya que los servicios públicos que supletoriamente funcionan en estos casos, por parte del Centro Base de Atención a Minusválidos o elacceso a una ayuda económica destinada a este fin, son medios poco seguros, ya que las posibilidades se encuentran limitadas, por la necesaria priorización de los casos y por las disponibilidades presupuestarias, respectivamente.

En los expedientes **Q/1951/00**, **Q/1508/01, Q/1771/01 y Q/975/01** nos encontramos, ante una de las situaciones en que, no obstante cumplir con las normas reguladoras del supuesto, no resulta suficiente la aplicación de las mismas para garantizar el derecho constitucional de igualdad ante la ley que tienen todos los ciudadanos.

Por ello, no se estimó oportuno dirigirnos a la Junta de Castilla y León recomendando la adopción de determinadas medidas, ni recordarle una obligación legal que ya está cumpliendo, pero sí se acordó sugerir a la Consejería de Educación y Cultura la revisión de la normativa vigente con el fin de corregir lo que ya se está revelando como una insuficiente dotación de recursos destinados a los ACNEE y que da lugar a que este alumnado se encuentre en gran proporción concentrado en determinados centros y modelos educativos, así como la necesidad de que al mismo se le preste atención preferente y evaluación sistemática, fomentando la coordinación en este aspecto de los diferentes organismos implicados.

En uno de los supuestos denunciados, hasta la fecha de su escolarización y un tiempo después, hasta que el CEIP que le correspondía contó con los medios necesarios, un alumno estuvo recibiendo el tratamiento en el Centro Base de Atención a Minusválidos de Segovia, dependiente de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales. Pero al comenzar el curso 2000-2001 se derivó el caso, tal y como prevé la Instrucción de la Subdelegación General de Gestión del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 1 de octubre de 1992, "hacia otros recursos comunitarios".

Según el informe de la Dirección Provincial de Educación de Segovia, se ofreció a los padres la escolarización en el CEIP Fray Juan de la Cruz, centro preferente de discapacitados motóricos de Segovia, en el cual son atendidos diez niños con problemas motóricos, no siendo aceptada dicha proposición y optando aquellos por la escolarización en otro colegio de dicha localidad, el cual no contaba con los medios para facilitar el tratamiento de rehabilitación necesario, por lo cual el alumno en cuestión no la estaba recibiendo, puesto que no se cumplían tampoco los presupuestos legales para que se le prestara con carácter ambulatorio en otro colegio público.

Una vez analizada la situación, ante los informes de la Gerencia de Servicios Sociales y la Dirección Provincial de Educación, a la luz de la legislación aplicable, esta Institución hizo saber a los remitentes de la queja la actuación correcta de dichas Administraciones y la circunstancia de que si el derecho de su hijo a recibir la rehabilitación médico-funcional adecuada que establece el art. 49 de la Constitución había sufrido menoscabo, no se debía a la actuación de los poderes públicos.

La conclusión a la que llegamos es que, tanto en los casos en que se denuncia la descoordinación de actuaciones entre la Gerencia de Servicios Sociales y la Administración Educativa, como en los casos en que se denuncia la concentración de ACNEE en algunos centros, el problema reside en la escasez y deficiente distribución de los medios humanos por parte del sistema educativo. Por lo que consideramos necesario trasladar a la Consejería de Educación y Cultura las siguientes reflexiones:

«A través de las quejas que en la Institución se han recibido, motivadas por la causa que nos ocupa, venimos detectando el hecho de que a pesar de que los recursos de los Centros Escolares destinados a proveer a las necesidades de los ACNEE se ajusta normalmente a la ratio en la proporción profesor/n° de alumnos, establecida por la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 18 de septiembre de 1990, bien sea por las características especiales de algunos grupos de alumnos, bien por la concentración de estos medios en centros concretos, nos encontramos en muchos casos ante lo que puede entenderse como verdaderas carencias en la atención educativa de los ACNEE.

No cabe duda de que la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo recoge principios ya introducidos por la Ley de Integración Social del Minusválido, por lo que entre sus objetivos está el de dotar al sistema educativo de todos los recursos necesarios para que los alumnos con necesidades educativas especiales puedan alcanzar los objetivos establecidos con carácter general y a los que el resto de los alumnos pueden llegar con normalidad. A cuyo fin se han establecido toda una serie de medidas compensatorias y otras varias de carácter excepcional que cabe extraer no solo del texto de la citada norma, sino en general del espíritu y finalidad de la misma.

Lo que nos lleva a valorar la importancia del criterio mantenido por parte de la Administración educativa a la hora de aplicar las normas que regulan la atención educativa de los ACNEE que, pese a resultar taxativas, aún permiten actuar bajo criterios de flexibilidad. Por ejem-

plo, ante lo que se considera "alumnos que carecen de autonomía debido a la gravedad de su déficit motor" (art. 2°, 22.4,de la Orden Ministerial 18-09-90) caben distintos grados de dependencia y distintos niveles de necesidad de atención, lo cual invoca un criterio de dis - crecionalidad en favor de la Administración Educativa al aplicar las proporciones profesor/alumno, previstas en la citada norma, evaluando y propiciando las situa - ciones concretas.

Por otra parte, el análisis de la situación nos lleva a constatar una distribución desequilibrada del alumnado con necesidades educativas especiales entre centros, lo cual exige a juicio de esta Institución medidas correcto - ras de discriminación positiva y de mayor flexibilidad en la asignación de recursos humanos, ligados, en lo posi - ble, a los proyectos de cada centro en respuesta a la diversidad.

Por el RD 1340/1999, de 31 de julio, fueron traspa - sadas las funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de enseñanza no universitaria.

El anexo de dicho Real Decreto en su punto B.1.2 establece que "el ejercicio de las funciones y servicios reseñados en el mismo se efectuará de acuerdo con lo previsto en el art. 149 de la Constitución y en el art. 35 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, garanti - zando, en todo caso, la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales".

Por lo hasta aquí expuesto y con arreglo a las com - petencias transferidas a esa Consejería en virtud de dicho Real Decreto, he acordado sugerir a V.E. las siguientes medidas:

Que se plantee esa Consejería la necesidad de proce - der al análisis de los contenidos de la Orden del Minis - terio de Educación y Ciencia de 18 de septiembre de 1990 por la que se establecen las proporciones de profe - sores/alumnos en la atención educativa de los ACNEE. en relación con las verdaderas necesidades de los cen - tros que cuentan con alumnos necesitados de esta aten - ción especializada, iniciando en su caso las medidas convenientes para la modificación de dicha Orden, en respuesta a la diversidad del alumnado y bajo el criterio de conseguir una distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas especiales entre los distintos centros. De modo que, en ningún caso y cualquiera que sea el centro escolar elegido, un alumno de estas carac - terísticas se encuentre privado de los medios humanos necesarios para su integración».

En el expediente **Q/1508/01,** remitido por los padres de un alumno escolarizado en 2° curso de Primaria en un colegio privado no concertado, se ponía de manifiesto la circunstancia de que el referido alumno se encontraba afectado por una minusvalía física del 34%, decisiva, según informes médicos, para su normal desarrollo y en relación con la cual obtuvieron en su día informe del Servicio de Rehabilitación del Insalud según el cual dicho alumno necesitaba tratamiento de Fisioterapia de modo continuado durante todo el curso escolar. Reco - mendación coincidente con la anteriormente emitida por el Equipo de Orientación y Educación Psicopedagógica correspondiente. Por lo que remitieron a la Unidad de Programas dicho informe acompañando la solicitud de tratamiento ambulatorio de Fisioterapia, ya que el Centro en que se encontraba no contaba con este tipo de profe - sionales.

Tratamiento que les fue denegado por no darse la condición de encontrarse el niño escolarizado en un Cen - tro Público o bien en Centro Concertado con Unidad Concertada de Educación Especial.

El informe facilitado por la Dirección Provincial de Educación fue del siguiente tenor:

«1.- Los centros de Educación Infantil y Primaria que cuentan con los servicios de un fisioterapeuta son:

Colegio de Educación Especial "Fray Pedro Ponce de León". Burgos.

Colegio Público "Francisco de Vitoria". Burgos.

Colegio Público "Fernando de Rojas ". Burgos.

Colegio Público "Claudio Sánchez Albornoz". Bur - gos.

Colegio de Educación Especial "Fuenteminaya". Aranda de Duero.

Colegio Público "La Charca". Miranda de Ebro.

Colegio Público "Las Matillas". Miranda de Ebro.

Colegio Público "Princesa de España". Villarcayo.

Colegio Rural Agrupado "Sierra de Pinares". Vis - viestre del Pinar.

2.- Los alumnos que necesiten del servicio de fisiote - rapeuta y estén escolarizados en otros centros públicos, acuden a los centros anteriormente citados en régimen ambulatorio.

3.- Los alumnos que necesitan el servicio de fisiote - rapia y estén escolarizados en centros privados concer - tados o con aula de integración concertada acuden tam - bién a los centros citados en régimen ambulatorio.

4.- Los alumnos que necesiten el servicio de fisiote - rapia y están escolarizados en otros centros privados, deben optar entre seguir en ese centro costeando de manera privada la fisioterapia, o bien escolarizarse en los centros públicos o privados concertados con aula de integración concertada y recibir ese servicio de forma gratuita.

5.- En las convocatorias del Ministerio de Educación y Cultura de becas de Educación Especial habidas hasta ahora, no existe el apartado de rehabilitación de fisiote - rapia en ninguna base ni criterio, tal y como se refleja

en la Resolución de 20 de junio de 2001 (BOE 29 de junio), última convocatoria publicada.

6.- La oferta que se realiza desde esta Dirección Provincial en estos casos es, como se menciona anteriormente, la de escolarizarse en centro público o privado concertado con aula de integración concertada (que para el curso 2001/02 es de 5 centros en Burgos capital), por lo que se consideran amplias las posibilidades de elección de centro educativo que tienen los padres de los alumnos en cuestión.

7.- Asimismo, se informa que los profesores de los centros especiales en Educación Física pueden y deben realizar Adaptaciones Curriculares Individuales en su área en función de las necesidades del alumno, y por la información que nos consta en este caso, sería deseable que se le realizara una Adaptación Curricular Individual en dicha área, de manera que le ayudara a mejorar en todos los aspectos de la lectoescritura».

Conforme a las anteriores observaciones, confrontadas con la legislación aplicable al caso que nos ocupa, llegamos a las siguientes conclusiones comunicadas al remitente de la queja:

"La Orden de 14 de febrero de 1996 del Ministerio de Educación y Ciencia por la que se regula el procedimiento para la evaluación psicopedagógica y el dictamen de escolarización, y que al tiempo define los criterios para la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales, establece que para la escolarización de estos alumnos se seguirán los siguientes pasos:

- Demanda de admisión en un centro, la cual será puesta en conocimiento del Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica del sector en el que dicho centro esté ubicado, a través del director del centro en que los padres hayan presentado la solicitud de admisión, previa información a los mismos.

El EOEP procederá a cumplimentar el dictamen de escolarización, para lo cual habrá de realizar la correspondiente evaluación psicopedagógica y solicitará la colaboración de la familia y de los profesores.

El EOEP informará a la familia sobre la evaluación, los servicios educativos de la zona y sobre la propuesta de escolarización, recabando por escrito su opinión sobre dicha propuesta.

Una vez emitido el dictamen por el EOEP correspondiente procederá a asignación de centro que en cualquier caso tendrá que disponer de los recursos adecuados para el alumno, lo cual, sin embargo, no impide la libre elección de otro distinto por parte de los padres.

Por su parte, la Orden del MEC de 18 de septiembre de 1990 prevé para aquellos alumnos que requieren adaptaciones significativas de los elementos del currículo ordinario, la presencia de ciertos medios personales y materiales complementarios en determinadas proporciones y ello tanto en los Centros de Educación Especial como en las Unidades de Educación Especial en Centros Ordinarios.

Las anteriores disposiciones son de aplicación a los centros financiados con fondos públicos y en el ámbito territorial de gestión del Ministerio de Educación y Ciencia. Pero de aplicación supletoria en el ámbito territorial de gestión de las CCAA (a quienes han sido transferidas las competencias en la materia) cuando falta la normativa autonómica.

De lo hasta aquí expuesto se desprende la necesidad de que la atención de fisioterapia recomendada a su hijo deba serle prestada por la Administración Educativa, bien en un centro público o bien en un centro privado concertado con aula de integración concertada.

Existen, no obstante, otro tipo de recursos comunitarios para el fin que nos ocupa, como son las ayudas convocadas por el Ministerio de Educación y Ciencia destinadas a alumnos con necesidades educativas especiales, en cuya regulación contempla el concepto de Fisioterapia.

También la Junta de Castilla y León convoca anualmente ayudas individuales para personas discapacitadas, entre las cuales se encuentran las destinadas a tratamiento de Fisioterapia. La gestión de estas ayudas se lleva a cabo a través de la Gerencia de Servicios Sociales.

Tanto en este caso como en el anterior, la obtención de la ayuda está sujeta al cumplimiento de los requisitos que la convocatoria establece y en global limitada por las disponibilidades presupuestarias.

Se refería la asociación suscribiente de la queja **Q/1776/00** a la necesidad de contar en los Colegios en que se encuentran escolarizados alumnos con necesidades educativas especiales con Terapeutas Ocupacionales que facilitaran la tarea de llevar a cabo la realización de tratamientos específicos para la recuperación funcional del alumno, para el diseño y elaboración de adaptaciones y para el seguimiento y evaluación de los tratamientos aplicados en coordinación con los demás profesionales del Centro.

Analizado el contenido del informe remitido por la Dirección Provincial de Educación en relación con el sentido y alcance de la normativa aplicable, resultaba evidente, como se afirmaba en dicho informe, que en ningún caso dicha legislación especial ha previsto nunca la inclusión de un Terapeuta Ocupacional entre los profesionales destinados a la educación y atención de los ACNEE ni lógicamente puede existir dotación presupuestaria con este fin.

No hemos encontrado, pues, actuación irregular alguna en este sentido que hiciera necesario por nuestra parte recordar a la Administración educativa el cumplimiento de sus deberes legales ni recomendar con carácter peren-

torio la adopción de medidas que garanticen a los ACNEE el ejercicio de los derechos que les reconoce la Constitución en cuanto a este tipo de profesionales.

No obstante, acordamos elaborar ciertas observaciones que transmitimos a la Consejería:

"Las funciones antes descritas se refieren a: recuperación funcional del alumno, adaptaciones para el desempeño de actividades, seguimiento y evaluación de los tratamientos ,etc. Funciones que no figuran de modo especifico entre las que competen al resto de los profesionales a que se alude y están previstos en la normativa especial: Fisioterapeuta, Logopeda, Psicólogo, etc.

Resulta evidente, si tenemos en cuenta el objeto de las enseñanzas establecidas para la obtención del título oficial de Diplomado en Terapia Ocupacional, según el RD 1420/1990 de 26 de octubre, ("potenciar y suplir funciones físicas o psíquicas disminuidas o perdidas y orientar y estimular actividades físicas o psíquicas"), que la expresión empleada por la citada norma "a partir de una actividad ocupacional" no es circunscribible ni al ámbito laboral propiamente dicho, ni al de la rehabilitación medico-funcional relacionada con los procesos cardiovasculares u otros semejantes, sino que además de resultar aplicable al caso de estos alumnos con necesidades educativas especiales, ello viene a ser necesario, al tratarse de una ayuda específica no susceptible de ser prestada por otros profesionales del ámbito educativo.

A mayor abundamiento, en la relación de materias troncales para la obtención del título de Diplomado en Terapia Ocupacional, el RD 1420/90 establece expresamente en las áreas de conocimiento relacionadas con la Psicología Básica y Psicología Social, las actividades de la vida diaria y actividades ocupacionales aplicadas: independencia personal, laboral y social; movilidad, deambulación y traslado autónomo y con ayudas técnicas de ayuda y adaptaciones. Actividades ocupacionales de recuperación funcional, recreativa y de inserción socio-laboral. Fundamentos de su realización y análisis anatómico, biocinemático , psicológico y social de su utilización. Atención extrahospitalaria. Desarrollo tecnológico del discapacitado. Ergonomía.

Ello sin duda es de necesidad, como complemento de la ayuda prestada por el resto del personal especializado, en el proceso educativo de los ACNEE y en la medida requerida por cada uno de los casos.

Por otra parte, y a pesar de la regulación concreta y específica de medios humanos y materiales que hace en su conjunto la normativa sobre educación especial, la Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre de Ordenación General del Sistema Educativo (arts. 36 y37) otorga la necesaria flexibilidad organizativa a la Administración competente en cada caso para aplicar las medidas compensatorias que aseguren a los ACNEE los objetivos que en materia de educación se establezcan con carácter general para todos los alumnos.

Por lo cual he acordado sugerir a esa Consejería:

Que, en uso de las competencias reconocidas a la Administración de Castilla León por el RD 1340/1999 de 31 de julio sobre el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de educación no universitaria, en la disposición C-b de su Anexo, se someta a estudio la posibilidad de dotar de Terapeutas Ocupacionales a aquellos Centros en que se encuentren escolarizados un número importante de ACNEE, previo dictamen de los Equipos técnicos competentes y analizando las características físicas y funcionales, edades, inminencia de posibles salidas a una actividad laboral, así como cualesquiera otros factores que se considere conveniente valorar para ello".

Sugerencia que se aceptó en los siguientes términos por parte de la Consejería:

"La Consejería de Educación y Cultura ya ha iniciado los primeros estudios sobre la incorporación de nuevos profesionales, y en especial de los Terapeutas Ocupacionales, en la atención de los alumnos con necesidades educativas especiales, analizando, entre otras cuestiones, las experiencias y resultados obtenidos en otras Comunidades Autónomas que ya han introducido esta figura profesional dentro de su sistema educativo.

Así mismo, otra de las líneas de actuación iniciadas va dirigida a la implantación de programas de transición a la vida adulta lo que supondrá una remodelación importante de los contenidos curriculares y un cambio sustancial en los aspectos ocupacionales del currículo educativo. Dentro de este proceso se analizará también la posible incorporación de estos profesionales.

Todos estos estudios se están realizando en colaboración y con las sugerencias realizadas por las Instituciones y Asociaciones especializadas en esta materia, con las que mantenemos reuniones periódicas para avanzar en la atención de los alumnos con necesidades educativas especiales".

En el expediente **Q/1766/00** se manifestaba la preocupación de los remitentes por lo que consideraban insuficiente atención fisioterapéutica que estaban recibiendo por parte de la Administración educativa los alumnos con necesidades educativas especiales menores de 6 años que se encontraban escolarizados y la conveniencia de que fuera la Gerencia de Servicios Sociales la que ampliara esta atención a dichos alumnos en todo caso.

No obstante, estimando insuficientes los datos remitidos en su momento por los afectados, se interesó de la Dirección Provincial de Educación de Burgos información complementaria sobre el número de Centros de Educación Infantil que contaban con la presencia de un fisioterapeuta, el número de ACNEE en edades comprendidas entre 0 y 6 años que estaban recibiendo este tipo de atención, así como sobre el tiempo medio de tratamiento recibido por cada uno. Se informó que:

"Los Centros de Educación Infantil y Primaria que cuentan con los servicios de un fisioterapeuta en la provincia de Burgos son:

-Colegio de Educación Especial "Fray Pedro Ponce de León". Burgos.

-Colegio Público "Francisco de Vitoria". Burgos.

-Colegio Público "Fernando de Rojas". Burgos.

-Colegio Público "Claudio Sánchez Albornoz". Burgos.

-Colegio de Educación Especial "Fuenteminaya". Aranda de Duero.

-Colegio Público "La Charca". Miranda de Ebro.

-Colegio Público "Las Matillas". Miranda de Ebro.

-Colegio Público "Princesa de España". Villarcayo.

-Colegio Rural Agrupado "Sierra de Pinares". Visviestre del Pinar.

El número de alumnos con necesidades educativas especiales en edades comprendidas entre los 3 y 6 años (El primer ciclo de Educación Infantil que comprende las edades 0-3 años no depende de la Dirección Provincial de Educación sino del Servicio Territorial de Cultura) que reciben atención de Fisioterapia es de 28 niños, procedentes no sólo de los Centros anteriormente citados, sino también de cualquier otro Colegio Público que, careciendo del servicio de Fisioterapia dentro de su propio Centro, acude ambulatorio a aquellos que sí disponen de este profesional".

De los datos de que se dispone en la Dirección Provincial acerca de los alumnos, número de sesiones con su equivalente en horas, etc. que reciben tratamiento de Fisioterapia en los centros, obtenemos que el tiempo medio de dedicación a cada alumno es de 2 horas semanales, repartidas en 2 ó 3 sesiones dependiendo de las deficiencias que presenta el alumno.

Visto lo anterior hemos llegado a las siguientes conclusiones las cuales fueron comunicadas al remitente de la queja:

«La LO 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, establece medidas para la compensación de las desigualdades en la educación, con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio de este derecho, disponiendo en su art. 63 "que los poderes públicos desarrollaran las acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en condiciones desfavorables".

En este sentido, no solamente se contemplan los supuestos de alumnos con necesidades educativas especiales a causa de discapacidad psíquica o sensorial sino también otras situaciones de desventaja que afecten a alumnos como consecuencia de discapacidad motórica. Como claramente resulta del texto del RD 696/1995 de 28 de abril.

Como consecuencia de ello, la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 18 de septiembre de 1990 establece las proporciones de profesionales/nº de alumnos en la atención educativa de los alumnos con necesidades educativas especiales y prevé la dotación de un fisioterapeuta por cada 15 ó 20 alumnos. Esta dotación en principio se debe considerar válida, sin perjuicio de que, como la misma Orden prevé, pueda instarse a la Dirección Provincial de Educación a incrementar el número de profesionales.

Y en el caso de que aún, estando dentro de la ratio, en algún supuesto se entienda que la atención realizada no es suficiente, deberá de considerarse cada caso por separado, teniendo en cuenta el informe de facultativos, así como el dictamen del Equipo de Orientación Psicopedagógica competente.

Por otra parte, en la Instrucción de la Subdelegación General de Gestión del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 1 de octubre de 1992 sobre Optimización de Áreas de Tratamiento en los Centros Base, se establece que "el periodo de atención directa de cada tratamiento no deberá de exceder de los 12 meses, salvo prórroga debidamente justificada. Y cuando se requiera un largo proceso de tratamiento deberán derivarse los casos hacia otros recursos comunitarios".

Entendemos pues, que el derecho de estos alumnos afectados de parálisis cerebral a recibir la rehabilitación médico-funcional adecuada no ha sufrido menoscabo, ya que el mandato constitucional del art. 49 y la obligación legal de la LISMI van dirigidas a los poderes públicos en general, correspondiendo la atención especializada de las personas discapacitadas a distintos órganos administrativos según el reparto de competencias normativamente establecido».

No obstante, se trasladaron al reclamante las previsiones existentes en orden a revisar las ratios aludidas y que hemos consignado en otras páginas de este informe.

En la queja **Q/2354/00**, remitida por los padres de un ACNEE, se hacía alusión a la disconformidad con la resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales por la que le había sido denegada una ayuda económica para terapia de lenguaje, de las convocadas por Resolución de dicho organismo de 23-11-1999, alegando como causa de la denegación no haber sido prescrita dicha terapia por el Equipo de Valoración y Orientación del Centro Base, con arreglo a lo establecido en la convocatoria de la ayuda solicitada. Entendiendo los remitentes que a tenor del informe facultativo que aportaban no era suficiente la atención que su hijo estaba recibiendo en el centro escolar por parte del especialista en Logopedia.

A tal fin, e independientemente de que la actuación de la Gerencia hubiera sido o no correcta, se pidió aclaración a la Delegación Territorial:

"1) Tiempo de terapia de lenguaje que a diario esta - ba recibiendo.

2) Progresos que en este sentido se venían observan - do, teniendo en cuenta la edad del mismo (14 años) y en caso afirmativo evolución que fuera posible prever.

3) Cobertura de estas necesidades en el CP al que asistía. Es decir: en qué modo se cumplía la ratio logo - peda-alumnos establecida en la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 18-9-1990".

La información facilitada dio lugar a la siguiente resolución dirigida a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León:

"El contenido de dicha información, analizado a la luz de la legislación aplicable, constituida principalmen - te por la Ley 13/1982 de 7 de abril de Integración social del Minusválido, el RD 696/1995 de 28 de abril, de Escolarización de los Alumnos con Necesidades Educa - tivas Especiales y la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 18 de septiembre de 1990, pone de mani - fiesto que, efectivamente, la dotación de personal espe - cializado con que cuenta el Centro en cuestión se ajusta, en general, a las proporciones profesor/nº alumnos esta - blecidas en la citada Orden 18-9-90. También que dicho alumno recibe apoyo en Audición y Lenguaje una hora por semana.

Por otra parte comprobamos que la actuación de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales resulta ajus - tada a derecho al cumplir con las exigencias de la Reso - lución de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León de 23 de noviembre de 1999 la cual exige que la ayuda solicitada resulte necesaria a juicio del EVO del Centro Base.

No obstante lo anterior, es de interés para esta Insti - tución hacer llegar a esa Delegación Territorial las siguientes circunstancias y conclusiones:

En el CP La Cogolla se encuentran escolarizados 14 ACNEE, atendidos por un Logopeda, lo cual resulta conforme con la ratio establecida por la citada Orden de 18-9-90 en cualquier caso.

Sin embargo, en este sentido es de tener en cuenta que la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo recoge principios ya introducidos por la Ley de Integración Social del Minusválido, por lo que entre sus objetivos está el dotar al sistema educativo de todos los recursos necesarios para que los alumnos con nece - sidades educativas especiales puedan alcanzar los obje - tivos establecidos con carácter general y a los que el resto de los alumnos pueden llegar con normalidad. A cuyo fin se han establecido toda una serie de medidas compensatorias y otras varias de carácter excepcional que cabe extraer no solo del texto de la citada norma, sino en general del espíritu y finalidad de la misma.

A mayor abundamiento, ello viene a justificar que el RD 696/95 en su art. 5º encomiende al Ministerio de Educación y Ciencia, hoy a la Consejería de Educación y Cultura, la aplicación de las garantías para la calidad de la enseñanza prestando atención prioritaria a aque - llos factores que favorezcan la calidad y mejora de la enseñanza, adoptando a tal fin las medidas necesarias "en lo que concierne a la cualificación y formación del profesorado, la elaboración de los proyectos curricula - res y de la programación docente, la dotación de medios personales y materiales, la promoción de la innovación e investigación educativa y la adaptación en su caso, del entorno físico".

Todo lo cual, en presencia, como no puede ser menos, del Título I de la Constitución, cuyo art. 49 esta - blece un mandato de acción positiva a cargo de los poderes públicos, lo que necesariamente nos lleva a la conclusión de que la ratio profesor/nº de alumnos del art. 2º de la OM de 18-9-90 constituye un mínimo inde - rogable, debiendo la Administración Educativa, en pre - sencia de las verdaderas necesidades, arbitrar las solu - ciones necesarias para garantizar la educación de los a.c.n.e.e.

Por ello y en razón de que, dependiendo de las cir - cunstancias y características de cada caso, pudiera ser conveniente incrementar en tiempo y número las sesio - nes de Logopedia en el supuesto que nos ocupa, he resuelto hacer la siguiente recomendación a la Direc - ción Provincial de Educación y Cultura:

Que se solicite nueva valoración y dictamen del Equipo de Orientación Psicopedagógica sobre la necesi - dad de intensificar en número de sesiones y en duración de las mismas, la atención en Audición y Lenguaje que viene recibiendo el alumno y en su caso y consecuente - mente, la dotación de más personal especializado en dicha materia".

La resolución recibió la siguiente aceptación por parte de la Delegación Territorial de León:

«En relación con la Resolución formulada en el expediente de queja reseñado, relativo a la necesidad de intensificar el número de sesiones de terapia del lengua - je en el CP La Cogolla, pongo en su conocimiento que por la Dirección Provincial de Educación se ha acepta - do la Resolución formulada y el alumno ha sido escola - rizado en el CEE Bergidum de Fuentesnuevas, con la conformidad de la familia, para cursar el Programa de Transición a la vida adulta, siendo atendida la necesi - dad de atención logopédica por los profesionales del citado Centro».

La queja **Q/2246/00** fue remitida por los padres de un ACNEE, afectado de una minusvalía del 65%, calificada por el EVO del Centro Base de Atención a Minusválidos de Segovia, manifestando su disconformidad con el hecho de que su hijo hubiera sido dado de baja en el tratamiento de Fisioterapia que en dicho centro venía reci-

biendo alegando objetivos cumplidos, no tener la consideración de sujeto prioritario para dicho servicio y no existir en éste un grupo de crónicos. Por otra parte, con fecha 17 de Mayo de 2000 se le dio de baja igualmente en el tratamiento de Logopedia.

Se pidió información similar a la de los casos anteriores:

"1) Tipos de tratamientos de rehabilitación que ha estado recibiendo hasta la fecha.

2) Qué nivel de resultados como consecuencia de dichos tratamientos se entiende que da lugar a la estimación de "objetivo cumplido".

3) Si en algún momento durante el tiempo en que estuvo recibiendo alguno de los tratamientos aludidos en el Centro Base tuvo la calificación de sujeto prioritario y en este caso cómo evolucionó la situación hasta el momento de causar baja.

4) Datos estadísticos acerca de la capacidad del área y número de personas considerados sujetos prioritarios y que reciben tratamiento rehabilitador en el Centro Base.

5) Número mínimo necesario de usuarios para que el Centro Base cuente con grupo de crónicos".

Según información de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Segovia y de acuerdo con la documentación aportada, el alumno en cuestión estuvo recibiendo tratamiento de Logopedia en el Área correspondiente del Centro Base de Atención a Minusválidos "a efectos orientativos" durante el periodo 31-10-97 a 11-5-00, fecha en que fue dada de baja.

A la vista de la documentación aportada, se estimó oportuno dar traslado al reclamante de las siguientes consideraciones:

«En el Área de Fisioterapia de dicho Centro estuvo recibiendo tratamiento desde noviembre de 1996 hasta julio de 1998 en que causó baja. Reanudando el tratamiento en octubre de 1998 hasta el 14 de julio de 1999, siendo dado de baja por objetivos cumplidos, al considerar que había desaparecido la sintomatología apreciada.

En este sentido debo comunicarle que la Circular de la Dirección General del Instituto Nacional de Servicios Sociales de 8 de enero de 1982 en ejecución de la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 5 de enero de 1982, la cual a su vez desarrolla el RD 1723/1981, de 24 de julio, establece que el Área de Tratamientos de los Centros Base está dirigida a desarrollar un número necesariamente limitado de los servicios requeridos y en concreto aquellos que se consideran más comunes o de mayor necesidad para la mayoría de las personas minusválidas.

Corresponderá a los Equipos de Valoración y Orientación determinar los criterios específicos para la realización de los tratamientos en el propio Centro.

Por otra parte, la citada Circular también prevé que se ha de observar como uno de los criterios a seguir, el de que "sea necesario iniciar tratamientos en el propio Centro Base previamente a la continuación de los mismos en otros recursos provinciales en los que puedan integrarse".

La Instrucción de la Subdirección General de Gestión del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 1 de octubre de 1992 sobre Optimización de Áreas de Tratamiento en los Centros Base, establece que "el periodo de atención directa de cada tratamiento no debería de exceder de los 12 meses, salvo prórroga debidamente justificada"».

Los expedientes **Q/1708/01** y **Q/1886/01** pusieron de manifiesto la insuficiencia de logopedas en los centros que cuentan con a.c.n.e.e.

Nos referimos únicamente al primero, por encontrarse el otro en tramitación.

En dicho expediente se denunció en concreto la desestimación de la solicitud de escolarización de su hijo, que padecía una fisura palatina en 1/3 posterior, (lo que parecía afectarle de modo importante al desarrollo del lenguaje), en una Escuela de Educación Infantil. Dicha escolarización no fue posible al haber obtenido una puntuación de 1,5 puntos, quedando en lista de espera.

Por lo que una vez más se planteó la cuestión ante la Delegación Territorial de Burgos.

Se rogó explicación de los siguientes aspectos:

"1) Si al solicitar la inscripción en el citado Centro se acreditó mediante informes técnicos y psicológicos la necesidad de atención en logopedia.

2) Si, efectivamente, se estimó imposible la admisión en el mismo y, en este caso, se informó debidamente a los padres de que debían de solicitar dicha asistencia de otra entidad pública en tanto no fuera posible su admisión o sobre 1a posibilidad de intentarlo en otra Escuela de Educación Infantil de la provincia".

De nuestra valoración sobre el motivo de la queja, a la vista del informe recibido, se dio cuenta al remitente:

"En el dictamen emitido por el Equipo e Atención Temprana sobre la escolarización de su hijo en la Escuela de Educación Infantil se determina su condición de riesgo en el desarrollo del lenguaje, pero no de alumno con necesidades educativas especiales. Razón por la cual lo que se prescribe es la escolarización ordinaria con seguimiento de EOEP. Si bien aplicando los criterios de admisión y desempate establecidos en la Orden de la Consejería de Educación y Cultura de 2 de abril de 2001 por la que se convocan plazas en las Escuelas de Educación Infantil gestionadas por la Administración de Castilla y León para el curso 2001-2002, ha quedado en el primer lugar de la lista de espera entre otros niños con la misma puntuación (1,5 puntos).

Con independencia de la minusvalía que en cada caso se aprecie por el órgano competente de la Gerencia de Servicios Sociales, la aplicación a cualquier alumno de la condición de ACNEE corresponde a los equipos especializados de la Administración Educativa. Condición que a su vez puede derivarse no solamente de una discapacidad del alumno sino también de otras circunstancias, como la situación sociocultural etc.

El criterio a seguir por la legislación especial es el de procurar la máxima normalización en la vida escolar de los alumnos, acudiendo a la aplicación de medidas especiales en los casos muy claros de deficiencias permanentes. Por lo que en principio parece lógico que el grado de minusvalía de su hijo, en cuanto a consecuencias educativas, no se haya tenido en cuenta por parte del Equipo de Atención Temprana para su admisión inmediata en la EI y sí únicamente su riesgo en el desarrollo del lenguaje (dada la corta edad del niño) que ha dado lugar a su inclusión en el número 1 de la lista de espera.

Entre tanto Ud. deberá solicitar la atención logopédica fuera del entorno escolar y en el ámbito de competencias de los servicios sociales".

La queja **Q/1803/01** planteó el caso de un niño de dos años de edad, afectado de Síndrome de Down, con domicilio en la localidad de Cuéllar, y, en concreto, a la necesidad de recibir tratamiento de Estimulación Precoz, según resultó de los informes facultativos aportados. Tratamiento que comenzó a recibir en el Centro de Atención a Minusválidos de Segovia, debiendo suspenderse poco tiempo después la causa de incompatibilidad de los horarios del Centro Base con el horario laboral de los padres. Resultando posteriormente infructuoso el intento por parte de éstos de que dicha atención fuera prestada en Cuéllar por medio de alguno de los sistemas que la Gerencia tenía previstos y en ciertos supuestos utilizaba.

A la vista de lo expuesto, tratamos de obtener algunos datos con el fin de valorar la situación. Es decir:

"1) Resultado de los trabajos llevados a cabo por la Comisión de Coordinación de Atención Temprana relativos al estudio de las necesidades de tratamiento a los niños de la comarca de Cuéllar a fin de valorar la posibilidad de crear un Equipo de Atención Temprana para dicha zona.

2) En otro caso, soluciones que caben en el supuesto que nos ocupa, a juicio y según los medios de esa Gerencia".

Los datos conocidos fueron:

«1. En los años 2000 y 2001 ha recibido Ayuda Individual (36.000 pts. y 100.470 pts. respectivamente) al amparo de la Resolución de convocatoria de ayuda de carácter individual a personas con discapacidad, para tratamiento de estimulación precoz y gastos de transporte.

2. En fecha 17 de octubre de 2000 solicitó a esta Gerencia Territorial la posibilidad de que los técnicos se desplazarán desde Segovia a Cuellar para prestar el tratamiento a su hijo.

3. En fecha 26 de octubre de 2000 desde la Gerencia Territorial se solicitaron, al Centro Base información técnica pertinente a fin de estudiar la posibilidad de crear un Equipo de Atención Temprana en la localidad de Cuellar. En concreto, los siguientes datos:

Número de casos en la citada localidad y comarca.

Número de casos atendidos en el Centro-Base.

Número de casos en lista de espera.

Índice de ocupación del Área en el Centro-Base.

4. En fecha 20 de julio de 2001, desde el Centro-Base se remite el Informe solicitado resultado de los trabajos de cuyos datos se informó al interesado en fecha 27 de julio de 2001.

5. Una de las soluciones es la vía de Convenio, en este caso entre la Gerencia Regional de Servicios Sociales, y una Asociación idónea, Entidad Local, etc., con infraestructura y recursos técnicos adecuados para impartir el tratamiento demandado.

6. Informe realizado por pedagogo y médico rehabilitador del centro base (Miembros de la Comisión de Coordinación de Atención Temprana).

El número de casos que precisan de Atención Temprana, en la localidad de Cuellar y en la Comarca, es de 8.

5 casos son atendidos en el Centro Base; 3 de ellos reciben tratamiento en el Área de Estimulación Precoz y 2 en las Áreas de Estimulación y Fisioterapia.

3 casos han sido detectados por el Equipo de Atención Temprana de la Consejería de Educación y Cultura, 2 de ellos no reciben tratamiento y 1 lo recibe en Centro privado (ESPRE) de otra provincia próxima a su localidad.

Total de niños atendidos en el Centro Base (datos de fecha 1 de junio de 2001).

71 niños, de los cuales 63 tienen una edad de entre los 0-3 años y 8 entre los 4-6 años.

No existe lista de espera en ninguna de las Áreas de tratamiento.

La ocupación de las Áreas es la siguiente:

55 niños reciben tratamiento de Estimulación Precoz.

28 niños reciben tratamiento de Logopedia.

19 niños reciben tratamiento de Fisioterapia».

A la vista de lo expuesto, parece conveniente, a juicio de esta institución, que por parte de la Administración

Autonómica se adopten las medidas necesarias para implantar la segunda solución, susceptible de garantizar los tratamientos, ya que no existe constancia de que la localidad de Cuéllar cuente con entidad pública o privada con posibilidades para ello.

1.1.1.4.2.2. Horarios de personal no funcionario

El horario de trabajo, cobertura de puestos en casos de baja, etc., del personal no funcionario de los centros escolares con ACNEE también fue motivo de quejas. El expediente **Q/1769/00** puso de manifiesto ciertas irregularidades en el cumplimiento del horario de trabajo por parte del personal laboral que presta sus servicios en los Centros docentes en que se encuentran escolarizados alumnos con necesidades educativas especiales, lo cual impedía que se llevaran a cabo correctamente durante todo el curso escolar las adaptaciones curriculares en las que dicho personal laboral tomaba parte, así como la gran demora que se producía en la cobertura de las bajas por ILT y la sustitución de este personal laboral.

Ante la insuficiencia de la información facilitada a instancia nuestra por los remitentes de la queja, la Dirección Provincial de Educación de Burgos informa acerca del estado de la referida cuestión. En los términos:

"El horario que el personal laboral dependiente de la Dirección Provincial de Educación realiza en los centros escolares, singularmente de Educación Especial, es de treinta y siete horas y media semanales. Consecuentemente, abarca en su totalidad el horario lectivo diario, cubriendo el tiempo restante en atención complementaria al alumnado o en actuaciones especificas de régimen ambulatorio.

No existe en la Dirección Provincial de Educación de Burgos constancia de reclamaciones formales efectuadas por padres/madres, centros educativos o asociaciones privadas respecto al horario de los profesionales referidos en el punto anterior.

El número -con expresión nominativa de los casos- así como las fechas de baja y petición de ésta durante el curso 1.999-2.000, se indica en la relación adjunta. El tiempo transcurrido hasta su sustitución en el centro de trabajo también se indica tras cada caso.

**A*

-Baja: 23/09/99

-Petición: 14/09/99

-Autorización: 23/09/99

-Comienzo de la sustitución: 27/09/99

**B*

-Baja: 18/10/99

-Petición: 14/10/99

-Autorización: 19/10/99

-Comienzo de la sustitución: 20/10/99

**C*

-Baja: 11/10/99

-Petición: 18/10/99

-Autorización: 25/10/99

-No se sustituyó, se incorporó el 29/10/99

**D*

-Baja: 18/10/99

-Petición: 18/10/99

-Autorización: 25/10/99

-Comienzo de la sustitución: 02/11/99

**E*

-Baja: 22/02/00

-Petición: 23/02/00

-Autorización: 07/03/00

-Comienzo de la sustitución: 09/03/00

**F*

-Baja: 08/05/00

-Petición: 08/05/00

-Autorización: 17/05/00

-Comienzo de la sustitución: 19/05/00

**G*

-Baja: 03/04/00

-Petición: 01/03/00

-Autorización: 07/04/00

-Comienzo de la sustitución: 02/05/00".

El contenido de dicha información, según la legislación aplicable, constituida principalmente por la LO 1/1990, de 3 de octubre de Ordenación General del Sistema Educativo, la Ley 13/1982, de 7 de abril de Integración social del Minusválido, el RD 696/1995, de 28 de abril, de Escolarización de los Alumnos con Necesidades Educativas Especiales y la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 18 de septiembre de 1990, pone de manifiesto que la dotación de personal especializado con que cuenta cada centro puede ajustarse perfectamente a la ratio profesional/nº de alumnos establecida en la citada Orden 18-9-90. Pero si el personal que causa baja durante el curso no se sustituye con rapidez resulta evidente que nos encontraremos con una carencia de medios humanos que afectará negativamente a la atención educativa de los ACNEE escolarizados.

Por lo que se hicieron llegar a la Dirección Provincial las siguientes circunstancias y conclusiones:

"Mientras en varios casos durante el pasado curso, las sustituciones han dado comienzo al 4° ó 5° día de

producirse la baja, en otros se ha tardado en comenzar la sustitución 11, 13 y hasta 29 días, lo cual, si se tiene en cuenta el verdadero sentido de la atención especiali - zada de las personas discapacitadas que tanto la Consti - tución como la LOGSE (por lo que se refiere a los ACNEE) y su legislación complementaria, establecen como una obligación a cargo de los Poderes Públicos, así como la necesidad de que las medidas educativas correctoras y compensatorias de las deficiencias se man - tengan con la constancia y eficacia que requiere todo proceso educativo, debe entenderse la urgencia de poner los medios necesarios para que las ausencias del perso - nal especializado sean subsanadas en un mínimo de tiempo".

A la vista de lo expuesto, se estimó oportuno dar traslado a la Administración afectada de la siguiente Resolución:

"Que se provean en cada curso escolar las posibles sustituciones del personal especializado destinado a la atención de los alumnos con necesidades educativas especiales que causa baja y se efectúe dicha sustitución en plazo no superior a una semana, aplicando las medi - das administrativas de organización que para ello fue - ran necesarias".

La cual fue aceptada no sin reservas:

*"Recibida en esta Dirección Provincial de Educa - ción, Resolución del Procurador del Común de Castilla y León, fechada el 26-6-2.001, relativa a la queja regis - trada con el numero **Q/1769/00**, le hago saber la total aceptación de sus términos por cuanto es obligación de las Administraciones Educativas garantizar el servicio público que tienen encomendado en todas sus modalida - des y circunstancias.*

No obstante me permito indicarle las dificultades que en muchas ocasiones existen para proveer, salvaguar - dando los derechos del personal docente interino, las necesarias sustituciones en el plazo más rápido posible que el administrado requiere".

1.1.1.4.3. Servicios complementarios y actividades. Coordinación entre Administraciones

En el expediente **Q/1770/00** el asunto tratado fue el reparto de competencias entre la Administración educativa y el Imserso (competencias que en la cuestión que hoy nos ocupa corresponden a la Gerencia de Servicios Sociales). Pero es de interés apuntar que, una vez que la Ley 13/1982, de 7 de abril de Integración Social del Minusválido y la Ley 1/19990, de Ordenación General del Sistema Educativo han establecido las bases, el desarrollo de las mismas se ha realizado por el RD 696/1995, de 28 de abril, de Ordenación de la Educación de los alumnos con necesidades educativas especiales, y que siempre que nos encontremos ante personas con desventajas, bien sean derivadas de determinado contexto social o cultural, bien de circunstancias personales consecuencia de una discapacidad psíquica, sensorial o motora la Administración Educativa debe adoptar las medidas precisas: calificación y formación del profesorado, elaboración de los proyectos curriculares y dotación de medios personales y materiales entre los que hay que incluir los tratamientos de fisioterapia.

Lo cual constituye, desde el RD 1340/1999, de 31 de julio, sobre el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de enseñanza no universitaria, una obligación de la Junta de Castilla y León y, en concreto, de las Direcciones Provinciales de Educación, tal y como está previsto en la LOGSE.

Al no detectarse irregularidad en el hecho motivo de la queja se informó al reclamante en los siguientes términos:

"Para alcanzar dichos fines, el sistema educativo deberá disponer de profesores de las especialidades correspondientes y de profesionales cualificados, así como de los medios y materiales didácticos precisos para la participación de los alumnos en el proceso de aprendizaje. Los centros deberán contar con la debida organización escolar y realizar las adaptaciones y diver - sificaciones curriculares necesarias para facilitar a los alumnos la consecución de los fines indicados. Se ade - cuarán las condiciones físicas y materiales de los cen - tros a las necesidades de estos alumnos. Es decir, la administración que presta el servicio principal es la que debe prestar los servicios complementarios".

Continuaba nuestro escrito indicando:

"En este sentido el Área de Tratamientos de los Cen - tros Base de Atención a Minusválidos está dirigida a desarrollar un número necesariamente limitado de servi - cios, en relación con los cuales la Circular del Imserso de 8 de enero de 1982 sobre organización y funciona - miento de los Centros Base prevé que "se evitará aten - ción de situaciones de cronicidad a no ser en supuestos excepcionales" estableciendo la Instrucción de 1 de octubre de 1992 sobre optimización del Área de Trata - mientos de los Centros Base del Imserso en su punto 2º que "el periodo de atención directa en cada tratamiento no deberá exceder de 12 meses, salvo prórroga debida - mente justificada".

Es decir, los casos que requieran un largo proceso de tratamiento deberán derivarse hacia otros recursos comunitarios.

Lógicamente para el Área de Tratamiento de los Centros Base tienen el carácter de sujetos prioritarios los niños comprendidos en edad de 0 a 6 años, a partir de la cual la atención de estos niños en el aspecto que nos ocupa, pasa a ser responsabilidad del Sistema Edu - cativo, así como aquellos niños que superando estas edades no tienen posibilidades de ser atendidos en su centro escolar.

A partir de los 6 años, normalmente se ofrece la posibilidad de incorporar al alumno a un centro público que disponga de los apoyos necesarios.

De no ser posible o ante la elección de otro centro se puede solicitar:

a) Acordar con la Dirección de Educación que, aún permaneciendo en un Centro Privado, acuda el niño a las sesiones correspondientes en el Centro Público.

b) Solicitar ayuda económica para sufragar los gastos que le origine el tratamiento privado, según las bases y criterios de las convocatorias correspondientes del Sistema Educativo o de la Gerencia de Servicios Sociales.

Es cuanto puedo decirle en relación con el asunto que le preocupa, reconociendo que la escasa coordinación observada en ocasiones en las administraciones implicadas, deja sin cubrir adecuadamente muchos casos. Cuestión que preocupa seriamente a esta Institución por lo que, con motivo de cada nueva reclamación, instamos a la Consejería de Educación y Cultura la aplicación de medidas que satisfagan completamente estas necesidades, tales como el aumento de medios personales y materiales y la celebración de convenios entre los distintos órganos, etc.".

En el expediente **Q/1772/00** se hacía alusión a la necesidad, a juicio del denunciante, de una mayor coordinación de las funciones que corresponden a los distintos organismos administrativos implicados en la atención de las personas afectadas de parálisis cerebral: INSS, Consejería de Sanidad y Bienestar Social, Consejería de Educación y Cultura, principalmente. Coordinación constantemente reivindicada y hasta el momento no atendida, según manifestaciones del reclamante.

A la vista de lo expuesto se estimó oportuno dar traslado a la administración afectada de la siguiente Resolución con base en los datos facilitados por la Gerencia de Servicios Sociales:

"INSS: la competencia esencial de este Instituto, Entidad Gestora de la Seguridad Social, radica en el reconocimiento de las pensiones del sistema de la Seguridad Social.

Los puntos de confluencia con la Gerencia Territorial de Servicios Sociales casi se reducen a la relación entre prestaciones por hijo a cargo, competencia del INSS, y pensiones no contributivas de la Seguridad Social, competencia de la Gerencia. En este sentido, el punto principal de conexión se encuentra en que, siendo incompatibles ambas prestaciones, existen cruces informativos que permiten detectar esta anomalía y también existen comunicaciones, caso por caso, cuando se produce el cambio u opción de una prestación a otra.

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA: creemos que la coordinación entre ésta y la Gerencia de Servicios Sociales también existe, desde hace tiempo, y de manera regular.

El punto esencial de confluencia se produce en relación con aquellos niños, afectados por cualquier tipo de minusvalía, que son atendidos en estimulación precoz en el Centro Base dependiente de la Gerencia Territorial y que, con posterioridad, se incorporan a los centros educativos.

La relación entre los profesionales del Centro Base encargados de los tratamientos y los centros educativos a los que se incorporan dichos niño se produce, al pare ce,r de forma regular y reglada.

La idea esencial es que ese cambio no produzca interrupción en el tratamiento del niño que lo necesita y, a la vez, que ese tratamiento no se dé más que por una institución.

La conclusión a que ha llegado esta Institución en relación con el tema que nos ocupa viene determinada por el texto del RD 696/1995, de 28 de abril de Ordenación de la Educación de los Alumnos con Necesidades Educativas Especiales, el cual establece que la Administración Educativa deberá de impulsar los medios de coordinación con otras Administraciones tanto Estatales como Autonómicas y Locales para la consecución de sus objetivos".

Lo expuesto se trasladó al reclamante juntamente con nuestra valoración en los siguientes términos:

"Por lo que entendemos que en lo fundamental se cumple con lo mandado en materia de coordinación según se encuentra previsto y regulado. Lo cual no nos impide afirmar que en aquellos aspectos que su asociación reclama y que la Gerencia por el momento no considera posible coordinar, son necesarias las reformas legislativas pertinentes ya que se trata de cuestiones que afectan a todo el colectivo de personas discapacitadas".

1.1.1.4.4. Instalaciones y medios técnicos

El expediente **Q/975/01** se refería a lo que entendía el remitente como insuficiente dotación de medios informáticos en el colegio de su hijo, afectado de distrofia muscular de Duchenne, tanto de profesores como de ordenadores así como de programas idóneos para facilitar a los alumnos discapacitados la ayuda necesaria.

A la vista de lo expuesto pidieron datos a la Dirección Provincial de Educación a fin de valorar la situación. En concreto:

1.- Criterio que los técnicos competentes en orientación pedagógica hubieran manifestado en relación con la frecuencia de uso del ordenador por parte de dicho alumno, distinta del resto de los alumnos.

2.- Programas específicos que maneja el alumno adecuados para el aprendizaje de las distintas materias y por razón de su particular dificultad para recibir información por otros medios.

"En el informe conjunto del área de inspección y del área de programas educativos se puso de manifiesto lo siguiente:

El CP García Quintana de Valladolid cuenta con los siguientes recursos informáticos:

.5 ordenadores inferiores a Pentium, para tareas administrativas.

.6 ordenadores inferiores a Pentium y 1 ordenador Pentium II, para tareas de apoyo a la docencia, bibliote - ca y profesorado.

.6 ordenadores inferiores a Pentium y 7 ordenadores Pentium II para el alumnado.

El Centro está pendiente de recibir:

.5 ordenadores nuevos, en un plazo de entre uno y dos meses.

.3 ordenadores nuevos, en junio de 2002, por haber - se integrado en Escuela Red.

Desde 1988 han estado en el Proyecto Atenea en el apartado de Educación Especial, lo cual ha supuesto que el centro ha recibido desde esa fecha dotación de material y formación para el profesorado de forma prioritaria.

En 2002, entran en el Programa Escuela Red CyL (anteriormente Aldea Digital).

En relación con el material, el centro cuenta con:

.Hasta el 1992, el centro recibe del PNTIC diversos materiales específicos (programas educativos, adaptado - res especiales para el uso de los ordenadores por el alumnado de educación especial, etc.).

.Octubre de 1992: el programa educativo "CARTO - ONS"

.Marzo 1992: 3 procesadores de texto para educa - ción especial

-.Febrero de 1993: 1 ejemplar de las siguientes publicaciones del MEC:

.Aplicaciones didácticas del teclado de conceptos

.Del clavo al ordenador

.El rincón del ordenador

.Sacando los brazos al ordenador

.Las Tecnologías de la Información en la Educación.

.Febrero 1993: 1 modem multimedia

.Mayo 1993: 1 programa WINLOGO para MSDOS y 1 para WINDOWS

.Diciembre 1993: Programas:

.BDG

.Tecnología Informática

.WORKS

.De Luxe Paint

Carpeta de material "Un viaje diferente"

Orientaciones pedagógicas "Nuevas Tecnologías y Necesidades Educativas Especiales"

.Marzo 1994: 2 programas:

.Adibú matemáticas (para primer ciclo de Educación Primaria)

.Adibú lengua (para primer ciclo de Educación Pri - maria)

.Mayo 1994: 1 tarjeta de voz VISHA de la Universi - dad Politécnica con altavoz, micrófono y auricular.

.Programas y manuales de:

.PCVOX: estudio de la señal de voz

.ISOTON: Rehabilitación del habla

.CTV: Sintetizador de voz

.Hablar: Prótesis de voz

.PCAUD: Estudio de audiometrías

.SAS: Estudio de la posición de los órganos articula - torios

.RETARDO: Estudio de las Disfemias y Taquifemias.

.Editor Predictivo: Síntesis de voz con un procesador de texto por barrido

.Junio 1994: 1 ordenador Inves BS486 y los progra - mas:

.MSDOS 6.2

.WINDOWS 3.11

.MS-WORKS 3.0 para Word

.Mayo 1994: 1 carpeta de programas específicos para educación especial del Centro Nacional de Recur - sos para la Educación Especial.

.Diciembre 1994: 1 escáner de mano

.Septiembre 1995: Paquete de programas para Logo - pedia:

.Logopedia asistida por ordenador

.Entornos lingüísticos

.SIPO

.INTELEX

-Febrero 1996: CD ROM PNTIC 95 y manuales de todos los programas educativos premiados por el MEC

-Abril 1996: Manuales de los programas:

.ASTRO

Jugar con...

.PAAL

La Dirección Provincial de Educación de Valladolid ha enviado al centro en estos últimos años el siguiente material para atender al alumnado con necesidades educativas especiales:

.A lo largo de 1996: 2 ordenadores Pentium 120 multimedia

.Junio 2000: 2 ordenadores HP Brío (multimedia, Pentium III)

.A lo largo de los cursos 2000/01 y 2001/02: varios ordenadores para alumnos concretos que necesitan esta herramienta como forma de acceso al currículo.

El centro cuenta además con 15 ordenadores actualizados puestos en un aula por una empresa para desarrollar las actividades extraescolares y a disposición del profesorado y alumnado a lo largo de toda la jornada escolar.

Con motivo de la realización de este informe se consulta con el equipo de profesores del centro que atienden al alumno y con los técnicos del Equipo Psicopedagógico Específico de Deficiencias Motoras los cuales nos comunican que:

.El alumno al que la queja hace referencia, está en 6° de Educación Primaria, repitiendo curso y con dos años de desfase curricular.

.La afectación de distrofia muscular de Duchenne es degenerativa por lo que el alumno va perdiendo la capacidad para realizar movimientos de motricidad gruesa. Ante esto, los técnicos aconsejan el uso normalizado del lápiz y del cuaderno y no prescriben el ordenador como elemento especialmente necesario para el desarrollo educativo y curricular del alumno. Tampoco consideran que necesite el ordenador como herramienta de trabajo, ni como elemento de acceso al currículo.

.El alumno cuenta con un estudio psicopedagógico realizado en mayo de 1994. Todos los años, al comenzar y finalizar el curso escolar, se le realiza un informe de seguimiento y cada dos años, al comienzo de cada ciclo, se le realiza una Adaptación Curricular Individual.

.El dictamen psicopedagógico aconseja la utilización de la metodología más normalizada posible.

.La clase en la que se encuentra el alumno no tiene en su programación anual prevista ninguna actividad con ordenadores durante el presente curso.

.El alumno sale a clases de apoyo con la profesora de pedagogía terapéutica durante una hora semanal. En estas clases, que se realizan en pequeño grupo, usa los ordenadores con programas generales tales como procesadores de texto, "El mundo de las matemáticas", "Trampolín" y "El conejo matemático", cuando los contenidos que está dando deben ser reforzados con el uso de este medio. El alumno no utiliza el ordenador de forma especial porque la profesora de apoyo no lo considera tampoco necesario».

Es evidente que la lista de datos consignados no puede por si sola ilustrar sobre la suficiencia o no de medios que se pretende, pero en cuanto a los medios a disposición del alumno, a falta de criterio más fundado, no se detecta irregularidad, procediéndose, en consecuencia, al archivo del expediente.

1.1.2. Servicios complementarios

Con la denominación de servicios complementarios se hace referencia a aquellos servicios prestados por la Administración Educativa que, sin tener un componente específicamente educativo, posibilitan la efectividad del ejercicio de su derecho a la educación por parte de determinados alumnos, eliminando obstáculos que impiden su pleno disfrute.

En este concepto entran servicios tales como comedor escolar y transporte escolar, ambos destinados a ofrecer a los alumnos una alternativa válida para solventar problemas que podrían dificultar su acceso a la educación.

Pese a su condición de servicios meramente complementarios su trascendencia es tal que, en ocasiones, su inexistencia o una deficiente prestación de los mismos puede incidir en la aparición de situaciones de absentismo o abandono del sistema educativo. Por el contrario, una prestación correcta y satisfactoria de estos servicios puede convertirse en un factor decisivo para la consecución de un alto índice de asistencia a clase entre los alumnos.

Durante el ejercicio 2001, el mayor número de quejas recibidas en relación a los servicios complementarios se concretaron en el ámbito de los servicios de transporte (**Q/1966/00, Q/331/01, Q/821/01, Q/1187/01, Q/1817/01, Q/1838/01 y Q/2064/01**).

En la práctica totalidad de los casos planteados no se detectó una actuación administrativa que pudiéramos calificar de irregular. Es más, una vez constatadas las circunstancias que motivaban la ausencia de prestación del servicio de transporte escolar interesado, se pudo comprobar cómo la administración educativa correspondiente ofertaba a las familias dos soluciones alternativas: bien percibir una ayuda económica para solventar particularmente el problema del transporte, o bien internar a los alumnos en una residencia escolar durante el curso.

Por lo general los padres afectados consideran que estas alternativas no resultan aceptables, en el caso de la ayuda económica porque su cuantía es tan reducida que en bastantes casos resulta imposible pagar con la misma un transporte privado alternativo. Y en el caso del internamiento del menor porque las familias se oponen tajantemente a separarse del alumnos, especialmente cuando es de corta edad.

Ante esta situación que se traduce, como medida de presión, en el absentismo de los alumnos mientras no se soluciona el conflicto, la capacidad de actuación de esta Procuraduría es muy reducida. Por un lado porque no podemos obviar que la actuación de la Administración es perfectamente ajustada a derecho, y, por otro lado porque las razones aducidas por las familia para rechazar las alternativas propuestas por la Dirección Provincial de Educación resultan ser, por regla general, muy razonables y además bastantes comprensibles.

Por ser especialmente significativa, mencionamos la queja tramitada con el número **Q/331/01**. El problema afectaba a varios niños, en edades comprendidas entre los cinco y diez años, que estando escolarizados en el Colegio Público "Juan Yagüe", sito en la ciudad de Soria, vivían en la urbanización "Las Camaretas" del municipio de Galmayo.

En concreto, la situación ante la que expresaban su desacuerdo tenía su origen en la denegación de prestación gratuita de transporte escolar decretado por la Dirección Provincial de Educación, de Soria.

Decían, al respecto, que con dicha medida se discriminaba a determinados niños que residían en la citada Urbanización, perteneciente al municipio de Golmayo ya que, al parecer, durante el curso 2000/2001 había habido tres niñas de Educación Primaria, residentes en Golmayo (fuera de la Urbanización) a las que sí se incluyeron en la línea que pasaba por Cidones, Ocenilla y Fuentetoba (autobús que se desplazaba hasta Golmayo para recoger a estas niñas y posteriormente dirigirse al centro escolar "Juan Yagüe").

Por ello, interesaban, de cara al curso 2001/2002, se valorase nuevamente la posibilidad de utilizar el servicio de transporte escolar gratuito. A tal efecto, solicitaban o bien que el autobús que recogía a las niñas de Golmayo entrara en la urbanización para recoger a éstos o bien que el autobús que recogía a otros niños de la urbanización Camaretas para acudir al CP Practicas "Numancia" transportara igualmente a estos niños efectuando una parada en el CP "Juan Yagüe" (como ya se hiciera durante el curso escolar 1999/2000).

En respuesta a nuestra petición de información, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria; nos remitió el siguiente informe:

"Esta Dirección Provincial autorizó, mediante escrito de fecha 28 de octubre de 1999 dirigido al Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Golmayo para su traslado a las personas interesadas, a los alumnos residentes en la Urbanización Camaretas matriculados en dicha fecha en el C.P. "Juan Yagüe" de Soria para utilizar el autobús de transporte escolar desde dicha urbanización hasta el mencionado colegio, a partir del 2 de noviembre de 1999 y hasta la finalización del curso 1999/2000. Continuaba este escrito diciendo que la autorización concedida tendría efectos únicamente durante el curso escolar 1999/2000 y que el curso siguiente, 2000/2001, sólo habría transporte escolar desde la citada Urbanización al C.P. de Prácticas "Numancia" de Soria.

Mediante escrito de fecha 14 de julio de 2000, esta Dirección Provincial informó a XXX, YYY y ZZZ, en contestación a su solicitud de información sobre el servicio de transporte escolar para el curso 2000/2001, de que los niños en edad escolar residentes en la Urbanización Camaretas, dada la zonificación de la ciudad de Soria a efectos de escolarización y la respectiva planificación del servicio de transporte escolar, dispondrían durante el curso 2000/2001 de transporte escolar que les llevaría al C.P. de Prácticas "Numancia" de esta ciudad.

La Resolución de 28 de febrero de 2001 de esta Dirección Provincial, por la que se aprueba la zonificación y adscripción de los Centros Públicos y Privados Concertados de la ciudad de Soria para el curso 2001/2002, establece en su Anexo I que la localidad de Golmayo está adscrita al C.P. de Prácticas "Numancia" de Soria y por tanto los alumnos de la citada localidad dispondrán durante el próximo curso de transporte escolar a dicho Centro".

Continúa en el Fascículo 4.º

Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León

V LEGISLATURA

AÑO XX | 5 de Agosto de 2002 | Núm. 248

SUMARIO

Págs.

III. ACUERDOS Y COMUNICACIONES.

Acuerdos.

ACUERDO de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por el que se ordena la publicación del Informe Anual correspondiente al año 2001 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León. 15770

Una vez analizado el contenido del informe transcrito, así como la documentación aportada al mismo, esta Institución entendió que no existía base para cuestionar desde un punto de vista jurídico la actuación seguida por la citada Dirección Provincial.

En efecto, la Dirección Provincial había procedido a la organización de las rutas escolares de la provincia en los términos precisos para atender las necesidades de transporte del mayor número de alumnos posible, dentro de las disponibilidades presupuestarias existentes.

Así las cosas, una vez estudiado el asunto sometido a nuestra consideración, se comunicó al reclamante la conclusión de la tramitación de su expediente, al no haberse observado irregularidad administrativa alguna.

En el expediente **Q/1187/01** se ponía de manifiesto que, entre los alumnos que estudiaban en el IES "Alfoz Lara" (Burgos) se encontraban escolarizados 30 alumnos de la zona de la Sierra, fundamentalmente de Palacios de la Sierra (adscritos al IES "Tierra de Alvargonzález") los cuales debían hacer frente al pago del transporte escolar pese a que el centro docente público estaba ubicado fuera de la localidad de su domicilio familiar.

El problema venía generado porque, al parecer, no podían acogerse a las ayudas individualizadas de transporte escolar lo que suponía, en opinión de los reclamantes, una abierta vulneración al art. 27 de la Constitución en cuanto que conculcaba el derecho fundamental de los padres a elegir centro docente para sus hijos, así como un incumplimiento del art. 14 del texto Constitucional por la discriminación que suponía respecto de otros centros y otros padres y alumnos de la provincia de Burgos, a los cuales, según decían en su carta, se estaban subvencionando transportes escolares en situaciones similares.

Planteada la queja en estos términos, interesamos información sobre la situación expuesta. De la Dirección Provincial de Educación de Burgos se emitió un exhaustivo informe, cuyo contenido destacan las consideraciones que se transcriben.

«1.- Que por Resolución de esta Dirección Provincial de 7 de abril de 1997, entonces dependiente del MEC, se dio cumplimiento a lo establecido en el art. 8 del RD 366/1997, de 14 de marzo, BOE del 15, que regula el régimen de elección de centro educativo. Por la misma se adscribieron a efectos de escolarización los Colegios de Educación Primaria "Vera Cruz" de Quintanar de la Sierra y el CRA de Vilviestre del Pinar, que atiende las localidades de: Vilviestre del Pinar, Canicosa de la Sierra, Palacios de la Sierra y Regumiel de la Sierra al IES "Tierra de Alvargonzález" sito en Quintanar de la Sierra.

2.- En consecuencia con la anterior decisión, fundada en razones de cercanía y racionalización del servicio educativo, en aquella fecha se organizaron rutas de transporte para trasladar a los alumnos que pasen de 6º de Educación Primaria de las localidades antedichas a realizar 1º de ESO y los cursos siguientes, incluida la Enseñanza Secundaria no Obligatoria, al IES "Tierra de Alvargonzález", de forma totalmente gratuita. Dando así cumplimiento a lo establecido en el art. 27 de la Constitución y al art. 65.2 de la Ley 1/90 de 3 de octubre (LOGSE).

3.- Desde el principio determinados padres de los Colegios citados, adscritos al IES "Tierra de Alvargonzález", por su cuenta decidieron rechazar la educación totalmente gratuita (incluye transporte escolar) que en el mismo se les presta para escolarizar a sus hijos en el IES "Alfoz de Lara" de Salas de los Infantes. Resulta obvio que la Administración no les pone ninguna objeción a que ocupen puestos escolares en Salas, pero sí a ponerles una ruta de transporte o a subvencionarles el transporte que realizan por su cuenta, pues como se ha dicho por razones de cercanía geográfica y racionalidad tienen ruta de transporte gratis para recibir la educación secundaria en el IES al que están adscritos a causa de su residencia.

4.- En el curso 2001-02, reciben enseñanza secundaria en el IES "Alfoz de Lara" de Salas de los Infantes 25 alumnos procedentes de localidades adscritas al IES "Tierra de Alvargonzález" (1 de Quintanar de la Sierra, 1 de Regumiel de la Sierra, 5 de Vilviestre del Pinar y 18 de Palacios de la Sierra) cuyas familias son las que elevan su queja a esta Institución, de forma totalmente infundada a tenor de lo expuesto».

A la vista de este informe, así como de la documentación aportada con el mismo, y una vez estudiada la normativa aplicable, esta Institución no detectó base alguna para cuestionar, desde un punto de vista jurídico, la actuación seguida por la Dirección Provincial de Burgos en relación con la prestación del servicio de transporte gratuito.

Por ello, se consideró oportuno trasladar a los reclamantes una serie de consideraciones de carácter general sobre el alcance del derecho complementario reivindicado.

El derecho complementario no puede imperar o prevalecer sin más sobre la potestad organizativa que en materia de planificación escolar corresponde a la Administración Educativa, lo que claramente se percibe en el supuesto planteado en el que disponiendo de una oferta infraestructural optan, por ser de interés de los reclamantes, escolarizar a sus hijos/as en otro centro educativo.

El absoluto respeto al derecho a la libre elección de centro educacional no implica su extensión a las llamadas prestaciones complementarias, tales como el servicio de transporte gratuito, que siéndole respetado en relación con el Instituto inicialmente asignado, no tiene porqué serles dispensado cuando libremente se opta por otro Instituto diferente el cual no entra dentro de la planificación de las rutas escolares, pero se le permitirle el acceso ante la disponibilidad actual de plazas.

Siendo cierto que el derecho de los padres a la elección de centro educativo para sus hijos menores no viene recogido con carácter expreso en el art. 27 de la Constitución española, cabe reconocerle una innegable dimensión constitucional que se manifiesta en un doble aspecto: por un lado, como derecho a escoger centro educativo distinto de los creados por los poderes públicos y, por otro, como libertad de elección de centro dentro de los creados por aquellos poderes, si bien, en este segundo supuesto, el derecho de referencia no se presenta con carácter absoluto en el sentido de que debe ajustarse o acomodarse a las exigencias de la programación general de la enseñanza que corresponde efectuar a los poderes públicos (art. 27.5 de la Constitución), siempre que esa programación o planificación se encamine a garantizar el derecho de todos a la educación.

Esta argumentación, que aparece recogida en numerosas sentencias del Tribunal Supremo, puede completarse con la consideración de que el derecho a transporte escolar desde o hasta los centros públicos, si bien integra un derecho prestacional complementario a la educación, no tiene encaje, sin embargo, dentro de lo que se entiende propiamente como derecho a la educación.

Y ello es así, ya que este derecho complementario no puede imperar o prevalecer sin más sobre la potestad organizativa que en materia de planificación escolar corresponde a la Administración educativa, lo que claramente se percibe en el supuesto enjuiciado, en el que disponen para los hijos/as de los reclamantes de una oferta infraestructural educativa, concretada en el IES Tierra de Alvargonzález que cuenta, además de los naturales servicios educacionales, con servicio de transporte escolar gratuito.

La actuación de la Administración educativa cuestionada obedecía, por consiguiente, a la necesidad de llevar a efecto el prefijado plan organizativo de la educación en centros públicos, facilitando el acceso de aquellos alumnos que, por proximidad geográfica, tienen derecho preferente a acudir a un determinado Colegio, pero sin cercenar, en tanto en cuanto el número de plazas disponibles lo permita, la asistencia de aquellos otros alumnos que, residiendo más allá de los límites geográficos establecidos, optan por otro Centro educativo, con lo que queda a salvo, de forma plena y absoluta, no ya el derecho a la educación en sí -pues la posibilidad de escolarización siempre queda abierta en el IES “Tierra de Alvargonzález”- sino también el derecho a la libre elección de centro educacional, como lo evidencia el hecho de que los hijos/as de los reclamantes acuden al IES “Alfoz de Lara”.

El absoluto respeto a estos derechos fundamentales no implica su extensión a las llamadas prestaciones complementarias, tales como el servicio de transporte escolar gratuito que, siendo respetado en relación al Instituto que por zona geográfica corresponde -IES “Tierra de Alvargonzález”-, no tiene porque ser dispensado cuando libremente se opta por colegio diferente fuera de aquellos límites; pues la administración cumple sobradamente con permitir el acceso, ante la disponibilidad actual de plazas, sin verse obligada además a la aludida prestación del complementario servicio.

En conclusión, habiendo procedido la Dirección Provincial de Burgos a la organización de las rutas escolares de la provincia en los términos precisos para atender las necesidades de transporte del mayor número de alumnos posible, dentro de las disponibilidades presupuestarias existentes, esta Institución no advirtió irregularidad alguna, por lo que se procedió al cierre del expediente en cuestión.

1.1.3. Edificios escolares

No han sido muchas las quejas relativas a deficiencias, problemas en la conservación y mantenimiento de las instalaciones de los centros docentes o falta de adaptación de sus espacios a las condiciones establecidas en la normativa reglamentaria que, a raíz de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, establece los requisitos que deben reunir los centros en los que se imparten las distintas enseñanzas de régimen general no universitarias.

Teniendo en cuenta que la normativa que determina los requisitos que deben reunir los centros educativos se aprobó hace ya diez años, parece que cualquier inadecuación a sus prescripciones es en la actualidad totalmente injustificable.

1.1.3.1. Obras y reparaciones en centros escolares

El estado de conservación de un centro docente es uno de los elementos fundamentales para determinar el nivel de calidad de enseñanza impartida en el mismo.

Un centro que presenta deficiencias en su mantenimiento, que no cuenta con calefacción, que presenta goteras cuando llueve, o que no se limpia con la necesaria diligencia, difícilmente podrá impartir una enseñanza de calidad a sus alumnos. Y es que, si bien es cierto que la calidad de la docencia depende fundamentalmente de la preparación y de la dedicación de los profesionales de la enseñanza, no es menos cierto que estos profesionales necesitan contar con unas condiciones materiales dignas para poder desempeñar correctamente sus funciones.

En estos momentos, y prescindiendo de problemas específicos en cuanto a la adecuación de las instalaciones de los centros a los que nos referiremos con más detalle más adelante, el objetivo que debe atender la administración educativa en los centros escolares dedicados a impartir niveles obligatorios, es obtener su progresiva adecuación a las necesidades que se derivan de la implantación del sistema educativo en la Ley Orgánica 1/90, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

Las denuncias recibidas presentan, ciertamente, una casuística muy amplia y desvelan la persistencia de centros docentes que presentan deficiencias en cuanto a su estado de conservación.

La responsabilidad de esta situación debe ser compartida por todas las administraciones con competencia en materia educativa, en la misma medida en que dichas administraciones se reparten las competencias en materia de reparaciones y mantenimiento de los centros docentes.

Es frecuente, cuando se plantea un problema que afecta a la conservación y mantenimiento de los edificios escolares, que surja la cuestión de la distribución de competencias y responsabilidades entre la administración autonómica de Castilla y León y la local correspondiente.

Conviene recordar que este problema ha sido ya abordado por la Disposición Adicional 17 de la Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo, que establece que: "la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros de educación infantil de segundo ciclo, primaria, o educación especial dependientes de las administraciones educativas, corresponderán a los municipios respectivos".

A pesar de que esta disposición normativa parece clara, los conflictos competenciales siguen existiendo, y en este sentido conviene insistir en que las obras de conservación y mantenimiento son de competencia municipal, siempre que se trate de obras menores, tales como reparaciones de ventanas, cristales, puertas, etc. Mientras que compete a la Administración Autonómica todas aquellas obras de conservación y mantenimiento que sean consideradas como obras mayores.

Esta Institución ha podido comprobar cómo con frecuencia la Administración Local (a la que se le recuerda el deber de realizar aquellas actuaciones necesarias para la conservación y mantenimiento de los edificios escolares de conformidad con lo establecido en el art. 25.2-n de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local) aduce la imposibilidad de abordar la inversión que requiere este tipo de actuaciones. Consecuentemente con ello expresa su rechazo a nuestras resoluciones, ya que alega que la realización de las obras excede, con mucho, las posibilidades y recursos económicos de que dispone.

Son varios los expedientes que han sido remitidos por asociaciones de padres procedentes de diversos colegios y de distintas provincias de la comunidad de Castilla y León planteando cuestiones de esta índole. Ejemplo de ello lo encontramos en la queja **Q/2151/00**, a través de la cual se denunciaba el alarmante estado en que se encontraba el patio del IES "Vaguada de la Palma", sito en la provincia de Salamanca. Denunciaban, al respecto, el progresivo hundimiento del patio en cuestión, así como la ausencia total de medidas de seguridad que preservaran la integridad física de los menores escolarizados en dicho instituto.

En consonancia con ello, se pidió a la Dirección Provincial un informe sobre los extremos tratados indicándonos cuantos datos resultaran de interés así como las reflexiones y consideraciones que estimara más oportunas y convenientes en relación con dicho asunto.

En respuesta a nuestra petición, se recibió el siguiente informe:

«En contestación a su escrito de 26 de febrero de 2001, le comunico que el día 3 de junio de1998 el Arquitecto Jefe del Área Técnica de Construcciones, de la Dirección Provincial de Educación, emitió un informe, exponiendo la situación del estado de las pistas y proponiendo la realización de un estudio geotécnico que permitiera una correcta planificación de las obras necesarias para su reconstrucción; la valoración aproximada se fijaba en 44.750.000 ptas.

De nuevo el 10-11-98 en informe, el Arquitecto Jefe de la Dirección Provincial de Educación insiste en el peligro que representa el estado de las pistas.

Además de las informaciones telefónicas hechas a la Dirección General de Programación e Inversiones del Ministerio de Educación y Cultura, tan pronto se tuvo conocimiento del problema, se remitieron los informes antes citados a la Subdirección General (escritos de 30-10-98 y 17-11-98) solicitando el crédito necesario para poder realizar las obras con carácter urgente.

Como no fue autorizado el crédito con cargo al ejercicio económico de 1999, se volvió a solicitar en la programación del año 2000, curso 2000/2001.

Tampoco fue autorizado el crédito en el ejercicio de 2000, por lo que de nuevo se solicitó para el ejercicio económico de 2001. Se solicitaban en esta fecha 59.100.000 ptas.

El día 16 de febrero de 2001 se recibió en la Dirección Provincial la Programación de Inversiones para el ejercicio económico de 2001 y en la misma se consignan 59.100.000 ptas. para construcción de pistas por medio de pilotajes en el IES "Vaguada de la Palma". Debido a las especiales características de esta obra el Arquitecto Jefe ha encomendado la realización del proyecto a profesionales especializados en el campo de las estructuras.

La Asociación de Padres de Alumnos del Instituto ha estado informada en todo momento de las gestiones llevadas a cabo por la Dirección Provincial ante el Ministerio de Educación y Cultura y ante la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León.

Ya se ha comunicado al Presidente de la Asociación de Padres de Alumnos la concesión del crédito y tan pronto se adjudique la obra, se le informará de la fecha de comienzo así como de los plazos previstos de ejecución».

De la información recibida, pudimos deducir que el asunto que motivó la presentación de la queja se encontraba en vías de solución.

Otra muestra significativa de este tipo de reclamaciones es la registrada con el número **Q/488/01.** En esta reclamación, la Asociación de Padres y Alumnos del CP "Villa y Tierra" de Saldaña (Palencia) denunciaban diversas deficiencias estructurales en el referido centro que denotaban una inadecuada conservación de las instalaciones, por problemas de humedad y salubridad.

Destacaban, como deficiencia más acuciante las continuas inundaciones de las instalaciones del Centro escolar al que acudían sus hijos. Inundaciones que habían impedido, incluso, la asistencia a clase de los alumnos, ya que, según se nos decía, los accesos al centro, así como el patio del mismo, quedaban anegados.

La información recibida de la Administración Educativa puso de manifiesto lo siguiente:

"Las inundaciones se produjeron en las inmediaciones del Colegio Público afectando a la accesibilidad del mismo, y se debieron fundamentalmente a las propias inclemencias del tiempo, a la suelta de aguas de los pantanos y a las inadecuadas condiciones del cauce del río y de la limpieza del mismo y del arroyo que produjeron presas involuntarias favoreciendo el desbordamiento de las aguas.

Visitado el citado Colegio Público por técnicos de la Dirección Provincial de Educación el día 18 de julio, informan que se ha canalizado el río y limpiado el arroyo.

Realizadas diferentes consultas nos comunican que no se ha conocido otra inundación en las inmediaciones del Colegio Público desde hace veintitrés años, así como habiendo contactado con el Sr. director del Colegio y con el Sr. Alcalde de Saldaña, no tienen constancia de que el edificio haya sufrido deterioro alguno y mucho menos de tipo estructural. Asimismo, en la Dirección Provincial de Educación no existe constancia por escrito ni de otro modo de que el Colegio Público haya sufrido daños estructurales a causa de las referidas inundaciones".

A la vista del contenido del informe emitido sobre el particular comunicamos al reclamante que la actuación administrativa cuestionada se había desarrollado en términos acordes con la normativa de aplicación , por lo que no era posible apreciar que se hubiera incurrido en irregularidad o contravención alguna a la que pudiéramos referir nuestra actuación, razón ésta que motivó el archivo de la denuncia.

Otra cuestión, que se nos plantea con frecuencia en materia de infraestructuras, es la que se refiere a aquellos centros educativos cuyas instalaciones no cumplen los requisitos que se determinan en el RD 1004/91, de 14 de junio.

En el expediente **Q/1170/01** se denunciaba que el CP "Ignacio Martín Baró", sito en la localidad de Valladolid, siendo de reciente construcción, (pues su inauguración databa del año 1990), no contaba con un ascensor que facilitase el acceso a las distintas plantas del edificio. Esta situación no facilitaba la necesaria asiduidad y participación, en la vida académica, de aquellos alumnos que padecían alguna minusvalía, ya fuera de carácter permanente o coyuntural.

Acudían al Procurador del Común tras haber reivindicado, sin éxito, la instalación de un ascensor en el citado centro escolar.

La información recibida en contestación a nuestra petición de información, nos permitió archivar las actuaciones, dando cuenta al interesado de lo siguiente:

"En el mes de julio del año en curso se programa por la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento la instalación de un ascensor en el Colegio Público Ignacio Martín Barón, cuya ejecución corresponde a la Dirección Provincial de Educación de Valladolid.

La Unidad Técnica de la Dirección Provincial de Valladolid supervisado el proyecto de instalación el 7 de agosto, adjudica las obras de instalación el 10 de octubre, iniciándose las mismas el 31 del mismo mes con la correspondiente comprobación del replanteo.

El plazo de ejecución previsto en el contrato es de tres meses, no obstante, la instalación podría quedar terminada antes del inicio del segundo trimestre escolar".

A la vista de esta información consideramos solucionada la deficiencia denunciada, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo comunicamos la finalización de nuestras actuaciones, así como el archivo del expediente.

1.1.4. Becas, ayudas al estudio y subvenciones

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, dispone la obligación de los poderes públicos de compensar las condiciones socioeconómicas desfavorables de los alumnos a través de becas y ayudas al estudio.

Las becas y ayudas constituyen una de las medidas más eficaces para la compensación de desigualdades en el ámbito educativo, no obstante lo cual, su concesión o denegación por parte de la Administración educativa no son objeto de especial supervisión por parte de esta Institución por razones puramente competenciales, ya que la potestad para su regulación, convocatoria y concesión, se encuentra en manos de la Administración del Estado y no de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En efecto, el régimen jurídico de las becas y ayudas al estudio de carácter personalizado convocadas por el Ministerio de Educación y Ciencia está fundamentalmente constituido por el RD 2298/1983, de 28 de

julio, y por las Órdenes que regulan anualmente los requisitos académicos, económicos y procedimentales que se exigen para ser beneficiario de alguna de las becas convocadas.

Con carácter específico diremos, que a través de las quejas recibidas, **Q/504/01, Q/505/01, Q/993/01, Q/1221/01, Q/1504/01, Q/1945/01,** tratamos de comprobar en una primera aproximación, que en la tramitación del procedimiento se aplique rigurosamente, por la Administración Pública Educativa, los preceptos contenidos en el mentado Real Decreto, por el que se regula el sistema de becas y ayudas al estudio de carácter personalizado.

En la mayoría de las quejas recibidas en materia de becas, ayudas o subvenciones no se han detectado, en el hecho mismo de su denegación (que es el motivo por el que habitualmente se presenta la reclamación), irregularidades administrativas achacables a la actuación de la Administración.

En algún caso, se ha constatado que las notificaciones de desestimación de becas o ayudas no se han practicado en debida forma, razón por la que se han formulado resoluciones en las que se ha recordado a la Administración la necesidad de adoptar medidas de carácter general para que se notifiquen las resoluciones motivadamente, de tal manera que las familias puedan presentar, en defensa de sus derechos, cuantas alegaciones estimen oportunas.

1.1.5. Procedimientos disciplinarios

La creciente conflictividad detectada en algún centro de educación, en particular los esporádicos episodios de violencia que se producen en el seno de la comunidad educativa, ha constituido un motivo de creciente alarma para muchas familias, así como para el propio profesorado.

Esta especial sensibilidad social ha contribuido a un significativo incremento en el número de expedientes disciplinarios tramitados por las comisiones de convivencia de los centros docentes.

La normativa existente dota a dichos centros de instrumentos para sancionar las conductas que quiebran la normal convivencia escolar.

El actual procedimiento disciplinario ha determinado que muchas conductas que antes no se denunciaban formalmente, o se intentaban solventar por mecanismos no legales, se sometan ahora a un procedimiento reglado.

Esta Procuraduría, ante denuncias puntuales relacionadas con la aplicación de los centros docentes de medidas correctoras, limita su intervención, en primer lugar, a comprobar que se han seguido los cauces formales previstos para el ejercicio de la potestad disciplinaria docente, de forma que en ningún momento se hayan originado situaciones de indefensión para los alumnos sancionados; y en segundo lugar, a velar porque las correcciones impuestas tengan realmente el carácter educativo y recuperador que exige la normativa vigente.

Nos parece conveniente hacer un llamamiento a la comunidad educativa a fin de que se utilicen con prudencia y mesura las posibilidades disciplinarias que la actual normativa otorga a las comisiones de convivencia de los centros docentes. Se trata de evitar decisiones precipitadas o excesivamente rigoristas que puedan ocasionar graves perjuicios a los alumnos afectados en su desarrollo personal y formativo sin contribuir realmente a una mejora de la conducta de los mismos o de la convivencia de los centros.

Sobre la base de esta problemática se tramitó la queja **Q/1231/00,** referida al IES "Diego Praves", de Valladolid, en el transcurso de la tramitación del expediente sancionador seguido contra un alumno de dicho centro.

Entre otros argumentos, el reclamante alegaba que a su hijo no se le había dado la oportunidad de ser oído en trámite de audiencia, con carácter previo a la redacción de la propuesta de resolución, tal y como prevé el art. 49.1.d) del RD 732/1995, de 5 de mayo, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros. Por ello, planteaba el derecho a ser indemnizado por la Administración Educativa ante el daño y perjuicio ocasionado al alumno.

En contestación a nuestro requerimiento de información, la Dirección Provincial de Educación de Valladolid nos corroboró que, efectivamente, se había omitido el trámite de audiencia al alumno sancionado, y que como consecuencia de ello, en resolución de fecha 2 de junio de 2000, se había acordado la nulidad de actuaciones; si bien, es lo cierto que, en esa fecha ya se había dado cumplimiento a la medida correctora de suspensión del derecho de asistencia al centro durante los días lectivos 29 de febrero, 1 y 2 de marzo de 2001.

Lesionado el contenido esencial del derecho fundamental de defensa en el ámbito de las sanciones administrativas, esta Institución consideró oportuno formular las siguientes observaciones a la administración educativa:

«Ante todo hay que destacar la exigencia contenida en el art. 49.1. del RD 732/1995, cuando contempla que: "Serán competentes para decidir las correcciones previstas en el artículo anterior:…d) El Consejo Escolar, oído el alumno, las establecidas en las letras g) y h), si bien podrá encomendar al director del centro la decisión correspondiente a tales correcciones. El Director, oído el tutor y el equipo directivo, tomará la decisión tras oír al alumno y, si es menor de edad, a sus padres o representantes legales, en una comparecencia de la que se levantará acta. El Director aplicará la corrección prevista en la letra h) siempre que la conducta del alumno dificulte el normal desarrollo de las actividades educativas, debiendo comunicarla inmediatamente a la Comisión de Convivencia".

Sin entrar en valoración alguna sobre la procedencia de la estimación o desestimación de los recursos por el órgano llamado a resolver, es lo cierto que el Director del IES "Diego Praves" no se ha atenido a las normas procedimentales de inexcusable observancia para la Administración Pública. Normas que, como sabe, están establecidas precisamente como garantía de su actuación ante los ciudadanos que demandan de aquella la satisfacción de sus legítimos intereses, y cuyo cumplimiento resulta especialmente relevante cuando no proceda la estimación de sus pretensiones.

El derecho a ser oído en el procedimiento, el derecho de audiencia adornada por los principios de contradicción y bilateralidad, el derecho a alegar y probar, a exponer las alegaciones que contribuyan a su defensa, actúa como una cláusula de cierre del sistema de garantías que evita que en la praxis administrativa se deje sin reparar cualquier lesión a los derechos mínimos de defensa.

Respecto a la garantía procedimental relativa al derecho de defensa, en concreto a la audiencia del interesado, se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de mayo de 1999 señalando que: "Del mismo modo que es inaceptable un proceso penal sin que el acusado haya sido citado, es repudiable un procedimiento sancionador en el que el sancionado no haya sido llamado personalmente a defenderse en dicho procedimiento. La Administración ha de interiorizar que cuando sanciona, cualquiera que sea el ámbito de la sanción que se imponga, para que sea ajustada a derecho, no sólo se requiere que se cumplan los presupuestos sustantivos establecidos en el art. 25 de la Constitución Española, en el modo que para el procedimiento sancionador han sido exigidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sino que es preciso que el procedimiento en que la misma es impuesta sea acorde con lo establecido en el art. 24 CE, y muy especialmente en lo referente a la exigencia de la audiencia. De este modo el trámite de audiencia se convierte en el elemento básico, medular y central del procedimiento sancionador, configurándose como la pieza maestra del sistema...".

Por su parte, la doctrina jurisprudencial tiene dicho que la facultad de sancionar no supone posibilidad de sanción en que se prive de cualquier garantía de defensa al inculpado "implicando la ausencia de audiencia del sancionado, un defecto del procedimiento causante de indefensión que determina la anulación de las resoluciones que han sido adoptadas prescindiendo de dicho trámite..." sin que sea aceptable que la Administración por razones de orden público pueda incidir en la vida de los ciudadanos sin observar procedimiento alguno puesto que atenta al derecho fundamental de defensa del art. 24.1 de la CE y a la presunción de inocencia del art. 24 de la misma.

En definitiva, esta Institución no puede pasar por alto una situación como la descrita que evidencia a todas luces una quiebra total del principio de eficacia proclamado en el art. 103 de la Constitución, el cual debe regir la actuación de la Administración Pública».

Constituyendo, por consiguiente, el trámite de audiencia uno de los derechos expresamente reconocidos en el tan citado RD 732/1995 es por lo que esta Procuraduría resolvió en los siguientes términos:

"Que desde esa Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en Valladolid, se cursen las órdenes precisas para que el Director del IES "Diego Praves" acomode, en lo sucesivo, su proceder a la previsión legal contenida en el art. 49 del RD 732/1995; advirtiéndole que actuaciones como la contemplada en el presente expediente encuentran su respuesta más genuina en los principios y el procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración, que puede y debería, incluso, iniciarse de oficio a tenor de lo dispuesto en los arts. 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a fin de que el funcionamiento anormal de la administración con resultado lesivo para el alumno no quede impune".

La Delegación Territorial de la Junta, en su contestación, nos manifestó su conformidad con el contenido de nuestra resolución, salvo en lo concerniente a la exigencia de responsabilidad patrimonial de la administración, por considerar que había prescrito el derecho a reclamar.

A veces, el motivo de queja no es tanto la descripción de presuntas irregularidades cometidas por la administración en la tramitación de expedientes disciplinarios, sino la indefensión que sufre la propia comunidad educativa como consecuencia de conductas, a menudo violentas, que algunos alumnos presentan.

Tal fue el caso planteado en la queja **Q/2075/00**, en la que la asociación de padres y madres de alumnos del CP "Cervantes", en Ávila, trasladó al Procurador del Común sus inquietudes ante lo que consideraban una escasa atención específica de un alumno con graves problemas de comportamiento y agresividad, escolarizado en dicho centro escolar.

A nuestro requerimiento de información la Inspección de la Dirección Provincial de Educación en Ávila, efectuó una investigación acerca de la situación existente en el centro en cuestión, dando como resultado la evacuación del siguiente informe:

"En relación con el escrito del Procurador del Común de Castilla y León por el que se solicita información sobre alumno con graves problemas de comportamiento, escolarizado en el CP Cervantes (Ávila), se informa:

Con fecha 5 de septiembre de 2000, se recibe en esta Dirección Provincial solicitud de admisión para el alumno en cuestión firmada por el representante de la Residencia Valle de Ávila. En la solicitud de admisión se indica que el alumno había estado escolarizado el curso

1999/2000 en el CP Jacinto Benavente de Zamora. No se aportó ningún otro documento para su escolarización puesto que la Residencia Valle Amblés no los tenía. Esta Dirección Provincial escolarizó, en aula ordinaria, al alumno en quinto curso de Educación Primaria en el CP Cervantes.

A los pocos días de iniciarse las clases, el Colegio manifiesta los continuos problemas de conducta y com - portamiento que está causando el alumno en la clase y en el Centro, en general.

El CP Cervantes solicita, como es preceptivo, la documentación académica del alumno al CP Jacinto Benavente de Zamora. En esta documentación se consta - tan los mismos problemas de conducta que el niño de 10 años venía manifestando. En los informes recibidos, se justifican los problemas disociales en base a un ambien - te familiar y experiencias de vida absolutamente inade - cuados.

Se celebran diferentes reuniones con la Residencia Valle Amblés, Colegio, Equipo Psicopedagógico y se decide modificar el sistema de escolarización del alumno pasando del aula ordinaria a recibir sus enseñanzas de forma individualizada asistiendo con el grupo de referencia a determinadas materias (Educación Física, Educación Musical y Educación Religiosa). Para ello, la Dirección Provincial pone a disposición del Centro una profesora especialista de Pedagogía Terapéutica el día 30 de octubre. Esta actuación lleva consigo un progra - ma de trabajo específico basado en una modificación de conducta diseñada por el Equipo de Orientación.

Se han mantenido continuas reuniones de coordina - ción entre todos los implicados en el tema (Gerencia Territorial de Bienestar Social, Representantes de Padres/Madres de Alumnos en el Consejo Escolar, Resi - dencia Valle Amblés, Dirección del Centro, Profesoras de Apoyo, Profesores, Equipo Psicopedagógico, Direc - tor Provincial, Inspección) para conseguir aunar esfuer - zos y trabajar en una misma línea de actuación. Frutos de estas reuniones, han sido experimentadas diferentes modalidades de escolarización que, por el momento, han dado pocos resultados positivos. Se ha efectuado un seguimiento exhaustivo de la evolución del alumno.

A partir del mes de enero se ha iniciado un proceso de exploración neuropsiquiátrica del alumno con el objetivo de descartar posibles causas orgánicas y su posible tratamiento. En este momento, continúa en este proceso de exploración por parte de la Doctora Carrete - ro perteneciente al Hospital Universitario Niño Jesús de Madrid.

De todo ello podemos extraer las siguientes conclu - siones:

El marco jurídico y los estudios realizados hasta la fecha establecen que el alumno debe estar escolarizado en un Centro ordinario. Las características disociales del alumno y su falta de respuesta positiva a las medidas y programas educativos adoptados hacen muy difícil su convivencia en el Colegio, por lo que cabría la posibili - dad de que la respuesta a sus necesidades educativas y sociales partiera de un Centro Específico de modifica - ción de conducta, del que actualmente se desconoce su existencia.

La Dirección Provincial de Educación de Ávila ha puesto los medios, recursos y medidas a su alcance para garantizar el Derecho a la Educación del alumno.

Deben seguir llevándose a cabo los estudios neurop - siquiátricos y psicopedagógicos iniciados".

1.2. Educación universitaria

Es habitual que los estudiantes que acuden a esta Institución lo hagan en búsqueda de soluciones a problemas que les afectan de forma particular y, en la mayoría de los casos, ante la falta de respuesta a sus reivindicaciones, o ante la ausencia de contestación por escrito a sus peticiones o reclamaciones.

El mero hecho de acudir a esta Institución y obtener la información reclamada supone, para muchos ciudadanos, una gestión satisfactoria.

La Universidad, entidad pública prestadora del servicio público esencial que es la educación superior, se encuentra sujeta a las normas, costumbres y principios generales que definen las artes y la práctica de la ciencia y su enseñanza, pero también realiza funciones administrativas, funciones que han de utilizar el procedimiento como fundamento de su actividad y como garantía de los derechos de los ciudadanos que, situados en relaciones jurídicas de colaboración, sometimiento u oposición a la Universidad, se ven obligados a recibir de ésta mandatos que definen su situación y derechos en dicha relación.

El poder que a la Universidad Pública corresponde de dictar actos administrativos que, definiendo el alcance y la calidad de su propia actividad educativa y el de la actividad, conocimiento y aptitudes de los ciudadanos que se han ubicado como alumnos en una posición objetivamente definida por las normas que rigen la Institución, sitúa a la Universidad en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , de 26 de noviembre de 1992.

De los escritos recibidos en relación con la enseñanza universitaria no todos comportan una denuncia sino que, con frecuencia, reflejan reivindicaciones de los estudiantes ante determinadas situaciones.

1.2.1. Acceso a la Universidad

La Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, en su art. 26.2, dispone que el acceso a los centros universitarios y a sus diversos ciclos de enseñanza estará condicionado por la capacidad de aquellos, que será determinada por las distintas universidades, con arreglo a módulos objetivos establecidos por el Consejo de Universidades.

Durante el año objeto del presente Informe se han recibido varios escritos mostrando su disconformidad con el procedimiento para el ingreso de alumnos en los Centros Universitarios en los que la demanda de plazas es superior a su capacidad.

Sin embargo, no es menos cierto que en la mayoría de los casos no se detectó irregularidad alguna.

Muestra significativa de esta clase de reclamaciones la hallamos en el expediente **Q/2215/00,** en el que se denunciaban irregularidades en el reparto de plazas para el ingreso en el 2º Ciclo de Licenciado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte de la Universidad de León.

Concretamente, se cuestionaba el criterio empleado por la Universidad de León a la hora de admitir a los aspirantes a dicha licenciatura ya que, al parecer, se había dado prioridad a los titulados en Magisterio especialidad de Educación Física por la Universidad de León (en adelante ULE), admitidos con peor nota (la nota media del último alumno admitido era de 1.40 puntos), sobre el resto de titulados en Magisterio de las otras Universidades de Castilla y León con puntuaciones superiores (la nota media de los dos últimos admitidos era de 2.07 puntos).

De lo actuado por la Universidad de León parecía desprenderse que no se habían tratado en un plano de igualdad las solicitudes recibidas por aspirantes de la ULE y las de aquellos que deseaban acceder a dichas enseñanzas, por no estar implantadas en centros públicos integrados en la universidad de la que procedían. Circunstancia que extrañaba a esta Institución teniendo en cuenta que en Castilla y León sólo hay un centro que imparta dicha licenciatura, el INCAFD.

Sobre la base de dicha actuación y, con el fin de conocer en toda su extensión el problema suscitado, solicitamos a la Universidad de León un informe en el que se clarificara el criterio seguido a la hora de aprobar los porcentajes de las plazas ofertadas, posteriormente reservadas para los alumnos que hubieran superado los estudios de Maestro Especialidad en Educación Física en la ULE.

Estudiado con detenimiento el contenido de la información remitida por la Universidad de León, pudimos concluir que no se había incurrido en ninguna irregularidad ya que la actuación denunciada se había ajustado al RD 69/2000, de 21 de enero, por el que se regulan los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios, así como a las normas de desarrollo aprobadas por la Junta de Gobierno de la Universidad de León, de fecha 14 de julio de 2000, para el acceso a los estudios de sólo segundo ciclo.

Con referencia al desacuerdo que mostraba el reclamante respecto al contenido del art. 24 del RD 69/2000, se indicó al mismo que el art. 24.1 no prohíbe reservar plazas para los alumnos procedentes de la propia universidad o de las universidades de la misma comunidad autónoma, sino que lo que obliga es a reservar un porcentaje mínimo de plazas para estudiantes de otras universidades.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León no ha determinado ese porcentaje mínimo de plazas por lo que la Universidad de León procedió a establecer dichos porcentajes, entendiendo que con el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno se respetaba la referida normativa puesto que al reservarse el 75% de las plazas para estudiantes procedentes de las Universidades de Castilla y León, y de este 75% un tercio para estudiantes procedentes de la propia Universidad de León, se estaba dejando el 25% restante para los estudiantes procedentes de cualquier universidad que no tuviera implantado el segundo ciclo de los estudios de Licenciado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte.

Teniendo en cuenta lo expuesto, la ULE había respetado los porcentajes indicados ya de las 10 plazas reservadas por Ley para alumnos de la ULE, sólo se cubrieron 4, acumulando las 6 restantes a los alumnos procedentes de las otras universidades de la Comunidad de Castilla y León que carecen del segundo Ciclo de Licenciado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte, es decir 26.

Por consiguiente, estudiado con todo detenimiento el asunto referido, no se observó una actuación de la Administración Universitaria que implicara infracción del ordenamiento jurídico o una actuación irregular de la misma que debiera ser investigada por el Procurador del Común. Razón ésta por la que concluimos nuestra labor de investigación.

1.2.2. Funcionamiento de la Administración universitaria

La administración y cobro de los precios públicos por la prestación de servicios académicos universitarios es una materia reservada a las propias universidades quienes, en virtud de la autonomía económica y financiera que les reconoce la Ley de Reforma Universitaria, están legitimadas para exigir el pago de los precios públicos fijados previamente por los órganos administrativos competentes, como contraprestación del aprovechamiento que los alumnos universitarios realizan de los servicios públicos ofertados por las universidades para realizar estudios conducentes a la obtención de títulos oficiales.

El problema suscitado en la queja **Q/95/01** traía su causa en la denegación, por la Universidad de Salamanca, de la devolución interesada por el reclamante del ingreso (precio público) efectuado en concepto de preinscripción en un master en gestión de riesgos laborales.

Entendía el compareciente que al tratarse de una preinscripción (y no de una matrícula) dicha desestimación contravenía lo dispuesto expresamente en el aparta-

do 2 del art. 27.2 de la Ley 8/1989 de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos, cuando dice: los precios públicos sólo pueden exigirse desde que se inicia la prestación de servicios.

La razón por la que el reclamante no se había matriculado en dicho master radicaba en que, en su lugar, había optado por hacerlo en el de dirección y desarrollo de recursos humanos, impartido igualmente por la Universidad de Salamanca.

Recibido con prontitud el informe solicitado al efecto a la Universidad de Salamanca, se nos informó que el importe abonado al realizar la preinscripción en un Título Propio tenía el carácter anticipado parcial de los precios públicos por matrícula, al amparo de lo establecido en el art. 27.4 de la Ley 8/1989 de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos, de conformidad con el cual "podrá exigirse la anticipación o el depósito previo del importe parcial o total de los Precios Públicos", por lo cual sólo procedía la devolución en los casos señalados en el art. 27.5 de la citada Ley.

El reclamante no se encontraba en ninguno de dichos supuestos por lo que le fue denegada la solicitud de devolución.

Así mismo, se nos clarificó que el Master en Gestión de Riesgos Laborales comenzó a impartirse el día 27 de octubre de 2000, coincidiendo con el último día del plazo de matrícula y con la fecha en la que el interesado había solicitado la devolución, lo que había imposibilitado cubrir la plaza con una persona de la lista de reserva.

Dejando aparte esta problemática, debemos, como cada año, dejar constancia de otro asunto que con frecuencia afecta a los estudiantes en sus relaciones con la Administración. Nos referimos a los retrasos en la tramitación de solicitudes, cualquiera que sea el contenido de éstas, así como a la falta de resolución expresa a las mismas.

El deber de la administración de resolver es una obligación fundamental que la administración tiene con los ciudadanos. A veces, la excusa esgrimida radica en la falta de medios personales para proceder correctamente en dicha tarea.

Desde estas líneas queremos incidir, una vez más, en la necesaria dotación de personal y medios en las unidades administrativas a fin de que todas las solicitud y recursos que se dirijan por los ciudadanos a la Administración Universitaria obtengan respuesta, tanto en la forma como en los plazos que las leyes señalan al respecto.

El silencio administrativo es una práctica habitual que sitúa al administrado en la difícil situación de decidir si esperar a una resolución expresa, que a veces no llega, o presentar un recurso contencioso administrativo, con las implicaciones económicas que ello conlleva.

Destacable, con relación a esta problemática, es el expediente **Q/678/01** en el que se hacía alusión a la falta de resolución expresa a un recurso presentado por el compareciente con fecha 8 de enero de 2001 ante el Rectorado de la Universidad de Burgos.

Estudiado detenidamente el informe emitido sobre el particular por la Universidad de Burgos se consideró oportuno formular una serie de observaciones, a modo de Resolución:

«I.- A primera vista, y prescindiendo de cualquier valoración sobre su razonabilidad y adecuación, debo manifestar que, en lo referente a la denegación de la ayuda solicitada por el reclamante para el pago de guardería con cargo al Fondo de Acción Social, no se aprecia actuación irregular de la Administración actuante que deba ser objeto de actuación por parte de esta Institución; sin perjuicio, claro está, del derecho que le asiste al ciudadano de recurrir las decisiones administrativas que considere que lesionen sus derechos.

II.- Sin embargo, y en lo que respecta a la falta de resolución expresa del recurso planteado por el ciu - dadano el pasado 8 de enero de 2001, debo dejar cons - tancia del incumplimiento por parte de esa Administra - ción Universitaria de las obligaciones legales previstas en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, del régimen Jurídi - co de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en adelante LRJ-PAC, y en espe - cial de lo que al respecto establecen sus arts. 41, 42 y 110 párrafo 2.

En efecto, el informe evacuado por el Secretario General de la Universidad constata la ausencia de res - puesta expresa a dicha reclamación justificada en las siguientes argumentaciones:

"... podemos observar que no es posible dar a la reclamación presentada por D. xxx, en fecha 8 de enero de 2001, un tratamiento de recurso. Tal aseveración deriva de la propia definición contenida en el art. 116.1 de la Ley 30/1992: '…Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos posteriormente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo...'. Y es que, los recursos administrativos, entendidos como instrumento de la llamada justicia administrativa que tiene el administrado para reaccionar contra la activi - dad ilegal de la Administración, habrán de fundarse, según expone el art. 107 de la Ley 30/1992, "…en cual - quiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previs - tos en el art. 62 y 63 de esta Ley…", motivos que no con - curren en la denegación de la solicitud efectuada por XXX al no tratarse de un acto administrativo de una Administración Pública, no pudiendo reputarse, por tanto, su ilegalidad o nulidad.

De este modo, podemos concluir que la "reclama - ción" de fecha 8 de enero de 2001, no puede considerar -

se como un recurso administrativo, ni siquiera asemejar - se a la antigua reclamación en queja (que desapareció de la regulación con la Ley 30/1992) sino que, en cuanto a que se dirige a esta Administración como tal, se trata de una mera petición graciable, que se apoya, única - mente, en el genérico derecho de petición previsto en el art. 29 de la Constitución, diferenciándose de los recur - sos administrativos en que en ésta no hay plazo ni obli - gación de resolver, constituyendo la única excepción a la imposición de dictar resolución expresa del art. 42 de la vigente Ley de procedimiento.

III.- Pues bien, no es éste el momento para estudiar los requisitos y características del escrito de recurso presentado por el reclamante, pero sí hemos de resaltar que del mismo se deducía claramente la voluntad de recurrir la decisión del Rector de la Universidad de Bur - gos adoptada en fecha 1 de diciembre de 2000, cuyo pie de recurso enunciaba al interesado la posibilidad de for - mular el recurso contencioso-administrativo en el juzga - do de lo contencioso en el plazo de dos meses, o potesta - tivamente recurso de reposición en el plazo de un mes, ante el mismo órgano que dictó la resolución.

La Resolución emitida por el Rector, en el ejercicio de su competencia -de conformidad con el art. 18 del apartado 1º de la Ley orgánica 11/83, de 25 de agosto, de reforma Universitaria, así como el art. 62 de los Estatutos de la Universidad de Burgos- fue notificada, en forma, al reclamante en fecha 28 de diciembre de 2000.

Así pues, la notificación en la que se comunica la desestimación a la solicitud presentado con fecha 11 de abril de 2000 constituye, sin duda alguna, un acto admi - nistrativo susceptible de recurso.

La errónea creencia de que el escrito presentado por D. Xxx no se trataba de un Recurso de Reposición, cuan - do en el mismo se decía que se oponía a la decisión denegatoria del Rector porque, a su entender, el cálculo de la edad no se había ajustado a lo dispuesto literal - mente en el punto primero de las bases de la convocato - ria hoy cuestionada, podemos calificarla cuando menos de desconocimiento por parte de esa Administración Universitaria del contenido del art. 110.2 en relación con el art. 116.1, ambos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y en definitiva del el art. 42 de la misma Ley.

En efecto, en el caso de eventuales defectos de las exigencias formales del contenido del recurso, los mis - mos son subsanables de acuerdo con el principio anti - formalista que inspira el procedimiento administrativo, que se manifiesta en el art. 71 de la citada Ley para la solicitud de iniciación del procedimiento, aplicable tam - bién a los recursos. Esta completa libertad de formas supone que la Administración está obligada a dar al "escrito" la tramitación que legalmente corresponda cuando del contenido del mismo se desprenda su verda - dera naturaleza, con independencia de la denominación que el recurrente le haya dado. Con tal que el interesado exprese su disconformidad, manifieste algunas razones e interese otra resolución, el documento merece reputarse de recurso de reposición, y eso es lo que se desprende de cuanto el Sr. xxx expresaba en su citado escrito de 8 de enero de 2001.

La conclusión que se extrae, por consiguiente, es clara: al recurso que nos ocupa no se le ha dado ni la tramitación adecuada, ni tan siquiera tramitación algu - na y, lo que es más grave, que a pesar del tiempo trans - currido no se ha dictado la correspondiente resolución.

IV.- Ante todo hay que señalar que la obligación de resolver es una manifestación del principio de irrenun - ciabilidad del ejercicio de la competencia y, a su vez, lo es del principio constitucional de servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al derecho. La objetividad, no supone sólo neutralidad e imparcialidad subjetiva, sino también adecuación a su objetivo, a los fines que justifi - can la existencia de la Administración y exige una posi - ción activa de la misma en su tarea fundamental de "promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas" (art. 9.2 C.E.).

En este mismo sentido, la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, recientemente modificada por Ley 4/99, establece en su art. 42 que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a noti - ficarla cualquiera que sea su forma de iniciación, y expresamente se indica que el transcurso del plazo máxi - mo en el que debe notificarse la resolución expresa (que no podrá exceder de 6 meses salvo que una norma de rango de Ley establezca uno mayor o así venga prevista en la normativa comunitaria europea) no exime a las Administraciones públicas de su obligación de resolver, señalándose que el personal al servicio de las mismas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos compe - tentes para instruir y resolver, son directamente respon - sables del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

Con referencia a este aspecto concreto, no puede ignorarse que la obligación de la Administración de resolver expresamente se configura como un deber público, estrechamente vinculado con el derecho de los ciudadanos de obtener una respuesta expresa, y no cual - quier respuesta, sino la adecuada según los principios que proclama el art. 9.3 y las exigencias constituciona - les proclamadas en el número 1 del art. 103, ambos de la Constitución, ordenados a que los derechos de los particulares no se vacíen de contenido, como ocurriría si la Administración no atendiere eficazmente y con la celeridad debida, a las funciones para las que se ha

organizado (como recuerda la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992).

El deber público de resolver está también en estrecha relación con el derecho constitucional a la tutela judi - cial efectiva que proclama el número 1 del art. 24 de la Constitución, pues si la Administración incumple aquel, el particular puede verse privado de su derecho a acce - der a los Tribunales dado el carácter revisor de la Juris - dicción Contenciosa-Administrativa en cuanto exige un acto administrativo previo.

A la vista de lo expuesto esta Institución no puede pasar por alto una situación como la descrita, que evi - dencia a todas luces una quiebra del principio de efica - cia proclamado en el art. 103 de la Constitución. En consecuencia, y de conformidad con lo previsto en el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León he considerado conveniente formular la siguiente Resolución:

Que en el plazo más breve posible, transcurrido ya en exceso el plazo legal establecido, se dé respuesta al recurso de reposición presentado en su día, con estricto cumplimiento de las previsiones establecidas sobre el particular en el art. 42 de la citada Ley 30/92, dando cuenta de todo ello a esta Institución.

Asimismo, que en lo sucesivo se cumplan las previ - siones legales antes señaladas y se resuelvan expresa - mente las solicitudes y recursos que se planteen ante la Universidad de Burgos, de modo que cobre toda su efec - tividad la obligación de resolver expresamente las peti - ciones y reclamaciones que se formulen a la misma.

V.- Por último, siquiera brevemente, quisiera reali - zar algunas puntualizaciones a ciertos extremos referen - ciados en su informe sobre el derecho de petición.

En primer término debe hacerse notar que nuestro ordenamiento jurídico contempla la existencia de sim - ples peticiones que los ciudadanos pueden formular a los poderes públicos que comportan, cuando menos, el ejercicio de un derecho de contenido formal, como ins - trumento para tutelar o hacer valer situaciones de hecho, y al que no es ajeno el principio participativo reconocido en el art. 9.2 de la Constitución.

En este sentido, el art. 29.1 CE atribuye a todos los españoles el derecho de petición que, en cuanto com - prendido en el Capítulo segundo del Título primero de la misma, vincula a todos los poderes públicos (art. 53.1 CE), por más que se trate de un derecho de configura - ción legal, al encomendar a la ley la regulación de la forma y efectos del mismo, que en todo caso deberá res - petar su contenido esencia.

El explícito reconocimiento de esta clase de peticio - nes -de carácter residual, si se quiere- no amparadas en norma material distinta al art. 29 CE y que, evidente - mente, no comprenden la obligada consecuencia de con - seguir lo que se solicita, impide que la Administración permanezca indiferente a las mismas, pues ha de estar al régimen previsto en la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, Reguladora del Derecho de Petición (LDP), en lo que resulte conforme a los principios y normas constitucio - nales.

Así, y si bien el art. 2 de dicha Ley, relativo a las autoridades ante las que puede ejercitarse este derecho, no menciona, obviamente, a las instituciones y órganos de las Comunidades Autónomas, no existe ningún obstá - culo en hacer extensivas sus previsiones a éstas, y más teniendo en cuenta que de conformidad con la disposi - ción adicional 4 del Texto Refundido de la Ley de Gobierno y de la Administración de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/1988, de 17 de julio, "en lo no previsto en esta Ley será de aplicación lo esta - blecido en la legislación del Estado, equiparándose los órganos por analogía de sus funciones".

Es de señalar, asimismo, que la obligación derivada del ejercicio del derecho de petición, frente a la autori - dad a quien vaya dirigido el oportuno escrito, consisten - te en acusar recibo del mismo ex art. 6.2 LDP, ya no puede considerarse como el único deber positivo que pesa sobre sus destinatario según venía haciendo la doc - trina tradicional; antes al contrario, y aunque el art. 11 de la misma, bajo la rúbrica Efectos de las peticiones fundadas, parece exigir el deber de comunicar al intere - sado la resolución que se adopte, únicamente respecto de aquéllas (apartado 3), la expresión empleada ("en cualquier caso deberá comunicarse al interesado la resolución que se adopte"), junto con el contenido de otros preceptos de la misma Ley, permiten concluir que existe la obligación de responder tras examinar objetiva - mente las peticiones formuladas, sean fundadas o no, como resulta, además, de la evolución que ha experi - mentado el derecho de petición hasta el reconocimiento de su naturaleza fundamental, y lo expresa la doctrina mayoritaria impulsada por la jurisprudencia del Tribu - nal Supremo.

En efecto, y siendo indiscutible que en lo concernien - te a los derechos fundamentales la Constitución es una norma de eficacia inmediata, la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1987 (sala 3ª), identifica el contenido mínimo del derecho de petición con la resolu - ción decisoria que estime o deniegue la pretensión for - mulada, interpretando la LDP de acuerdo con los valo - res y principios constitucionales, ya que en otro caso, este derecho "quedaría reducido en sus resultados prác - ticos a una mera proclamación programática de puro valor retórico, eximiendo a los poderes públicos de los estrictos deberes que impone a estos efectos el art. 53.1 de la carta constitucional, que tampoco pueden ser fre - nados o reducidos por criterios excesivamente formalis - tas derivados hacia la exigencia de complicadas normas rituarias, entorpecedoras de las aspiraciones encamina - das al logro de una Administración idónea, rápida y efi - caz".

De este modo cobra toda su efectividad la obligación de resolver establecida 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, donde no se exceptúan los supuestos de solicitudes presentadas en ejercicio del derecho de petición, sino que se considera como un procedimiento más a la hora de regular los efectos de la falta de resolución en el art. 43.3 b) de la misma, y cuyo art. 89 prohíbe, con carácter general el non liquet a la Administración, aunque podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos por el Ordenamiento Jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, "sin perjuicio del derecho de petición previsto por el art. 29 de la Constitución".

En este orden de ideas, no puede pasarse por alto que el Tribunal Constitucional, al referirse a las obligaciones que configuran el contenido del derecho de petición, tiene dicho (STC 242/1993, de 14 de julio -FJ 2-) que "... hoy el contenido comprende algo más, aun cuando no mucho más, e incluye la exigencia de que el escrito al cual se incorpore la petición sea admitido, se le dé el curso debido o se reexpida al órgano competente si no lo fuera el receptor y se tome en consideración. Desde la perspectiva del destinatario, se configuran dos obligaciones, una al principio, exteriorizar el hecho de la recepción, y otra al final, comunicar al interesado la resolución que se adopte (arts. 6.2 y 11.3 de la Ley reguladora), sin que ello "incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado" (STC 161/1988 y en el mismo sentido ATC 49/1985)».

Esta resolución fue expresamente aceptada por la Universidad de Burgos.

1.2.3. Planes de estudio

La Ley de Reforma Universitaria reconoce a la Universidad como única institución competente no sólo para elaborar los respectivos planes de estudios de las nuevas enseñanzas, sino también para expedir los títulos universitarios de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional.

De las muy diversas cuestiones relativas a los estudios universitarios, que los interesados plantean a esta Institución en las quejas remitidas, nos vamos a detener en la tramitación de los expedientes **Q/2259/00 y Q/2364/00**, en los que los reclamantes se sentían especialmente afectados con la extinción en la Universidad de Burgos del plan de estudios de 1973 conducente a la titulación de Ciencias Empresariales.

Manifestaban su temor ante la imposibilidad de finalizar la carrera de Ciencias Empresariales, ya que para terminar sus estudios (les quedaba 2 y 1 asignatura respectivamente) se les había informado que debían matricularse, o bien en la Universidad de Zaragoza, o en la Universidad de La Coruña.

Admitida la queja a trámite trasladamos dicha inquietud al Rector de la Universidad de Burgos. En su respuesta se nos informó, en primer lugar, que de conformidad con las normas aplicables resultaba infundado el temor de que fuera imposible para algún estudiante finalizar sus estudios de ciencias empresariales. Al respecto, se nos indicaron todas las actuaciones llevadas a cabo por esa Universidad con los alumnos implicados y la posibilidad siempre abierta mediante adaptación de terminar sus estudios al amparo del plan de estudios vigente en los términos que reflejaba el informe remitido.

En atención a lo anteriormente expuesto, el Procurador del Común procedió a dar por finalizada su intervención poniéndoselo en conocimiento de los reclamantes en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo.

1.2.4. Expedición de títulos y diplomas de postgrado

Se señalan en este apartado los expediente **Q/834/01 y Q/509/01**.

Con relación al primero de ellos, **Q/834/01**, el problema que afectaba al reclamante consistía en la tardanza en la recepción del título correspondiente al Master de Gestión Impacto Ambiental, subvencionado por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo y el Fondo Social Europeo, e impartido por la Escuela Superior Europea Universitaria y Empresarial de Castilla y León.

Hasta el momento de la presentación de su queja únicamente contaba con un certificado que acreditaba haber superado con éxito el Master; pero a efectos de oposiciones, currículum, así como para poder conseguir la habilitación de impacto ambiental de la Junta de Castilla y León necesitaba la expedición formal del título en cuestión.

Admitida la queja a trámite y solicitada la pertinente información, la Consejería de Industria, Comercio y Turismo procedió a indicarnos la solución del problema en los siguientes términos:

«La Junta de Castilla y León concedió a la referida Escuela Superior Universitaria y Empresarial (ESCAL), una subvención para el desarrollo del citado curso, el cual se impartió adecuadamente, de acuerdo con el programa previsto en la memoria presentada junto con la solicitud de subvención.

En el presupuesto de gastos previstos para el curso, la entidad ESCAL incluyó la expedición de los diplomas de aprovechamiento de los alumnos.

La mencionada entidad no percibió la liquidación de la subvención concedida, por no justificar los gastos soportados en el desarrollo del curso. No obstante, y de acuerdo con lo establecido en la convocatoria de subvenciones presentó en la Dirección General de Trabajo la documentación final del curso, con la relación de alumnos que finalizaron con aprovechamiento la acción formativa.

El Servicio de Formación de la Dirección General de Trabajo, tras conocer que a los alumnos no les fue expedido el certificado de aprovechamiento, expedirá a todos ellos un certificado en el que conste la duración del curso y los temas del programa impartido, con el fin de que puedan acreditar en su currículum la formación recibida».

En el segundo de los expedientes, **Q/509/01,** el reclamante trasladaba a esta Institución su preocupación por la tardanza en la recepción del título correspondiente al Curso de Atención Especializada en Enfermos de Alzheimer, impartido dentro del marco de la Iniciativa Comunitaria Retes en el Ayuntamiento de Béjar, y financiado por la Junta de Castilla y León junto con el Fondo Social Europeo.

Se alegaba al respecto que para que dicho título surtiera efectos, y gozara consecuentemente de validez ante distintos Organismos Oficiales, se le exigía que el título tuviera la firma del Director General de Trabajo.

Ante esta tesitura, el compareciente había interesado, a través del Ayuntamiento de Béjar, la emisión del título con la firma del Director General de Trabajo; sin embargo, a fecha de su reclamación no había recibido el mismo, lo que le estaba ocasionando un grave perjuicio.

El Ayuntamiento de Béjar, en contestación a nuestro requerimiento de información, nos indicó que los diplomas de los alumnos participantes en las distintas acciones formativas del Programa Operativo Retes fueron firmados por el Director General de Trabajo, a medida que el Ayuntamiento de Béjar, entidad encargada de ejecutar el programa, los iba remitiendo a dicha Dirección General quien, a su vez, tras realizar los oportunos trámites, los devolvía al citado Ayuntamiento, sin superar en ningún caso el plazo de una semana desde su recepción.

Respecto al diploma correspondiente al compareciente, el Ayuntamiento de Béjar reconocía que se había traspapelado su título.

Con la intervención del Procurador del Común este problema se solucionó al haberse agilizado toda la tramitación conducente a la emisión de un nuevo título.

2. CULTURA

2.1. Bibliotecas

Nuestra experiencia nos ha llevado a constatar que las posibilidades de acceso a la cultura en los pequeños núcleos rurales, alejados de las grandes aglomeraciones urbanas, son bastante más limitadas que para los residentes en las zonas urbanas o en grandes núcleos de población. Y esto no sólo se debe a las limitaciones que existen en el mundo rural para acceder y disfrutar de determinados servicios culturales, sino que también obedece a las limitaciones que encuentran los habitantes de zonas rurales para acceder a servicios culturales tan básicos como la lectura o la consulta de documentos.

Las bibliotecas públicas municipales constituyen en muchas localidades el único espacio abierto a la cultura, el único lugar donde un ciudadano encuentra al alcance de su mano un volumen importante de recursos culturales capaces de suplir las carencias que se derivan del hecho de residir en un lugar pequeño y alejado de las rutas que transitan habitualmente los grandes eventos culturales.

En el expediente **Q/270/01** se denunciaba un mal funcionamiento del Archivo Histórico Provincial de Salamanca dependiente de la Junta de Castilla y León.

En concreto se ponían de manifiesto las dificultades que entraña el examen de la documentación cuando acuden al mismo personas que pretenden realizar un trabajo de investigación.

En contestación a nuestra petición de informe, se pusieron de manifiesto las consideraciones siguientes:

«1º.- Como bien es conocido por esa Institución, el acceso a los Archivos Públicos está garantizado por preceptos legales como la Constitución Española, la Ley de Patrimonio Histórico Español, la Ley de Archivos de Castilla y León y la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las cuales también contemplan una serie de limitaciones a dicho derecho, unas veces de carácter intrínseco de la documentación (protección de la intimidad de las personas, etc.) y otras en función del peticionario (individualizada, acreditación de interés histórico, etc.).

2º.- Estas limitaciones formales se ven acompañadas de otras de carácter práctico debidas al volumen ingente de documentación que en la actualidad acogen este tipo de archivos, que hace que hayan pasado de ser auténticos Archivos Históricos, para pasar a su vez a funcionar como Archivos Intermedios, Archivos Centrales de cada Administración, Archivos de Oficina y Archivos Territoriales que o bien no han sido creados, o bien no funcionan en la actualidad; y cuya documentación se encuentra en la mayoría de los casos en fase de ordenación e inventariado.

3º.- La Administración es consciente de que la conjunción de ambas circunstancias (aspectos formales y circunstanciales operativas) pueden suponer en ciertos casos dificultades indeseadas para el trabajo y manejo de fondos archivísticos, de ahí que a través de la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural tiene en estudio la posibilidad de aumentar el horario de atención al público, hasta ahora de lunes a viernes de 9 a 14 horas, para incluir un horario de tarde, al objeto de establecer un mejor servicio a los usuarios, visitantes e investigadores».

A la vista de esta información esta Procuraduría resolvió efectuar una resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en Salamanca, para alentar el efectivo desarrollo de una mejora del Servicio

mediante la ampliación del horario de atención al público, lo que contribuiría, sin duda, al fomento de la difusión del Patrimonio Documental de Castilla y León, así como de la investigación, de acuerdo con lo preceptuado en la Ley 6/1991, de Archivos del Patrimonio Documental de Castilla y León.

Esta resolución fue expresamente aceptada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en los siguientes términos:

"La preocupación de la Junta de Castilla y León por mejorar progresivamente la calidad del servicio público en las Instituciones Culturales gestionadas por ella quedó de manifiesto, entre otras medidas, en la propues - ta de la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural para el estudio de un calendario de apertura al público que a través de su unificación en todos los Archivos Histórico Provinciales y la regulación y ampliación de su horario vespertino se responda a una demanda creciente de los ciudadanos. De hecho, en la actualidad se está negociando el calendario laboral de los centros a partir del citado horario de apertura al público, una vez que a lo largo del año 2001 ha sido estudiado en particular en todos aquellos aspectos que impliquen incidencia en la prestación de un servicio público de mayor calidad.

Dado el talante con el que se están produciendo las negociaciones podemos adelantar que en el mes de febrero ya se contará con un horario por las tardes, de lunes a jueves, desde las 16:30 horas a las 19 horas, que tendrá vigencia inicialmente los meses de octubre a junio con una adecuada dotación humana para respon - der a las demandas recibidas".

2.2. Patrimonio Histórico-Artístico

La creciente sensibilización y preocupación social por el valor cultural de los bienes histórico-artísticos, no ha venido acompañada, sin embargo, de un incremento de las demandas dirigidas hacia su protección. Continúa, así, siendo poco significativo el número de las quejas presentadas ante el Procurador del Común que abordan problemas relacionados con la defensa, conservación y acrecentamiento de nuestro patrimonio cultural.

Resultaría deseable que dicha circunstancia encontrara su justificación en una activa y eficaz intervención de las administraciones públicas en el cumplimiento de las normas que velan por la conservación y mantenimiento de este patrimonio.

Es innegable, sin embargo, que los cauces utilizados para materializar la función protectora de nuestros bienes históricos, se muestran insuficientes para abarcar la importante riqueza patrimonial de esta Comunidad Autónoma que se encuentra en deficiente estado de conservación.

Junto a la importancia de los movimientos ciudadanos, consagrados en la constitución de diferentes asociaciones, que participan activamente en la defensa y preservación del patrimonio histórico, resulta imprescindible la efectiva cooperación de las administraciones implicadas en la acción de enriquecimiento y protección de los bienes culturales.

La ejecución de esta labor tuteladora de la integridad de nuestro patrimonio histórico-artístico, a través de la aplicación de las distintas figuras protectoras previstas en el ordenamiento jurídico (intervención directa, concesión de subvenciones, declaración de Bien de Interés Cultural...) se convierte en el objeto habitual de las reclamaciones presentadas en la materia.

2.2.1. La tutela de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico

El régimen jurídico de los bienes que integran el patrimonio histórico, se caracteriza por la previsión de un conjunto de medidas que, dirigidas a garantizar el mantenimiento de los valores que caracterizan a aquéllos, restringen el contenido de las facultades dominicales, de forma que la propiedad resulta afectada por una serie de limitaciones, prohibiciones y controles que tienden a la consecución de los objetivos señalados.

Se viene a imponer, así, a los titulares y poseedores de estos bienes -además de una serie de obligaciones de no hacer y la sujeción al control de la administración-, determinados deberes positivos, que convierten a aquéllos en sujetos activos de la tutela y protección de los valores históricos o artísticos.

La justificación del establecimiento de este tipo de limitaciones respecto de unos bienes cuya titularidad puede corresponder a los ciudadanos particulares, descansa en la concurrencia de un interés público -dada la propia naturaleza de estos bienes- junto con el interés privado de su titular.

2.2.1.1. La conservación de los bienes de interés cultural

Entre los deberes positivos impuestos a la propiedad, resulta fundamental la obligación de conservación, mantenimiento y custodia establecida en el art. 36.1 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, que implica la realización de cuantas actuaciones resulten precisas para el logro de dicho objetivo.

Es alarmante, sin embargo, el estado de deterioro a que se ven sometidos no pocos de los bienes inmuebles integrantes de nuestro patrimonio histórico, motivada por el incumplimiento de la obligación de conservación que compete a sus propietarios o poseedores y a la pasividad de la administración tuteladora de los mismos en el ejercicio de las técnicas o medidas previstas para su protección y restauración.

Como en el supuesto planteado en el expediente **Q/2255/00**, en el que se denunciaba el importante estado de abandono y degradación del Castillo sito en la locali-

dad leonesa de Grajal de Campos, determinante, a su vez, de un peligro para la seguridad de sus visitantes.

Declarado dicho Castillo Monumento histórico-artístico por Decreto de 3 de junio de 1931, pasó a tener la consideración de Bien de Interés Cultural conforme a lo establecido en la Disposición adicional primera de la señalada Ley de Patrimonio Histórico Español. La delimitación de su entorno de protección vino dada, posteriormente, por Decreto 55/2000, de 16 de marzo, de la Consejería de Educación y Cultura.

Estando en manos privadas la titularidad de dicho bien, su falta de mantenimiento y conservación desde muchos años atrás había originado, según informe emitido por la Arquitecta del Servicio Territorial de Educación y Cultura de León, la existencia de ciertas patologías, entre las que destacaban las siguientes:

a) Destrucción parcial del parapeto y adarve del lienzo este, derruido en su parte central, afectando a las garitas central y sur hasta su zona media y a la tronera situada entre ellas.

b) Deterioro de todos los remates de los merlones, tanto en los lienzos rectos como en los cubos, salvo un merlón del cubo noreste que conserva íntegra su estructura de albardilla con vertiente a cuatro aguas.

c) Hundimiento parcial de los adarves en los lienzos norte y oeste, en su encuentro con los respectivos cubos.

d) Pérdida en algunas troneras de sus rececardos de sillería, especialmente las situadas en la parte inferior de los cubos.

e) El acceso limitado a una escalera de caracol situada en el cubo noreste, ya que el resto de los cubos tienen su correspondiente escalera de caracol en estado de ruina, impidiendo el acceso a su interior.

f) Necesidad de limpieza y rejuntados puntuales de los muros exteriores que constituyen la imagen externa del monumento.

Obraba, asimismo, en esta Institución informe técnico facilitado por el reclamante, en el que se señalaba que tal estado de deterioro obedecía al desplome del área de acceso a las escaleras de los torreones sureste y noreste, al desplome de la espiga o nervación central de la escalera del torreón noroeste, a la movilidad y caída de las almenas, a la desintegración de la masa de hormigón en el interior de los taludes con desprendimiento de piedras, a la inexistencia del parámetro este de la fortaleza, a las oquedades en el nivel interior de los torreones con accesibilidad directa negativa y a la ausencia de cerramiento o adecuada clausura.

Ante esta continua degradación del inmueble -motivada por la falta de cumplimiento del deber de conservación-, el Ayuntamiento de Grajal de Campos, según la información recabada por esta Institución en el desarrollo de las correspondientes gestiones de investigación, había iniciado en su día las actuaciones oportunas con el titular del inmueble, a fin de poder disponer del uso del Castillo y proceder, mediante las correspondientes ayudas o subvenciones públicas, a su restauración.

Así, la Comisión Mixta del Acuerdo de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y el de Educación y Cultura para la actuación conjunta en el patrimonio histórico español, había aprobado en su día la intervención en el Castillo, destinada a su conservación y puesta en valor, consistente en la financiación del 50% de su importe con fondos públicos provenientes del 1% cultural.

Pero dado que la intervención sobre bienes de titularidad no pública -según la citada Comisión- exige, al menos, una cesión de uso público por 35 años, la propuesta de formalización de un contrato de comodato por 20 años impuesta por la propiedad al Ayuntamiento, así como otras condiciones imposibles de aceptar por éste, impedían hacer efectiva tal financiación.

Motivo por el no resultó factible llegar a un acuerdo adecuado a los fines perseguidos por dicha Corporación y sin que tampoco, y mientras tanto, el titular observara la obligación de conservación que impidiera la degradación del inmueble.

Ante las dificultades existentes para hacer factible ese interés mostrado por el Ayuntamiento de Grajal de Campos, se examinó por esta Institución alguna de las posibilidades ofrecidas por el ordenamiento para armonizar de forma adecuada tal pretendida utilidad pública y la necesaria conservación y restauración del inmueble.

Se entendió, en primer término, que la propia naturaleza de la figura del comodato (el comodante conserva la propiedad de la cosa prestada, que debe restituirse a la finalización del contrato) podía impedir la necesaria permanencia de la finalidad pública perseguida por el Ayuntamiento, condicionada a la disposición del inmueble a título de propietario o a través de otras figuras que garantizasen el mantenimiento de tal finalidad y, en consecuencia, su conservación y disfrute, que había de primar sobre los propios intereses privados, motivadores, en definitiva, del progresivo deterioro del inmueble.

No resultando, pues, el contrato de comodato, a juicio de esta Institución, la figura adecuada para el caso que nos ocupaba, se consideró preciso acudir a otras vías para poder obtener la disposición del bien en cuestión (cesión gratuita, cesión de uso por tiempo ilimitado, expropiación forzosa). Dada, sin embargo, la dificultad para llegar a un acuerdo con la propiedad sobre la cesión del Castillo, el procedimiento que, quizá, podía resultar más efectivo para disponer del inmueble a título de dueño, consistía en el instituto expropiatorio.

Establecido en el ya citado art. 36 de la Ley de Patrimonio Histórico el deber de conservación que corresponde a los propietarios o, en su caso, a los titulares de derechos reales o a los poseedores de bienes que forman parte de dicho patrimonio, destaca en último extremo,

entre las medidas de protección orientadas a garantizar el cumplimiento de dicha obligación, la utilización del mecanismo expropiatorio: "El incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente artículo será causa de interés social para la expropiación forzosa de los bienes declarados de interés cultural por la administración competente".

Tal mecanismo se trata de una expropiación-sanción, una privación de facultades dominicales impuestas como consecuencia de un incumplimiento de las obligaciones establecidas en el art. 36.

Siendo el expropiante "la autoridad competente", habrá que considerar -poniendo dicho precepto en relación con el art. 6 a) de la Ley de Patrimonio Histórico- que lo será, salvo en los casos reservados a la administración del estado, la que en cada Comunidad Autónoma tenga a su cargo la protección del patrimonio histórico.

Aun cuando esa facultad de expropiar, por tanto, corresponda con carácter general a la administración autonómica, la señalada Ley (art. 37.3) atribuye dicha competencia, asimismo, a los municipios cuando se trate de bienes de interés cultural que se hallen en peligro de destrucción o deterioro, o cuyo uso sea incompatible con su valor, notificando previamente tal propósito a aquella administración, que tendrá, eso sí, prioridad en el ejercicio de esta potestad.

Los ayuntamientos, pues, podrán acordar la expropiación (teniendo en cuenta la prioridad de la administración autonómica), en caso de reunirse los requisitos establecidos en el mencionado art. 37.3, esto es, tratarse de un bien afectado por una declaración de interés cultural, y existir un peligro de destrucción o deterioro como causa justificativa de interés social. Requisitos que se cumplían en el caso examinado.

Pero, además, la inobservancia del deber de conservación había provocado un importante estado de abandono y deterioro en el Castillo y, por ello, un riesgo o peligro para las personas que transitaban la zona y para sus visitantes.

Aun cuando el Ayuntamiento de Grajal de Campos había adoptado de forma directa alguna medida al respecto, ello no parecía resultar suficiente para garantizar, en todo caso, la seguridad. La propiedad, a su vez, había hecho caso omiso a los requerimientos efectuados por dicha Corporación respecto a la rehabilitación y seguridad.

Ello pese a que dentro del contenido normal del derecho de propiedad, se integra un deber legal del propietario que consiste en mantener un inmueble en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. La administración municipal, a su vez, ha de vigilar la cumplimentación de dicha obligación.

Cuenta, así, con instrumentos suficientes para exigir al titular, cuando ello resulte preciso, el cumplimiento de dicha obligación. Dispone, para ello, de las llamadas órdenes de ejecución, reguladas el art. 106 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y, con anterioridad a su entrada en vigor, en el art. 181.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976.

Dicho precepto de la citada Ley de Urbanismo establece que el ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, podrá dictar órdenes de ejecución que obligarán a los propietarios de bienes inmuebles a realizar:

a) Las obras necesarias para conservar o reponer en los bienes inmuebles las condiciones derivadas de los deberes de uso y conservación establecidos en el art. 8.

b) Las obras necesarias para adaptar los bienes inmuebles a las condiciones del ambiente, tales como ... la limpieza y vallado de solares.

La finalidad de tales órdenes de ejecución, según señala el Tribunal Supremo en Sentencia de 17 de junio de 1991, consiste en que los inmuebles, urbanizaciones y terrenos se mantengan en debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato, a fin de evitar con ello riesgos a las personas y las cosas y peligros para la higiene y también para el sostenimiento de lo que ha dado en llamarse la imagen urbana.

La incoación del procedimiento puede efectuarse no sólo a instancia de cualquier interesado, sino también de oficio. Y una vez dictada la orden de ejecución, previos los trámites pertinentes para la validez del acto, su incumplimiento faculta al ayuntamiento para proceder a su ejecución subsidiaria o para imponer multas coercitivas hasta un máximo de diez sucesivas, con periodicidad mínima mensual, en ambos casos hasta el límite del cincuenta por ciento del coste de la obra. (art. 106.4 Ley de Urbanismo de Castilla y León).

Todas estas consideraciones determinaron la necesidad de que el Procurador del Común efectuara al Ayuntamiento de Grajal de Campos la siguiente Resolución:

"1.- En relación con el interés de ese Ayuntamiento en la disposición del uso del Castillo de Grajal de Campos:

a) Que se estudie la posibilidad y conveniencia de la utilización del mecanismo expropiatorio, como facultad establecida en la Ley de Patrimonio Histórico Español, para adquirir la propiedad de dicho inmueble, siempre que se cumplan los requisitos exigidos legalmente. Ello de no optarse por otra figura establecida en el ordenamiento jurídico, que permita de forma adecuada armonizar la utilidad pública perseguida por esa Administración y la necesaria conservación y restauración del inmueble.

b) Que en caso de acordarse el ejercicio de la potestad expropiatoria, se notifique previamente dicho propósito a la administración autonómica -a quien corresponde la prioridad en el ejercicio de la citada facultad-, y de

no ejercerse por ésta, se acuerde por ese Ayuntamiento la expropiación de acuerdo con el procedimiento legal - mente establecido.

2.- Que por esa Administración se dicte, previos los trámites oportunos, la orden de ejecución que proceda, a fin de obligar al titular de la citada Fortaleza al cumpli - miento de los deberes urbanísticos que le incumben, garantizando la salubridad, el ornato público y la segu - ridad de las personas (incluso, si procede, acordando para ello el cierre temporal del inmueble). Y en caso de incumplimiento de dicha orden de ejecución, se proceda a su ejecución subsidiaria o a la imposición de multas coercitivas, en la forma establecida en la normativa vigente".

A este respecto, el referido organismo comunicó que no disponía de posibilidades técnicas ni económicas para acometer las indicaciones de esta Institución. Sí se había procedido, no obstante, al cierre del Castillo para evitar riesgos y peligros a las personas.

Ante ello, y con independencia de dicho cierre, se estimó, asimismo, oportuno por esta Institución advertir al citado Ayuntamiento que en la conservación de los inmuebles existe una verdadera responsabilidad compartida (administración y propiedad) y, por tanto, en la compensación de los eventuales perjuicios que comporte el defectuoso cumplimiento de este deber.

Respecto a la intervención de la administración autonómica, competente en materia de protección del patrimonio histórico, debe destacarse, a tenor de la información facilitada por la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, que la Comisión Territorial de Patrimonio de León se había dirigido a los propietarios del Castillo, recordándoles que la señalada Ley de Patrimonio Histórico, impone a los mismos la obligación de conservación, mantenimiento y custodia de los bienes integrantes del patrimonio histórico. Sin que constaran, no obstante, otras actuaciones administrativas al respecto.

Ello pese a que como garantía del cumplimiento de tal obligación, el apartado 3 del art. 36 de la citada Ley contempla una serie de medidas administrativas tendentes a ejecutar las actuaciones exigidas para la observancia del citado deber de conservación.

La administración, por tanto, no sólo tiene el privilegio de dictar decisiones obligatorias, sino que ostenta, además, la posibilidad de realizar materialmente la decisión con, sin o en contra de la voluntad del obligado, para lo que el ordenamiento jurídico arbitra una serie de medios de ejecución forzosa, entre los que destaca la ejecución subsidiaria: En el supuesto de que los titulares de bienes declarados de interés cultural no realicen las actuaciones necesarias para el mantenimiento de los mismos en adecuado estado de conservación, la administración podrá, previo requerimiento a los mismos, ordenar su ejecución subsidiaria; de forma que subrogándose en la posición del titular del bien, ejecuta, en su lugar y a su costa, las obras que éste no llevó a cabo, pese a estar obligado a ello.

Pero el ejercicio de esta potestad administrativa exige la constancia de que, efectivamente, el obligado muestre resistencia al cumplimiento voluntario del deber que le incumbe.

No cabe, por tanto, acudir directamente a la ejecución subsidiaria, sino que, en primer término, resulta preciso notificar oportunamente al interesado el correspondiente requerimiento o resolución, concediéndole un plazo razonable (atendida la naturaleza de la actuación a desarrollar) para que directa y personalmente proceda a su cumplimiento.

En este sentido, el Tribunal Supremo sostiene que el principio de la autotutela administrativa lleva consigo la potestad de ejecutar forzosamente los actos administrativos, exigiendo, entre otros requisitos, el otorgamiento de la posibilidad de una ejecución voluntaria mediante el oportuno apercibimiento al obligado, que ha de contener un plazo adecuado para la realización de lo ordenado.

De forma que en el supuesto de que el requerido incumpla la obligación en el plazo que se le fije, la administración autonómica (a la que corresponde la competencia en materia de protección del patrimonio histórico) habrá de ordenar la ejecución subsidiaria, puesto que, tal como afirma la jurisprudencia menor, el art. 36.3 de la Ley de Patrimonio Histórico no faculta al órgano administrativo a mantener indefinidamente una inactividad material ante una situación de abandono que podría prolongarse indefinidamente.

En el presente supuesto, sin embargo, la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural no había requerido con apercibimiento al titular del inmueble, ni le había concedido plazo alguno para la ejecución voluntaria, procediéndose exclusivamente a remitir un oficio en el que se le recordaba la obligación establecida en la normativa vigente, lo que, por tanto, no resultaba suficiente para posibilitar el ejercicio de la citada potestad.

Acreditado, en consecuencia, el importante estado de deterioro del Castillo -según el antes referido informe técnico del Servicio Territorial de Educación y Cultura de León-, motivado por su falta de mantenimiento y conservación desde hacía muchos años, y teniendo el mismo la consideración de Bien de Interés Cultural, resultaba posible el ejercicio de la citada potestad administrativa, siempre previo apercibimiento al titular del inmueble.

Debía tenerse en cuenta, no obstante, la posible inexistencia de medios económicos suficientes para el efectivo cumplimiento de la obligación de conservación, motivo por el que ésta había de ser compensada y facilitada con el fin de que no se convirtiera en una excesiva carga que hiciera peligrar su finalidad, lo que requería no sólo el establecimiento de exigencias a la propiedad, sino también el ofrecimiento de estímulos y compensaciones.

Por eso, otras de las medidas dispuestas en el citado precepto para garantizar la conservación de los bienes declarados de interés cultural, son la facultad de realización de obras de modo directo por la administración -que constituye un importante mecanismo de ayuda al propietario en su tarea de mantenimiento de los bienes de esta naturaleza-, y la concesión por el órgano administrativo de ayudas económicas con el carácter de anticipo reintegrable.

Finalmente, y dentro de las medidas contempladas para asegurar el deber de conservación, se prevé en el apartado 4 del señalado precepto la utilización del mecanismo expropiatorio.

Concluyéndose, entonces, que corresponde a la administración autonómica la competencia en materia de protección del patrimonio histórico de Castilla y León, para lo que cuenta con las posibilidades apuntadas para garantizar el cumplimiento del deber de conservación, el Procurador del Común acordó formular a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la Consejería de Educación y Cultura la siguiente Resolución:

"Que por el órgano competente, en su misión de velar por el cumplimiento de la obligación de conservación de los bienes integrantes del patrimonio histórico, se proceda -según resulte oportuno- a la adopción de alguna de las medidas establecidas en el art. 36 de la LPHE, a fin de garantizar la necesaria protección, conservación y mantenimiento del Castillo de Grajal de Campos (León), dado su actual estado de deterioro.

De optarse por la ejecución subsidiaria -y con el fin de determinar si efectivamente existe resistencia al cumplimiento voluntario del deber que incumbe al titular o poseedor del citado inmueble, que permita el ejercicio de dicha potestad administrativa-, se proceda previamente a notificar a éste el oportuno requerimiento, en el que se ordene la realización de las obras precisas para la adecuada conservación del bien, concediéndole un plazo razonable para que se proceda a su cumplimiento, con el apercibimiento de que en caso de no atender dicho requerimiento, se procederá a la ejecución subsidiaria a su costa".

Atendiendo a tales indicaciones, dicho organismo comunicó finalmente que se estaba valorando la conveniencia de iniciar un procedimiento de ejecución subsidiaria o bien practicar una intervención directa, que se incluiría en la programación de este próximo año.

Esta necesidad de la intervención administrativa en la tutela de la conservación del patrimonio histórico de esta Comunidad, resultó, asimismo, evidente en el supuesto planteado en la queja **Q/591/00**. El reclamante aludía al estado de abandono y progresivo deterioro del Monasterio de Santa Cruz de la Zarza, sito en la localidad palentina de Ribas de Campos, y declarado Monumento Histórico por Decreto de 3 de junio de 1931.

Motivo por el que instaba la adopción urgente de las necesarias medidas encaminadas a la conservación y restauración del inmueble, dado que durante el periodo de espera de la resolución sobre la problemática suscitada en torno a su propiedad, podía producirse su destrucción, y en consecuencia, hacerse prácticamente inviable su recuperación.

Tras las gestiones realizadas por esta Institución con la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural respecto al problema planteado, pudo constatarse que por dicho organismo, una vez realizados los estudios arqueológicos previos, había promovido finalmente un proyecto de restauración de la Iglesia y tenía previsto, de este modo, incluir una partida en los presupuestos del año 2002 para la realización de las labores de restauración en el citado Monasterio.

2.2.1.2. La inclusión de los bienes del Patrimonio Histórico en la categoría de Interés Cultural

La integración de los bienes de nuestro patrimonio histórico dentro de una específica técnica de protección, se lleva a cabo a través de su declaración como Bien de Interés Cultural.

Esta inclusión en la categoría de BIC puede efectuarse, de acuerdo a la necesaria apreciación singularizada de los valores que aconsejan la inserción en tal categoría, mediante la tramitación del oportuno expediente individualizado por parte de la administración pública.

Así se pretendía en la reclamación registrada como **Q/493/00**, respecto de "La Casa del Santo", sita en Viloria de Rioja (Burgos), que había sido instada a la Junta de Castilla y León por el Ayuntamiento de dicha localidad. Ello teniendo en cuenta que la competencia para la incoación de tal expediente, conforme a lo dispuesto en el art. 11 del RD 111/1986, de 10 de enero, en relación con el art. 6 de la Ley de Patrimonio Histórico Español, corresponde, de oficio o a instancia de cualquier persona, al órgano competente en materia de patrimonio histórico de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial se encuentren los bienes, de titularidad pública o privada, que hayan de ser objeto de la declaración, salvo en aquellos supuestos reservados a la administración estatal.

A raíz de dicha solicitud, la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Burgos había acordado elevar a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la Consejería de Educación y Cultura, en fecha 24 de noviembre de 1989, propuesta de incoación de expediente de declaración como BIC a favor de "La Casa Natal de Santo Domingo de la Calzada".

Tal propuesta determinó que por dicho organismo se solicitara al Servicio Territorial de Educación y Cultura de Burgos, en fechas 7 y 28 de junio de 1990, una documentación mínima sobre el bien que se pretendía declarar, a fin de cumplir las especificaciones contenidas en el art. 12.1 del citado RD 111/1986 de desarrollo parcial de la Ley de Patrimonio Histórico, respecto a los requisitos del acto de incoación del expediente de declaración.

Pero durante este periodo previo a la iniciación del expediente, abierto para la elaboración de la documentación básica necesaria para llevar a cabo la valoración sobre la procedencia de la incoación solicitada, se produjo el derribo del edificio por parte de la propiedad.

Circunstancia que motivó la paralización de las actuaciones previas, sin que constara, según la información facilitada por la citada Dirección General, la realización de ninguna otra posterior.

Resulta cierto que la facultad incoadora (recogida en el art. 10 de la Ley de Patrimonio Histórico "El organismo competente decidirá si procede la incoación") se trata, tal como declara la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de una facultad discrecional de la administración, a la que le corresponderá decidir, según el caso, sobre la iniciación o no del expediente de declaración de bien de interés cultural.

De este modo, la solicitud o instancia de incoación de tal expediente, habrá de desembocar bien en la formalización de tal iniciación por el órgano competente, de acuerdo con los criterios de partición competencial aludidos y en cuyo caso debe continuarse la tramitación del correspondiente procedimiento, bien en la decisión contraria a tal incoación, supuesto en el que se impedirá la inclusión del bien de que se trate en la categoría de interés cultural.

Sea, pues, una u otra la decisión adoptada, resulta necesaria, según la jurisprudencia menor, la necesidad del acto administrativo correspondiente para que, así, se produzcan los efectos jurídicos anudados a la iniciación o no del expediente.

Por un lado, los de la incoación del procedimiento de declaración, entre los que destaca la aplicación con carácter provisional a los bienes objeto de la misma, en tanto se resuelve el expediente, del mismo régimen de protección previsto para los ya declarados de interés cultural, esto es, del conjunto de medidas orientadas a salvaguardar la integridad de los valores que conforman la base de la declaración. Y por otro, las consecuencias jurídicas de la no incoación del proceso, como la posibilidad de impugnación de la resolución denegatoria de dicha iniciación.

Así pues, aun cuando es indudable que la administración -por tratarse de una facultad discrecional- no tiene que iniciar, en todos los casos que se le solicite, expediente para la declaración de BIC, no obstante, el Tribunal Supremo afirma que la Ley de Patrimonio Histórico exige, en su art. 10, que la decisión, aunque denegatoria, se dicte y se notifique a quienes instaron la declaración.

Circunstancia que no se había producido en el caso examinado. No constaba ni la existencia de resolución de incoación del procedimiento, ni contraria a la misma, habiéndose impedido, entonces, la posibilidad de aplicación de los efectos jurídicos propios de una u otra decisión.

La paralización de las actuaciones previas -justificada por la administración autonómica en el derribo del inmueble- no se ajustaba en modo alguno a la exigencia de la norma, pues aun cuando se revelara la improcedencia del inicio del procedimiento de declaración, resultaba preciso, con independencia de la causa, dictar la correspondiente resolución administrativa denegatoria de la incoación, fundada, eso sí, en una suficiente motivación de las circunstancias que aconsejasen tal decisión. Debiendo existir, entonces, como señala la doctrina, un auténtico soporte técnico en que apoyar la resolución desfavorable, emitido por aquéllos órganos a quienes (sin perjuicio de la existencia de cualesquiera otros) la normativa vigente encomiende la facultad de valorar o apreciar el mérito singular y relevante de los bienes que van a ser declarados de interés cultural.

Por otro lado, podía entenderse, incluso, que una mayor agilidad en la tramitación de las actuaciones previas a la incoación (piénsese que desde el 24 de noviembre de 1989 en que la Comisión Territorial de Patrimonio de Burgos formula propuesta de incoación hasta el 7 y 28 de junio de 1990 no se solicita documentación sobre el bien por la Dirección General) y, con ello, una pronta iniciación, en su caso, del procedimiento, hubiese podido evitar, quizá, el derribo del inmueble, y su posterior estado de ruina, al haberle resultado de aplicación, en ese supuesto, el mismo régimen de protección con carácter provisional previsto para los bienes ya declarados, dirigido a impedir que durante la situación de pendencia, quedase desvirtuada la realidad física del bien a causa de determinadas intervenciones (obras de demolición, construcción o alteración de las características) que fueran en detrimento de los valores que aconsejasen la conservación.

Todo ello motivo que el Procurador del Común dirigiera la resolución formal que se enuncia a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural:

«Que por esa Administración -de no haberse efectuado en la actualidad- se dicte, previos los trámites que resulten pertinentes, la decisión que proceda respecto a la incoación o no de expediente para la declaración como Bien de Interés Cultural de las ruinas de "La Casa del Santo", de Viloria de Rioja (Burgos), y se notifique a quien resulte pertinente, de forma que puedan producirse, así, los efectos jurídicos propios de la correspondiente decisión».

Dicho organismo, sin embargo, no entendió oportuno dictar resolución sobre la incoación o no del expediente de declaración, considerando que transcurrido el plazo de tres meses desde la fecha de entrada en el registro de la solicitud de incoación del procedimiento de declaración, sin que hubiese recaído resolución expresa, podía ésta entenderse desestimada conforme a la normativa vigente.

2.2.1.3. La acción administrativa de fomento

El destino público y el interés cultural de conservación frente a la utilidad de la propiedad privada, determina la necesaria intervención administrativa. Pero la función tuteladora no se agota con las técnicas descritas en los apartados anteriores. El enriquecimiento del patrimonio histórico debe, asimismo, materializarse a través de la adopción de medidas de fomento, justificadas en la especial naturaleza de los bienes que lo integran, dirigidas a motivar o incentivar a los particulares en el ejercicio del deber de conservación.

La carencia o exigua disponibilidad económica de no pocos particulares frente a los gravosos costes que puede llevar aparejado el cumplimiento de la obligación de conservación, impone una eficaz tutela administrativa, cuyo ejercicio puede plasmarse través de mecanismos o instrumentos de fomento, como la concesión de ayudas o subvenciones. Configuradas éstas tradicionalmente, por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como una de las medidas que utiliza la administración pública para fomentar la actividad de los particulares hacia fines considerados de interés general, comprende el concepto toda clase de favorecimiento mediante la concesión de estímulos económicos, ya signifiquen una pérdida de ingresos para la administración a través de exenciones y desgravaciones, ya un desembolso inmediato de dinero público destinado a la realización de una actividad.

Este último era el objeto de las medidas de fomento solicitadas en el expediente **Q/2142/99,** para la restauración de una fortificación medieval levantada en el siglo XV por los Condes de Luna en la localidad leonesa de La Vecilla, al amparo de las siguientes convocatorias:

a) Orden de 15 de diciembre de 1995, de la Consejería de Fomento, por la que se convocaba concurso público para la concesión de ayudas destinadas a subvencionar la restauración del patrimonio residencial urbano, para 1996.

La solicitud presentada al amparo de tal convocatoria, según la información facilitada por la citada Consejería, no había obtenido una resolución expresa dentro del plazo establecido.

El efecto que resultaba de dicha falta de resolución, era la desestimación de la solicitud (conforme al art. 8.3 de la citada Orden), motivada por las correspondientes limitaciones presupuestarias (Disposición Adicional de dicha normativa).

b) Orden de 23 de diciembre de 1997, de la Consejería de Fomento, por la que se convocaba concurso público para la concesión de ayudas destinadas al mismo objetivo que la anterior, pero para el año 1998.

Tampoco en este caso la solicitud presentada obtuvo resolución expresa, motivo por el que también se entendía desestimada. Alegaba, así, dicho organismo como motivo de la denegación, la supuesta presentación extemporánea de la petición, dado que el plazo finalizaba el 6 de febrero de 1998, y la solicitud había tenido entrada en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (León) el día 9 de febrero de ese mismo año.

Siendo la subvención un acto administrativo unilateral, no implica, sin embargo, que la potestad administrativa pueda resultar arbitraria a la hora de su concesión. El Tribunal Supremo ha declarado, así, en numerosas Sentencias, que si bien el establecimiento de las subvenciones puede ser discrecional para la administración, una vez anunciadas y reguladas normativamente termina la discrecionalidad, y el reparto concreto escapa del puro voluntarismo del órgano administrativo.

Así, aun cuando es cierto que en materia de ayudas o subvenciones cabe admitir que se puede estar en el campo de la discrecionalidad, ello lo es, o puede ser, únicamente en el aspecto relativo a su creación, a su regulación y hasta su limitación, entre otras, por razones presupuestarias.

Bien es cierto, pues, que la convocatoria no comporta la adquisición de un derecho subjetivo por parte de los solicitantes, sino una simple expectativa, condicionada, en su caso, por las disponibilidades presupuestarias. Pero ello no exime del cumplimiento de las condiciones exigidas en la normativa reguladora de la convocatoria.

Este respeto a las bases establecidas en la misma no fue, sin embargo, característica de la actuación administrativa desarrollada en el segundo de los supuestos de solicitud de ayuda examinado.

Tal afirmación resultaba de la propia causa por la que debía entenderse desestimada la petición presentada al amparo de la antes citada Orden de 23 de diciembre de 1997: La supuesta presentación extemporánea de la solicitud. Se alegaba por la administración autonómica que finalizando el plazo para la presentación de las solicitudes el 6 de febrero de 1998 (art.7), había sido el 9 de febrero la fecha en la que la petición en cuestión había tenido entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (León).

Esta consideración de la formulación de la solicitud fuera del plazo marcado en la convocatoria, no podía, sin embargo, compartirse por esta Institución. Ello por los siguientes motivos:

El ordenamiento jurídico vigente ofrece la posibilidad de presentar un escrito dirigido a una administración pública a través de otro órgano distinto, que deberá remitirlo posteriormente a su destinatario.

Esta vía de presentación indirecta no obedece solamente a la necesidad de facilitar al ciudadano el acceso a los organismos administrativos, sino que además conlleva la importante ventaja del efecto interruptivo del plazo inherente a dicha presentación.

En la relación de órganos receptores establecida en el art. 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y mantenida por la Ley 4/1999, constan expresamente las Oficinas de Correos (apartado c).

Ésta fue la posibilidad utilizada en el supuesto examinado. Obraba, así, en esta Institución copia de la petición presentada por el solicitante en la correspondiente Oficina de Correos, con sello de fecha 6 de febrero de 1998.

A esta vía indirecta de presentación -que evita posibles incomodidades al interesado-, se une la eficacia interruptora de los plazos preclusivos, consagrada en la antigua Ley de Procedimiento Administrativo, y que sigue operando con posterioridad a la entrada en vigor de la antes citada Ley 30/92, dado que el efecto interruptivo del plazo, según viene señalando la doctrina, pertenece a la propia naturaleza de la presentación indirecta.

Incluso la jurisprudencia menor, respecto a los escritos presentados en las Oficinas de Correos, afirma que la presentación deberá entenderse hecha en ese mismo momento en el órgano administrativo al que van dirigidos, con independencia de la fecha en la que puedan llegar a dicho órgano las solicitudes en cuestión. Regulación -según ha entendido la jurisprudencia del Tribunal Supremo- acorde con el principio antiformalista, en lo que no signifique conculcación de garantías, de la Constitución Española.

Debía entenderse, por tanto, que la solicitud en cuestión había sido presentada el 6 de febrero de 1998, esto es, el último día del plazo fijado en la convocatoria. Circunstancia que hacía decaer el motivo de la desestimación alegada por la administración.

Al margen de las supuestas causas por las que dicho organismo entendía desestimadas las solicitudes, se había producido en ambos supuestos una falta de resolución expresa. Resolución que, según la Consejería de Fomento, si obtuvieron de forma individualizada aquellas solicitudes que resultaron estimadas.

Sometidas dichas peticiones a la normativa contenida en la citada Ley 30/1992, anterior a la modificación operada por la Ley 4/1999, destacaba la obligación de resolver expresamente cuantas solicitudes se formularan por los interesados, establecida en el art. 42.

La iniciación, por tanto, de un procedimiento como los que fueron objeto de queja, conllevaba la aparición del deber de resolver del órgano administrativo, esto es, de finalizar dicho proceso mediante su resolución expresa, rigiéndose, así, por los criterios de eficiencia y celeridad. Pretendiendo así, por vía legal, cortar el abuso de la regla del silencio administrativo negativo por parte de las administraciones públicas, que imperaba bajo la vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

De este modo, la falta de resolución en el plazo legalmente establecido, viene a producir diversos efectos, con la finalidad de procurar la debida seguridad jurídica. Así, el simple vencimiento del plazo de resolución da vida, en los procedimientos iniciados a instancia de parte, al silencio administrativo, que permite obtener un acto o resolución presunta ante la falta de resolución en plazo de la administración.

Este silencio, por tanto, encuentra su fundamento en la obligación de resolver y su causa legal en el incumplimiento de este deber, que constituye una conducta ilegal y, por tanto, prohibida para la administración.

Puede afirmarse, no obstante, que ésta ha utilizado en muchas ocasiones el silencio en su provecho, considerando que, al procurar una resolución presunta, se liberaba de dicha obligación. Sin embargo, ya con la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 se concebía el silencio exclusivamente en beneficio del particular, no liberando a la administración de su obligación de resolver.

Este carácter reaccional del silencio administrativo de la Ley 30/1992, considerándolo "no como un instituto jurídico normal, sino como la garantía que impide que los derechos de los ciudadanos se vacíen de contenido cuando las administraciones no atienden eficazmente y con la celeridad debida las solicitudes", dio lugar a que el Procurador del Común formulara a la Consejería de Fomento la siguiente Resolución:

«Que por esa Administración, previos los trámites que, en su caso, resultasen pertinentes, se proceda a dic - tar resolución expresa -con observancia de las bases de las correspondientes convocatorias- en los procedimien - tos de solicitud de subvención iniciados en su día a ins - tancia de parte, que han sido objeto de la presente queja. Resolución que habrá de ser conforme con lo establecido en el art. 89 de la Ley 30/1992, y pudiendo coincidir o no, según proceda, con el sentido del silencio administrativo».

Comunicada la aceptación de tal resolución, dicho organismo, previos los trámites oportunos, procedería a dictar la correspondiente resolución expresa de los procedimientos de solicitud de subvención objeto de la reclamación examinada.

2.2.2. Las intervenciones arqueológicas

La existencia de numerosas zonas en el territorio de esta Comunidad Autónoma en las que es posible encontrar restos arqueológicos, determina su frecuente aparición como consecuencia de la realización de obras de construcción que inciden en el subsuelo.

De ahí la plasmación de una problemática de carácter general, determinada por las discrepancias de los promotores de obras de construcción de edificaciones con la práctica actual de financiación de tales sondeos arqueológicos.

Situación que quedó reflejada en el expediente **Q/482/00**, relativo a la realización de una excavación

arqueológica en un solar sito en la localidad de Astorga (León).

De la información recabada de la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural y del Ayuntamiento de la citada localidad durante la tramitación de dicha reclamación, pudieron constatarse los siguientes antecedentes:

Ante el proyecto de construcción de un edificio en el Conjunto Histórico de Astorga, por parte de su propietario, se impuso la necesidad de llevar a cabo una intervención arqueológica, como medida preventiva y correctora, dado que dicha localidad se encuentra sobre la antigua ciudad romana de Asturica Augusta. Ello con la finalidad de conocer el potencial arqueológico del terreno antes de la realización del fin deseado por el promotor de la obra.

El Ayuntamiento de Astorga, a la vista de tal circunstancia, se comprometía a financiar el 50 % de los costes de contratación de la mano de obra necesaria para hacer efectivos los trabajos arqueológicos, solicitándose, asimismo, financiación a la administración autonómica.

La postura de la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, sin embargo, fue la negativa a financiar los sondeos previos de tal intervención, dado que la práctica común consiste en que la realización de los trabajos arqueológicos que conlleva el vaciado del subsuelo, sea asumida por el promotor del proyecto. Con independencia de que en aquellos casos en que se requieran intervenciones en grandes áreas, sea también práctica habitual que la administración colabore asumiendo los costes de la dirección técnica.

Se entendió, entonces, por esta Institución que esta repercusión íntegra del coste de dichas intervenciones arqueológicas en el promotor de las obras, podía generar en éstos, efectivamente, un importante rechazo a la hora de financiar una investigación que favorece a toda la sociedad, y de la que no se obtiene un singular beneficio en aquellos supuestos en los que lo hallado no resulta factible de incorporar a la propia edificación a realizar.

El hecho de la pertenencia de un bien a nuestro patrimonio histórico comporta, conforme a la legislación vigente, la obligación de su mantenimiento por parte del titular. Sin embargo, la imposición de una sobrecarga económica, puede abocar a conductas encaminadas a eludir los deberes de protección y conservación establecidos.

Circunstancia que conlleva la necesidad de arbitrar fórmulas de fomento que estimulen la actividad proteccionista de los promotores de obras como las indicadas, asegurando, de este modo, el reparto equitativo de la carga financiera que implica la realización de las intervenciones arqueológicas.

Esta situación de imposición a dichos particulares del deber de soportar los citados costes en beneficio de toda la comunidad, puede acarrear, incluso, mayores perjuicios económicos en función del tiempo que sea preciso dedicar para la realización de los trabajos arqueológicos, cuya duración en algunos casos, bien es sabido, puede llegar a prolongarse en exceso; pudiendo provocarse, asimismo, diferencias importantes entre los costes a soportar por los distintos titulares de propiedades susceptibles de ser afectadas por este ámbito de protección, atendiendo a la entidad de la intervención, a los medios necesarios, al tiempo de duración o a la superficie del inmueble.

Circunstancias que parecían imponer, a juicio de esta Institución, la necesidad de establecer las técnicas oportunas para paliar el coste añadido que para tales particulares implica la financiación de las actividades arqueológicas previas, dado que con independencia del incierto beneficio que pudieran obtener con motivo de dichas excavaciones, resulta innegable el beneficio que, de los restos hallados, obtiene la sociedad en general.

Concluyéndose, pues, que esta repercusión íntegra del coste de esas actividades en los particulares, no sólo no incentivaba la colaboración de éstos con la administración, sino que podía, incluso, llegar a provocar que, en no pocos casos, se produjeran comportamientos contrarios a los fines tuteladores de la normativa vigente, el Procurador del Común estimó la oportunidad de efectuar a la Consejería de Educación y Cultura la siguiente Resolución:

"Que se estudie la posibilidad y conveniencia de arbitrar las fórmulas o medidas de fomento oportunas - de no existir en la actualidad- para la financiación de los trabajos o sondeos arqueológicos previos, a favor de los promotores de obras de construcción de edificacio - nes. Ello con la necesaria finalidad de estimular la acti - vidad proteccionista (evitando, así, acciones dirigidas a evadir la conservación del patrimonio histórico), y ase - gurar, pues, el reparto equitativo de la carga económica que implican tales intervenciones, y que favorecen a la sociedad en general".

Indicaciones que, sin embargo, no fueron aceptadas por dicho organismo, señalando, así, que utiliza una serie de criterios que se ajustan a las disponibilidades presupuestarias y que garantizan un trato igualitario hacia todas las intervenciones arqueológicas que se realizan en el medio urbano de esta Comunidad Autónoma, de forma que los sondeos arqueológicos previos a la remoción de los terrenos se financian por el promotor del proyecto de construcción, y que tales trabajos se hacen en número y dimensiones proporcionales al solar.

3. DEPORTES

Durante el 2001 el Procurador del Común ha recibido escasas quejas referentes a las actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de organización de la práctica deportiva, en sus múltiples manifestaciones.

Uno de los expedientes más significativos lo constituyó la reclamación **Q/1397/01.** En dicha reclamación se cuestionaba las elecciones a Delegados Provinciales de la Federación Castellano Leonesa de Judo. Estudiado el asunto fue necesario informar al reclamante de la queja en los siguientes términos:

La problemática suscitada requería delimitar, con carácter preliminar, dos cuestiones fundamentales, de índole puramente jurídico.

En primer lugar, resultaba necesario clarificar la naturaleza jurídica de las Federaciones Deportivas. Sobre este aspecto es conveniente recordar, como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 1985 (S núm. 67/1985), que las Federaciones se configuran como Instituciones privadas que reúnen a deportistas y asociaciones dedicadas a la práctica de una misma modalidad deportiva.

La mencionada sentencia nos aclara, por tanto, que las Federaciones Deportivas españolas, se constituyen, no de acuerdo con la ley que desarrolla el derecho general de asociación, sino que, y de ahí su denominación "asociaciones de configuración legal", requieren cumplir los requisitos señalados en una ley especial -en el caso que nos ocupa la Ley del Deporte de 1990-.

Por su parte el Tribunal Supremo (Sala 3.ª, en S. 5-6-1987) insiste en que la Ley dispone "instrumentalmente" de las Federaciones Deportivas «con objeto de desempeñar en régimen de colaboración responsabilidades públicas». Es decir, que dichas Federaciones no pueden ser conceptuadas como órganos integrantes de la Administración Pública pues, a pesar de su fuerte lazo de supeditación a normas emanadas de la Administración, son entidades privadas como se deduce del art. 33 de la Ley 9/1990, de 22 de junio, de Educación Física y Deportes de Castilla y León.

Esta naturaleza híbrida de las Federaciones, en cuanto asociaciones privadas que ejercen funciones públicas, es reiterada por otra Sentencia del Tribunal Supremo (también Sala 3 de 24-6-1988) que afirma que, a pesar de que en cierta medida desarrollen funciones públicas con carácter administrativo, como es el caso de servir de vía para canalizar la asignación de subvenciones, fuera de este campo actúan con plena autonomía.

La conclusión que se extrae, en consecuencia, es que la naturaleza de las Federaciones impide atribuirlas la configuración de órganos de la Administración, por lo que los actos federativos que no impliquen relación alguna con la canalización de asignación de subvenciones se corresponden con los actos propios de una asociación privada, y su impugnación ha de ventilarse ante la jurisdicción ordinaria.

En efecto, y con ello hacemos referencia a la segunda de las cuestiones que debemos matizar, en las Federaciones deportivas los aspectos principales que se encuentran regulados por el derecho privado son aquellos que se derivan de la relación entre la Federación y sus asociados, y los actos que incidan sobre su organización interna.

A partir de ahí, la conclusión, siguiendo el hilo discursivo, se impone por sí sola: el nombramiento de los órganos de gobierno de la Federación o, en su caso, su revocación, se considera como acto propio de la Federación, no susceptible de impugnación ante la Administración y recurribles en la jurisdicción ordinaria. Es decir, es una cuestión interna de cada Federación, sin proyección directa sobre la educación física y el deporte, fuera de su ámbito, por lo que el cauce para dirimir las discrepancias sobre dicho tema es el propio de la jurisdicción ordinaria y no la vía administrativa, como sostiene el reclamante en su escrito de queja.

Quiere ello significar que la vía elegida por los interesados a la hora de impugnar el proceso electoral para designar a los Delegados Provinciales de la Federación Castellano-Leonesa de Judo y Disciplinas Asociadas (haber acudido a la Dirección General de Deportes directamente) no ha sido la correcta ya que, como hemos dicho anteriormente, para dirimir las discrepancias sobre el nombramiento de los órganos de Gobierno de una federación el cauce legal debe ser la jurisdicción ordinaria y nunca la vía administrativa.

Esta Institución no puede compartir, por consiguiente, los argumentos sostenidos por los reclamantes y ello por dos razones principalmente. De un lado, porque la Dirección General de Deportes de la Consejería de Educación y Cultura no es el órgano competente para resolver los conflictos que surjan en el seno de los procesos electorales; y de otro, porque esta Institución comparte la teoría de que es a la Jurisdicción Civil a la que le corresponde el enjuiciamiento de las cuestiones litigiosas que puedan suscitarse a propósito de la elección de los cargos directivos de una federación.

Con referencia a este extremo resulta oportuno reseñar, por último, que el Decreto 243/86, de 23 de diciembre, de la Consejería de Educación y Cultura, la norma que regula la Elección, Representación y Funcionamiento de los Órganos de Gobierno y Representación de las Federaciones Deportivas de Castilla y León, en su art. 9.3 establece que la Dirección General de Juventud y Deportes resolverá sobre la aprobación del Reglamento Electoral o su devolución para subsanar las deficiencias que hubieran podido apreciarse en el plazo máximo de 10 días desde su recepción... Nada más.

El art. 11, por su parte, prevé: ... 1. En cada Federación habrá una Junta Electoral que se constituirá de acuerdo con las normas que establezcan los reglamentos electorales y que constituirá el órgano de ordenación y control de las elecciones...3. Los recursos presentados ante las Juntas Electorales Federativas deberán ser resueltos por éstas en un plazo no superior a siete días hábiles a partir de la presentación de aquéllos.

Asimismo, el art. 12 dispone que: ...2. La Junta Electoral Central entenderá de las cuestiones que se planteen contra las decisiones de las Juntas Electorales Federativas. Los acuerdos tienen carácter ejecutivo y las reclamaciones que puedan interponerse contra los mismos ante la jurisdicción ordinaria no suspenderán su eficacia.

Sobre la base de todo lo expuesto, procedimos al archivo del expediente, al no advertir en la decisión administrativa cuestionada elementos objetivos indicativos de irregularidad alguna.

ÁREA E

INDUSTRIA, COMERCIO, TURISMO Y CONSUMO

Expedientes Área..... 110

Expedientes remitidos a otros Defensores 8

Expedientes admitidos..... 68

Expedientes rechazados..... 29

1. INDUSTRIA

En el año 2001 las cuestiones que han sido objeto de investigación y análisis se han referido principalmente, en materia de energía eléctrica, a la falta de suministro, la ampliación de centros de transformación, acometidas eléctricas y los efectos que las ondas electromagnéticas pueden causar sobre la salud. En materia de gas, a las prácticas abusivas por parte de las empresas instaladoras y, en materia de consumo y turismo, a fraudes en la calidad de productos destinados al consumo humano, indeterminación en la facturación, o al incumplimiento de las condiciones estipuladas en los programas de viajes (Club de los sesenta).

Asimismo, siguiendo la dinámica de ejercicios anteriores diferentes asociaciones de consumidores y usuarios han requerido la intervención de esta Institución ante el incumplimiento de las Administraciones Públicas, tanto la autonómica como la local del deber de resolver las reclamaciones presentadas por aquéllas.

1.1. Energía eléctrica

El suministro o distribución de energía eléctrica a los ciudadanos o a las personas jurídicas, es una actividad que ha de ser clasificada, como de servicio esencial de interés general. Ello no atribuye la titularidad de la actividad a la Administración, aunque ésta sí tiene el deber de intervenir en la marcha de las empresas suministradoras: Corresponde a la Administración la obligación de velar por el correcto funcionamiento y calidad del servicio eléctrico. Por lo tanto, el servicio público de electricidad requiere la intervención de la Administración desde la producción de la misma hasta su distribución; ello es así porque ésta es una materia en la que no rige el principio general de libertad industrial.

Recordemos que la materia relacionada con la energía eléctrica (producción, transformación, transporte...), entra dentro de la regulación contenida en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico y en concreto en el RD 1955/2000, de 1 de diciembre, que regula las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones eléctricas; RD 3275/82, de 12 de noviembre sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en centrales eléctricas, subestaciones y centros de transformación, así como en el Decreto de 20 de octubre de 1996 regulador de las autorizaciones de instalaciones eléctricas (hay que aclarar que este último Decreto sigue de aplicación a pesar de ser derogado implícitamente por el RD 1955/2000 de 1 de diciembre, en tanto no se produzca el desarrollo normativo del mismo).

En el presente ejercicio, las quejas se circunscriben principalmente a irregularidades en el establecimiento de nuevas instalaciones de líneas aéreas, denegaciones presuntamente improcedentes de suministro eléctrico, cortes de suministro y, cuestión ampliamente debatida y controvertida de la que se ha hecho eco esta Institución, la preocupación por los efectos posiblemente nocivos sobre la salud de las radiaciones electromagnéticas no ionizantes que emanan de instalaciones concretas, especialmente respecto a las que se encuentran ubicadas dentro o en las proximidades de núcleos urbanos. Expondremos a continuación algunos de los supuestos estudiados.

1.1.1. Ampliación de un centro de transformación

El expediente de queja **Q/1529/00** versaba sobre la preocupación de los vecinos de un barrio del término municipal de Turégano (Segovia) como consecuencia de las obras para la ampliación de la actual subestación eléctrica que la empresa eléctrica operadora tenía en una zona lindante, dado que ello podría implicar un incremento en la creación de campos magnéticos no ionizantes.

Al respecto se inició la labor de investigación oportuna, requiriendo en varias ocasiones al Ayuntamiento de Turégano información sobre el estado de tramitación del expediente objeto de debate. Sin embargo, transcurridos 8 meses se desconocía cuales habían sido las actuaciones efectuadas por dicha Administración, así como cual había sido su resolución final, a pesar de haber insistido reiteradamente en ello.

Ante tal situación nos dirigimos a la Administración Autonómica y, en base a los informes remitidos por ella, nuevamente se ofició al Ayuntamiento manifestando nuestra preocupación ya que no se contaba con las autorizaciones autonómicas necesarias para las obras que se pretendían ejecutar.

Según la normativa eléctrica reseñada, la construcción, explotación, transmisión y cierre de las instalacio-

nes de producción de energía eléctrica están sometidas al régimen de autorización administrativa previa, cuyo otorgamiento corresponde a la Administración Central o, en su caso, a la Autonómica, si la actividad no trasciende de su ámbito territorial, si bien dicha autorización lo es sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones necesarias para establecer las centrales o instalaciones precisas, en las que entrarían en juego las competencias municipales, tanto en lo que se refiere a la ocupación de sus bienes como a las licencias de instalación y funcionamiento de la actividad.

En concreto, según el art. 3 del Decreto 20 de octubre de 1966 es competencia del Ministerio de Industria (en nuestra Comunidad Autónoma corresponde a los diferentes Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo) autorizar el establecimiento o ampliación de instalaciones de producción, transformación, transporte y distribución de energía eléctrica, conforme a lo establecido en la legislación vigente en esta materia, pronunciándose en términos análogos el Real Decreto de 1 de diciembre de 2000 (art.111 y siguientes).

Consideramos que la acreditación de la referida autorización administrativa previa, otorgada por la Administración competente (Comunidad Autónoma), es requisito que, como previo**,** condiciona los permisos o licencias municipales, dado el carácter de servicio de interés general y esencial reservado a la competencia de dichas administraciones que tienen las actividades relacionadas con la producción, transporte, distribución y suministro de la electricidad.

Por ello, ante peticiones como la presentada por la empresa eléctrica, habría que solicitar informe del organismo competente de la Comunidad Autónoma acerca de la actuación a seguir, máxime si tenemos en cuenta que en la concesión de las licencias municipales para la ejecución de obras e instalaciones han de seguirse los trámites establecidos en la normativa urbanística y la que regula las actividades clasificadas, por tratarse de una actividad fabril.

En definitiva, queremos decir con ello que resultaba preceptiva y necesaria la intervención de los organismos competentes en la materia para que los problemas que pudieran surgir en cuanto a distancias, instalación en suelo no urbanizable, medidas correctoras aplicables, quedasen paliados por la citada intervención, trámites administrativos que han de interpretarse en función de la exigible protección del interés ciudadano afectado por la actividad que se desarrolla, protección que se concreta individualmente en los vecinos del barrio del Ferial.

En este sentido, teniendo en cuenta que las obras de ampliación que se pretendían acometer afectaban a suelo rústico, según lo establecido en el art. 23.2.g) y 25.1.b) de la Ley 5/1999, de 8 de abril de Urbanismo de Castilla y León, el uso del mismo esta sujeto a autorización de la Administración de la Comunidad Autónoma. Asimismo, habrá que estar a lo dispuesto en el Plan General de Ordenación Urbana de Turégano que, en su art. 7.3 establece que todo tipo de establecimiento industrial, de comercio o ganadero cuya actividad reciba la clasificación de peligrosa, nociva o insalubre (como era el caso) debería situarse a una distancia superior a los mil metros lineales de todo tipo de núcleo de población o vivienda. La distancia se medirá desde el límite más cercano de la parcela donde se ubique la actividad, todo ello de conformidad con lo establecido en la Ley 5/1993, de Actividades Clasificadas, por lo que también se requiere el informe vinculante de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas (art. 4.3) el cual no fue emitido por la Administración Autonómica.

Habida cuenta que la Administración Autonómica mediante acuerdo de fecha 4 de septiembre de 2000 denegó el uso sobre suelo rústico para subestación 132/45 Kv en determinadas parcelas del término municipal de Turégano por no resultar acorde con lo establecido en la normativa aplicable al efecto, especialmente en lo referente a las distancias mínimas, se consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

"Que por parte de ese Ayuntamiento se actúe con pleno sometimiento y respeto al ordenamiento jurídico en general y, en particular, a la normativa eléctrica citada, resolviendo, si ello aún no ha acontecido en base a lo expuesto, y se abstenga o deniegue otorgar licencia de actividad y apertura a la empresa UF para la ampliación de la subestación existente en las proximidades del barrio el Ferial en tanto no se cumplan los requisitos y las condiciones legalmente establecidas para que la pretensión pudiera ser estimada justamente."

Con fecha 20 de junio de 2001 el Ayuntamiento nos comunica que se acordó paralizar el expediente de solicitud de licencia e interponer recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

1.1.2. Suministro de energía eléctrica

En relación con el expediente **Q/1899/01** se denunciaba "la presunta pasividad del Jefe del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo" de la Delegación Territorial de León, ya que, después de un año de denunciar el caso, el Servicio Territorial no había revisado la instalación eléctrica del afectado sita en la localidad de Fresno de la Vega (León), la cual carecía de suministro eléctrico.

Una vez recabada toda la documentación interesada, y sin perjuicio de que el problema subyacente había quedado solucionado, se consideró oportuno efectuar una serie de consideraciones respecto a la materia que nos ocupa.

La cuestión a dirimir quedaba circunscrita a determinar si la Administración obró o no con arreglo al ordenamiento jurídico.

En este sentido podemos afirmar que, efectivamente, a raíz de una visita de inspección realizada el 7/11/01 por técnicos del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, con emplazamiento de las partes implicadas, se efectuaron dos resoluciones en relación con el expediente administrativo por lo que en ningún caso podía afirmarse que hubo pasividad en la actuación de esa Administración.

Sin embargo, en dichas resoluciones se reconocía que la compañía suministradora además de no atender lo indicado en la resolución de fecha 8/08/01, ni aportar la documentación interesada ni personarse para la inspección, ésta había incumplido la obligación recogida en el RD 1955/2000, desobedeciendo el procedimiento establecido normativamente para la obtención del suministro eléctrico.

Constituye infracción según lo establecido en los arts. 60 y 61 de la Ley 54/1977, del 27 de noviembre, del Sector Eléctrico la negativa a facilitar a la Administración la información que se solicite o la verificación y control contable legalmente establecidos, infracción que será calificada como muy grave si dicha negativa no es meramente ocasional y grave si es ocasional y aislada.

Por otro lado, teniendo en cuenta que el RD 1955/2000, no contempla de manera expresa cuales son las consecuencias del incumplimiento de la calidad de la atención al consumidor, habrá que estar a lo establecido en la Legislación General para la defensa de los Consumidores y Usuarios (Ley 26/1984 del 19 de julio y Ley 11/1998, de 5 de diciembre de Castilla y León), según la cual los derechos de los consumidores y usuarios serán protegidos prioritariamente cuando guarden relación directa con productos o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado, correspondiendo a la Administración asumir la protección y defensa de los usuarios y consumidores ejerciendo la potestad inspectora y sancionadora con el alcance que se determine en sus normas reguladoras.

En este sentido la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico en su título I atribuye a las Comunidades Autonómas competencias en materia eléctrica, tales como ejercer las facultades de inspección y sanción que afecten a dichas instalaciones en el ámbito de su competencia.

Esta Institución no pudo pasar por alto el hecho de que ante el incumplimiento por la empresa suministradora de los diferentes requerimientos efectuados desde el Servicio Territorial éste no hubiera procedido a ejercitar la potestad sancionadora, una vez efectuadas las comprobaciones oportunas del hecho objeto de debate.

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

"Que por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de esa Delegación Territorial se proceda, previa la practica de las diligencias previas que se estimen pertinentes, a dictar resolución por la que se acuerde, bien la improcedencia de la incoación de expediente dando traslado de la misma al interesado, ello siempre que tras analizar la documentación obrante en el expediente se constate que no existen indicios suficientes que determinen su necesariedad o bien, en caso contrario, se acuerde la apertura del referido expediente."

Con fecha 11 de febrero de 2002 se comunicó a esta institución que se ha acordado la incoación de expediente sancionador contra la empresa eléctrica denunciada, por lo que consideramos aceptada la resolución efectuada.

1.1.3. Campos electromagnéticos: efectos sobre la salud

Las investigaciones llevadas a cabo por un Comité de expertos constituido a instancia del Ministerio de Sanidad y Consumo (MSC) para analizar la incidencia de los campos electromagnéticos (CEM) en la salud pública concluye, a la luz de los conocimientos científicos actuales, que la exposición a campos electromagnéticos no ocasiona efectos adversos para la salud, dentro de los límites establecidos en la Recomendación del Consejo de Ministros de sanidad de la Unión Europea, relativa a la exposición del público a campos de 0 Hz. a 300 GHZ.

Sin embargo, constituye preocupación creciente entre la población los posibles efectos negativos que puedan causar en la salud como consecuencia de una exposición continuada a estos campos a pesar de que, de momento, científicamente no se haya demostrado de manera concluyente.

La actuación de esta Institución en este punto se ha centrado en comprobar si las administraciones competentes en la materia velan para que los diferentes tipos de instalaciones eléctricas se ajusten a la normativa aplicable al efecto, especialmente en lo relativo a medidas y distancias de seguridad.

En el expediente registrado con el número **Q/1048/01** se denunciaba la existencia de un centro de transformación ubicado debajo de un domicilio en la localidad de Valladolid, manifestando un vecino del inmueble su preocupación por los posibles efectos nocivos para la salud que del mismo pudieran derivarse.

Admitida a trámite la reclamación nos dirigimos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Valladolid para saber si dicha instalación cumplía con las condiciones, garantías y medidas de seguridad establecidas en el Reglamento de Centrales, Subestaciones y Centros de Transformación, Reglamento Electrotécnico de Alta Tensión, Ley del Sector Eléctrico y demás legislación vigente al respecto.

En este sentido la Administración Autonómica nos hace saber que una vez recibida la reclamación, el día 12 de junio de 2001 se requirió a la empresa titular informa-

ción sobre este centro para obtener datos y características del transformador para una mejor identificación del mismo.

Recibidos todos los datos solicitados fue identificado el centro como un transformador de 25 KVA, con suministro procedente de una línea de 13,2 Kv que suministra a 135 abonados y cuya última revisión fue realizada el 8 de agosto de 2000. Retomado el expediente que obraba en los archivos del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo se comprobó que el centro de transformación fue instalado en 1986, ajustándose al Reglamento sobre Centrales Eléctricas, Subestaciones y Centros de Transformación que establece las condiciones técnicas y garantías de seguridad de las mismas.

La autorización administrativa y la declaración de utilidad pública fue sometida a información pública en el periódico el Norte de Castilla el 14 de julio de 1984, en el *BOCYL* de 8 de octubre de 1984 y en el *BOE* de 14 de septiembre de 1984 no presentándose durante el periodo de información pública ninguna reclamación.

Además, girada visita de inspección por técnicos del referido Servicio Territorial al centro de transformación, se comprobó que la instalación se ajustaba al proyecto aprobado y cumplía con las condiciones, garantías y medidas de seguridad establecidas en el Reglamento de Centrales, Subestaciones y Centros de Transformación.

En base a lo expuesto, esta Institución consideró que la referida instalación se ajustaba a la normativa aplicable procediéndose, en consecuencia, al archivo del expediente.

1.1.4. Acometida eléctrica

En el expediente **Q/940/01** un vecino de Salamanca denunciaba el retraso del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Salamanca en la resolución de un expediente administrativo relativo a la realización de una acometida eléctrica de línea de alta tensión y centro de transformación para el suministro de energía a la finca de su propiedad en el término municipal de Carrascal de Barregas (Salamanca). Iniciado el procedimiento a instancia del afectado, y transcurridos veintiún meses, hasta la fecha el mismo no se había resuelto.

Admitida a trámite la queja, y después de dirigimos a la Delegación Territorial de Salamanca interesándonos sobre el estado de tramitación del expediente, un mes más tarde el propio reclamante nos hace saber que a raíz de la intervención del Procurador del Común se había acelerado el proceso de enganche de manera notable y eficaz, contando finalmente con suministro eléctrico, por lo que consideraba resuelto su problema.

1.2. Gas

La competencia entre compañías instaladoras ha provocado múltiples denuncias cruzadas de los usuarios frente a ellas como consecuencia de revisiones mal practicadas o improcedentes, siendo el mayor número de reclamaciones recibidas en el año 2001 las referentes al gas natural, al tratarse del combustible que mayor desarrollo, expansión y aceptación ha tenido en nuestra Comunidad desde su implantación en detrimento de otras fuentes de energía.

Muchas de las reclamaciones presentadas requerían la intervención del Procurador para que las empresas causantes de los daños denunciados por los perjudicados por estas prácticas inadecuadas les indemnizasen. En estos casos se informaba a los afectados que, con independencia de las actuaciones que se realizasen desde esta Institución y de las que, en su caso, efectuasen los diferentes Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León (dado que de conformidad con la Ley del Sector de Hidrocarburos de 1998 le corresponde ejercitar las funciones inspectoras y sancionadoras ante la inobservancia de la normativa sobre gas), la vía adecuada para que fueran reconocidas sus pretensiones indemnizatorias eran los tribunales de justicia al encontrarnos ante una relación de carácter jurídico-privada. No obstante, en todos estos casos intervenimos al objeto de comprobar cual había sido la actuación de la Administración ante las denuncias presentadas.

1.2.1. Revisión de instalaciones de gas

El art. 22 del Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo (GLP), aprobado por RD 1085/1992, de 11 de septiembre, establece sobre las revisiones de las instalaciones de gas que "corresponde a los titulares del contrato de suministro, y en defecto de éste, a los usuarios, la obligación de mantener en perfecto estado de conservación las instalaciones receptoras de gases licuados del petróleo, usándolas adecuadamente y revisándolas periódicamente cada cinco años, utilizando para dicho fin los servicios de una empresa legalmente habilitada que expedirá certificación acreditativa de la revisión efectuada."

En el expediente **Q/2383/00** se denunciaba una revisión improcedente de una instalación de gas en la vivienda del reclamante sita en la localidad de Ávila por parte de una empresa instaladora de gas y mantenimiento con sede en Valladolid, además de los errores cometidos en la revisión, ya que después de efectuada ésta se produjo un escape de gas en dicho inmueble.

Interesándonos en el asunto, nos dirigimos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Ávila la cual nos indicaba que:

"Comprobado que la documentación aportada por su parte, tanto el certificado de garantía como el presu - puesto presentan irregularidades que constituyen infrac - ción administrativa en materia de consumo, se ha proce - dido a la incoación del oportuno expediente sancionador a la empresa denunciada."

Respecto a la fuga de gas se comprobó que ésta no tuvo lugar.

En base a lo expuesto, y dado que se incoó expediente sancionador en materia de consumo, se procedió al archivo del expediente. Todo ello sin perjuicio de las posibles responsabilidades tanto civiles o penales en que pudiera haber incurrido la empresa en su actuación.

1.2.2. Suministro de gas natural

El incremento de la participación del gas natural en el consumo energético regional mantiene en la actualidad, según diferentes estudios realizados por el Eren (Ente Regional de la Energía de la Junta de Castilla y León), un ritmo creciente desde la primera fase de incorporación a la red nacional de gasoductos comenzada en nuestra Comunidad en 1992 sustituyendo a la energía eléctrica, gasóleo, gases licuados del petróleo y el carbón en el sector doméstico y al fuelóleo, gasóleo, energía eléctrica y gases licuados del petróleo en el industrial.

En enero de 2001 tuvo lugar la conexión de la ciudad de Béjar (Salamanca) a la red nacional de gaseoductos. En el expediente **Q/511/01** un colectivo de vecinos de esa localidad manifestaron a esta Institución que a pesar de haber sido instaladas, desde hace más de un año, las calefacciones en los domicilios de los afectados, la empresa suministradora de gas natural no había procedido, aún, a realizar las obras pertinentes de canalización para poder efectuar los enganches, por lo que carecían de calefacción a pesar de haber abonado las cantidades que les fueron requeridas para ello.

Ante tal denuncia nos dirigimos al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Salamanca para saber cuales habían sido sus actuaciones. En este sentido, a raíz de nuestra intervención, se procedió a la agilización de las obras de canalización y enganche, resolviéndose el problema planteado.

Por otro lado, en el expediente **Q/503/01** otro vecino de Béjar denunciaba la construcción de una instalación receptora comunitaria de gas natural sobre la fachada de su inmueble y realizada entre los huecos existentes entre los pilares que se encontraban cerrados por ladrillos. Dicha instalación, que a juicio del reclamante no se ajustaba a las normas legales existentes para esta clase de instalaciones, considerando que la misma debería estar empotrada en la pared y no fijada a la misma por medio de tornillos, como era el caso.

Según lo establecido en la *Instrucción Técnica Com - plementaria* (ITC) MI-IRG 01, 06.2.1 las tuberías podrán estar: vistas, alojadas en vainas o conductos, empotradas o enterradas. Ahora bien, no se permitirá el paso de las tuberías por el interior en paredes o suelos de chimeneas, conductos de evacuación de basuras, huecos de ascensores o montacargas y en locales que contengan transformadores o recipientes de combustible líquido.

Queremos decir con ello que el hecho de que las tuberías apareciesen adosadas a la fachada (vistas) no implicaba incumplimiento alguno de la normativa aplicable a la materia, procediéndose en consecuencia, al archivo del expediente.

2. TURISMO

2.1. Incumplimiento de programa de viajes

Varios han sido las reclamaciones en las que se denunciaba el incumplimiento de las condiciones estipuladas en los programas de viajes organizados, aprobados y presuntamente supervisados por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales para nuestros mayores. Así, entre otros, en los expedientes de queja **Q/1171/01 y Q/1478/01.** En el primero se denunciaba, en concreto, el incumplimiento generalizado por parte de una agencia de viajes de Salamanca de los términos del programa establecido para el viaje (Club de los 60) a Sevilla y Granada durante el mes de octubre del 2000, al alterar, según el afectado, rutas, hoteles, días de estancia y calidad en las comidas. Mientras que en el segundo se ponía de manifiesto, principalmente, el cambio de alojamiento previsto para la excursión a Cantabria en el mes de junio de 2001 realizado por otra agencia de viajes de Zamora, dado que según el programa la pernocta debería ser en Santander y no en Argañoso, localidad situada a 40 Km. de distancia lo que no constaba explicitado en las condiciones del programa.

La relación jurídica concertada por los reclamantes con las empresas aludidas, en cuyo defectuoso cumplimiento fundaban los demandantes su pretensión de indemnización, es calificable como un contrato de obra, materializada en la realización de un viaje turístico completo y definido en sus aspectos más relevantes, tales como fechas, medios de desplazamientos, lugar de destino, alojamiento, etc. de suerte que éstas no se comprometieron simplemente al desarrollo de sus actividades para el logro de los afectados de los viajes deseados, sino los viajes mismos, como resultado completo, a proporcionar por las agencias, tal y como ofrecían en la propaganda y en sus programas controlados, supervisados y aprobados por la Administración Autonómica; de ahí la responsabilidad por la satisfactoria obtención del resultado comprometido, de acuerdo con lo establecido en el art. 1.596 del CC, responsabilidad que recibe, además, matices objetivos derivados de la legislación protectora de los consumidores (art. 51 de la CE, y Ley General 26/1984, de 16 de julio, de Defensa de los Consumidores y y Ley 11/1998, de 5 de diciembre).

Si bien esta Institución era consciente que, en el fondo, nos encontrábamos ante conflictos de naturaleza jurídico-privada entre las agencias y los perjudicados, los cuales habrían de dirimirse ante la Jurisdicción Ordinaria, no debemos olvidar que corresponde a la Administración Pública la obligación de ordenar adecuadamente el sector turístico y velar por el cumplimiento de las nor-

mas que lo regulan, mediante el ejercicio de las facultades de control, inspección y, en su caso, sancionadoras que tiene reconocidas para este sector en la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León (art. 6. d y concordantes) y en la Ley 11/1998, de 5 de diciembre de Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León.

Según la Ley 10/1997, constituye un derecho del usuario turístico entre otros, recibir una información veraz, eficaz y suficiente sobre las condiciones de la prestación de los servicios turísticos, recibir de los establecimientos bienes y servicios acordes con la naturaleza y calidad de la categoría que ostente y formular reclamaciones cuando entienda que exista alguna deficiencia en la prestación de los mismos.

Además, según lo estipulado tanto en las condiciones generales como en las particulares de cada viaje establecidas por la Gerencia Territorial y cuyo cumplimiento determinó la adjudicación a dichas empresas de los viajes de Cantabria y Sevilla-Granada, los hoteles deberán ser de tres estrellas, con habitaciones dobles y baño completo, en lugares céntricos de la ciudad, con acceso para mayores, los menús deberán ser adaptados a personas de edad debidamente indicados en las propuestas de las agencias licitadoras y estarán preparados en condiciones de calidad, abundancia y calorías apropiadas para ellas; se deberá efectuar un aseo diario de habitaciones y cambio de toallas y cualquier cambio de las plazas de los hoteles y del programa deberá ser comunicado a la Gerencia para su aprobación, con carácter previo a su utilización en el programa.

Así lo expuesto, mientras que en el viaje Sevilla-Granada se denunciaba no sólo la alteración de rutas, destinos y hoteles, sin aviso previo, sino también la deficiente calidad de la comida, en el viaje a Cantabria se pone de manifiesto que el alojamiento previsto para Santander tuvo lugar en Argañoso, a 40 Km.

De la documentación que nos fue remitida desde la Gerencia, si bien resultaba que la agencia viajes de Salamanca no había sido tenida en cuenta para ulteriores adjudicaciones, y que se intentaría matizar mejor los programas de viajes para evitar errores interpretativos, sin embargo no constaba que se hubiesen practicado suficientes diligencias previas con el fin de conocer las circunstancias de estos casos y decidir sobre la procedencia de la incoación de expediente sancionador, quedando inconclusos los expedientes.

Constituyen infracción, según lo establecido en la Ley 10/1997, de 19 de Diciembre, las deficiencias en la prestación de los servicios debidos a la clientela en los términos contratados, las actuaciones u omisiones que impliquen un mero retraso en el cumplimiento de las obligaciones de información y comunicación, la publicidad o información indeterminada que puede inducir a confusión..., incumplimientos que no han de ser soportados por los viajeros.

Por todo ello se efectuó la siguiente Resolución:

«Que por parte de esa Gerencia Territorial de Servicios Sociales, en el supuesto de que ello no hubiera tenido lugar, se articulen los mecanismos inspectores y, en su caso, sancionadores, según lo establecido en la Ley 10/1997, de 19 de diciembre de Turismo de Castilla y León, Decreto 247/99, de 23 de septiembre por el que se atribuye potestad sancionadora en materia de Turismo a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo y Decreto de 25 de agosto de 1994 y se compruebe la veracidad de los hechos denunciados por si resultase procedente la incoación de expedientes sancionadores a las empresas denunciadas.

Que en programas sucesivos se procure realizar un seguimiento más intenso de las diferentes Agencias adjudicatarias de los viajes "Club de los 60" organizados desde esa Gerencia Territorial, al objeto de ofrecer a nuestros mayores ratos de ocio en condiciones plenamente satisfactorias para ellos de los que, sin duda, son merecedores.»

La Gerencia de Servicios Sociales manifestó de manera expresa la aceptación de la resolución, acordando además la contratación de personal especializado como guías para la vigilancia y control en este tipo de viajes.

2.2. Libro de reclamaciones

El expediente **Q/663/01** versaba sobre una reclamación interpuesta contra un establecimiento hotelero sito en la localidad de Astorga (León) como consecuencia de un incidente surgido el pasado 8 de septiembre de 2000.

Solicitada la hoja de reclamaciones a dicho establecimiento y presentada reclamación ante la Junta de Castilla y León de León, ésta procedió a rechazarla al considerar que había prescrito el plazo de un mes legalmente establecido.

Iniciadas la diligencias de averiguación resultó que, según el afectado, el establecimiento sólo le entregó el ejemplar reservado para el reclamante, pero no el original que éste debería de haber presentado ante la Sección de Turismo, motivo por el cual no pudo ser remitida la reclamación en plazo.

En este sentido, según el Tribunal Supremo, el cómputo del plazo de prescripción debe situarse en la fecha a partir de la cual la acción puede ser ejercitada por el interesado, cuya determinación debe hacerse además, con la interpretación más favorable posible a la subsistencia de dicha acción.

Por otro lado, con independencia de la normativa específica en la materia, recordar que el art. 1969 del CC contiene la regla general relativa al tiempo para la prescripción de toda clase de acciones y que, según nuestro Tribunal Supremo, el tiempo comenzará a correr desde el día en que pudieran ejercitarse las acciones con la parti-

cularidad de que no haya disposición especial que determine otra cosa.

Con todo ello queremos decir que, salvo mejor criterio, el cómputo de un mes según el RD 2199/1976, de 10 de agosto, aplicable al caso que nos ocupa, y siguiendo criterio de nuestro TS, debería comenzar a computarse desde la fecha en que hubiera sido entregada al afectado el original de la hoja de reclamación, lo cual no sucedió, según resultaba de la documentación obrante en el presente expediente, amén que tampoco existió un ánimo de renuncia al ejercicio del derecho que asiste al reclamante como consumidor y usuario.

Por todo ello, se estimó adecuado formular la siguiente Resolución:

"Que por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo se proceda a ejercitar las faculta - des revisoras de sus propios actos, de conformidad con la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre y se deje sin efecto la resolución de archivo de fecha 30 de abril de 2001.

Que, sin perjuicio de la improcedencia o procedencia de la reclamación, se inicien diligencias de averiguación previas al objeto de comprobar si el establecimiento denunciado entregó o no el original de la hoja de recla - mación al afectado, así como el resto de las diligencias que estime oportunas en aras a valorar la procedencia de incoar expediente sancionador dando traslado al afectado del resultado de las mismas y su resolución."

Resolución que fue aceptada, si bien en parte, ya que sólo se procedió a girar visita de inspección al referido establecimiento hotelero, pero no se dio traslado al afectado de la resolución final.

3. CONSUMO

Sin perjuicio de lo establecido en las normas civiles y mercantiles, los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales en los términos previstos en la Ley 11/1998, de 5 de diciembre para la defensa de Consumidores y Usuarios de Castilla y León, así como en la Ley General 19-7-1994.

3.1. Recibos de agua y alcantarillado

La obligación del detalle de la factura tiene como fin conocer los servicios prestados para evitar que se giren conceptos equivocados, inadecuados, no realizados o consumidos, de manera que no puede admitirse cierto grado de indeterminación, siempre que pueda concretarse por sencillas fórmulas matemáticas o referencias a supuestos legalmente contemplados, amen de constituir un derecho que se enmarca en el ámbito de la protección del consumidor.

Esta problemática se abordó en el expediente **Q/476/01.** En concreto se denunciaba el procedimiento seguido por el Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda (Valladolid) para proceder a la exacción de la tasa municipal correspondiente al agua y saneamiento, dado que los recibos resultaban poco claros, al no indicarse en ellos ni el mínimo a pagar, ni el precio por metro cúbico.

Admitida a trámite la reclamación y tras analizar la documentación que nos fue remitida, se constata la veracidad de lo expuesto.

Desde la Orden de 12 febrero 1935 (revalidada en normas posteriores) se ha hecho extensivo al suministro de agua la aplicación de la normativa sobre Reglamentación de Verificaciones Eléctricas hoy derogada y, en concreto, y por lo que aquí nos interesa, la facturación y la información que debe constar en ésta.

Pues bien, la Resolución de la Dirección General de la Energía de 15 de diciembre de 1995 establece en su apartado 2.3 y 2.4 que, además de la información que figura en los apartados 2.1 y 2.2 de la presente resolución, el recibo deberá contener información adicional sobre consumos medios e historial de consumo correspondiente al suministro.

En ambos casos no se podrán incluir en el recibo conceptos agrupados bajo el epígrafe de "otros conceptos de facturación" o cualquier otro, sin facilitar a los abonados en el propio recibo el desglose de los mismos y la referencia a la disposición legal que ampara a cada uno de ellos.

Pero es más, y con independencia de lo expuesto, debe tenerse en cuenta lo dispuesto al respecto en el art. 2 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, de conformidad con el cual son derechos básicos de los consumidores y usuarios la información correcta sobre los diferentes productos o servicios y la educación y divulgación para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute así como la obligación de que los servicios puestos a disposición de los usuarios "incorporen, lleven consigo o permitan, de forma cierta y objetiva, una información veraz, eficaz y suficiente sobre sus características esenciales" (art. 13.1).

Por todo ello esta Institución valoró la conveniencia de formular la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Administración, y a fin de garantizar una mayor transparencia en la exacción de las tasas de agua y alcantarillado, se proceda a especifi - car los conceptos en virtud de los cuales se factura así como, en su caso, al desglose de los mismos en los importes correspondientes."

El Ayuntamiento dio traslado de la presente resolución a la Diputación Provincial de Valladolid encargada de girar los recibos.

3.2. Asociaciones de usuarios y consumidores

La continua presión de las asociaciones de consumidores y usuarios, su creciente influencia social y su pau-

latino crecimiento, las han configurado como verdaderas colaboradoras de la Administración en el ejercicio de sus potestades, colaboración que en numerosas ocasiones se transforma en control de aquélla respecto del correcto ejercicio de sus facultades de actuación (inspectoras, sancionadoras, tuteladoras, etc...).

En las quejas presentadas por las asociaciones de consumidores se denunciaba, con carácter general, el incumplimiento por las diferentes Administraciones del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC, siguiendo en este sentido la dinámica de años anteriores, como ya se ha puesto de manifiesto de manera reiterada en los informes anuales precedentes.

Por ejemplo, en el expediente de queja **Q/279/01** se hacía alusión a la falta de respuesta expresa por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería al escrito de fecha 11 de agosto de 2000 mediante el cual se solicitaba información sobre la relación de expedientes sancionadores en materia de sanidad animal incoados en el año 1999, mientras que en el expediente **Q/1332/01,** se denunciaba la falta de respuesta al escrito presentado ante la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de fecha 27 de marzo de 2001 mediante el que se interesaba información sobre la incoación de expedientes sancionadores respecto a una serie de restaurantes, todos ellos de la localidad de Salamanca, con fundamento en que los mismos no exponían en el exterior la carta de platos y precios.

Constatado el incumplimiento de dicha obligación, se consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución en ambos expedientes:

"Que por parte de esa Administración se proceda a dar traslado a ... de la información interesada en los términos que han sido facilitados a esta Institución.

Que en actuaciones sucesivas se responda a todas las reclamaciones, peticiones o solicitudes presentadas tanto por los ciudadanos como por Asociaciones de la misma naturaleza que la reclamante, dentro de los plazos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común."

Las resoluciones fueron aceptadas.

En el expediente **Q/766/01,** se hacía alusión a la falta de respuesta expresa, por parte de la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes, al escrito de fecha 20 de agosto de 1999 presentado por una asociación de consumidores, en el que se solicitaba la donación de ordenadores e impresoras a su favor.

En primer lugar, esta Institución manifestó su respeto a la decisión de fondo adoptada por la Dirección General de Telecomunicaciones de desestimar lo interesado en base a que, según la misma, el material informático en cuestión se encontraba inútil para su servicio.

Sin embargo, no pudimos pasar por alto la falta de respuesta expresa al escrito de referencia, por lo que se efectuó la siguiente Resolución:

"Que por parte de la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes se proceda a dar una respuesta expresa al escrito de fecha 19 de agosto de 2000, así como que en actuaciones sucesivas se responda a todas las reclamaciones presentadas tanto por los ciudadanos como por las Asociaciones de la misma naturaleza que la reclamante, dentro de los plazos establecidos en la Ley 30/1992 de, 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común."

La resolución fue aceptada.

En la queja **Q/278/01**, también se denunciaba la falta de respuesta expresa al escrito de fecha 11 de agosto presentado por una asociación de consumidores a la Dirección General de Salud Pública, mediante el que pedía información sobre la calidad del agua en diversas localidades de Segovia y Valladolid.

En el informe enviado se indicaba, que no se estimó dar contestación expresa a la asociación sobre los resultados analíticos obtenidos, puesto que los datos se hicieron públicos a través de medios de comunicación.

Llegado a este punto y habida cuenta que la información solicitada se refería a una cuestión medioambiental habrá que estar a lo establecido en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre. En este sentido, ya con anterioridad, la Directiva de la Unión Europea 90/313 (LCEur 1990/613) reconocía el derecho de cualquier persona física o jurídica de acceso a los documentos administrativos sobre medio ambiente, estando obligada a suministrar la información cualquier Administración pública, nacional, regional o local, con la salvedad de los poderes legislativos y judicial. Ahora bien, incluso en ese terreno, la directiva mencionada permite denegar la solicitud de información no sólo cuando sea abusiva, sino también cuando esté formulada de forma demasiado general.

La transposición de la Directiva a nuestro derecho interno se llevó a cabo por la citada Ley 38/1995 de, 12 de diciembre, sobre el acceso a la información en materia de medio ambiente. Así en su art. 1, reconoce "el derecho a acceder a la información ambiental que esté en poder de las Administraciones Públicas competentes, sin la obligación de acreditar un interés determinado" y en el art. 5 señala que las Administraciones públicas suministrarán la información sobre el medio ambiente que les haya sido requerida en el soporte material disponible que el solicitante haya elegido.

En este sentido, y con independencia de que la difusión de los resultados analíticos tuviese lugar mediante los medios de comunicación general (art. 6), y que se trata de una cuestión que también es de ámbito municipal, la asociación esperaba una respuesta escrita sobre los datos solicitados, para valorar si los sistemas de control y alarma habían funcionado.

Por todo ello, esta Institución consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

"Que por parte de la Dirección General de Salud Pública, proceda a facilitar a la asociación de consumi - dores y usuarios la información que, en su caso, exista en esas dependencias sobre los puntos interesados en su escrito de fecha 14 de agosto de 2000 o, en caso contra - rio, se desestime de manera motivada siempre que esa Administración considere que concurre alguna de las causas legalmente previstas para ello.

Que en lo sucesivo se resuelvan las peticiones de información en materia medioambiental dentro del plazo legalmente establecido en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, de dos meses desde la recepción de la peti - ción, y en el soporte material disponible solicitado por el reclamante."

Con fecha 2 de julio de 2001, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social manifestó su conformidad y aceptación de la resolución formulada.

En el expediente **Q/367/01** una asociación de consumidores interesaba una respuesta expresa al escrito de fecha 31 de agosto de 2000, presentado ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Valladolid, en el que interesaba la presencia de un técnico competente para comprobar si el pasado 3 de septiembre de 2000, en el espectáculo taurino organizado por el Ayuntamiento de Medina del Campo, se utilizaron las mismas reses empleadas por el "concurso de Cortes".

Una vez iniciadas las diligencias de investigación, en el informe remitido desde la Administración Autonómica nos comunicaba que, con fecha 21 de octubre de 2000 se notificó a una persona autorizada de la referida asociación una respuesta a las denuncias presentadas por ésta, en materia de espectáculos taurinos, indicando solamente que se estaban llevando a cabo las actuaciones oportunas en orden a determinar la procedencia o no del inicio del correspondiente procedimiento sancionador.

Sin embargo, con independencia de que no se hubiese constatado, en los informes evacuados y en las actas levantadas por los técnicos competentes, el incumplimiento de lo establecido en el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de la Comunidad de Castilla y León (Decreto 14/1999 de 8 de febrero), y por ende no resultara procedente la incoación de expediente sancionador, transcurridos cinco meses y habiendo concluido las diligencias previas de investigación, no constaba en esta Institución que se hubiera comunicado a la asociación la resolución por la que se determinaba la no incoación del expediente.

En este sentido observamos cómo, efectivamente, de conformidad con el art. 4 del Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, con anterioridad al acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador, se abrió un trámite de información previa, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto, para decidir acerca de la necesidad o no de iniciar dicho procedimiento. Información previa realizada por los órganos que tienen atribuidas funciones de investigación o inspección en la materia, y en su defecto por quien determine el órgano competente para la incoación del procedimiento.

Ahora bien, según el referido artículo, en el caso de que no se considere adecuado la incoación del expediente, se debería comunicar al denunciante los motivos por los que, en su caso, no procede la incoación del mismo, lo que no tuvo lugar.

Por todo ello, se efectuó la siguiente Resolución:

"Que por parte de esa Delegación Territorial, se proceda a notificar a ... resolución motivada por la que se determine, en su caso, la improcedencia de la apertu - ra de expediente sancionador contra el Ayuntamiento de Medina del Campo, de conformidad con lo establecido en el Reglamento del Procedimiento Administrativo San - cionador de Castilla y León, en conexión con el Regla - mento de Espectáculos Taurinos Populares (Decreto 14/1999)"; resolución que fue aceptada.

Finalmente, en aquellos expedientes en los que se constató el incumplimiento del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (**Q/2265/00, Q/766/01, Q/1114/01,** etc.) por parte del Ayuntamiento de Medina del Campo nos dirigimos a la referida Administración en los siguientes términos:

«El art. 231.1 del Reglamento de Organización, Fun - cionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Loca - les (ROF) establece que las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones municipales se cursarán necesariamente por escrito y serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo. Lo cual, parece ser, no se cumple, salvo otra documentación no obrante en estas dependencias que permita desvirtuar lo expuesto.

Establece el apartado 3 del mencionado precepto legal que cuando la solicitud formule una propuesta de actuación municipal su destinatario informará al solici - tante del trámite que se le haya de dar. Y continúa indi - cando que si la propuesta llegara a tratarse en algún órgano colegiado municipal, quien actúe de secretario del mismo remitirá al proponente, en el plazo máximo de 15 días, copia de la parte correspondiente del acta de la sesión. Por ello si los planteamientos o sugerencias a que V.I. se refiere son "propuestas de actuación munici - pal" debe de dárseles el tratamiento a que se refiere el mencionado precepto legal sin que proceda, a juicio de esta Institución, una omisión o una contestación verbal de los "planteamientos o sugerencias sobre temas ordi - narios en el desarrollo de la vida municipal".

En definitiva, la regla general es que toda petición deducida por los vecinos debe ser tramitada (STTS de 14 de noviembre de 1989).

A mayor abundamiento, el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común tras la modificación acaecida mediante la Ley 4/1999, de 3 de enero, establece la obligación de la Administración a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, así como en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado.

Estableciendo además, en su párrafo 2 que, el plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados será el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso. Cuando la norma de procedimiento no fije plazos, el plazo máximo de resolución será de tres meses.

Y cuando el número de solicitudes formuladas impida razonablemente el cumplimiento de los plazos previstos en el procedimiento aplicable o el plazo máximo de resolución, el órgano competente para instruir o, en su caso, resolver las solicitudes, podrá proponer la ampliación de los plazos, que posibilite la adopción de una resolución expresa al órgano competente para resolver o, en su caso, el órgano jerárquicamente superior.

Por todo ello, esta Institución valoró la conveniencia de formular la siguiente Resolución:

Que por parte de la Corporación que V.I. preside se proceda a dar traslado de la información solicitada a...

Se contesten, en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo, las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones municipales.

Que cuando la solicitud formule una propuesta de actuación municipal se informe al solicitante del trámite que se le haya de dar. Si la propuesta llegara a tratarse en algún órgano colegiado municipal, que se remita en el plazo máximo de 15 días al proponente copia de la parte correspondiente del acta de la sesión.

Que, al menos, se acuse recibo de los actos de comunicación de los administrados.

Que se proceda a dar una respuesta expresa al escrito presentado.»

En la mayoría de los casos el Ayuntamiento de Medina del Campo ha aceptado nuestras resoluciones.

ÁREA F

AGRICULTURA, GANADERÍA, MONTES, CAZA Y PESCA

Expedientes Área..... 101
Expedientes remitidos a otros Defensores 14
Expedientes admitidos..... 76
Expedientes rechazados..... 7

Considerando las peculiaridades estructurales del sistema productivo de la Región, resulta evidente que el sector primario, integrador de las actividades agrícolas y ganaderas, continúa jugando en la actualidad un papel especialmente relevante en el desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En efecto, la importancia relativa que aquel sector reviste para el sistema económico castellano y leonés determina que una dinámica de crecimiento y expansión de la estructura socioeconómica autonómica se subordine, en Castilla y León aún más si cabe que en otros ámbitos geográficos, a una continua modernización y mejora de la productividad de las actividades agrícolas y ganaderas.

Por ello, el mandato dirigido a los poderes públicos por la Constitución Española en su art. 130.1 de atender, en especial, a la modernización y desarrollo de la agricultura y de la ganadería con el fin de equiparar el nivel de vida de los ciudadanos cobra mayor relevancia en una Comunidad Autónoma como la nuestra donde un amplio sector de la población encuentra su medio y modo de vida en las actividades propias del mundo rural.

Esta Institución, en el marco de sus competencias, y tanto a instancia de parte como de oficio, fiscaliza las diferentes actividades desarrolladas por la administración autonómica o local, en orden a dar cumplida satisfacción al mandato constitucional indicado.

Así, a instancia de parte, las quejas presentadas en el año 2001 han supuesto un número idéntico al del año anterior (101, un 4 % del total de las presentadas en la Institución), número que continuamos considerando reducido habida cuenta de las reflexiones aquí realizadas sobre la relevancia que en nuestra región tienen las actuaciones desarrolladas por los poderes públicos en este ámbito.

En este sentido, un año más hemos procurado que la circunstancia reseñada en modo alguno se encuentre relacionada con una falta de acercamiento de la Institución a los núcleos rurales. Muy al contrario, es nuestro deseo que las visitas llevadas a cabo en el ejercicio aquí referido a localidades de la Comunidad Autónoma diferentes de las periódicamente visitadas hasta ahora, haya contribuido a animar a los habitantes de núcleos rurales a confiar en esta Institución para alcanzar la solución de los posibles conflictos que, en su caso, puedan enfrentarles con las administraciones públicas, en relación con este singular ámbito de la actuación administrativa o con cualquier otro.

Desde el punto de vista del contenido de las problemáticas planteadas ante este Procuraduría en este ámbito, un año más la actuación dirigida a reordenar la propiedad rústica a través de los procedimientos de concentración parcelaria ha sido la que más conflictividad ha generado (29 quejas en el año 2001, por 15 en el año 2000). La tramitación y resolución de las ayudas agrícolas y ganaderas y la gestión y aprovechamiento de los recursos agropecuarios locales también han dado lugar a diversas que-

jas de los ciudadanos en el pasado año relacionadas con la actividad agropecuaria.

Por último, también con continuidad en relación con lo expresado en el informe anterior, la ausencia de protección suficiente de los ganaderos de la Región frente a los daños causados por perros asilvestrados o por el lobo continúa siendo una cuestión que, lejos de resolverse con las tímidas medidas normativas abordadas, manifiesta una grave desatención de las demandas del sector ganadero por parte de la administración autonómica.

1. DESARROLLO RURAL

1.1. Concentración parcelaria

La actividad desarrollada, u omitida, por la administración de la Comunidad Autónoma dirigida a la reordenación y racionalización de la propiedad rústica ha dado lugar en el año 2001 a un número elevado de quejas de los ciudadanos relativas al procedimiento ordinario de concentración parcelaria propiamente dicho, a los efectos jurídicos de su ejecución y a la construcción, gestión y conservación de obras relacionadas con aquél.

En total, 29 quejas en las que los ciudadanos muestran su disconformidad con diferentes aspectos relacionados con los procedimientos de concentración parcelaria, de las cuales resultan novedosas, por su contenido, aquéllas que plantearon cuestiones controvertidas derivadas de la utilización de vías pecuarias como elementos afectos al singular procedimiento administrativo referido.

1.1.1. Iniciación y desarrollo del procedimiento ordinario de concentración parcelaria

Está siendo algo ya usual que los ciudadanos se dirijan a esta Procuraduría planteando la ausencia de iniciación por parte de la administración autonómica de procedimientos de concentración parcelaria en determinadas zonas o solicitando información sobre los trámites previos adoptados por aquélla en orden a emprender un procedimiento de reordenación de la propiedad rústica.

Exponente del contenido de la intervención de esta Procuraduría en estos supuestos es lo actuado en el expediente **Q/2212/00**. En el escrito inicial de queja que dio lugar al mismo su autor hacía alusión a la presunta ausencia de efectos de una solicitud de iniciación del procedimiento de concentración parcelaria en el término municipal de Retortillo, provincia de Soria.

Solicitada la oportuna información relativa a la problemática planteada a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria, ésta puso de manifiesto los siguientes extremos:

"Con fecha 12 de abril de 1978, D. XXX, en su nombre y en representación de cincuenta y cinco propietarios, solicitó que, previos los estudios técnicos pertinentes, se iniciaran los trabajos para llevar a efecto la concentración parcelaria en la zona de Torrevicente (Soria).

Comprobado que el número de solicitudes no alcanzaba las mayorías exigidas por el art. 16 de la Ley 14/90 de 28 de noviembre de concentración parcelaria de Castilla y León, la Sección de Ordenación de Explotaciones del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Soria dictó requerimiento para la subsanación de la solicitud, a fin de que se ampliara el número de firmas de agricultores afectados por los citados trabajos de concentración.

Con fecha 4 de enero de 1993 el Sr. Alcalde-Presidente de Retortillo de Soria remitió a este Servicio Territorial pliego adicional de firmas de propietarios de la zona para la que se solicitaba la concentración.

La zona de concentración parcelaria de Torrevicente, según resolución de 23 de marzo de 2001, de la Dirección General de Desarrollo Rural, por la que se confecciona el programa de actuaciones relacionadas con la concentración parcelaria en la provincia de Soria, ocupa el octavo lugar en el orden de prioridad, de conformidad con los criterios establecidos por resolución de la Dirección General de Estructuras Agrarias de 7 de febrero de 1995."

Analizada detenidamente toda la documentación obrante en esta Procuraduría en relación con la problemática que constituía el objeto de la presente queja, así como el contenido de la normativa aplicable, consideramos que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación desarrollada por la administración autonómica en relación con la iniciación de un procedimiento de concentración parcelaria en la zona de Torrevicente (provincia de Soria).

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 16 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de concentración parcelaria de Castilla y León, "el procedimiento de concentración parcelaria puede iniciarse a petición de la mayoría de los propietarios de la zona para que se solicite la mejora, o bien de un número cualquiera de ellos a quienes pertenezcan más de las tres cuartas partes de la superficie a concentrar".

Continúa señalando el precepto indicado que, "recibida la solicitud, la Dirección General procederá a tramitar el expediente, si concurren razones de utilidad pública que, agronómica y socialmente justifiquen la concentración."

Así mismo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 17 de la Ley citada, la Consejería de Agricultura y Ganadería también podrá promover la concentración parcelaria en los casos siguientes:

"a) Cuando la dispersión parcelaria se ofrezca con acusados caracteres de gravedad en una zona determinada.

b) Cuando lo insten los ayuntamientos correspondientes haciendo constar las circunstancias de carácter social y económico que concurren en cada zona.

c) Cuando por causa de la realización de una obra pública o cualquier otra actuación que comporte la expropiación forzosa de sectores importantes de la zona, se haga necesaria la concentración parcelaria.

Con la finalidad de clarificar el contenido de los preceptos indicados, la entonces Dirección General de Estructuras Agrarias de la Consejería de Agricultura y Ganadería dictó mediante la resolución de 7 de febrero de 1995 una serie de instrucciones en relación con los trabajos previos a la norma por la que se acuerda la concentración parcelaria y su seguimiento en fases posteriores.

En la resolución precitada se establece que anualmente se elaborarán por las Jefaturas de Área de Estructuras Agrarias de los Servicios Territoriales de Agricultura y Ganadería la relación de zonas de actuación prioritaria de entre aquéllas cuya concentración estuviera solicitada y pendiente de Decreto. La relación resultante se aprobará, igualmente de forma anual, por la Dirección General de Estructuras Agrarias a propuesta del Jefe del Servicio Territorial correspondiente.

La confección de la relación de zonas de actuación prioritaria se lleva a cabo considerando, entre otros valores, la producción agraria estimada en la zona a concentrar, la antigüedad de la solicitud de concentración parcelaria, los condicionantes específicos de la zona en cuestión (tales como regadíos, obras públicas, reestructuración de cultivos...), el número de profesionales de la agricultura y ganadería que ejerzan su actividad en la zona a título principal y, en fin, la problemática ambiental y urbanística que pudiera estar ligada a la zona a concentrar.

Pues bien, considerando lo hasta aquí dicho, la ausencia de iniciación del correspondiente procedimiento de concentración parcelaria en la zona de Torrevicente (Soria) no constituía una irregularidad, sino que, muy al contrario, era una consecuencia de la aplicación de los criterios indicados, cuya única finalidad es garantizar que la intervención de la administración de la Comunidad Autónoma en la propiedad rústica, a través de su reordenación, se lleve a cabo en aquellas zonas de cada provincia que, de forma más relevante, lo precisen.

La aplicación de los criterios antes señalados en la provincia de Soria había dado como resultado que en el programa de actuaciones prioritarias en materia de concentración parcelaria la zona de concentración parcelaria de Torrevicente ocupase el octavo lugar. Por tanto, la iniciación del procedimiento de intervención en la propiedad rústica solicitado en la zona indicada se debía llevar a cabo cuando se hubiera procedido a dar inicio a la concentración parcelaria en las siete zonas que la precedían en la lista de actuaciones prioritarias elaborada por el Servicio Territorial de Soria y aprobada por la Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Manifestado lo anterior al autor de la queja, se procedió a su archivo.

De una forma análoga a la señalada se procedió en el expediente **Q/289/01**, con la finalidad de proporcionar información al ciudadano sobre las previsiones de iniciación del procedimiento de concentración parcelaria en la zona de Santa Marta de Tera.

Por último, aun cuando en el año al que se refiere el presente informe no se ha adoptado por esta Procuraduría ninguna resolución en relación con la demora temporal en el desarrollo y finalización de alguna de las fases integradoras del procedimiento de concentración parcelaria, esta problemática continúa generando que los ciudadanos acudan a esta Institución. Este es el objeto, por ejemplo, del expediente **Q/1040/01**, que en la fecha de elaboración del presente informe se encontraba en tramitación.

1.1.2. Efectos jurídicos del acuerdo de concentración parcelaria

La nueva situación jurídica resultante del contenido del Acuerdo de concentración parcelaria puede dar lugar a la generación de un conflicto entre la administración pública actuante y los propietarios inmediatamente afectados por aquélla, por considerarse estos últimos lesionados en su patrimonio jurídico como consecuencia de la efectiva materialización de la racionalización y reordenación de la propiedad rústica en que se concreta toda concentración parcelaria. En efecto, la disconformidad de los destinatarios de la acción administrativa que nos ocupa con la superficie, características o ubicación de las fincas de reemplazo atribuidas no es infrecuente.

La problemática referida, puesta en conexión con la actividad desarrollada por esta Procuraduría al respecto, ha dado lugar a diversas actuaciones de esta Institución en el año 2001 llevadas a cabo en el curso de la tramitación de los expedientes **Q/2114/99 Q/1744/00**, **Q/1889/00**, **Q/2304/00** y **Q/2345/00**. Cabe reseñar en relación con los expedientes en los que se ponían de manifiesto disconformidades del tipo indicado, la ausencia en el período temporal al que se refiere el presente informe, de actuación administrativa alguna que haya sido merecedora de una decisión supervisora por mi parte.

Significativo del contenido de mi intervención en estos supuestos es el desarrollo y resultado de la investigación llevada a cabo en relación con el expediente **Q/1889/00**. En el mismo, su autor planteaba su disconformidad con el desarrollo del proceso de concentración parcelaria que se encontraba llevando a cabo la Consejería de Agricultura y Ganadería en la zona Boñar-Vegaquemada, Sector II (provincia de León), y, en particular, con la superficie y características de las fincas que le

habían sido atribuidas en el correspondiente Acuerdo de concentración parcelaria.

Admitida la queja a trámite y solicitada la información relativa a la problemática planteada en la misma a la Consejería de Agricultura y Ganadería, ésta procedió a dar traslado a esta Procuraduría de sendas copias de la Orden de 5 de septiembre de 2000, por la que se había resuelto el recurso ordinario interpuesto por el autor de la queja contra el Acuerdo de concentración parcelaria cuyo contenido resultaba controvertido, así como del informe emitido por el Área de Estructuras Agrarias del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, en el cual proporcionaba fundamentación jurídica a su actuación respecto a las aportaciones y adjudicaciones que habían dado lugar a la queja.

Del contenido de la información proporcionada por la administración autonómica se desprendía que, siendo la superficie cuya titularidad correspondía al autor de la queja que había resultado afectada por el procedimiento de concentración parcelaria en cuestión de 1-07-00 hectáreas (valor reducido de 782.038 puntos), el lote de reemplazo atribuido en el correspondiente Acuerdo de concentración había sido de 92-00 hectáreas (valor reducido de 778.600 puntos).

Analizada detenidamente la información recabada en el curso de la investigación, consideramos que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación desarrollada por los servicios administrativos de la Consejería de Agricultura y Ganadería en relación con la singular cuestión controvertida que constituía el objeto de la queja, más allá de la derivada de la superación del plazo máximo establecido para resolver expresamente el recurso administrativo interpuesto frente al Acuerdo de concentración parcelaria por el autor de la queja en su día.

En efecto, tal y como se desprende de su regulación normativa y de la interpretación que el Tribunal Supremo ha realizado de la misma, la concentración parcelaria es un procedimiento de intervención administrativa que persigue la reordenación de la propiedad rústica con el objetivo de lograr una mejora en las características de las explotaciones agrarias de una determinada zona geográfica.

Sin embargo, como no puede ser de otra forma, esta singular intervención de los sujetos públicos en la propiedad rústica no puede desconocer el derecho de propiedad de los particulares afectados, y por ello uno de los imperativos que deben ser respetados en su desarrollo es procurar adjudicar a cada propietario un conjunto de superficie y derechos cuyo valor sea, cuando menos, igual al de las parcelas y derechos que poseía con anterioridad al procedimiento de concentración parcelaria. Así ha sido reconocido en reiteradas ocasiones por el Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de febrero de 1994 y de 16 de junio de 2000) al señalar expresamente que "... la concentración de la propiedad y la equivalencia económica de la sustitución de parcelas son, en esencia, los dos grandes principios inspiradores de esta Institución ...".

Este principio general se encuentra postulado, en el ámbito de la normativa de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el art. 3.1. a) de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de concentración parcelaria, de conformidad con el cual en la concentración parcelaria se procurará "adjudicar a cada propietario en coto redondo o en el menor número posible de fincas de reemplazo, un conjunto de superficie y derechos cuyo valor, según las bases de concentración, sea igual al que en las mismas se hubiera asignado a las parcelas y derechos que anteriormente poseía".

Con el objeto de garantizar el cumplimiento de aquel principio general, propio de todo procedimiento de concentración parcelaria, se procede a agrupar las parcelas aportadas por clases según su productividad y cultivo asignándose a cada clase un valor relativo al efecto de llevar a cabo las compensaciones cuando resulten necesarias (art. 38 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León), de forma tal que las parcelas adjudicadas a cada propietario, una vez realizada la intervención administrativa, tengan un valor relativo que, en ningún caso, podrá ser inferior al inicialmente atribuido a las parcelas aportadas por ese mismo propietario.

A la vista de lo anterior, cabía señalar que, por la propia naturaleza de la Institución del Procurador del Común de Castilla y León, en aquellas quejas planteadas por los ciudadanos en las cuales, como ocurre en el presente supuesto, aquéllos se limitan a manifestar su disconformidad con el valor y las características de las parcelas adjudicadas por la administración actuante en un procedimiento de concentración parcelaria, considerando el valor y las características de las previamente aportadas por el ciudadano afectado, esta Procuraduría únicamente debe limitarse, fundamentalmente, a verificar la regularidad de las adjudicaciones realizadas determinando la equivalencia de los valores relativos asignados en las bases de la concentración parcelaria a las parcelas aportadas con los correspondientes a las fincas de reemplazo finalmente atribuidas en el correspondiente Acuerdo de concentración parcelaria.

Ahora bien, la intervención de esta Institución debe considerar también que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha encargado de poner de manifiesto que el término "se procurará" utilizado en el precitado art. 3.1 a) de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León (y al que también acude el art. 173 del Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el Texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario) implica que el total cumplimiento del principio inspirador de todo procedimiento de concentración parcelaria comentado "... se verificará en función de las posibilidades reales de actuación material y de la conjugación de los intereses de los diversos propietarios afectados" (entre otras, Senten-

cia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 1990). Por ello, el principio de equivalencia de valor y calidad en las fincas asignadas en relación con los aportados originariamente debe ser siempre atemperado por la satisfacción del interés público en la permanencia y estabilidad de la concentración.

Pues bien, considerando lo hasta aquí expuesto, procedía señalar que del contenido de la información proporcionada por la administración autonómica, se desprendía que la comparación de los valores indicados en relación con las fincas de su titularidad no permitían afirmar que se hubiera producido una irregularidad en el procedimiento de concentración parcelaria en cuestión que tuviera la virtualidad de viciar el Acuerdo de Concentración adoptado y la Orden por la que se resolvió el recurso administrativo interpuesto frente a aquel en su día.

Aun cuando la valoración relativa de las fincas adjudicadas en el supuesto planteado hubiera sido ligeramente inferior a la de las aportadas, dicha circunstancia no podía ser interpretada en el sentido de considerar aquella diferencia como constitutiva de un incumplimiento por parte de la administración autonómica determinante de la nulidad o de la anulabilidad del Acuerdo de concentración parcelaria en cuestión.

En efecto, la diferencia expuesta no tenía una entidad cuantitativa suficiente como para invalidar las actuaciones llevadas a cabo por la Consejería de Agricultura y Ganadería en el procedimiento de intervención en la propiedad rústica referido y en relación con las fincas cuya titularidad correspondía al autor de la queja. A efectos exclusivamente indicativos sobre la escasa entidad de la diferencia señalada, se podía señalar que el art. 118 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario únicamente consideraba relevantes a los efectos de admitir un hipotético recurso contencioso administrativo por vicio sustancial en el procedimiento y por lesión en la apreciación del valor de las fincas, aquellas diferencias ente el valor de las parcelas aportadas por el recurrente y las recibidas después de la concentración superiores en una sexta parte al valor de las primeras. Esta referencia al precepto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, como se ha señalado, tenía un carácter exclusivamente informativo a los efectos de adoptar una postura en cuanto al fondo del asunto planteado en la queja, puesto que los tribunales han señalado que tras la entrada en vigor de la Constitución Española no puede considerarse vigente el mandato contenido en el precepto citado.

La valoración de la legalidad de la concentración parcelaria no puede realizarse, por tanto, atendiendo exclusivamente a la superficie y calidad de las fincas atribuidas en la misma, sino que deben ser también objeto de consideración otros aspectos que contribuyen a la racionalización y mejor aprovechamiento de la propiedad rústica, como es la reducción del número de fincas y, en consecuencia, de la dispersión de los terrenos de naturaleza rústica. Así por ejemplo, en el supuesto planteado en la queja, las cuatro parcelas que habían sido aportadas por el autor de la misma a la concentración parcelaria se habían reducido a las dos fincas integrantes del lote de reemplazo que le fue atribuido a aquél.

En cuanto a la ubicación de las fincas finalmente atribuidas, con la cual también había mostrado su disconformidad el autor de la queja, si bien el precitado art. 3.1 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León, establece que la administración, al llevar a cabo la singular intervención en la propiedad rústica en la que consiste la concentración parcelaria, "procurará" adjudicar contiguas las fincas integradas en una misma explotación, este principio debe ser atemperado en el mismo sentido que se ha explicado con anterioridad.

Por ello, aun cuando el autor de la queja hubiera solicitado que las fincas integrantes de su lote de reemplazo se ubicaran de forma contigua, la administración autonómica únicamente se encontraba obligada a procurar garantizar aquella circunstancia a la vista del resto de intereses afectados por el procedimiento de concentración parcelaria en cuestión. En este sentido, esta Institución consideró que en la Orden por la que se había resuelto el recurso ordinario interpuesto, habían sido objeto de suficiente explicitación los motivos por los cuales las parcelas adjudicadas se encontraban desplazadas 15 metros una de la otra, resultando beneficiado incluso por esta circunstancia el interesado, según lo afirmado por la administración autonómica, al acercar una de las parcelas al casco urbano.

En definitiva, cabía concluir que, de la investigación llevada a cabo por esta Procuraduría en relación con la cuestión planteada en la queja, no se había desprendido incumplimiento normativo alguno en el que hubiera incurrido la administración autonómica, excepción hecha de la superación del plazo máximo establecido para resolver el recurso administrativo interpuesto. Esta última circunstancia, sin embargo, únicamente tenía la virtualidad de haber podido entender el recurrente, en su momento, desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo, una vez transcurrido el plazo normativamente establecido, sin que ello resultase óbice para el mantenimiento de la obligación de resolver expresamente que vincula a todas las administraciones públicas y que se había hecho efectiva en el supuesto planteado en la queja con la Orden de 5 de septiembre de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Puesta de manifiesto la fundamentación jurídica anterior al autor de la queja, se procedió al archivo de esta última.

En cualquier caso, para finalizar este epígrafe, es preciso poner de manifiesto, un año más, las dificultades con las que se encuentra la Institución para proceder a la valoración de los criterios expuestos en las quejas que plantean problemáticas análogas a la expuesta, por estar frecuentemente las mismas íntimamente relacionadas

con elementos de naturaleza estrictamente técnica y con aspectos que únicamente pueden ser objeto de valoración a través de inspecciones presenciales, como las que son llevadas a cabo por los servicios técnicos de la administración.

1.1.3. Obras vinculadas a los procedimientos de concentración parcelaria

Un año más, dentro de las quejas presentadas por los ciudadanos en relación con los procedimientos de concentración parcelaria, cobran una relevancia significativa aquéllas referidas expresamente a las obras que deben ser llevadas a cabo necesariamente para que el proceso de reordenación de la propiedad rústica alcance sus finalidades.

Las actuaciones llevadas a cabo por la Institución en relación con las obras relacionadas con procedimientos de concentración parcelaria en el año 2001 se refieren tanto a la disconformidad de los ciudadanos con la construcción o ausencia de la misma de una determinada obra, como a la deficiente conservación de las que ya han sido ejecutadas y entregadas.

A la primera cuestión se refería el expediente **Q/548/00**, en el que el ciudadano planteaba una presunta ausencia de ejecución de los caminos de concentración parcelaria que permitieran el acceso a dos fincas de reemplazo correspondientes a la zona de concentración parcelaria de Pradales- Carabias, provincia de Segovia.

Admitida la queja a trámite y solicitada la oportuna información, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia dio traslado a esta Institución de los siguientes extremos relativos a la problemática planteada:

"Se ha comprobado en el terreno por el equipo técnico encargado del acceso a las fincas en cuestión que existe un camino nuevo de concentración hasta el límite Norte de la primera de las fincas. Desde ahí la entrada a la otra finca se efectúa por un camino antiguo y previo a la concentración de 3 a 4 metros de ancho y 50 metros de longitud.

Dicho camino tiene cierta dificultad para un coche ordinario, pero no para los medios de una explotación agrícola (vehículos y maquinaria agrícola)".

A la vista del informe transcrito, consideramos que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidades en la construcción de las obras inherentes a la concentración parcelaria llevada a cabo por la administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en la zona Pradales-Carabias, con base en la siguiente fundamentación jurídica.

Todo procedimiento de concentración parcelaria persigue, entre otras finalidades, emplazar las nuevas fincas de forma que pueda ser atendida del mejor modo su explotación desde el lugar en que radique la casa de labor, o la vivienda del interesado, o su finca más importante y dar a las nuevas fincas acceso directo a las vías de comunicación, para lo que se modificarán o crearán los caminos precisos.

Las obras necesarias para la construcción de estos caminos, como caminos rurales de servicio de las explotaciones agrarias, podrán ser clasificadas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 78 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León, como obras de interés general, en cuanto las mismas beneficien las condiciones de la zona y se estimen necesarias para la concentración.

En el supuesto que había dado lugar queja, las fincas en cuestión habían obtenido su correspondiente acceso mediante el camino de concentración parcelaria existente hasta el límite norte de una de ellas, y desde el final del mismo, a través de un camino antiguo y previo a la concentración que tenía una longitud de 50 metros y una anchura de 3 a 4 metros, camino previo que servía, así mismo, como límite entre ambas fincas. El acceso descrito garantizaba el cumplimiento de las finalidades previstas en el art. 3 de la Ley de Concentración Parcelaria que anteriormente han sido señaladas, siempre y cuando permitiese la adecuada explotación de las fincas de reemplazo identificadas. Para ello era requisito ineludible que el acceso descrito contase con las condiciones necesarias para el tránsito de la maquinaria agrícola precisa para la adecuada explotación de la finca.

Pues bien, la información que había sido proporcionada por la administración autonómica, elaborada previa inspección de los servicios técnicos del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Segovia, había manifestado que el tránsito por el camino previo a la concentración que garantizaba el acceso a las fincas, si bien presentaba ciertas dificultades para un vehículo ordinario, era viable para los medios propios de una explotación agrícola (vehículos y maquinaria agrícola).

En definitiva, en tanto en cuanto el camino previo a la concentración, mediante el cual se concedió acceso a las fincas, fuese apto para el tránsito de vehículos y maquinaria agrícola, se cumplía la finalidad perseguida por toda concentración parcelaria, y por ende, por las obras inherentes a la misma, de ordenar la propiedad rústica garantizando una adecuada y racional explotación de las fincas agrícolas resultantes, sin que pudiera hablarse de irregularidad cometida por la administración autonómica en la construcción de los caminos inherentes a la concentración parcelaria de la zona correspondiente a Pradales-Carabias.

Sin perjuicio de lo anterior, cabía señalar que correspondía a la Entidad Local titular del camino en cuestión, existente con anterioridad a la ejecución de la concentración parcelaria, la adecuada conservación del mismo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 74 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

Puestos de manifiesto al autor de la queja el resultado de la investigación y los argumentos jurídicos expuestos, se procedió al archivo de aquélla.

En relación con las actuaciones que necesariamente han de ser llevadas a cabo por la administración pública que corresponda en orden a garantizar la adecuada conservación de las obras inherentes a los procesos de concentración parcelaria, han sido diversas las actuaciones llevadas a cabo por esta Institución en el año 2001.

Significativo del contenido de la intervención de esta Procuraduría en estos supuestos es el expediente **Q/580/01**, en el cual el ciudadano planteaba la presunta existencia de deficiencias del colector trazado a lo largo de todo el lindero este de una de las fincas correspondientes a la zona de concentración parcelaria de Mata de Cuéllar, provincia de Segovia.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información relativa a la cuestión controvertida tanto a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia como al Ayuntamiento de Mata de Cuéllar.

Atendiendo a dicha petición la administración autonómica puso en nuestro conocimiento, entre otros, los siguientes extremos relativos a la problemática planteada:

"El Plan de Mejoras Territoriales y Obras correspondiente a la concentración parcelaria de la zona de Mata de Cuéllar, provincia de Segovia, se aprobó por Orden de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes el 6 de marzo de 1987 clasificando las Obras como de Interés General grupo a) del art. 61 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

El Proyecto de Obras, que fue aprobado el 25-04-1988, contemplaba la realización de una red de caminos con una longitud total de 12.281 m. de los que 9.715 m, eran afirmados y 2.566 m. eran estabilizados. Igualmente, se contemplaba una Red de Colectores con una longitud de 2.660 m. de los cuales 1.890 m. son de excavación de cauce y 770 m. de limpieza de cauce.

La obra se realizó en su totalidad, efectuándose la recepción provisional de la misma con fecha 27 de junio de 1990. Posteriormente se realizó la entrega de la obra al Ayuntamiento con fecha 31 de agosto de 1990. Esta entrega fue impugnada por el Ayuntamiento con fecha de 21 de octubre de 1990 argumentando que algunos tramos de los caminos estaban en mal estado.

Este recurso fue desestimado por Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería con fecha 19 de mayo de 1992, pasando por tanto la obligación de conservación de las Obras realizadas al Ayuntamiento.

En el Proyecto de Obras y Planos de Concentración queda reflejado como se desarrolló la concreta obra a la que se refiere la queja, que entre otras cosas dice:

- Colector A-2 Colector de Espinillos (lugar de comienzo y finalización).

- En la longitud que afecta, entre otras, a la finca referida en la queja, según planos del acuerdo, se hicieron 65 m/l de excavación de cauce del colector y 350 m/l de limpieza de cauce, actuación esta, que suele hacerse en muchos colectores.

El día 23 de marzo de 2001 técnicos del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería giraron visita a las mencionadas fincas y colector, donde sacaron la impresión de que debido a un laboreo abusivo se han reducido los márgenes de la cacera, originando desprendimientos en algún punto que podrían llegar a obstruir el cauce. No obstante, se apreció que el agua discurría bien y que el lecho del cauce está en todo el recorrido por debajo del nivel del suelo de labor, por lo que se considera que en el momento actual, el cauce sigue cumpliendo su cometido de evacuación de aguas. No obstante, se reitera la consideración de que el Organismo obligado a conservar este y los restantes cauces del término municipal es el Ayuntamiento."

A la información señalada se adjuntaba plano de la zona de concentración parcelaria en cuestión.

Por su parte, el Ayuntamiento afectado, en relación con la cuestión que constituía el objeto de la queja, puso de manifiesto lo siguiente:

"Por parte de miembros de esta Corporación se ha realizado visita al lugar al que se hace referencia en la queja, y por parte de los mismos se ha constatado que el estado de dicho caz no es peor que el de cualquiera de los caces que existen en este término municipal."

A la vista del contenido de la información recabada en el curso de la investigación llevada a cabo, se estimó procedente formular resolución al Ayuntamiento afectado con base en la fundamentación jurídica que se expone a continuación.

Tanto la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero, vigente en el período en el cual se desarrolló el procedimiento de concentración parcelaria en la zona de Mata de Cuéllar, como la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, aplicable a este singular procedimiento de racionalización de la propiedad rústica en la región en la actualidad, prevén la posibilidad de llevar a cabo obras que, por ser necesarias para lograr el fin perseguido por la concreta intervención en la propiedad agrícola en que se concreta la concentración parcelaria o por beneficiar las condiciones de la zona, han de ser ejecutadas, debiendo ser para ello objeto de inclusión previa en los correspondientes planes de obras. A este tipo de obras se refieren los arts. 61 y siguientes de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y los arts. 77 y siguientes de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León.

Tales obras en la actualidad pueden ser, de conformidad con lo dispuesto en el art. 77.1 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León de interés general o complementarias. Dentro de las primeras, definidas por el art. 78 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de concentración parcelaria de Castilla y León, como aquéllas que "beneficien las condiciones de la zona y se estimen necesarias para la concentración", se incluyen, entre otras, las de encauzamiento y protección en márgenes públicos.

Pues bien, procedía determinar el régimen que debe presidir la conservación de las obras de encauzamiento cuando son declaradas obras de interés general en el marco de un procedimiento de concentración parcelaria desarrollado por una administración pública.

En este sentido, cabía destacar que es el Capítulo VII del Título V de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León el que contiene las normas que, en la actualidad, pautan el régimen de conservación de las obras de concentración parcelaria en esta Comunidad Autónoma. En concreto, dentro del precitado Capítulo, el art. 89 de la Ley citada exige que las corporaciones, entidades públicas o privadas y comunidades de regantes, a quienes haya de entregarse la propiedad de las obras incluidas en los planes de concentración parcelaria, se comprometan formalmente a consignar en sus presupuestos los recursos necesarios para su conservación.

Este precepto que, en lo básico, mantiene la línea seguida en cuanto a la conservación de las obras por el art. 81.1 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, identifica como sujeto obligado a la conservación de las obras de concentración parcelaria a aquél, de naturaleza pública o privada, que haya recibido la propiedad de las obras incluidas en los planes de concentración parcelaria, debiendo comprometerse formalmente, con tal objeto, a consignar en su presupuestos los recursos necesarios para atender debidamente aquella obligación.

Conectando lo hasta aquí expuesto con los hechos que habían dado lugar a la presentación de la queja, era pertinente destacar, en primer lugar, el carácter de obra de interés general para la concentración parcelaria llevada a cabo en el término municipal de Mata de Cuéllar que revestía el colector o caz cuyo deficiente estado había sido denunciado por el autor de la queja.

Si a lo anterior añadimos que la precitada obra había sido objeto de recepción por el Ayuntamiento con fecha 27 de junio de 1990, cabía concluir que era aquella administración municipal, como titular del colector en cuestión, el sujeto público que resultaba obligado a su conservación en condiciones tales que resultase apto para cumplir su fin, que no era otro que una adecuada evacuación de las aguas.

Pues bien, tal y como se desprendía del informe remitido a esta Institución por la administración de la Comunidad Autónoma, girada visita por técnicos adscritos al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Segovia, éstos habían apreciado que, si bien en la fecha en la cual se había producido la inspección correspondiente el agua discurría adecuadamente por el caz en cuestión, cumpliendo éste con su cometido, los márgenes del mismo habían siso reducidos, originando desprendimientos que podrían llegar a obstruir el cauce.

Este extremo no había sido desmentido en forma alguna por la entidad local que, como se ha indicado, preguntada por el estado de conservación del precitado colector, se había limitado a señalar que no se encontraba en peor estado que el resto de elementos de la red de colectores del municipio, afirmación ésta que, por sí sola y como era evidente, no implicaba una aseveración sobre el adecuado estado de conservación del colector en cuestión.

En consecuencia, habiendo quedado acreditada por el personal técnico del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería la existencia de deficiencias en el colector y que la acción de conservar un bien, según las acepciones reconocidas por la Real Academia Española, no sólo implica garantizar que aquél cumpla su fin, sino también "cuidar de su permanencia" y "guardarlo con cuidado", esta Procuraduría consideró procedente formular una Resolución al Ayuntamiento en cuestión en los siguientes términos:

"Acordar las medidas oportunas para garantizar una adecuada conservación de las obras de concentración parcelaria de las que sea titular esa administración municipal, inclusión hecha de las dirigidas a eliminar la reducción de los márgenes del colector A-2 (colector de Espinillos)."

La resolución señalada que también fue puesta en conocimiento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, no había sido objeto de contestación por la Entidad Local destinataria de la misma en la fecha de elaboración del presente informe.

1.1.4. Concentración parcelaria y vías pecuarias

Dentro de las resoluciones adoptadas por esta Institución en el año 2001 en materia de concentración parcelaria, destacan por lo novedoso de su contenido aquéllas que se han dirigido a tratar de resolver conflictos surgidos entre los ciudadanos y las administraciones públicas cuya razón última se encontraba en la indebida utilización de la singular clase de bienes de dominio público integrada por las vías pecuarias en procedimientos de concentración parcelaria. Dos han sido, en particular, las resoluciones adoptadas por esta Institución con aquel contenido, las adoptadas en los expedientes **Q/1861/00** y **Q/1300/01**. Bastará para exponer la postura de esta Institución, en relación con la problemática señalada, a la vista de la normativa actualmente vigente, la referencia a la segunda de ellas.

En el expediente **Q/1300/01**, su autor planteaba el deficiente estado de conservación del acceso a una finca

resultante del proceso de concentración parcelaria llevado a cabo en la zona correspondiente a la localidad segoviana de Lastras del Pozo, acceso que se realizaba por la vía pecuaria denominada "Cordel del Camino de Madrid" (también denominada "Cañada del Alcón").

Admitida a trámite la queja, se solicitó información relativa a la problemática planteada a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, la cual puso en nuestro conocimiento los siguientes extremos:

"La zona de concentración parcelaria de Lastras del Pozo, fue declarada de utilidad pública y urgente ejecución por Decreto de 6 de abril de 1968, aprobándose el acuerdo de concentración parcelaria el 21 de noviembre de 1970, y entregándose los títulos de propiedad el 21 de septiembre de 1973.

La superficie de la vía pecuaria "Cañada del Alcón" no fue afectada por el proceso de concentración de la Zona, respetándose en su origen, terminación y trazado, tal y como se hace constar expresamente en el Proyecto de concentración parcelaria (punto 4), cuya fotocopia se adjunta.

Examinado el Proyecto de Acondicionamiento de la Red de Caminos de la Zona, se comprueba que no se estableció nuevo trazado de la vía pecuaria, sino que se mantuvo el originario, dando salida a las fincas núms. 10 y 11 del polígono 4 por dicha Cañada, que es la que tenían con anterioridad a la concentración parcelaria, pero sin realizar obra alguna en ella, como se puede comprobar en el plano de actuación general de las obras de la Zona, cuya fotocopia se adjunta.

Constatado pues, que durante el proceso de concentración parcelaria no se marcó camino alguno en la Cañada en cuestión, la vía pecuaria tendría como utilización primordial el tránsito de ganado, y no la de camino rural de servicio. En todo caso, y aún siendo éste su uso por las fincas colindantes, la conservación del mismo no le correspondería a esta administración, al no haber actuado sobre él, ni al Ayuntamiento, en cuanto que el compromiso de conservación de éste sobre los caminos versa sobre aquellos que se incluyeron en el Plan de Mejoras Territoriales y Obras de concentración parcelaria, entre los que no se encontraba la "Cañada del Alcón", como se observa en el plano de actuación general de las obras de la Zona antes mencionado".

Al informe transcrito se acompañó copia de la parte del Acuerdo de concentración parcelaria en la que se incluía la referencia a la vía pecuaria "Cordel del camino de Madrid" y copia del plano de actuación general de la obras de la Zona de concentración parcelaria de Lastras del Pozo.

A la vista de lo informado y de la documentación que obraba en esta Institución en relación con la problemática planteada, se formuló resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia con fundamento en los siguientes argumentos jurídicos.

Para poder adoptar una postura en cuanto al fondo del asunto planteado en la queja procedía abordar la crítica jurídica de la actuación llevada a cabo por la administración autonómica, para lo cual era conveniente referirse a los aspectos más relevantes que el ordenamiento jurídico dedica al procedimiento de concentración parcelaria, a la singular clase de bienes de dominio público que en la actualidad integran las vías pecuarias y a las relaciones entre aquel concreto proceso de ordenación de la propiedad rústica y los bienes de dominio público señalados.

Por su propia finalidad de ordenación y racionalización de la propiedad rústica, el procedimiento de concentración parcelaria debe plantearse como uno de sus objetivos ineludibles proporcionar a las nuevas fincas resultantes de su ejecución acceso directo a vías de comunicación. Coherentemente con lo anterior, la normativa vigente en la materia siempre ha reconocido la circunstancia anterior como una de las directrices que deben guiar la intervención de la administración pública en la propiedad rústica a través de este singular procedimiento de ordenación territorial.

En la actualidad, la norma aplicable a los procedimientos de concentración parcelaria que se lleven a cabo en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se integra en la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de concentración parcelaria de Castilla y León, cuyo art. 3 d) mantiene, como no podía ser de otra forma, la necesidad de proporcionar a las fincas de reemplazo de un procedimiento de concentración parcelaria un acceso directo a las vías de comunicación.

Con el objetivo de garantizar el cumplimiento de la exigencia señalada, constante en la normativa aplicable al procedimiento de concentración parcelaria desde sus orígenes hasta la actualidad, las normas reguladoras de aquél han contemplado las obras dirigidas a la creación de redes de caminos rurales de servicio de las explotaciones agrarias con el carácter de obras inherentes o necesarias para la concentración parcelaria u obras de interés general.

Por lo que respecta a la naturaleza y finalidad de las vías pecuarias, éstas integran una singular clase de bienes de dominio público, que ya eran calificados en el año 1974 como "bienes de dominio público destinados principalmente al tránsito de ganados". (art. 1 de la Ley 22/1974, de 27 de junio, de Vías Pecuarias). Esta previsión fue objeto de reiteración en el art. 1 del Decreto 2876/1978, de 3 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley indicada.

En la actualidad, la norma reguladora de los singulares bienes demaniales que nos ocupan, que derogó en bloque la normativa precedente, es la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, norma legal que continúa

configurando a aquéllas como bienes de dominio público cuya titularidad corresponde a las comunidades autónomas (art. 2), constituyendo su finalidad principal garantizar el tránsito tradicional ganadero. No obstante lo anterior, el servicio a las comunicaciones rurales y, en particular, el desplazamiento de vehículos y maquinaria agrícola se configura como un uso compatible de las vías pecuarias, debiendo respetar, en cualquier caso, la prioridad del paso de los ganados (art. 16).

Por su parte, tanto la normativa aplicable en la fecha en la que había tenido lugar la concentración parcelaria en cuestión como la actualmente vigente, contiene previsiones que relacionan aquélla con las vías pecuarias.

Así, la norma vigente en materia de concentración parcelaria en el momento de la aprobación del Acuerdo en cuestión, era el Decreto 2799/1962, que excluía de la concentración parcelaria, en el primer párrafo de su art. 14, "las superficies pertenecientes al dominio público", para en su art. 15 disponer expresamente que "cuando se trate de vías pecuarias, montes públicos o cualesquiera otras superficies sometidas a la jurisdicción del Ministerio de Agricultura, se ordenará por éste al organismo correspondiente, tan pronto como se publique el Decreto acordando la concentración, que proceda a determinar las superficies que han de ser exceptuadas de la concentración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, pudiendo el Servicio dentro de la zona, establecer un nuevo trazado de las vías pecuarias en consonancia con las necesidades de la concentración y con las de ganadería, a cuyo efecto será oída la Dirección General correspondiente".

En la actualidad, la normativa vigente parte del mantenimiento de la exclusión de la superficie perteneciente a los bienes de dominio público, entre los cuales se encuentran las vías pecuarias, de la concentración parcelaria, salvo que soliciten su inclusión los organismos o entidades competentes (art. 28 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León), señalando el art. 12 de la Ley de Vías Pecuarias que, en el caso de modificaciones del trazado de una vía pecuaria en las zonas objeto de cualquier forma de ordenación territorial, inclusión hecha de los procedimientos de concentración parcelaria, el nuevo trazado "deberá asegurar con carácter previo el mantenimiento de la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y la continuidad de los tránsitos ganadero y de su itinerario, así como los demás usos compatibles y complementarios de aquél".

Las conclusiones que se desprendían de lo hasta aquí afirmado y que debían ser tenidas en consideración en orden a adoptar una postura en cuanto al fondo del asunto eran:

1.- La superficie correspondiente a las vías pecuarias, como bienes de dominio público, se encuentra excluida de la concentración parcelaria por mandato legal, afirmación ésta que era aplicable, incluso, a las concentraciones parcelarias llevadas a cabo bajo la vigencia del Decreto 2799/1962, de lo cual era prueba la referencia que el art. 15 de la precitada norma (transcrito con anterioridad) hace al art. 14 del mismo Decreto, en el cual se postulaba la excepción, a los efectos de los procedimientos de concentración parcelaria, de las superficies pertenecientes al dominio público.

2.- Los preceptos jurídicos que se han sucedido en el tiempo en la materia, han diseñado procedimientos dirigidos a modificar el trazado de las Vías Pecuarias cuando ello sea necesario, garantizando, en cualquier caso, la continuidad del tránsito ganadero por las mismas.

3.- Considerando las dos conclusiones anteriores, era preciso señalar que constituye una disconformidad con la normativa expuesta que en un expediente de concentración parcelaria se afecte la superficie de una vía pecuaria, bien expresamente excluido del ámbito físico de la concentración, para dotar de acceso a una finca de reemplazo del precitado procedimiento de ordenación de la propiedad rústica (así lo ha señalado, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, adoptada con fecha 18 de marzo de 1999, cuyo contenido comparte esta Procuraduría.

El contraste de los datos proporcionados por esa administración autonómica sobre la relación entre el desarrollo del procedimiento de concentración parcelaria en la localidad de Lastras del Pozo y la vía pecuaria "Cordel del Camino de Madrid" con el contenido de las normas jurídicas expresadas manifestaba las siguientes irregularidades:

Primera.- El Acuerdo de concentración parcelaria adoptado por el Ministerio de Agricultura con fecha 21 de noviembre de 1970, señalaba erróneamente que la vía pecuaria denominada "Cordel del Camino de Madrid" *"es respetada en su origen, terminación y trazado, por lo que los trabajos de concentración parcelaria no afectan a las aportaciones del servicio de vías pecuarias"*, puesto que, como se desprende de los propios planos de concentración parcelaria y como ha señalado repetidamente el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Segovia el acceso a varias de las fincas resultantes del procedimiento de concentración parcelaria se realizaba a través de la precitada vía pecuaria.

Por tanto, la superficie correspondiente a la vía pecuaria indicada fue afectada en el expediente de concentración parcelaria a la función de proporcionar acceso, al menos, a las fincas señaladas, no siendo exceptuada del procedimiento de intervención en la propiedad rústica llevado a cabo.

Segunda.- La ausencia de un sujeto administrativo que se hiciera responsable de llevar a cabo las actuaciones necesarias para garantizar el tránsito de vehículos y maquinaria agrícola por la vía pecuaria en cuestión, a la vista del deficiente estado de conservación de la misma denunciado por el autor de la queja, y la imposibilidad de éste de acceder a sus fincas por el lugar destinado a aquel

fin en el expediente de concentración parcelaria eran manifestaciones, de un lado, de la vulneración del derecho que a los propietarios de las fincas resultantes de procedimientos de concentración parcelaria ha reconocido y reconoce en la actualidad, con carácter general, el ordenamiento jurídico a tener acceso a sus fincas de reemplazo a través de vías de comunicación, y de otro, de la inobservancia de la normativa reguladora de las vías pecuarias que, como bienes de dominio público, se encuentran excluidos de la concentración parcelaria.

Una vez señaladas las inobservancias del sector del ordenamiento jurídico aplicable concurrentes en la cuestión controvertida planteada en la queja, cabía plantearse las medidas a adoptar para poner fin a las mismas en aras de garantizar la adecuación a la normativa aplicable de la concentración parcelaria correspondiente a la localidad de Lastras del Pozo y el respeto de los derechos de los ciudadanos afectados por la misma como propietarios de fincas resultantes, medidas que debían ser abordadas por la administración autonómica debidamente considerada la distribución competencial, constitucional y estatutariamente establecida, en las materias aquí relacionadas.

Para ello, la administración autonómica debía valorar, en primer lugar, la posible modificación del trazado de la vía pecuaria en cuestión, con el objeto de garantizar que la superficie de la misma quedase efectivamente excluida del expediente de concentración parcelaria, evitando que continuara siendo utilizada como vía de acceso a fincas de reemplazo resultantes del correspondiente procedimiento de concentración parcelaria. En cualquier caso, la precitada modificación del trazado de la vía pecuaria, previa desafectación de la superficie actual, debería someterse a lo establecido en la actualidad en los arts. 11 y 12 de la Ley de Vías Pecuarias, debiendo garantizar el trazado resultante de la modificación la integridad superficial de la vía, la idoneidad de el nuevo itinerario y la continuidad del tránsito ganadero y de los demás usos compatibles y complementarios con aquél.

Así mismo, y con el ánimo de garantizar que todas las fincas resultantes del procedimiento de concentración parcelaria señalado que tengan como acceso la superficie de la vía pecuaria "Cordel del Camino de Madrid", entre las cuales se encontraban las fincas cuya titularidad correspondía al autor de la queja, obtuvieran un acceso a una vía de comunicación, la modificación de trazado propuesta debía ir acompañada, si ello fuera necesario, de la construcción de un camino rural de servicio de las explotaciones agrarias afectadas que, como obra de interés general que beneficia las condiciones de la zona y se erige en necesaria para la concentración, se debería de llevar a cabo de acuerdo con lo previsto en el Título V de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de concentración parcelaria de Castilla y León (arts. 75 y siguientes).

La dificultad de llevar a la práctica las medidas sugeridas por la administración autonómica, entre otras circunstancias, por el tiempo transcurrido desde que se habían adoptado las decisiones administrativas que constituían la razón última de la problemática planteada, exigía resaltar que toda actuación administrativa debe ser modulada en el momento de ser llevada a cabo, si ello fuera necesario, por el necesario respeto a los principios generales que presiden el Ordenamiento Jurídico-Administrativo, algunos de los cuales son enumerados en el art. 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al identificar los límites de las facultades revisoras de todo sujeto público.

Por tanto, al determinar el concreto contenido y la forma de ejecución de las medidas señaladas con anterioridad, o de cualesquiera otras que persigan la misma finalidad, la administración autonómica debía velar con especial diligencia por garantizar que aquéllas no resultasen contrarias a alguno de aquellos principios generales.

Del mismo modo, mientras no fueran ejecutadas las actuaciones necesarias para lograr que las fincas resultantes del procedimiento de concentración parcelaria señalado, que tengan como acceso la superficie de la vía pecuaria "Cordel del Camino de Madrid", obtengan un acceso a una vía de comunicación, la administración autonómica debía asumir la función de garantizar que las labores agrícolas de la explotaciones agrícolas correspondientes pudieran ser llevadas a cabo con normalidad, para lo cual debía adoptar las medidas oportunas para lograr que aquella vía pecuaria, que les servía de acceso, se encontrase en condiciones tales que permitiesen el desplazamiento de vehículos y maquinaria agrícola.

El fundamento jurídico de la afirmación anterior debemos buscarlo en el derecho que asiste a todos los propietarios afectados por un procedimiento de ordenación de la propiedad rústica de obtener como resultado del mismo explotaciones económicamente viables, lo cual implica que las fincas cuya titularidad les sea atribuida deban poseer, con carácter general, acceso a vías de comunicación, como requisito para que puedan desarrollarse con normalidad las labores agrícolas.

En atención a los fundamentos de derecho expuestos, esta Procuraduría formuló a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia una resolución en los siguientes términos:

"Primero.- Garantizar que todas las fincas resultantes del procedimiento de concentración parcelaria llevado a cabo en la localidad segoviana de Lastras del Pozo que, en la actualidad, tengan como acceso la superficie de la vía pecuaria denominada "Cordel del Camino de Madrid" obtengan un acceso a una vía de comunicación no excluida de la concentración parcelaria, de conformidad con lo dispuesto en la normativa reguladora de los procedimientos de concentración parcelaria, adoptando para ello, dentro de los límites marcados por los principios generales del Ordenamiento Jurídico-Administrativo, las siguientes medidas:

a) Acordar la modificación del trazado de la vía pecuaria en cuestión, si ello fuera posible, con el objeto de garantizar que la superficie de la misma quede efectivamente excluida del expediente de concentración parcelaria, de conformidad con lo establecido en los arts. 11 y 12 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

b) Llevar a cabo la construcción de un camino rural de servicio de las explotaciones agrarias afectadas por la modificación acordada, si ello fuera necesario, observando para ello lo dispuesto en el Título V de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de concentración parcelaria de Castilla y León (arts. 75 y siguientes).

Segundo.- Durante el período de tiempo en el que persistan las irregularidades manifestadas y hasta que se aborde la ejecución de las actuaciones cuya finalidad sea lograr que las fincas resultantes del procedimiento de concentración parcelaria señalado que tengan como acceso la superficie de la vía pecuaria denominada "Cordel del Camino de Madrid", obtengan un acceso a una vía de comunicación, garantizar que la vía pecuaria precitada, que les sirve de acceso, se encuentre en condiciones tales que permitan el normal desplazamiento de vehículos y maquinaria agrícola."

La resolución indicada fue comunicada, además de a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, a la Consejería de Agricultura y Ganadería y a la Consejería de Medio Ambiente.

Como contestación a la resolución precitada, la Consejería de Agricultura y Ganadería y la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León pusieron de manifiesto ante esta Institución que no compartían el criterio de esta Procuraduría por considerar que el acceso a las fincas de la concentración parcelaria en cuestión estaba suficientemente garantizado a través de la vía pecuaria "Cordel del Camino de Madrid".

Por su parte, la Consejería de Medio Ambiente señaló que correspondía exclusivamente a la Consejería de Agricultura y Ganadería la realización de las obras necesarias para dar a las fincas afectadas por la problemática que había dado lugar a la queja un acceso provisional, previa autorización de la primera.

En la fecha de elaboración del presente informe no había sido objeto aún de archivo la queja en cuestión.

1.2. Gestión de regadíos

Una adecuada gestión de las aguas se erige en elemento fundamental para el correcto desarrollo de las actividades agrícolas y ganaderas. De entre los distintos sujetos públicos a quienes les puede corresponder llevar a cabo aquélla, destacan las Comunidades de Usuarios, a cuya naturaleza jurídica se refiere el art. 82.1 del RDLeg 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, al disponer que "tienen el carácter de corporaciones de derecho público, adscritas al organismo de cuenca, que velará por el cumplimiento de sus Estatutos u Ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento. Actuarán conforme a los procedimientos establecidos en la presente Ley, en sus reglamentos y en sus estatutos y ordenanzas, de acuerdo con lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre".

Este precepto configura a estas corporaciones sectoriales de base privada con una doble faz: de un lado, la de agrupación representativa y gestora de los intereses privados de sus miembros; y de otro, la de entidad en la que la administración delega una parte de sus poderes. Pues bien, en relación con aquellas funciones que desempeñan las Comunidades de Usuarios en el ejercicio de las potestades que en ellas tiene delegadas la administración, resulta evidente que, por revestir una naturaleza pública pueden ser objeto de fiscalización por parte de esta Institución.

Ello ha motivado el desarrollo por parte de esta Institución en el año 2001 de investigaciones, a instancia de parte, que tenían como objeto actuaciones llevadas a cabo por aquellas organizaciones e, incluso, la formulación de alguna resolución a las mismas, como se verá más adelante.

El grupo de quejas más numeroso en relación con la gestión de regadíos ha sido aquel que integra a las relativas a la disconformidad de los ciudadanos con la ejecución de una obra llevada a cabo por una Comunidad de Usuarios.

En la mayoría de los expedientes de queja tramitados en el año 2001, en los cuales se planteó la cuestión señalada, una vez solicitada la información correspondiente al sujeto actuante no quedó acreditada, mediante elemento probatorio alguno, la concurrencia de irregularidad alguna en el contenido y ejecución de las obras denunciadas.

En consecuencia, previo traslado de la información obtenida y fundamentación de la postura adoptada, se procedió al archivo de los expedientes de queja, no sin antes poner en conocimiento de sus autores el derecho que les asistía de reclamar ante los organismos públicos competentes la reparación de los daños y perjuicios patrimoniales que considerasen que les hubieran sido causados.

Así ocurrió, entre otros, en los expedientes **Q/116/00**, **Q/1197/00** y **Q/1764/00**.

Únicamente en el expediente de queja **Q/2310/00** la postura adoptada tuvo un sentido diferente al indicado.

El expediente de queja señalado tenía como objeto reclamar los daños presuntamente causados como consecuencia de la tala de unos árboles de su propiedad con ocasión de unas obras llevadas a cabo, en principio, por una Comunidad de Regantes, a través de la empresa Tragsa.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió, previa petición de esta Institución, por la Comunidad de Regantes afectada informe en el cual se hacían constar los siguientes extremos relativos a la cuestión controvertida:

"La Comunidad General de Regantes está llevando a cabo la puesta en regadío de toda la zona del Páramo Bajo. La realización de los trabajos es llevada a cabo por la Junta de Castilla y León (Área de Estructuras Agrarias), que es la que realiza los cauces en tierra que previamente han sido trazados por los propietarios.

El día 7 de agosto de 2000 se personaron los empleados de la Junta de Castilla y León y la Comunidad de Regantes para realizar dicho cauce, cuando un propietario de una parcela salió al paso y dijo que no dejásemos el cauce pegando a los maíces, que lo llevásemos a al lindero de las encinas. El personal que había en ese momento le comunicaron que no podían arrimarse mucho a las encinas porque la máquina pegaba en ellas, a lo que contestó que no había problema porque iba a casa a por una sierra y cortaba las ramas que sobresalían, lo que nos dio a entender que las encinas eran suyas.

Posteriormente a ser cortadas las ramas por ese propietario la motoniveladora hizo el cauce.

A los pocos días se personó D. XXX en las oficinas de Zotes del Páramo y nos comunicó que dichas encinas eran de su propiedad y no del otro propietario. Acto seguido se volvió a tapar el cauce en tierra y se cambió por donde estaba (sic.) marcado en un principio."

Por su parte, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León participó a esta Procuraduría de la siguiente información relativa a la problemática planteada:

«Los daños alegados se deben a la ejecución de las obras de "Acondicionamiento de Cauces Secundarios (2º Fase), para riego de la zona del canal del Páramo Bajo (León-Zamora)", dentro de las diversas actuaciones de mejora de estructuras agrarias y procesos de concentración parcelaria llevadas a cabo por la Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León.

El régimen sancionador aplicado por este Servicio, en ejercicio de sus competencias, en cuanto a corta de arbolado, es el establecido en la Ley y Reglamento de Montes en vigor (Ley de Montes de 8 de junio de 1957; Decreto 485/1962, de 22 de Febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes). Dicho cuerpo normativo regula la corta de arbolado en predios privados en los arts. 432 y 433 del Reglamento, ateniéndose tan sólo a la infracción debida a la falta de preceptiva licencia, y advirtiendo que el dueño de la finca será el responsable de las contravenciones que se cometan respecto a lo reglamentado, salvo que demuestre fehacientemente su inocencia.

En consideración y aplicación de los puntos expuestos, se consideró en su día y se sigue considerando, que lo procedente en el caso que nos ocupa es la reclamación vía civil del afectado a la Comunidad de Regantes, a la Dirección General de Desarrollo Rural o a la empresa adjudicataria, por los daños sufridos en su propiedad, y no la tramitación de una denuncia por falta de licencia de corta, como así se comunicó en su momento al afectado.»

Considerando la información remitida por la administración autonómica y por la Comunidad General de Regantes afectada, se estimó oportuno formular sendas resoluciones a cada una de ellas.

En primer lugar, nos dirigimos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León a través de una resolución cuya argumentación jurídica se pone de manifiesto a continuación.

A diferencia de la opinión que había sido manifestada por la administración autonómica al reclamante y comunicada también a esta Institución, consideramos que la institución diseñada por el ordenamiento jurídico para garantizar la reparación de los daños causados al patrimonio jurídico de los ciudadanos por la actuación de las administraciones públicas (y la ejecución de unas obras de concentración parcelaria lo es), cuando proceda, no es la responsabilidad extracontractual civil, regulada en los arts. 1902 y siguientes del Código Civil y exigible ante el orden jurisdiccional civil, sino la responsabilidad extracontractual de las administraciones públicas derivada de sus comportamientos administrativos, presidida por unos principios inspiradores específicos y regulada por una normativa propia y singular.

En efecto, con origen en el art. 106.2 de la Constitución Española, los arts. 139 a 146, integrantes del Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero y 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, diseñan, tanto desde un punto de vista sustancial como procedimental, los supuestos en los cuales los sujetos públicos deben reparar las lesiones causadas como consecuencia de su actividad administrativa a las personas físicas y jurídicas y la forma procedimental a través de la cual se debe identificar al sujeto público responsable, así como determinar la efectiva concurrencia de los requisitos necesarios para que aquella reparación proceda.

En el supuesto de hecho que había dado lugar a la presentación de la queja en cuestión, el interesado había planteado una reclamación ante la Comunidad General de Regantes afectada en la cual solicitaba la reparación de los daños causados en su patrimonio como consecuencia de la ejecución de las obras de "Acondicionamiento de Cauces Secundarios (2º Fase), para riego de la

zona del canal del Páramo Bajo (León-Zamora)", las cuales se integraban dentro de las diversas actuaciones de mejora de estructuras agrarias y procesos de concentración parcelaria llevadas a cabo por la Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería. La reclamación citada había sido objeto de reproducción verbalmente y por escrito ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León y de su contenido habían tenido suficiente conocimiento varios funcionarios que vienen desempeñando su labor en aquella unidad administrativa.

Pues bien, considerando que dentro de las modalidades de actuación administrativa generadoras de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas cabe integrar la ejecución de obras (así lo ha reconocido la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en diversas Sentencias, entre las que cabe citar las de 29 de septiembre de 1989 y 20 de febrero de 1999), no cabe duda, pues, de que la administración autonómica debió haber adoptado, una vez conocida la existencia de la reclamación citada, las medidas oportunas en orden a proceder a la iniciación del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial con una doble finalidad:

1.- Determinar la concurrencia, en los hechos denunciados por el reclamante, de los requisitos que necesariamente deben concurrir para afirmar el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.

2.- Identificar plenamente el sujeto responsable de los daños, si se comprobara que éstos efectivamente se causaron, determinando, en su caso, la posible existencia de responsabilidad concurrente de esa administración autonómica y de la Comunidad de Regantes implicada, en el sentido previsto por el art. 140 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 18 del Reglamento regulador de los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (no olvidemos que estas últimas son corporaciones sectoriales de base privada cuyo régimen jurídico aplicable será de naturaleza pública en lo que respecta a aquellas actividades que desarrollan en el ejercicio de las potestades que en ellas tiene delegadas la administración hidráulica, como ocurre en el presente supuesto), así como la posible concurrencia de responsabilidad de la empresa contratista encargada de las obras, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 1.3 del Reglamento citado y 97 del RDL 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, con la finalidad de garantizar al reclamante la totalidad de los derechos que el ordenamiento jurídico le reconoce en sus relaciones con los sujetos públicos, debió adoptar las actuaciones precisas dirigidas a la iniciación por el órgano competente de la Consejería de Agricultura y Ganadería (a quien corresponde la titularidad de las obras que, presuntamente, habían dado lugar a los daños alegados por el autor de la queja) del procedimiento de responsabilidad patrimonial correspondiente.

Se señalaba también que, aun cuando los daños se produjeron, según el relato de los hechos realizado por el autor de la queja, con fecha 7 de agosto de 2000, no cabía hablar de prescripción del derecho a la reclamación al interesado, y ello por cuanto el plazo de prescripción al que se refiere el art. 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se ve interrumpido por la presentación de la correspondiente reclamación ante la administración, y ello aunque la misma se presente ante un órgano administrativo incompetente (así se ha reconocido por el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia de 2 de julio de 1994). Considerando, no sólo que el autor de la queja presentó la correspondiente reclamación de daños ante la Comunidad General de Regantes afectada con fecha 14 de agosto de 2000 (recordar lo afirmado anteriormente en relación con la naturaleza jurídica de las comunidades de regantes), sino también que en el curso de la investigación desarrollada por esta Institución quedó sobradamente acreditado el conocimiento que el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León había tenido de aquella reclamación, a juicio de esta Institución no podía considerarse prescrito el derecho del autor de la queja a reclamar la reparación de los daños presuntamente causados.

Por ello, teniendo en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el último inciso del art. 4.2, del Reglamento regulador de los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, "el procedimiento de responsabilidad patrimonial se podrá iniciar de oficio mientras no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado", la Delegación Territorial debía proceder a dirigirse al órgano competente de la Consejería de Agricultura y Ganadería con la finalidad de pedirle razonadamente, al amparo de lo dispuesto en el art. 5.2 de la norma reglamentaria citada, que iniciase de oficio un procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial cuya finalidad fuera determinar la efectiva concurrencia de los requisitos necesarios para el nacimiento de la obligación de reparar los daños presuntamente causados al autor de la queja y la identificación completa del sujeto responsable de tales daños.

Atendiendo a la argumentación jurídica expuesta, se formuló resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León en los siguientes términos:

«Dirigir al órgano competente de la Consejería de Agricultura y Ganadería, al amparo de lo dispuesto en el art. 5.2 del RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, una petición razonada de iniciación de ofi - cio de un procedimiento administrativo de responsabili -

dad patrimonial cuya finalidad sea determinar la efecti - va concurrencia de los requisitos necesarios para el nacimiento de la obligación de reparar los daños pre - suntamente causados al reclamante con ocasión de la ejecución de las obras de "Acondicionamiento de Cau - ces Secundarios (2º Fase), para riego de la zona del canal del Páramo Bajo (León-Zamora)", así como la identificación plena del sujeto responsable de aquéllos.»

Así mismo, con una argumentación jurídica análoga a la indicada en relación a la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas y en atención al adecuado respeto de los derechos reconocidos a los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas en el art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se estimó oportuno formular resolución a la Comunidad General de Regantes implicada. En la precitada Resolución se instaba a esta última a:

«Dar traslado de la reclamación de daños presunta - mente causados con ocasión de la ejecución de las obras de "Acondicionamiento de Cauces Secundarios (2º Fase), para riego de la zona del canal del Páramo Bajo (León-Zamora)", que fue presentada con fecha 14 de agosto de 2000, así como de la totalidad de los antece - dentes de los que disponga esa Comunidad General de Regantes en relación con la cuestión planteada, a la administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sujeto público titular de las obras que han genera - do la problemática descrita, con la finalidad de que el órgano competente de la misma inicie, instruya y resuel - va el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial en el cual se determine si procede la repara - ción de los daños patrimoniales solicitada así como el sujeto o sujetos responsables de los mismos.»

Comunicadas ambas resoluciones al autor de la queja y a las administraciones públicas implicadas, en la fecha de elaboración del presente informe únicamente había sido remitido a esta Institución la contestación emitida por la Consejería de Agricultura y Ganadería, en la cual se pone de manifiesto que, si bien se considera que no procede iniciar de oficio procedimiento de responsabilidad patrimonial alguno en relación con los hechos relatados en la queja, si se recibiese la reclamación presentada en su día ante la Comunidad de Regantes, se procedería a la apertura del procedimiento de responsabilidad patrimonial correspondiente y a la emisión de la resolución administrativa que procediera en derecho. El archivo de la presente queja se encuentra, por tanto, pendiente de la contestación a la resolución de esta Institución que corresponde emitir a la Comunidad de Regantes y de la comunicación del contenido de ambas contestaciones y de las medidas que, como consecuencia de aquéllas, vayan a ser adoptadas por los sujetos públicos intervinientes al autor de la queja.

Por último, cabe señalar que, al igual que ocurría en años anteriores, también ha habido irregularidades denunciadas por los ciudadanos que se referían a la actuación desarrollada por alguna de las Confederaciones Hidrográficas a quienes corresponde la gestión de las cuencas hidrográficas incluidas, total o parcialmente, en el ámbito territorial de la Región. A actuaciones de estos Organismos Públicos se referían, entre otros, los expedientes **Q/1717/01**, **Q/1784/01** y **Q/1902/01**, procediéndose en todos estos supuestos a la remisión del escrito de queja correspondiente a la Institución del Defensor del Pueblo, debidamente considerada la adscripción de aquellos Organismos Públicos al Ministerio de Medio Ambiente y las relaciones de coordinación y cooperación que deben guardarse con aquel Comisionado Parlamentario. Un amplio número de estas quejas presentadas frente a la actuación de las Confederaciones Hidrográficas se encontraban relacionadas con las inundaciones y desbordamientos fluviales sufridos en muchos territorios de la Región en el año 2001.

2. PRODUCCION AGROPECUARIA

2.1. Cámaras Agrarias

El proceso de disolución de las cámaras agrarias locales y su sustitución por las juntas agropecuarias locales allí donde se constituyan es susceptible de revelar posibles irregularidades que puedan haber concurrido en la gestión de alguna de aquéllas. Estas irregularidades, referidas a una Cámara Agraria Local de la provincia de Segovia, constituyeron el objeto del expediente **Q/780/00**.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información por dos ocasiones a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, la cual me remitió dos informes de cuyo contenido se desprendían los siguientes antecedentes de hecho de la problemática planteada.

Primero.- Con fecha 19 de noviembre de 1996, se habían reunido en sesión extraordinaria, y previa citación al efecto, los miembros del pleno de la Cámara Agraria Local en cuestión, con el objeto de iniciar el proceso de liquidación del patrimonio de la Cámara, cumpliendo así lo dispuesto en el Decreto 206/1996, de 5 de septiembre, por el que se regula el régimen transitorio de los órganos de gobierno de las cámaras agrarias locales y la liquidación y adjudicación de su patrimonio. En la citada sesión se procedió al nombramiento de los liquidadores.

Segundo.- Con fecha 22 de noviembre de 1996, se procedió a la remisión al Presidente de la Cámara Agraria Provincial de Segovia de una copia del inventario y balance a 31 de octubre de 1996 del patrimonio de la Cámara Agraria Local, aprobados ambos por el pleno de esta última.

Tercero.- Con fechas 20 de julio de 1999 y 17 de agosto del mismo año, se habían producido sendos ingresos en la cuenta bancaria de la entidad financiera Caja Rural Provincial de Segovia, cuya titularidad correspondía a la Cámara Agraria Local, de la cantidad de 550.000 pesetas (3.305,57 euros) cada uno. Con fecha 25 de

noviembre de 1999, el Secretario de la Cámara Agraria Local en cuestión y el Secretario de la Cámara Agraria Provincial de Segovia, solicitaron conjuntamente al Director de la sucursal de la Caja Rural de Santa María de la Nieva que procediera a transferir del depósito bancario cuya titularidad correspondía a la Cámara Agraria Local a la cuenta de la persona que había llevado a cabo la imposición señalada la cantidad de 550.000 pesetas (3.305,57 euros) que, en su día, fueron indebidamente ingresadas en el primero.

Cuarto.- La Comisión Gestora encargada de informar los expedientes de liquidación de los bienes, derechos y obligaciones de las cámaras agrarias locales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 6 del citado Decreto 206/1996, de 5 de septiembre, en la provincia de Segovia, se constituyó con fecha 7 de abril de 1998, acordando en esa misma fecha la suspensión de sus actuaciones, ante la inminencia de la aprobación de una nueva Ley en la materia y a la espera de recabar información orientativa sobre el trabajo a realizar.

Quinto.- Con fecha 7 de abril de 1999, se inició el trámite para la constitución de la Junta Agropecuaria Local de la localidad, al amparo de lo dispuesto en la Ley 1/1999, de 4 de febrero, de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales y de la Tasa por Aprovechamiento de los Pastos, Hierbas y Rastrojeras. Llevados a cabo todos los trámites procedimentales señalados en la norma, y con la publicidad exigida en la misma, con fecha 6 de octubre de 2000, mediante resolución de la Dirección General de Producción Agropecuaria, se acordó el reconocimiento de la asociación local de agricultores y ganaderos de la localidad correspondiente a la Cámara Agraria Local afectada, como Junta Agropecuaria Local, así como su inscripción en el Registro General de Juntas Agropecuarias de Castilla y León.

Sexto.- Considerando la información señalada en los expositivos anteriores, podía concluirse, en primer lugar, que el patrimonio de la Cámara Agraria Local, cuya actuación había dado lugar a la presentación de la queja, había sufrido diversas variaciones desde la fecha en la cual se había remitido la documentación correspondiente a la liquidación de aquél al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería y, en segundo lugar, que el citado patrimonio, en la fecha de la elaboración de la información remitida a esta Procuraduría, no había sido objeto de adjudicación.

A la vista de lo informado, esta Institución formuló resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia con apoyo en la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

Desde una perspectiva general, el procedimiento de liquidación y adjudicación del patrimonio de las cámaras agrarias locales fue objeto de regulación, inicialmente, mediante el Decreto 206/1996, de 5 de septiembre, por el que se regulaba el régimen transitorio de los órganos de gobierno de las cámaras agrarias locales y la liquidación y adjudicación de su patrimonio, desarrollado, a su vez, por la Orden de 24 de octubre de 1996, de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Las operaciones de liquidación y adjudicación de este patrimonio se vieron, sin duda, afectadas por la constitución de las denominadas juntas agropecuarias locales que, como entidades llamadas a gestionar en sus ámbitos competenciales los bienes y derechos de interés colectivo cuya titularidad había venido correspondiendo a las cámaras agrarias locales, fueron objeto de regulación, primero en el Título I de la Ley 1/1999, de 4 de febrero, de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales y de la Tasa por Aprovechamiento de los Pastos, Hierbas y Rastrojeras y, posteriormente, en el Título I del Decreto 307/1999, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de los Recursos Agropecuarios Locales.

Esta influencia tuvo su plasmación normativa en la aprobación del Decreto 223/2000, que configura en su Exposición de Motivos a las juntas agropecuarias locales como destinatarias naturales del patrimonio de las cámaras agrarias locales, sin perjuicio de las atribuciones de bienes que pudieran efectuarse a otras entidades, que puedan cumplir con el requisito de aplicar aquél a fines de interés general agrario.

El procedimiento de adjudicación del patrimonio de las cámaras agrarias locales, que se encuentra desarrollado actualmente por la Orden de 22 de noviembre de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, se integra por distintas fases, dos de las cuales interesaban a los efectos de resolver la problemática que constituía el objeto de la queja.

La primera de estas fases que, en realidad, es previa a la iniciación del procedimiento de adjudicación propiamente dicho, se halla integrada por la actualización del inventario y balance que reflejen el patrimonio y los derechos y obligaciones de la Cámara Agraria Local (art. 3 del Decreto 223/2000, de 26 de octubre). Dicha actualización debía ser llevada a cabo por los liquidadores que, en número no superior a tres, debían ser nombrados por el correspondiente Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, una vez publicada en el *BOCYL* la resolución de reconocimiento e inscripción de la Junta Agropecuaria Local respectiva en el Registro General de la Comunidad de Castilla y León, disponiendo para dicha labor de un plazo de dos meses a contar desde su nombramiento (art. 3 de la Orden de 22 de noviembre de 2000).

La segunda de las fases referidas es aquella que da lugar, en puridad, al comienzo del procedimiento de adjudicación del patrimonio de las cámaras agrarias locales propiamente dicho, es decir, la presentación de la correspondiente solicitud de adjudicación. Como se señalaba con anterioridad, las destinatarias naturales de los bienes y derechos integrantes de este patrimonio son, por su propia naturaleza, las juntas agropecuarias locales

y, por ello, señala el art. 1 del Decreto 223/2000, de 26 de octubre, que éstas, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la publicación en el *BOCYL* de la resolución de reconocimiento como tales e inscripción en el Registro de Juntas Agropecuarias Locales, y en todo caso, dentro de los dos años siguientes a contar desde el 1 de noviembre de 2000 (fecha de entrada en vigor del Decreto), podrán solicitar la adjudicación del patrimonio y derechos cuyo titular sea la cámara agraria local correspondiente a su ámbito territorial, sin perjuicio de otras posibles solicitudes que puedan ser formuladas por cualesquiera otras entidades que puedan cumplir el requisito de destinar dichos bienes a fines de interés general agrario.

Tanto la actualización del inventario como las solicitudes de adjudicación de patrimonio presentadas deben ser sometidas al informe de la Comisión Gestora Provincial a la que se refiere el art. 4 del Decreto 223/2000, de 26 de octubre.

Pues bien, esta exposición general de las vicisitudes normativas por las que ha transcurrido en los últimos cinco años el procedimiento de liquidación y adjudicación del patrimonio de las cámaras agrarias locales de la Región, con especial referencia al procedimiento actualmente establecido, no tenía otro objeto que poner de manifiesto algunos de los instrumentos que debían ser utilizados para, de un lado, verificar la inexistencia de irregularidades en las modificaciones operadas en el patrimonio de la Cámara Agraria Local en cuestión con posterioridad al balance e inventario llevado a cabo en el año 1996 y, de otro, adjudicar convenientemente el patrimonio resultante de tales operaciones modificativas.

Así, la regularidad de las operaciones realizadas en el patrimonio liquidado de la Cámara Agraria Local en cuestión, debía ser objeto de fiscalización, en primer lugar, por los liquidadores encargados de la actualización del inventario y del balance y, posteriormente, por la Comisión Gestora Provincial competente para informar el expediente de adjudicación de aquél.

En concreto, en relación con la controvertida transferencia de 550.000 pesetas, (3.305,57 euros) que se encontraba en el origen de la presentación de la queja, correspondía tanto a los liquidadores encargados de la actualización del inventario y del balance, como, posteriormente y ya iniciado el procedimiento de adjudicación, a la Comisión Gestora determinar si aquélla encontraba, o no, causa justificativa en el ingreso indebido realizado en su día a favor de la Cámara Agraria Local por el beneficiario final de la precitada transferencia. Esta Procuraduría, en cualquier caso, no había podido determinar la efectiva concurrencia de las irregularidades denunciadas por el autor de la queja.

Al margen de la verificación de la corrección jurídica de las modificaciones operadas en el patrimonio de la Cámara Agraria Local de Ortigosa de Pestaño, procedía realizar alguna apreciación en cuanto a la adjudicación de los bienes y derechos, cuya titularidad correspondía a la precitada corporación, resultantes de tales alteraciones.

En la fecha de elaboración de la información remitida a esta Procuraduría, no se había iniciado el procedimiento de adjudicación del patrimonio de aquella corporación, lo cual conducía a pensar que aún no se había formulado solicitud alguna en orden a proceder a aquélla. En este sentido, cabía reiterar el carácter que las juntas agropecuarias locales tienen de destinatarias naturales del patrimonio de las cámaras agrarias locales, con la finalidad de instar desde esta Institución a la Cámara Agraria Provincial de Segovia a que motivase, para el caso en que aún no lo hubiese hecho, a la Junta Agropecuaria Local de la localidad correspondiente a la Cámara Agraria Local disuelta, para que solicitase, en la forma dispuesta en las normas ya citadas, la adjudicación de los bienes y derechos integrantes del patrimonio de aquélla, resultantes de la actualización del inventario y del balance llevada a cabo por los liquidadores.

Consideramos que esta actuación, manifestación de la competencia de asesoramiento jurídico y tutela administrativa que las cámaras agrarias provinciales deben ejercer en relación con las juntas agropecuarias locales (art. 13 a) de la Ley 1/1999, de 4 de febrero, encontraría su justificación en la necesidad de dotar a la Junta Agropecuaria Local de un nivel mínimo de recursos materiales que garantizase el correcto ejercicio de sus competencias y en la conveniencia de proporcionar al patrimonio remanente de la Cámara Agraria Local en cuestión un destino adecuado, pudiendo así proceder a la extinción de esta última. Todo ello, sin perjuicio de la posible presentación de otras solicitudes de adjudicación de patrimonio formuladas por cualesquiera otras entidades que pudieran destinar los bienes solicitados a fines de interés general agrario.

Debidamente considerados los argumentos jurídicos expuestos, estimamos oportuno dirigirnos, mediante Resolución, a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia en los siguientes términos:

"Primero.- Fiscalizar la regularidad de las altera - ciones sufridas por el patrimonio de la Cámara Agraria Local cuya actuación había dado lugar a la presenta - ción de la queja, a través de la actualización de su inventario y balance, si ésta aún no se hubiera llevado a cabo, y del informe que, dentro del procedimiento de adjudicación del patrimonio de las cámaras agrarias locales, debe emitir la Comisión Gestora a la que se refiere el art. 4 del Decreto 223/2000, de 26 de octubre. En concreto, verificar el carácter indebido del ingreso que dio lugar a un reintegro de 550.000 pesetas (3.305, 57 euros) y en detrimento del patrimonio de la citada corporación local.

Segundo.- Asesorar a la Junta Agropecuaria Local de Ortigosa de Pestaño en orden a que proceda a solici - tar en forma, si aún no lo hubiera hecho, la adjudicación

de los bienes y derechos integrantes del patrimonio de la Cámara Agraria Local en cuestión".

La resolución indicada fue objeto de aceptación por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, lo cual, una vez comunicado al autor de la queja, motivó el archivo de esta última.

2.2. Sanidad animal

Singularmente relevante, sin lugar a dudas, ha sido la actuación administrativa desempeñada en el año 2001 por las administraciones públicas en la materia que nos ocupa. La presencia de enfermedades como la encefalopatía espongiforme bovina o la brucelosis en la cabaña ganadera de Castilla y León ha exigido que las administraciones públicas hayan tenido que extremar el celo en el desarrollo de su actuación dirigida a garantizar la prevención, vigilancia y erradicación de aquéllas y otras enfermedades animales.

Desde el punto de vista del contenido de las quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Institución relativas a la sanidad animal, cabe destacar el número de supuestos en los que aquéllos han planteado cuestiones relacionadas con la existencia de animales sueltos y sin control. Sin embargo, en todos estos casos, solicitada la información correspondiente a la administración competente en la materia, no se observó la concurrencia de irregularidad alguna en las actuaciones administrativas denunciadas, lo cual fue puesto en conocimiento de los autores de las quejas. Así ocurrió, por ejemplo, en los expedientes **Q/2276/00** y **Q/1258/01**.

Una cuestión diversa a la señalada fue la planteada en el expediente **Q/1012/00**, en el cual el ciudadano ponía de manifiesto la presunta existencia de irregularidades en la toma de muestras de sangre realizada por el Laboratorio Regional de Sanidad Animal a trece animales de la explotación de ganado vacuno de raza Parda cuya titularidad correspondía al autor de la queja. El resultado del análisis practicado impidió la participación de aquellos animales en un concurso subasta de la Asociación Nacional de Criadores de Vacuno Selecto de Parda.

Admitida la queja a trámite, solicitamos información a la Consejería de Agricultura y Ganadería, la cual puso de manifiesto, entre otros, los siguientes extremos:

"Con el objeto de participar en un concurso-subasta de ganado vacuno de raza Parda Alpina que se celebró entre los días 14 y 16 de abril de 2000 en la localidad de Cistierna (León), se procedió el día 27 de marzo de 2000 a la toma de muestra de sangre y aplicación de tuberculina a los trece (13) animales con los que la interesada pretendía participar en dicho concurso-subasta.

Efectuados los pertinentes análisis en el Laboratorio Regional de Sanidad Animal de León, el día 29 de marzo de 2000 el citado Laboratorio comunica que uno de los animales es positivo a la paratuberculosis. El día 5 de abril de 2000 se repite la prueba sobre el suero que resulta positivo el primer día, obteniéndose de nuevo resultados positivos a la paratuberculosis en el suero del citado animal, circunstancia que se comunica a la ganadera con fecha 7 de abril de 2000.

En contraposición con los resultados analíticos obtenidos por el Laboratorio Regional de Sanidad Animal, configurado como centro Regional de Referencia de las Acciones Sanitarias Generales y Especiales y en la Red de Vigilancia Epidemiológica, el interesado alega la realización de una analítica de todos los animales de la explotación, en la que se obtuvieron, según sus manifestaciones, resultados negativos, no aportando documentación alguna en orden a la identificación del laboratorio o laboratorios privados donde se efectuaron los análisis, ni acompañando copia de los boletines de análisis acreditativos de los resultados negativos.

Es preciso incidir en el hecho de que la analítica efectuada en el Laboratorio Regional de Sanidad Animal de León, el día 29 de marzo de 2000, fue repetida el día 5 de abril de 2000, confirmándose los resultados obtenidos en el primer análisis. De todo ello se deduce que la propia administración , y con el objeto de salvaguardar los intereses y derechos legítimos del interesado, y sobre todos ellos, el derecho a la defensa y a la prueba, reiteró la analítica con el objeto de confirmar la analítica inicial, efectuando de oficio un análisis contradictorio sobre la muestra en su día tomada que confirmó la positividad a la paratuberculosis de la res."

A la vista de la información proporcionada, no quedaba acreditada la concurrencia de la irregularidad manifestada por el autor de la queja, lo cual se puso en su conocimiento conjuntamente con la fundamentación jurídica que paso a exponer.

El fundamento del análisis realizado al ganado bovino de raza pardo alpina referido en la queja se hallaba en la exigencia explícita que, para las subastas nacionales y los concursos-subastas de carácter nacional, contempla en tal sentido el punto 2.2.2. del Anexo I de la Orden, de 17 de marzo, de 1998, por la que se actualiza y regula los certámenes de ganado de raza pura, de carácter nacional o internacional, y se fijan los estímulos a la participación en los mismos.

El precepto indicado integra dentro de los requisitos de carácter sanitario que deben cumplir los animales de raza bovina que vayan a asistir a tales concentraciones el de "...superar con resultado negativo las pruebas oficiales de tuberculinización, los controles serológicos de brucelosis Campbell y Turner, de leucosis bovina y de paratuberculosis". Consecuentemente era preceptivo llevar a cabo por los servicios de la Consejería de Agricultura y Ganadería los análisis cuyo resultado había dado lugar a la queja.

Pues bien, los citados análisis únicamente podían haber sido llevados a cabo por alguno de los laboratorios integrados dentro de la Red de Laboratorios de Sanidad

Animal, Red a la que corresponde, de conformidad con lo dispuesto en el art. 48 de la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León y en el Capítulo I del Título VII del Decreto 266/1998, de 17 de diciembre, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo, entre otras funciones, la de realizar las pruebas laboratoriales de diagnóstico habituales de enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias. Por tanto, nada cabía objetar al desarrollo de la prueba en cuestión y a la autoría de la misma.

Una vez realizada la prueba laboratorial citada y acreditado el resultado positivo, la consecuencia necesaria de este último no podía ser otra que la imposibilidad de participación en el concurso-subasta nacional, y ello en cuanto la Orden de 17 de marzo de 1988, en el precepto ya citado, impedía aquella participación en los supuestos de resultado positivo de paratuberculosis. A mayor abundamiento, el mismo punto 2.2.2. del Anexo I de la norma indicada, señala en otro de sus párrafos que "las ganaderías vacunas, tanto de carne como de leche de donde procedan los animales que han de asistir a las subastas nacionales, deberán estar exentas de paratuberculosis y no haberse presentado en ellas manifestación clínica de cualquier enfermedad infecto-contagiosa en los últimos treinta días anteriores a la salida de la explotación".

En consecuencia, los perjuicios que habían sido sufridos por el patrimonio del autor de la queja como consecuencia de la imposibilidad de participación en el certamen celebrado en la localidad de Cistierna los días 14 y 16 de abril de 2000, tenían su origen en la debida aplicación de la norma precitada cuya finalidad, en este concreto aspecto, no era otra que evitar focos de enfermedades animales en el desarrollo de un certamen ganadero.

Comprobada la regularidad del fundamento y autoría de la prueba laboratorial cuyo resultado había dado lugar a la queja, así como la de las medidas adoptadas a la vista del resultado de aquélla, restaba únicamente determinar si a lo largo de su desarrollo o, con posterioridad, se había incurrido en una vulneración del derecho de defensa y de contradicción cuya titularidad reconoce el ordenamiento jurídico a los ciudadanos en el seno de todo procedimiento administrativo.

Como hemos señalado, la legislación vigente en materia de Sanidad Animal en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, establece un monopolio a favor de la Red de Laboratorios de Sanidad Animal, en cuanto a la realización de las técnicas y las pruebas de diagnóstico de enfermedades animales se refiere.

Considerando que, en la actualidad, ningún laboratorio privado de la Región se encuentra autorizado para el ejercicio de actividades de diagnóstico de enfermedades infecto-contagiosas y/o parasitarias, es el resultado del análisis llevado a cabo por alguno de los laboratorios integrados en la Red de Laboratorios de Sanidad Animal (en este caso, el Laboratorio Regional) el que debe ser tenido en cuenta a los efectos de adoptar las medidas establecidas en el ordenamiento jurídico en materia de Sanidad Animal.

En este ámbito sectorial, a diferencia de lo que ocurre en otros (por ejemplo, en materia de consumo), la legislación vigente no reconoce, con carácter general, el derecho a que se realicen análisis contradictorios si así lo solicita el interesado. Incluso, en las campañas de saneamiento ganadero para la erradicación de la tuberculosis y brucelosis en el ganado de la especie bovina, las pruebas diagnósticas oficiales realizadas durante el desarrollo de las mismas sólo podrán repetirse en casos excepcionales, previa autorización del Director Provincial de la Campaña (art. 4.3 de la Orden de 31 de enero de 2001, de la Consejería de Agricultura y Ganadería).

Sin embargo, en el supuesto planteado en la queja y con la finalidad de garantizar debidamente la confirmación del resultado inicialmente obtenido por la analítica, la prueba laboratorial se practicó en dos ocasiones (con fechas 29 de marzo y 5 de abril de 2000, de acuerdo con el informe remitido por la administración autonómica), por lo que los servicios de la Consejería de Agricultura y Ganadería adoptaron las medidas adecuadas para garantizar la corrección del resultado de aquélla.

En definitiva, cabía concluir que, de la investigación llevada a cabo por esta Procuraduría en relación con la cuestión planteada en la queja, no se había desprendido incumplimiento normativo alguno en el que hubiera incurrido la administración autonómica, lo cual, comunicado al autor de la queja, motivó el archivo de la misma.

Por último, cabe manifestar que la relevancia que la materia de la sanidad animal tuvo en el pasado año condujo a esta Institución a continuar desarrollando su intervención en la materia a través de sendas actuaciones de oficio a las que ya se hizo referencia en el informe correspondiente al año 2000.

La primera de ellas (expediente **OF/109/00**) tenía por objeto verificar la incidencia en la zona de la montaña oriental de la provincia de León (Mancomunidad de Riaño) de la enfermedad denominada brucelosis, así como la efectividad de las medidas adoptadas por la administración autonómica para su control y erradicación.

Por su parte, la segunda de ellas (expediente **OF/8/01**), perseguía la finalidad de determinar y, en su caso, valorar las medidas adoptadas, o a adoptar en un futuro próximo, por la administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en relación con la problemática generada por las encefalopatías espongiformes transmisibles.

Cumplida referencia a las actuaciones llevadas a cabo con relación a ambas investigaciones se halla en la parte de este informe relativa a las actuaciones de oficio.

3. AYUDAS

3.1. Ayudas agrícolas

La tramitación, concesión o denegación y abono de alguna de las ayudas económicas que integran el amplio abanico de medidas dirigidas, por ejemplo, a promover la instalación de jóvenes agricultores en la Comunidad Autónoma o a modernizar las explotaciones agrarias de la Región, un año más, han dado lugar a controversias que los ciudadanos han puesto en conocimiento de esta Institución.

Cuando ha sido así, una vez desarrollada la investigación oportuna y recabada la información que se ha estimado pertinente sobre la cuestión planteada, esta Procuraduría ha adoptado su decisión de forma fundamentada desde el punto de vista jurídico y ha procedido a ponerla en conocimiento del interesado.

Esta decisión ha sido favorable a la actuación desarrollada por la Consejería de Agricultura y Ganadería, por entender que aquélla fue conforme a derecho en diversos expedientes. Así ocurrió, entre otros, en los expedientes **Q/497/00**, **Q/707/00**, **Q/1867/00** y **Q/70/01**.

Dentro de aquellos supuestos en los que, una vez obtenida la información correspondiente a la actividad administrativa dirigida a la tramitación y concesión o denegación de la ayuda agrícola con la cual hubiera mostrado su disconformidad el autor de la queja, se consideró acreditada la concurrencia de alguna irregularidad, cabe diferenciar, a su vez, aquellos en los que la irregularidad era meramente formal de aquellos otros en los que el incumplimiento normativo tenía un carácter sustancial.

Dentro de los primeros supuestos, puede ser citado el expediente **Q/1579/00**, en el cual su autor hacía alusión a la rescisión de un contrato de ayuda nº 1, correspondiente al Programa de Estepas Cerealistas de Castilla y León, rescisión que había sido acordada al amparo de lo dispuesto en la Orden de 15 de enero de 1998 de la Consejería de Agricultura y Ganadería por la que se regulan las ayudas a las explotaciones que desarrollen prácticas agrícolas tendentes a la protección del medio ambiente en las estepas cerealistas de Castilla y León.

Admitida la queja a trámite y solicitada información a la administración autonómica, ésta proporcionó un informe del cual se desprendía que, habiéndose llevado a cabo por los servicios técnicos de la Consejería de Agricultura y Ganadería una inspección de campo, en la misma habían sido objeto de confirmación los incumplimientos que habían dado lugar a la rescisión del contrato de ayuda.

Pues bien, ante la constatación por los servicios técnicos de la Consejería de Agricultura y Ganadería de los incumplimientos que habían fundamentado la decisión administrativa que había dado lugar a la queja y al no disponer de argumentos para desvirtuar lo afirmado por aquellos servicios técnicos, no podía ser cuestionada la legalidad de la resolución administrativa mediante la cual se había acordado la rescisión del contrato de ayuda en cuestión.

Por ello, la única irregularidad observada en la actuación llevada a cabo por la administración autonómica era la que se desprendía del período temporal transcurrido entre la interposición del correspondiente recurso administrativo (6 de abril de 1999) y la resolución del mismo (8 de noviembre de 2000), período que excede en mucho del establecido en la normativa vigente como plazo máximo para resolver.

Aun cuando transcurrido el plazo de tres meses al que hace referencia el apartado segundo del art. 115 de la Ley 30/1992, el ciudadano podía entender desestimado el recurso, y por tanto, acudir a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, ello no podía hacer olvidar los efectos perniciosos que sobre el patrimonio jurídico de los ciudadanos irroga una demora temporal considerable en el cumplimiento de la obligación de resolver que vincula a todos los sujetos públicos.

Son precisamente estos perjuicios causados al ciudadano los que motivan que esta Institución inste en estos supuestos a la administración a adoptar las medidas oportunas para reducir, en la medida de lo posible, los plazos temporales de tramitación y resolución de los recursos administrativos interpuestos frente a sus resoluciones. Así se hizo en la resolución formulada a la Consejería de Agricultura y Ganadería, con ocasión de la tramitación del expediente **Q/06-1430/00** (resolución que fue objeto de amplia referencia en el informe correspondiente al año 2000), en relación con los recursos administrativos interpuestos frente a las resoluciones adoptadas por la Consejería de Agricultura y Ganadería en materia de ayudas agrícolas integradas en la PAC, cuyos argumentos pueden darse por reproducidos aquí en su totalidad. La precitada resolución fue objeto de aceptación por la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria.

Por ello, y con indicación de lo anterior, se formuló Resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

"Adoptar las medidas que procedan en materia presupuestaria, de recursos humanos y de cualquier otro orden, con el objetivo de lograr la resolución de los recursos administrativos tramitados en esa Consejería de Agricultura y Ganadería dentro del plazo máximo legalmente establecido para ello o, cuando menos, una reducción del plazo temporal empleado hasta el momento en su resolución."

La resolución transcrita fue objeto de aceptación por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Más relevancia cobran las irregularidades cometidas por la administración autonómica en la materia de ayudas agrícolas cuando implican consecuencias materiales como la ausencia de reconocimiento de la ayuda de que

se trate al ciudadano que tiene derecho a ella de conformidad con la normativa vigente o el impago de la ayuda previamente reconocida.

Una irregularidad de esta naturaleza era la denunciada en el expediente **Q/958/01**. En el mismo, su autor planteaba la ausencia de resolución de la solicitud de ayuda simultánea para la primera instalación de agricultores jóvenes y para la realización de inversiones en explotaciones agrarias mediante planes de mejora, presentada en la provincia de Segovia al amparo de lo dispuesto en el RD 204/1996, de 9 de febrero, y en la Orden de 28 de febrero de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería. Esta ausencia de resolución generaba una actuación de inseguridad jurídica al ciudadano que me encontraba confuso respecto al mantenimiento de la inversión económica que había llevado a cabo para poner en marcha su explotación agrícola.

Solicitada la información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Agricultura y Ganadería, ésta puso en nuestro conocimiento los siguientes extremos:

"Con fecha 10/05/00 D. XXX presenta una solicitud de ayuda simultánea para 1ª Instalación y Plan de Mejora, al amparo del RD 204/1996, de 9 de febrero) sobre mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias.

No se ha emitido resolución alguna del Director General de Desarrollo Rural respecto a la solicitud de ayuda indicada. El solicitante fue verbalmente informado de la situación a partir de su primera petición en tal sentido.

De acuerdo con lo indicado en el art. 8.1 del Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, el cual establece los requisitos imprescindibles para acceder a las ayudas de 1ª Instalación, éstas son para los jóvenes "que se establezcan por primera vez en una explotación agraria".

Dado que D. XXX se estableció por primera vez en una explotación agraria mucho tiempo atrás, como se deriva del hecho de que exista una cartilla ganadera a su nombre con 22 colmenas inscritas en fecha 26/12/97, este solicitante no cumpliría el requisito arriba expresado.

No obstante, actualmente se mantienen negociaciones con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con el fin de que puedan ser concedidas ayudas a los jóvenes agricultores que, a pesar de estar ya instalados como en el caso de D. XXX, partan de una explotación de dimensiones muy reducidas y pretendan establecerse en una explotación agraria prioritaria.

Se espera que pronto se alcance una decisión definitiva al respecto, y de acuerdo con la misma se actuaría inmediatamente en el sentido de conceder o denegar expresamente la ayuda solicitada por D. XXX y por los otros solicitantes que se hallan en idéntica situación."

A la vista de lo informado, se estimó procedente formular a la Consejería de Agricultura y Ganadería un resolución con base en la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

Desde un punto de vista material, la Constitución Española postula en su art. 130 la necesaria atención de los poderes públicos a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular de la agricultura y de la ganadería, como directriz general que debe presidir la actuación de aquéllos.

Este principio general, que por las características propias de la estructura económica y social de la Comunidad Autónoma de Castilla y León adquiere especial relevancia en esta Región, se concreta, entre otras manifestaciones, en aquella actuación administrativa consistente en la convocatoria y concesión de ayudas económicas dirigidas a incentivar las mejoras estructurales y la modernización de las explotaciones agrarias.

En el ordenamiento jurídico vigente, tales ayudas tienen su origen en la normativa comunitaria, y concretamente en el Reglamento (CE) nº 1257/1999, del Consejo de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola.

La plasmación normativa que las ayudas comunitarias agrícolas de carácter estructural obtienen en el ordenamiento estatal parte, en la actualidad, de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, norma que vino a diseñar los instrumentos y mecanismos articulados necesarios para superar los persistentes problemas estructurales que sufre el sector primario nacional.

En este sentido, como norma jurídica dirigida a regular tanto las actuaciones acogidas a la acción común prevista por la reglamentación comunitaria como aquellas otras que se consideran adecuadas para favorecer la solución de problemas estructurales específicamente nacionales, se aprobó el RD 204/1996, de 9 de febrero de 1996, sobre mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias, que ha sido sucesivamente modificado por el RD 1153/1997, de 11 de julio de 1997, y por el RD 2067/1999, de 30 de diciembre de 1999.

Finalmente, y ya en el nivel autonómico, las ayudas indicadas obtienen un sistema de medidas de aplicación en el ámbito territorial de Castilla y León a través de la Orden de 28 de febrero de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, y en la Orden de 26 de diciembre de 2000, de la misma Consejería, por la que se convocan ayudas para la mejora de las estructuras agrarias en aplicación de las normas comunitarias y estatales indicadas.

El cuerpo normativo identificado, donde se regula una de las manifestaciones de la actuación de los poderes públicos en cumplimiento del postulado material contenido en el art. 130 de la Constitución Española, presta una especial atención al fomento de la instalación de agricultores jóvenes y de la posterior adaptación estructural de sus explotaciones, estimulando así el rejuvenecimiento y acelerando la incorporación de la población joven a la profesión agraria.

A esta finalidad, que también adquiere especial importancia en Castilla y León habida cuenta del progresivo envejecimiento de la población que desarrolla sus actividades en el medio rural, responde el establecimiento de ayudas especiales dirigidas a apoyar tanto la primera instalación de jóvenes a la actividad agrícola como la realización de planes de mejora en las explotaciones por los jóvenes ya instalados. Estas ayudas específicas, que ya se encuentran mencionadas en el art. 8 del Reglamento (CE) 1257/1999 y en el Capítulo IV del Título I de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias (arts. 17 a 20), se regulan de una forma pormenorizada en la Sección II del Capítulo II del RD 206/1994 (arts. 13 a 15), en relación con el Anexo I de la precitada norma, y en la Sección II del Capítulo II de la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería de 28 de febrero de 2000 (arts. 11 a 18).

En fin, que como proyección material de la directriz de actuación impuesta a los poderes públicos en el art. 130 de la Constitución Española, las administraciones públicas, y entre ellas la administración autonómica, han procedido a convocar y conceder ayudas económicas dirigidas a lograr el objetivo de modernizar el sector económico agrícola, incentivando para ello la realización de mejoras estructurales en las explotaciones agrarias y, en especial, fomentando la incorporación de la población joven a la actividad agrícola y ganadera.

Junto a la directriz material señalada, que, en el ámbito territorial de Castilla y León y a los efectos que aquí interesan, obtiene su plasmación a través de la actividad desarrollada por esa Consejería en aplicación de las normas reiteradas, la administración autonómica, desde una perspectiva formal y en la tramitación de los procedimientos administrativos dirigidos a reconocer o denegar las ayudas comentadas (al igual que ocurre con el resto de los sujetos públicos en los diferentes ámbitos materiales donde aquéllos desenvuelven su actividad), se encuentra vinculada al cumplimiento de la obligación de resolver expresamente las peticiones o reclamaciones presentadas por los ciudadanos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 42. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En conclusión, la administración autonómica, a través de la Consejería de Agricultura y Ganadería, se halla obligada a desarrollar una actividad en el ámbito sectorial agrícola y ganadero que tenga como finalidad la modernización del sector, llevando a cabo para ello, entre otras actuaciones, la convocatoria y concesión de ayudas económicas dirigidas a la realización de mejoras estructurales en las explotaciones agrarias y a incentivar la incorporación de los jóvenes a la actividad agrícola, al tiempo que se encuentra vinculada, así mismo, a resolver expresamente todas las solicitudes que, en orden a la obtención de las precitadas ayudas, sean presentadas por los potenciales beneficiarios de las mismas.

Pues bien, procedía abordar, a la vista de lo expuesto, la actuación desarrollada por los servicios de la Consejería de Agricultura y Ganadería ante la presentación de la solicitud de ayuda simultánea para la primera instalación de agricultores jóvenes y para la realización de inversiones en explotaciones agrarias mediante planes de mejora, cuya ausencia de resolución había dado lugar a la queja.

En este sentido, cabía señalar en primer lugar que, considerando que la solicitud de ayuda señalada había sido presentada con fecha 10 de mayo de 2000, y que no había sido aún objeto de resolución, se observaba una quiebra de la obligación formal que vincula a todas las administraciones públicas de dictar resolución expresa en cuantos procedimientos tramiten.

Ahora bien, es preciso poner de manifiesto que la quiebra citada se fundamentaba en la voluntad de la administración autonómica de lograr la concesión de la ayuda solicitada por el autor de la queja para la primera instalación de agricultores jóvenes. A tal efecto, se estaban manteniendo conversaciones con el Ministerio de Agricultura y Ganadería con la finalidad de conceder finalmente las ayudas al autor de la queja y al resto de solicitantes que se hallaban en una situación análoga a la de aquél.

En otras palabras, el incumplimiento de la obligación de resolver en el que estaba incurriendo la administración autonómica se basaba en la voluntad loable de obtener una solución satisfactoria para el particular solicitante, en orden a que éste obtuviera la ayuda económica solicitada, incentivando así su incorporación a la actividad agrícola y logrando la materialización para el caso concreto en cuestión del postulado constitucional que debe inspirar la actuación de la administración pública en este ámbito material.

Sin embargo, esta Procuraduría consideró, sin perjuicio de lo acertado de la finalidad perseguida por la administración autonómica, la ausencia de resolución de la solicitud de ayuda económica que había sido presentada en su día por el autor de la queja resultaba incompatible con el principio de seguridad jurídica que garantiza la Constitución Española en su art. 9.3. En efecto, la ausencia de resolución expresa señalada, al tiempo que causaba una indefensión en el solicitante que desconocía los motivos de la demora en la resolución del expediente, generaba una situación de incertidumbre motivada por el desconocimiento del potencial destinatario de la ayuda sobre la concesión o denegación de la misma, decisión a

la que probablemente se encontrase subordinada la iniciación y mantenimiento de una actividad económica determinada.

Esta situación de desasosiego del interesado había sido puesta de manifiesto ante esta Institución por el autor de la queja, quien en su escrito inicial había demandado ante esta Institución, no ya la concesión de la ayuda (si bien, éste era evidentemente el objetivo fundamental de su pretensión), sino la adopción de una actuación expresa por parte de la administración autonómica, en la cual se plasmara el sentido de la decisión adoptada ante su solicitud y los motivos de la misma.

Como consecuencia de lo hasta aquí expresado, las actuaciones a adoptar por la Consejería de Agricultura y Ganadería en relación con la problemática que constituía el objeto de la queja, en opinión de esta Institución, eran las siguientes:

Primero.- Continuar con las actuaciones dirigidas a que se alcanzase una ampliación de los supuestos subvencionables a través de la línea de ayuda dirigida a incentivar la incorporación de los jóvenes a las actividades agrícolas y ganaderas.

El rejuvenecimiento de la población dedicada a las actividades económicas propias del medio rural se erige como objetivo prioritario en una Comunidad Autónoma como Castilla y León, que se caracteriza por un progresivo envejecimiento de la población y por poseer una estructura económica donde el sector primario reviste una relevancia cuantitativa superior a la media nacional. Por tanto, compartía esta Institución plenamente la voluntad de la Consejería de negociar con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca la ampliación de las ayudas a supuestos, en principio, no contemplados, adoptando para ello las medidas que fueran oportunas, inclusión hecha de aquellas que implicasen modificaciones normativas.

Segundo.- Adoptar una decisión expresa y motivada sobre la solicitud de ayuda económica cuya ausencia de resolución había dado lugar a la queja en el plazo de tiempo más breve posible.

La incompatibilidad entre el principio de seguridad jurídica y la situación de incertidumbre que había sido creada por la ausencia de adopción de una resolución expresa en relación con la solicitud de ayuda económica presentada por el autor de la queja conducían a esta Institución a sugerir esta actuación, pese a que ello pudiera implicar la denegación de la ayuda.

No obstante lo anterior, consideramos preciso explicitar que la resolución expresa y motivada debía ir precedida, al menos, de una cuidadosa valoración de la concurrencia o no del requisito de la "primera instalación", cuyo presunto incumplimiento impediría la concesión de la ayuda en cuestión. En este sentido, en el momento de valorar la concurrencia o no de ese requisito necesario para poder adquirir la condición de beneficiario de la ayuda económica dirigida a fomentar la primera instalación de los agricultores jóvenes, el órgano decisor debía ponderar convenientemente el concepto de primera instalación contenido en el art. 17 de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias, y reiterado en el Anexo I, nº 14, del RD 204/1996.

De acuerdo con estas normas se entenderá como primera instalación no sólo cuando el agricultor joven cumpla literalmente este requisito (es decir, cuando se instale por primera vez), sino también en los supuestos allí identificados.

Tercero.- En el supuesto, no deseable, de persistencia del incumplimiento del requisito señalado, y por tanto del motivo de denegación de la ayuda dirigida a incentivar la primera instalación de agricultores jóvenes, procedía proporcionar al interesado por parte de la administración autonómica, con la finalidad de lograr que aquél se mantuviera en el desarrollo de la actividad agrícola y lo hiciera gracias a una explotación agrícola racionalizada y económicamente viable, información sobre un doble aspecto:

1.- Información relativa al derecho que le asistiera, en su caso, de solicitar y obtener ayuda económica a través de alguna de las otras líneas de ayuda contempladas en el RD 206/1994, y ampliadas en la Orden de 28 de febrero de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, inclusión hecha de los requisitos que, de conformidad con la normativa vigente, debían ser cumplidos para resultar beneficiario de las mismas.

2.- Información correspondiente al futuro resultado de las negociaciones mantenidas por la Consejería de Agricultura y Ganadería con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Esta actuación iría dirigida a poner individualizadamente en conocimiento del interesado las potenciales modificaciones que pudieran conducircondujern a la concesión de la ayuda al interesado en un futuro, si se reiterara su solicitud.

Ambas actuaciones orientativas del ciudadano, además de adecuadas al fomento de una actividad agrícola moderna y racional en la Región, responderían a garantizar la efectividad de uno de los derechos reconocidos a todos los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas, cual es la obtención de información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar (art. 35 g).

En virtud de la argumentación jurídica expuesta se dirigió resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería, en los siguientes términos:

"Primero.- Continuar con las actuaciones dirigidas a lograr una ampliación de los supuestos subvenciona - bles a través de la línea de ayuda establecida para incentivar la incorporación de los jóvenes a las activida -

des agrícolas y ganaderas, instando para ello las medi - das normativas o de otro tipo que sean necesarias.

Segundo.- Adoptar una decisión expresa y motivada, en el plazo de tiempo más breve posible, sobre la solici - tud de ayuda simultánea para la primera instalación de agricultores jóvenes y para la realización de inversiones en explotaciones agrarias mediante planes de mejora, cuya ausencia de resolución había dado lugar a la queja.

Tercero.- En el supuesto, no deseable, de persisten - cia del incumplimiento del requisito señalado, y por tanto del motivo de denegación de la ayuda dirigida a incentivar la primera instalación de jóvenes agriculto - res, proceder a proporcionar al interesado información sobre un doble aspecto:

1.- Derecho que, en su caso, asista al autor de la queja de solicitar y obtener alguna de las otras líneas de ayuda contempladas en el RD 204/1996, de 9 de febrero de 1996.

2.- Resultado de las negociaciones mantenidas por la Consejería de Agricultura y Ganadería con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, si aquél permitiera la obtención de la ayuda económica para la instalación de agricultores jóvenes en la Comunidad Autónoma de Castilla y León por el solicitante."

Como contestación de la resolución citada, la Consejería de Agricultura y Ganadería nos comunicó que, en aceptación de la misma, se había adoptado, con fecha 28 de septiembre de 2001, resolución del Director General de Desarrollo Rural, por la que se había procedido a conceder las ayudas solicitadas para la primera instalación de jóvenes en la actividad agrícola y para la realización de planes de mejora. Esta circunstancia fue puesta en conocimiento del autor de la queja, de forma individualizada, por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Comunicada la circunstancia anterior al autor de la queja se procedió al archivo de esta última.

3.2. Ayudas ganaderas

Un año más es necesario poner de manifiesto, en relación con las ayudas dirigidas al fomento y protección de la actividad ganadera en nuestra Comunidad Autónoma, el insuficiente grado de protección con el que cuentan los ganaderos de la Región en relación con los daños que a sus cabañas, con carácter frecuente, causan los animales salvajes y, en particular, los lobos y los perros asilvestrados.

La postura de esta Procuraduría en relación con la problemática señalada ya fue puesta de manifiesto suficientemente a la Consejería de Medio Ambiente en el año 2000 a través de la resolución formulada a aquélla con ocasión de la tramitación de la queja **Q/908/00**. En la resolución precitada, que ya fue ampliamente expuesta en el informe correspondiente al año 2000 en la parte relativa al Departamento de Defensa del Estatuto de Autonomía y Tutela del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León, se instaba a la administración autonómica a incrementar el grado de cobertura pública otorgado a los daños causados por el lobo a la actividad ganadera en Castilla y León, así como a establecer ayudas económicas dirigidas a fomentar la prevención de tales daños.

Si bien con fecha 29 de noviembre de 2001, ha sido objeto de aprobación por la Consejería de Medio Ambiente la nueva Orden por la que se regula la concesión de ayudas para paliar los daños producidos por los lobos y perros asilvestrados al ganado vacuno, ovino, caprino y equino de Castilla y León, esta norma mantiene el mismo sistema de subvenciones que, a juicio de esta Institución, se ha manifestado ineficiente.

La problemática que dio lugar a la formulación de la resolución indicada, lejos de resolverse, continúa originando conflictos entre los ciudadanos y la administración autonómica.

Así, por ejemplo, en el expediente **Q/1580/00**, su autor planteaba la ausencia de resolución de una solicitud de ayudas para paliar los daños producidos por los animales salvajes y perros asilvestrados al ganado vacuno, ovino, caprino y equino en Castilla y León, formulada ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora.

Admitida la queja a trámite y solicitada información a la Consejería de Medio Ambiente, ésta proporcionó un informe de cuyo contenido, completado con la documentación aportada por el autor de la queja, se desprendían los siguientes antecedentes de hecho:

Primero.- Con fecha 12 de mayo de 2000, el reclamante había presentado ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora solicitud de ayudas para paliar los daños producidos por los animales salvajes y perros asilvestrados, acompañando a su solicitud certificado veterinario oficial en el que se hacía constar la muerte de treinta y seis ovejas y un cordero, cuya titularidad correspondía al solicitante, como consecuencia de "las lesiones provocadas por el ataque de un cánido, aparentemente un lobo", ocasionado con fecha 10 de mayo de 2000.

Segundo.- Con fecha 17 de mayo de 2000, el Servicio Territorial de Medio Ambiente, procedió a devolver la solicitud al interesado, instándole a que procediera, si lo estimara oportuno, a tramitar su petición en la forma ordinaria. Atendiendo dicha petición, se procedió a reiterar la solicitud, en la cual se desglosaban unos daños patrimoniales causados por la acción del lobo (*canis lupus*) que ascendían a 866.640 pts. (5.208,61 €).

Tercero.- Con base en la dinámica puesta en marcha desde la Consejería de Medio Ambiente para paliar este tipo de daños mediante subvenciones directas, se había iniciado el procedimiento de ayuda al damnificado, y

había sido aprobado el pago de la misma en el mes de diciembre de 2000. Como resultado de esta actuación, con fecha 30 de diciembre de 2000, se había procedido por la Consejería de Economía y Hacienda a ordenar a la Entidad financiera Caja España de Inversiones la transferencia, a favor de la cuenta indicada por el solicitante de la ayuda, de un importe líquido de 10.000 pts. (60,10 €) en concepto de subvención directa a ganaderos que hubieran sufrido daños por animales salvajes y perros asilvestrados desde 1999, lo cual había sido debidamente notificado al interesado.

Cuarto.- No constaba, y había sido objeto de petición expresa desde esta Institución, que hubiera recaído resolución expresa emitida por el Director General del Medio Natural de la solicitud formulada en su día por el autor de la queja.

A la vista de los antecedentes de hecho expuestos, estimamos oportuno formular resolución a la Consejería de Medio Ambiente con base en la fundamentación jurídica que seguidamente se expone.

Desde una perspectiva formal, era preciso determinar si en la tramitación de la correspondiente solicitud de ayuda económica para paliar los daños producidos por los animales salvajes y perros asilvestrados al ganado, en este caso ovino, se habían respetado la totalidad de los derechos que los ciudadanos tienen reconocidos en sus relaciones con los sujetos públicos en el Ordenamiento Jurídico-Administrativo vigente, derechos establecidos, en su mayor parte, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Pues bien, considerando la obligación de resolver expresamente todas las peticiones o reclamaciones presentadas por los ciudadanos que vincula a todos los sujetos públicos, cabía indicar que en el supuesto que había dado lugar a la queja, la solicitud presentada en el mes de mayo de 2000 no había obtenido resolución expresa motivada del Director General del Medio Natural, tal y como disponía el art. 7 de la Orden de 10 de abril de 2000, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se regulaban la concesión de ayudas para paliar los daños producidos por los animales salvajes y perros asilvestrados al ganado vacuno, ovino, caprino y equino de Castilla y León, habiendo transcurrido ampliamente el plazo de dos meses al que se refería el citado precepto.

Lo anterior implicaba un incumplimiento por parte de la administración autonómica de la obligación de resolver citada, y ello aun cuando se hubiera procedido por la Consejería de Medio Ambiente a la concesión de una subvención directa al solicitante por un importe, dicho sea de paso, muy inferior al que había sido pedido por aquél.

En efecto, si bien el art. 122 bis de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, señala que en aquellos supuestos en los que no sea posible promover concurrencia pública, por la especificidad que deba reunir la entidad, empresa, o persona destinataria de la subvención, se podrán conceder subvenciones directas, por quienes identifica el citado precepto y con los requisitos allí establecidos, la utilización de este recurso no puede implicar desconocer, no ya la obligación genérica de resolver todas las solicitudes presentadas por los ciudadanos ante las administraciones públicas, sino, en el supuesto que nos ocupa, la específicamente atribuida al Director General del Medio Natural.

Esta inobservancia del deber legal comentado, tampoco podía ampararse en una omisión de la presentación por el interesado, junto a su solicitud inicial, de algunos de los documentos exigidos por la normativa específicamente aplicable, por cuanto en este caso hubiera procedido requerir a aquél la subsanación de su petición inicial al amparo del art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, actuación ésta que no se había llevado a cabo.

Por último, y para finalizar esta perspectiva formal, cabía señalar que, en el supuesto planteado en la queja, la concesión de una ayuda económica mediante una subvención directa por una cuantía de 10.000 pts. (60,10 €), cuando la petición de indemnización formulada por el interesado había ascendido a la cantidad de 866.640 pts., (5.208,61 €) implicaba una evidente desestimación de la pretensión esgrimida ante la administración, desestimación que debía haberse plasmado, en su caso, en la correspondiente resolución administrativa motivada.

El estudio del aspecto material de la problemática que constituía el objeto de la queja, por su parte, no podía ser llevado a cabo de una forma integral por cuanto, de un lado, esta Procuraduría no disponía de la totalidad de los datos necesarios para cuantificar la ayuda económica a la que, en su caso, tuviera derecho el solicitante de conformidad con la normativa vigente y, de otro, como ha quedado explicado, no existía resolución expresa motivada que pudiera ser objeto de crítica jurídica por esta Institución.

No obstante lo anterior, si la cantidad pecuniaria efectivamente atribuida al autor de la queja mediante una subvención directa respondía a la correcta aplicación de la Orden de 10 de abril de 2000, el análisis sustancial de la corrección jurídica de la ayuda reconocida debía remitirse necesariamente a la valoración del contenido de la Orden de 10 de abril de 2000 que, en lo básico, se reitera en la Orden de 29 de diciembre de 2000, norma jurídica que sucedió en el tiempo a aquélla, y, por tanto, a la configuración de las ayudas para paliar los daños producidos a la actividad ganadera por los animales salvajes y perros asilvestrados.

En este sentido, procedía señalar que, si de la correcta aplicación de la Orden reguladora de la concesión de ayudas para paliar los daños producidos por los animales salvajes y perros asilvestrados al ganado vacuno, ovino,

caprino y equino en Castilla y León vigente en la fecha en la que había tenido lugar el siniestro que había dado lugar a la queja, se derivaba la atribución de 10.000 pts. como compensación económica de la muerte de, al menos, 36 ovejas y un cordero (según certificado veterinario oficial), cabía concluir que el logro de la finalidad perseguida por aquella norma se veía frustrado en buena medida. (Señalar únicamente, como dato argumentativo de la anterior afirmación, que exclusivamente el certificado veterinario acreditativo de la muerte de las cabezas de ganado citadas había tenido un coste superior a la cuantía económica de la ayuda concedida: 10.700 pts., 64,31 €, según copia de la factura correspondiente aportada por el autor de la queja).

El supuesto que había dado lugar a la queja era revelador de la necesidad de plantearse por la administración autonómica un análisis del nivel de eficacia y de la propia configuración jurídica de las ayudas actualmente existentes con la finalidad de proteger las actividades ganaderas de la Región de la acción de los animales salvajes, análisis que podría proporcionar las conclusiones adecuadas para valorar, en su caso, una posible modificación del régimen aplicable que llevase aparejada una ampliación de las ayudas económicas existentes. Lo anterior debía entenderse sin perjuicio del tratamiento jurídico específico que, a juicio de esta Procuraduría, merecen los daños patrimoniales causados por el lobo al sur del Río Duero, zona donde este animal no está configurado como especie cinegética, y al cual se dedicó la resolución de esta Procuraduría había formulado a la Consejería de Medio Ambiente con ocasión de la tramitación **Q/908/00**.

En virtud de los argumentos jurídicos expresados, se dirigió a la Consejería de Medio Ambiente una Resolución en los siguientes términos:

"Primero.- Resolver expresamente y notificar en forma la solicitud de ayuda económica presentada ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora al amparo de la Orden de 10 de abril de 2000, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se regula la concesión de ayudas para paliar los daños producidos por los animales salvajes y perros asilvestrados al ganado vacuno, ovino, caprino y equino de Castilla y León, de conformidad con lo dispuesto en el art. 7 de la citada norma jurídica.

Segunda.- Considerando el grado de cobertura pública de los daños patrimoniales sufridos por el antes citado que se derive de la aplicación de la normativa correspondiente a la vista de la resolución que, en su caso, se adopte, ponderar, tras un análisis del nivel de eficacia del sistema actualmente vigente de ayudas económicas reparadoras de los daños causados a las actividades ganaderas por los animales salvajes, una modificación del mismo dirigida a ampliar el grado de socialización a través del presupuesto público de la Comunidad Autónoma de tales daños."

Como contestación a la resolución indicada la Consejería de Medio Ambiente nos comunicó que, si bien la solicitud cuya ausencia de resolución había dado lugar a la queja había sido resuelta expresamente según lo indicado por esta Institución, aquella administración autonómica consideraba que el mecanismo puesto en marcha para compensar los daños que los animales salvajes y los perros asilvestrados causan al ganado en Castilla y León era el adecuado.

Comunicado lo anterior al autor de la queja, se procedió al archivo de esta última.

A pesar de la negativa de la administración autonómica a abordar una reforma sustancial de la normativa reguladora de las ayudas dirigidas a paliar los daños causados a los ganaderos castellanos y leoneses por los animales salvajes, especialmente por el lobo, esta Procuraduría continúa desarrollando, a instancia de los ciudadanos, actuaciones dirigidas a tratar de alcanzar una solución a la cuestión controvertida señalada.

En efecto, el expediente **Q/1806/01** tiene como objeto nuevamente la problemática derivada de los daños causados a los ganaderos de la Región (en concreto de la zona de Sanabria, provincia de Zamora) por la acción del lobo.

Admitida la queja a trámite, solicitamos información a la Consejería de Medio Ambiente con la finalidad de verificar el grado de incidencia de los daños generados por la acción del lobo en la actividad ganadera de la localización geográfica indicada por el autor de la queja.

Habiendo sido recibida la información solicitada, en la fecha de elaboración del presente informe no se había adoptado aún por esta Procuraduría una posición sobre el fondo del asunto.

4. ANIMALES DE COMPAÑIA

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, haciéndose eco de la creciente sensibilidad social hacia la protección de los animales de compañía, procedió a la aprobación de la Ley 5/1997, de 24 de abril, con la que vinieron a establecerse no sólo las medidas que garantizaran una saludable relación de los animales con las personas en el aspecto higiénico-sanitario, sino también una eficaz protección de los mismos.

En cumplimiento de lo establecido en la Disposición final primera de la indicada Ley, se aprobó por Decreto 134/1999, de 24 de junio, el Reglamento de Protección de los Animales de Compañía.

Conforme a esta normativa, corresponde a los Ayuntamientos, o en su caso a las Diputaciones Provinciales, la recogida y mantenimiento de los animales abandonados hasta que sean recuperados, cedidos o sacrificados. Para la gestión de tal servicio, deben disponer de personal e instalaciones adecuadas o, en caso contrario, concertar la realización de dicho servicio con Asociacio-

nes de Protección y Defensa de los Animales o con entidades autorizadas para tal fin por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

El incumplimiento de tal obligación ha originado frecuentes reclamaciones ante el Procurador del Común, denunciando las molestias que ocasionan los animales abandonados.

Como fue el caso del expediente **Q/494/01**, relativo a los perjuicios provocados por los numerosos gatos que deambulaban por la localidad de Béjar. Se introducían, en concreto, en los motores de los coches, causando averías en los mismos y produciéndose, incluso y en ocasiones, su muerte cuando los vehículos se ponían en marcha.

La carencia de la prestación un servicio de recogida de animales abandonados por parte del Ayuntamiento de la citada localidad, según pudo conocer esta Institución tras las gestiones realizadas con dicho organismo, venía a implicar la inobservancia de la normativa señalada e incluso de la Ordenanza reguladora de la tenencia y circulación de animales en ese municipio, que incorporando las exigencias de la nueva regulación autonómica, atribuía, por tanto, la función de recogida de animales abandonados -desarrollada bien de forma directa o concertada- al citado Ayuntamiento.

Pese a que dicho organismo había sido consciente de la necesidad de regular las interrelaciones entre las personas y los animales para evitar riesgos higiénico-sanitarios, de seguridad y tranquilidad para la vecindad, no había ejercido, sin embargo, la competencia atribuida en materia de recogida de animales abandonados.

Ello determinó que por el Procurador del Común se efectuara al Ayuntamiento de Béjar la siguiente Resolución:

"1.- Que por ese Ayuntamiento se adopten las medidas necesarias para la prestación directa del servicio de recogida de animales abandonados en ese municipio. Y en caso de no poder disponer de personal ni instalaciones adecuadas, se proceda a formalizar el oportuno concierto, como forma de gestión indirecta del servicio, con una Asociación de protección y defensa de los animales que reúna los requisitos exigidos o con una entidad autorizada para tal fin.

2.- Que realizado lo anterior, se lleven a cabo, para la efectiva prestación de dicho servicio, las actuaciones oportunas dirigidas a la recogida de aquellos gatos (sin olvidar otros animales) que, previa comprobación, permanezcan abandonados en ese municipio.

Ello no sólo con el fin de evitar molestias y desperfectos a los vecinos, sino en defensa y protección de los propios animales."

Aceptando dicha resolución, la citada Corporación estaba realizando gestiones, incluso con la Sociedad Protectora de Animales de Salamanca, para proceder a la recogida de animales abandonados en el municipio de Béjar.

La necesidad de prestación de este servicio de recogida de animales quedó, asimismo, patente en el expediente **Q/359/00**, en el que la situación, además, aparecía agravada por la agresividad de los animales en cuestión: diversos perros que, permaneciendo sin ningún tipo de control y sin reunir las condiciones sanitarias exigidas, ocasionaban repetidas molestias y agresiones a los vecinos de la localidad de Sobrepeña (León).

Realizadas las gestiones oportunas con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (León), pudo conocerse que conforme a las denuncias formuladas en su día por la Guardia Civil de Riaño (Seprona) contra el propietario de dichos animales, por la tenencia de dos perros de raza mastín de gran agresividad, sueltos sin custodia alguna por la vía pública y sin bozal, y carentes de la cartilla sanitaria canina, por el Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León se había acordado iniciar expediente sancionador por los hechos señalados contra la referida persona.

Tramitado dicho procedimiento, se dictó la correspondiente Resolución, por la que se impuso a aquél una sanción de 50.002 pesetas, como responsable de una infracción grave tipificada en el art. 45 apartado 3 f) del Reglamento de Protección de los Animales de Compañía, aprobado por Decreto 134/1999, de 24 de junio. Por lo que respecta, no obstante, al ámbito sanitario, se estimaba acreditada en dicha resolución la posesión de la cartilla sanitaria oficial y estar al día en las vacunaciones.

En relación con este último extremo, figuraba anotada en la documentación aportada por el interesado la vacunación antirrábica correspondiente al año 1999, lo que no exigía una nueva vacunación hasta la campaña del 2001 (periodo del 1 de mayo al 30 de septiembre). Dictada, pues, la resolución en fecha 22 de mayo de 2001 y encontrándose todavía abierto tal periodo de vacunación, no se acordó, en consecuencia, la imposición de sanción alguna al respecto.

Sin embargo, ya finalizado el citado periodo, se procedió a emitir informe por la Unidad Veterinaria de Boñar (Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería), en el que se señalaba que los perros no figuraban en el censo de animales vacunados en la campaña del año 2001, ni en la correspondiente al 2000, ni se poseía la correspondiente documentación sanitaria.

Esta última circunstancia suponía, en primer término, un incumplimiento de las normas impuestas sobre vacunación obligatoria. Concretamente, las relativas a la Campaña de Lucha Antirrábica en Castilla y León, regulada por Orden de 26 de diciembre de 1997, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, y actualizada anualmente mediante las correspondientes resoluciones. Debiendo ésta realizarse durante el periodo comprendido

entre el uno de mayo y el treinta de septiembre de cada año (art. 3), resultaban objeto de vacunación, con carácter obligatorio, todos los perros que no hubieran sido vacunados durante el año anterior y tuvieran más de tres meses de edad el día treinta de septiembre, teniendo únicamente carácter voluntario para el resto de animales de la especie canina, que pudieran acreditar documentalmente haber sido vacunados el año anterior (art. 4.1).

El incumplimiento de dicha obligación -como ocurría en el caso examinado- da lugar al régimen sancionador previsto en la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León, cuyo objeto es el establecimiento de los instrumentos legales adecuados que permitan conseguir, entre otros fines, la mejora sanitaria, así como la protección de la salud humana mediante la prevención y control de las enfermedades infectocontagiosas y parasitarias que afecten a los animales de compañía.

Dicha Ley, pues, tipifica en su art. 55 como falta administrativa la no realización, resistencia o falta de colaboración de los dueños, administradores, encargados, mayorales, tratantes, transportistas o cualquier otra persona encargada del cuidado o custodia de los animales, en relación con la adopción de las medidas dispuestas para la realización de campañas de tratamientos sanitarios o de vacunación obligatoria.

Desarrollada la citada Ley por el Reglamento General de Sanidad Animal, aprobado por Decreto 266/1998, de 17 de diciembre, y tipificados, asimismo, tales hechos como infracción administrativa leve (art. 179), corresponde a los Jefes de los Servicios Territoriales de Agricultura y Ganadería de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León la incoación de los expedientes sancionadores que se instruyan como consecuencia de las infracciones administrativas tipificadas en la citada normativa.

Todo ello motivó que por esta Institución se estimara oportuno efectuar la siguiente resolución formal a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León:

"Que por el órgano competente, respecto a los animales objeto de la presente queja, se estudie la posibilidad de incoación de expediente sancionador por la presunta comisión de una infracción administrativa tipificada en la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León, en relación con la vacunación obligatoria establecida en la Campaña de Lucha Antirrábica, con el fin de determinar la posible existencia o no de responsabilidad administrativa en la materia."

A la fecha de cierre de este informe se está pendiente de recibir contestación al respecto.

Lo anterior, no obstante, no eximía al Ayuntamiento de La Ercina del ejercicio de las facultades que, por su parte, ostenta en la materia.

Así, el incumplimiento de la obligación de vacunación obligatoria impuesta en la citada Orden de 26 de diciembre de 1997, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, además de dar lugar al régimen sancionador previsto en la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León, y desarrollado por el Reglamento aprobado por Decreto 266/1998, de 17 de diciembre, determinaba, por otro lado, la intervención de los servicios municipales o, en su caso, de las diputaciones provinciales, para la recogida de todos aquellos perros que, considerados como vagabundos, no estuvieran amparados, a partir del 30 de septiembre de cada año, por el correspondiente documento sanitario canino o que no portaran en su collar la placa plástica que acreditara su vacunación (como ocurría en el caso denunciado).

Sin olvidar la ya citada obligación atribuida a los ayuntamientos en el Decreto 134/1999, de 24 de junio, respecto a la recogida y mantenimiento de los animales abandonados hasta que sean recuperados, cedidos o sacrificados.

Por otra parte, considerados como animales peligrosos no sólo los relacionados en el anexo del citado Reglamento, sino también aquellos que merezcan tal calificación en función de su comportamiento agresivo (art. 2.7), dicha normativa dedica a los mismos una serie de preceptos, en los que se prevén, entre otros aspectos, las competencias administrativas existentes en la materia.

Destaca, a este respecto, la obligación que corresponde a los ayuntamientos (art. 25) relativa a la creación de un Libro Registro de Perros Agresivos en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del citado Reglamento. Libro en el que además de anotar los datos que figuran en el censo y otros específicos, se incluirá todo perro objeto de denuncia por agresión o por participación en peleas.

Ello, unido a la necesidad de autorización municipal y a las medidas de protección exigidas respecto de este tipo de animales, completa las condiciones establecidas en dicha normativa para la tenencia de perros que puedan manifestar agresividad. Régimen de tenencia también delimitado en la Ley estatal 50/1999, de 23 de diciembre, con el fin de hacer aquélla compatible con la seguridad de personas y bienes.

Todo ello llevó al Procurador del Común a la necesidad de efectuar al Ayuntamiento de La Ercina la siguiente Resolución:

"1.- Que por ese Ayuntamiento se lleven a cabo las actuaciones oportunas dirigidas a la recogida de los perros objeto de la presente queja, bien de forma directa o a través de una Asociación de protección y defensa de los animales habilitada a tal fin.

2.- Que por esa Corporación, en el ámbito de sus competencias y de no haberse efectuado en la actualidad, se proceda a la creación de un Libro Registro de

Perros Agresivos para ese municipio, inscribiendo en el mismo, previa la correspondiente autorización municipal, todos los que en ese municipio tengan tal consideración (incluidos, en su caso, los que han sido objeto de la presente reclamación), controlando, asimismo, el cumplimiento de las medidas de protección exigidas, con el fin de evitar riesgos para la seguridad de personas, bienes y otros animales.

Ello sin perjuicio de la incoación de los procedimientos sancionadores que procedan por la comisión de infracciones a la Ley 5/1997, de 24 de abril, y que corresponde a los Ayuntamientos conforme a lo dispuesto en el art. 50 del Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprueba su Reglamento."

A la fecha de cierre de este informe no se conoce aún la postura de dicho organismo respecto a la citada resolución.

El desarrollo de los servicios de recogida de animales a través del personal y medios adecuados resulta de gran importancia para asegurar la calidad en su forma de gestión.

En este sentido merece destacar la queja **Q/1595/99**, relativa al servicio de mantenimiento de animales abandonados prestado en la localidad de Miranda de Ebro (Burgos) por una Asociación creada para su protección y defensa.

Conforme a las gestiones de información realizadas por esta Institución con el Ayuntamiento de dicha localidad, pudo conocerse que, mediante la elaboración de un convenio con la referida Asociación para la gestión de diversas actividades desarrolladas en las perreras municipales, el Ayuntamiento de la citada localidad había resuelto y delimitado los ámbitos de dicha colaboración, acordándose, así, el acceso y utilización por dicho colectivo de las instalaciones municipales, atención al público, limpieza regular de las mismas y mantenimiento alimenticio de los animales, reservando la realización de las labores de recogida a un Agente de la Policía Local.

Para el efectivo desarrollo de tal servicio de mantenimiento, el referido colectivo -conforme a las bases publicadas para acceder a la concesión de subvenciones- había presentado la correspondiente solicitud ante dicha Corporación, acordando ésta excluir al colectivo citado de la relación de subvenciones concedidas.

Presentado, pues, por el citado colectivo escrito de cese de toda actividad relacionada con las perreras municipales, el Ayuntamiento de Miranda de Ebro resolvió dejar sin efecto la colaboración existente y, con ello, designar con carácter de urgencia y provisionalmente, por la necesidad de mantener operativo el servicio, a dos miembros de la Policía Local para la gestión integral de las perreras municipales, comprendiendo, entre otras, las labores de recogida de animales vagabundos, extraviados o abandonados y de los entregados pos sus dueños, la atención al público de las demandas ciudadanas, el mantenimiento alimenticio de los perros ingresados, la limpieza regular de las instalaciones para su conservación en óptimas condiciones higiénico sanitarias y la gestión administrativa del libro registro de altas y bajas de animales.

Pero pese al carácter provisional de dicha situación, este servicio de recogida y mantenimiento de perros abandonados había seguido desarrollándose por dichos agentes de la autoridad.

De ello no podía deducirse, sin embargo, que la retirada de perros vagabundos de la vía pública respondiera a una de las funciones habituales de la Policía Local, pues aun cuando ésta deba vigilar y adoptar las medidas oportunas para evitar las molestias que ocasionan para los usuarios de las vías y espacios públicos la circulación de animales sin custodia, ello no amparaba la ejecución material del servicio municipal de retirada y mantenimiento de perros abandonados como tarea propia de tal Cuerpo de Policía de las corporaciones locales.

Por ello, posiblemente, la citada Ley 5/1997, de Protección de Animales de Compañía y su Reglamento han venido a establecer, para la gestión del servicio señalado, la necesidad de disponer de personal e instalaciones adecuadas o, en caso contrario, concertar la realización de dicho servicio con asociaciones de protección y defensa de los animales o con entidades autorizadas para tal fin por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

No resultará ilógico pensar que en muchos casos la Policía Local no será el personal adecuado para estas labores propias del personal de los establecimientos de recogida, ni que carece de medios materiales para ello, ni de vehículos adecuados para el transporte en las condiciones debidas (piénsese, además, que este tipo de establecimientos de recogida de animales deben contar con un servicio veterinario encargado de vigilar el estado físico, las condiciones de alojamiento y el tratamiento recibido por los animales acogidos); ello sin perjuicio de que en determinadas o esporádicas ocasiones, por las concretas circunstancias excepcionales o urgentes que concurran, pueda realizar este tipo de tareas.

De este modo, cuando estos servicios no puedan ser prestados directamente por la administración -al carecer del personal o instalaciones adecuadas-, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en la normativa señalada, que establece el concierto, como forma de gestión indirecta del servicio, con asociaciones de protección de los animales o entidades autorizadas a tal fin.

Consideraciones que llevaron al Procurador del Común a formular la siguiente resolución al Ayuntamiento de Miranda de Ebro:

"Que por ese Ayuntamiento, en caso de no disponer de personal adecuado para la prestación directa del servicio de recogida y mantenimiento de animales abandonados, se proceda a formalizar el oportuno concierto, como forma de gestión indirecta, con una Asociación de

protección y defensa de los animales que reúna los requisitos exigidos o con una entidad autorizada para tal fin, habilitando para ello las oportunas partidas pre - supuestarias.

Por dicho organismo, además de haber destinado una partida presupuestaria para acometer obras de mejora de las infraestructuras de las instalaciones destinadas a la recogida de animales, se estaba estudiando la fórmula más idónea para la prestación del servicio.

Junto a esta necesidad de contar con el personal adecuado para la debida prestación del servicio de recogida y mantenimiento de animales abandonados, se une la exigencia de unas instalaciones apropiadas para garantizar el correcto cuidado y atención de los animales albergados.

Puede destacarse en este aspecto la reclamación **Q/2056/99**. Siendo objeto de este expediente la supuesta asistencia deficitaria prestada a los animales albergados en el Centro de recogida del Ayuntamiento de Ponferrada, se llevaron a cabo por esta Institución las gestiones de investigación oportunas con dicho organismo, de las que pudieron constatarse los siguientes antecedentes:

Visitado el citado centro por los Servicios Veterinarios Oficiales de la Junta de Castilla y León en fecha 3 de julio de 1998, se emitió al respecto informe desfavorable, al haberse apreciado que no se ajustaba a la normativa aplicable: "Son unas instalaciones inadecuadas desde el punto de vista higiénico-sanitario y con características inapropiadas para el bienestar de los animales".

A raíz de una nueva visita efectuada el 13 de mayo de 1999 por los técnicos adscritos a la Sección Agraria Comarcal de Ponferrada, a los efectos de comprobar las condiciones del referido centro, se emitió, en este caso, informe favorable, con la salvedad de la falta de inscripción en el Registro de Núcleos Zoológicos.

En fecha 29 de octubre de 1999, y previa la realización de la oportuna visita, se emite ya informe favorable para la inscripción del centro en el Registro de Núcleos Zoológicos, concediéndose el 5 de noviembre de 1999 la autorización del Núcleo por la Sección de Sanidad y Producción Animal del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, y asignándole el correspondiente número provincial.

Durante el año 2000 el citado centro fue visitado, asimismo, por los Servicios Veterinarios señalados, con el fin de realizar la vigilancia de animales agresores, pero sin haberse efectuado un control exhaustivo del mismo.

Pues bien, este tipo de establecimientos dedicados a la recogida de animales abandonados deben estar inscritos en el Registro de Núcleos Zoológicos, y llevar debidamente cumplimentado el correspondiente Libro. Requisito indispensable conforme dispone el Reglamento General de Sanidad Animal, aprobado por Decreto 266/1998, de 17 de diciembre, en su art. 28.4.

Junto a tal obligación, la Orden de 28 de julio de 1980 del Ministerio de Agricultura, que desarrolla el Decreto de 24 de abril de 1975, sobre Autorización y Registro de Núcleos Zoológicos, Establecimientos para la Práctica de la Equitación y Centros para el Fomento y Cuidado de Animales de Compañía, exige para este tipo de instalaciones el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Emplazamiento, con el aislamiento adecuado, que evite el posible contagio de enfermedades de animales extraños.

- Construcciones, instalaciones y equipos que proporcionen un ambiente higiénico, defiendan de peligros a los animales y faciliten las acciones zoosanitarias.

- Dotación de agua potable.

- Facilidades para la eliminación de estiércoles y aguas residuales, de forma que no entrañen peligro de contagio para otros animales, ni al hombre.

- Recintos, locales o jaulas de fácil lavado y desinfección para el aislamiento, secuestro y observación de animales enfermos o sospechosos de enfermedad.

- Medios para la limpieza y la desinfección de locales, material y utensilios en contacto con los animales y, en su caso, de los vehículos utilizados en el transporte de los mismos, cuando éste se precise.

- Medios para la destrucción o eliminación higiénica de cadáveres animales y materias contumaces.

- Programa definido de higiene y profilaxis de los animales albergados, respaldado por un Técnico Veterinario colegiado.

- Programa de manejo adecuado, para que los animales se mantengan en buen estado de salud.

Ello sin olvidar, por otro lado, las medidas de protección establecidas en el ya reiterado Decreto 134/1999.

En el caso examinado, sin embargo, el incumplimiento, en alguno de los aspectos, de lo establecido en la normativa señalada, había dado lugar, en primer término, al correspondiente informe desfavorable. La posterior emisión, no obstante, de informe favorable por los Servicios Veterinarios Oficiales hizo posible la concesión de la autorización del Núcleo Zoológico, con la asignación del correspondiente número de registro.

Pero durante el año 2000, los técnicos competentes de la administración autonómica se habían limitado a realizar, en las visitas efectuadas, la vigilancia de animales agresores, sin que se hubiera llevado a cabo, por otro lado, un control exhaustivo de las instalaciones. Éstas, en consecuencia, desde el año 1999 no habían sido sometidas a dicho control.

Bien es cierto que conforme a la Orden de 26 de diciembre de 1997, por la que se regula la Campaña de Lucha Antirrábica, los Servicios Veterinarios Oficiales

de las Unidades Veterinarias han de efectuar un estricto control sanitario a aquellos animales que agredan a personas. Pero ello sin perjuicio del control al que, por otro lado y en todo caso, deben estar sometidos los establecimientos de recogida de animales abandonados por parte de dichos servicios de la Junta de Castilla y León -tal como establece la señalada Ley 5/97, de Protección de Animales de Compañía y su Reglamento-, con independencia de que cuenten ya con la correspondiente autorización e inscripción registral.

Todo ello hizo preciso que por esta Institución se formulara a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (León) la siguiente Resolución:

"Que por los Servicios Veterinarios Oficiales competentes de la Administración autonómica se lleve a cabo -de no haberse efectuado aún desde la concesión de la correspondiente autorización- un control exhaustivo del Centro de recogida de animales abandonados del Ayuntamiento de Ponferrada, a fin de determinar si reúne en la actualidad las condiciones adecuadas para el correcto alojamiento, cuidado y bienestar de los animales recogidos en el mismo. Y de comprobarse que dichas instalaciones no cumplen los requisitos exigidos, se adopten, en caso procedente, las medidas oportunas dirigidas al restablecimiento de la legalidad vigente."

En informe remitido por dicho organismo -desprendiéndose la aceptación de dicha resolución- se comunicó que por los Servicios Veterinarios Oficiales de la Unidad de Ponferrada se había levantado acta de inspección sobre el señalado centro de recogida de animales abandonados, en la que se concluía que éste reunía las condiciones adecuadas para el correcto cuidado y bienestar de los animales albergados, cumpliendo con la legalidad vigente.

ÁREA G

TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES

Expedientes Área..... 252

Expedientes remitidos a otros Defensores 51

Expedientes admitidos..... 122

Expedientes rechazados..... 58

1. TRABAJO

En la materia de trabajo se han presentado quejas que, por una parte, se refieren a problemas con empresas particulares en las que pese a caer fuera de las competencias de la Institución, hemos tratado siempre de cumplir al máximo el deber de información y orientación. Por otra, se refieren a cuestiones en las que la comunidad autónoma no tiene competencias en la materia pero en las que, cuando menos, estamos obligados a dar la atención que quien acude a nosotros espera obtener.

Con relación a estas últimas, no todas las quejas que se refieren a temas que exceden de nuestro ámbito competencial son automáticamente remitidas al Defensor del Pueblo, recibiendo distinto tratamiento según su contenido.

Si no ofrecen ninguna duda sobre la ausencia de irregularidad de la administración aunque se refiera a la Central, así se hace saber al interesado procediéndose al cierre de la queja. Si la irregularidad detectada es fácilmente subsanable y sólo requiere una actuación informal del órgano competente ubicado dentro de nuestro ámbito territorial, se realiza la gestión y una vez superado el problema se comunica al interesado. Por el contrario, si en el contenido de la queja se desprende la necesidad de una investigación formal, procedemos a remitirla al Defensor del Pueblo.

En el año 2001, las cifras de paro continúan siendo elevadas en el territorio de la Comunidad de Castilla y León. Ante esta situación, son bastante los ciudadanos que, al agotarse las prestaciones por desempleo, se dirigen a la Institución solicitando información para conseguir un puesto de trabajo.

Otro campo que ha sido objeto de expedientes, al margen del desempleo, se ha referido a los cursos formativos.

1.1. Cursos de Formación Ocupacional

Con este motivo, se presentó la queja **Q/437/01.** El interesado había trabajado en la Cruz Roja impartiendo cursos de formación acogidos a subvenciones del plan regional de empleo de Castilla y León y al plan nacional de formación e inserción profesional, manifestando sus sospechas sobre presuntas irregularidades. Admitida la queja a tramite y solicitado informe a la Dirección General de Trabajo, ésta nos informo aclarando la situación, de lo cual dimos cuenta al interesado en los siguientes términos:

"Los cursos citados por el interesado en el aludido escrito de 17 de noviembre de 2000, ninguno pertenece al Plan Regional de Empleo de Castilla y León (FPO).

La Cruz Roja de Burgos ha impartido durante los años 1999 y 2000 los siguientes cursos del Plan Nacional de Formación de Inserción Profesional:

1999:

1.-Auxiliar de enfermería en geriatría.

2.-Auxiliar de ayuda a domicilio.

3.-Auxiliar de enfermería en salud comunitaria (2).

4.-Monitor de marginados.

5.-Animador sociocultural.

2000:

6.-Auxiliar de ayuda a domicilio.

7.-Auxiliar de enfermería en geriatría.

8.-Auxiliar de enfermería en salud comunitaria (2).

9.-Animador sociocultural.

10.-Atención especializada para enfermos de alzhei - mer.

Los niveles y grados de dificultad de los cursos se expresan en pesetas/hora alumno y son los contemplados en el anexo I de la Orden de 13 de abril de 1994 que desarrolla el RD 631/1993, que regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional y son los siguien - tes para los citados cursos:

	Mod. A	*Grado de dificultad*	*Mod. B*	*Nivel Curso*
1 y 7	*325*	*Medio-alto*	*155*	*Bajo-medio*
2 y 6	*235*	*Básico-alto*	*216*	*Normal-medio*
3 y 8	*325*	*Medio-Alto*	*210*	*Normal-bajo*
4	*325*	*Medio-alto*	*210*	*Normal-bajo*
5 y 9	*257*	*Medio-normal*	*210*	*Normal-bajo*
10	*257*	*Medio-normal*	*210*	*Normal-bajo*

Como ya se indicó a quien formula la queja, en los cursos del Plan FIP el profesor recibe el precio pactado, entre él y el Centro impartidor del curso, y que consta en el contrato suscrito por ambas partes, independiente - mente de la valoración que tenga la parte A del Módulo que se obtiene al multiplicar el precio hora, reflejado para cada curso anteriormente, por el número de alum - nos, y que es la cantidad tope de subvención que se asig - na a estos cursos y que comprende tanto los salarios de profesores como el de otras actividades docentes. El abono de la subvención se hace al presentar las nóminas de los profesores y las facturas correspondientes y en la cantidad justificada mediante ellas, aunque sea inferior a la totalidad de la subvención".

Expediente **Q/2013/01**. El compareciente manifiesta su disconformidad tras la realización del curso denominado "Auxiliar de Ayuda a Domicilio", impartido por el Instituto de Formación y Estudios Sociales (IFES) y subvencionado por el Fondo Social Europeo y la Junta de Castilla y León, durante el período comprendido entre el 12 de febrero y el 28 de abril de 2001, denunciando que el citado curso había sido incompleto por no haber comprendido horas prácticas, ya que había tenido una duración de 250 horas, solamente teóricas.

Informados por la Administración sobre la cuestión planteada en la queja, comprobamos que no existía irregularidad habiéndose desarrollado el curso correctamente, dando traslado al interesado de lo siguiente:

El citado Curso, destinado a desempleados inscritos como demandantes de empleo tuvo una duración de 250 horas, distribuidas en 155 horas teóricas y 95 horas de prácticas.

Según los datos que constan en la memoria del curso presentada por el referido IFES, en las prácticas se emplearon los medios técnicos adecuados a la materia, por lo que se cumple lo establecido en el punto 1.2 del apartado 7 de las normas reguladoras del Programa I de la Orden de 13 de noviembre de 2000, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convocaron las ayudas de Formación Profesional Ocupacional para el año 2001, que dispone que los cursos incluirán al menos un 25% de las horas totales en experiencias prácticas en empresas o centros dotados de maquinaria e instalaciones técnicas específicas que sean utilizadas por los alumnos en el desarrollo del curso.

La acreditación para la realización de trabajos de ayuda a domicilio, según el RD 331/1997, de 7 de marzo, por el que se establece certificado de profesionalidad de la ocupación de Auxiliar de Ayuda a Domicilio exige una formación de 445 horas.

También es posible la acreditación si, con posterioridad a la publicación de la Orden de 13 de mayo de 2000 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social (*BOCYL* de 6-7-2000), se acredita una formación de al menos 100 horas teóricas y 100 horas trabajadas en la ocupación (la justificación de dicha experiencia se efectuará mediante certificado de la corporación local que contenga el número de horas trabajadas o si el trabajo se ha desarrollado por una empresa, la relación contractual con la empresa que desarrolla los servicios de esa corporación local). Por tanto las prácticas durante 95 horas realizadas en el curso no constituyen una relación laboral y, en consecuencia, no son computables para la acreditación.

En conclusión, el curso de "Auxiliar de Ayuda a Domicilio", impartido por el IFES en Burgos servirá para poder ser acreditado para la realización de las funciones si además el alumno justifica 100 horas trabajadas en dicha actividad.

1.2. Desarrollo de la relación laboral

En cuanto a actuaciones denunciadas en materia de contratación, en ocasiones el Procurador del Común no ha podido entrar a conocer de las mismas por referirse a decisiones de empresas particulares, o por haber sido resueltas por sentencia firme. También en este campo se han planteado problemas ya resueltos por los Tribunales que, por ende, no han podido ser objeto de la actuación supervisora del Procurador del Común.

En relación con el expediente **Q/345/01**, referido a la denuncia formulado por los trabajadores fijos discontinuos del Ayuntamiento de León, denunciando que el Ayuntamiento estaba realizado contratos fijos y se habían olvidado de dar la oportunidad a los fijos-disconti-

nuos de acceder a esos puestos, cuando entre ellos los hay con una antigüedad de hasta 18 años. Admitida la queja a tramite, solicitamos informe al Ayuntamiento de León.

Pues, bien debemos dejar constancia en el presente informe, que el Ayuntamiento de León no ha contestado a nuestras reiteradas peticiones.

1.3. Cese de trabajadores

Expediente **Q/730/01**. Un trabajador denunciaba que había sido contratado por la Junta de Castilla y León, como peón de carreteras con un contrato de interinidad, que había prestado servicios durante siete años, y que había sido despedido.

Admitida la queja a tramite y solicitados los informes preceptivos, constatamos los siguientes hechos, dando cuenta al interesado del resultado siguiente:

"Antecedentes:

1º.-Con fecha de 1 de septiembre de 1992, comenzó a prestar sus servicios en virtud de contrato de interini - dad, según lo establecido en el RD 2104/84, de 21 de noviembre, por el que se regulan diversos contratos de duración determinada.

2º.-El puesto de trabajo ocupado por el reclamante Cogido RPT 04.01.011.007.006.2003, está contenido en el Anexo II del Decreto 236/1997, de 4 de diciembre, en el que se relaciona los puestos de trabajo declarados "a extinguir", bien por resultar afectados por el Plan de Empleo o por ser necesaria su amortización como medi - da organizativa, una vez que resulten vacantes.

3º.-Que por escrito de fecha 21 de octubre de 1999 le fue notificada la extinción de su contrato laboral tempo - ral como consecuencia de la ejecución del Plan de Empleo de Personal de Carreteras y Control de Calidad de Edificación y Obra Pública de la Consejería de Fomento, dando por finalizado éste con efectos de 31 de octubre de 1999. La duración del contrato a tenido efec - tos desde el 01-09-92 hasta el 31-10-99.

FUNDAMENTOS

PRIMERO.-El Plan de Empleo del Personal de Carreteras y Control de Calidad de Edificación y Obra Pública de la Consejería de Fomento, aprobado por Decreto 133/1997, de 19 de junio (BOCYL del 24-06) tiene como objetivo adaptar su estructura organizativa y sus medios personales a la evolución sufrida durante los últimos años por el sector de la construcción de la obra pública.

SEGUNDO.-En el proceso de ejecución del Plan de Empleo, la plaza del Sr. (...) ha pasado a carecer de con - tenido funcional, por lo que estando declarada "a extin - guir" es necesaria su amortización y por tanto procede la resolución del mismo.

TERCERO.-La finalización del contrato del Sr. (...) no constituye propiamente un despido sino un cese, pues la temporalidad del contrato del reclamante con la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y con ello su causa, ha dejado de existir una vez que se amortiza el puesto de trabajo ocupado por el Sr. (...).

A este respecto, debe de tenerse en cuenta lo afirma - do por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Jus - ticia de Castilla y León, en reciente sentencia de 29 de mayo de 2000, en la que en mérito a hechos y fundamen - tos sustancialmente idénticos, se expone: "El Decreto 133/1997, de 19 de junio, por el que se aprueba el Plan de Empleo del Personal de Carreteras y Control de Cali - dad de edificios y Obra pública y entre las medidas que se acuerdan se encuentra la elaboración de un nuevo RPT en el que se iban a recolocar los trabajadores afec - tados, pero indudablemente sólo los que tenían la condi - ción de fijos, a quienes iban dirigidas esas medidas; finalmente el Decreto 236/1997, de 4 de diciembre de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba la rela - ción de puestos de trabajo del personal laboral de la Consejería de Fomento (y que es un corolario del ante - rior Decreto), declara como puesto de trabajo a extin - guir el que venía ocupando el declarante, y ello implica obviamente que si esa plaza se ha extinguido se ha amortizado. Es indiferente que la aplicación práctica del Decreto de amortización, se haya demorado un tiempo, pues ello es una consecuencia lógica de las actuaciones administrativas en este campo y que obviamente no sue - len pasar por la extinción automática del puesto de tra - bajo e incluso la amortización no podía producirse hasta que se produce una reorganización del trabajo y la opti - mización de los recursos humanos que ello implicaba y determinados puestos de trabajo quedaban sin conteni - do, y si los que estaban ocupados por personal fijo debieron motivar en su día la recolocación de los traba - jadores, ello no era aplicable a los trabajadores tempo - rales, pues como antes se exponía la amortización de su plaza provoca la extinción de su contrato de trabajo.

CUARTO.-A mayor abundamiento, por Decreto 110/2000, de 18 de mayo, por el que se modifica la Rela - ción de Puestos de Trabajo del Personal Laboral de la Consejería de Fomento (BOCYL nº 97 de 22 de mayo) se suprime de la vigente relación de puestos el ocupado por el reclamante, por lo que procede su amortización, tal como viene recogido en el Anexo I de este Decreto."

Expediente **Q/977/00**. El compareciente manifestaba en su escrito que: *"Habiendo trabajado en la residencia juvenil Emperador Teodosio de Segovia, perteneciente a la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León, desde el 9 de noviembre de 1998, como personal de servicios, con un contrato de interinidad, hasta que la plaza fuese cubierta por su titular.*

Dicha plaza fue cubierta en concurso de traslados el sábado día 6 de mayo del año 2000, avisándome por escrito el día 5 de mayo de que ese mismo día era el últi -

mo que trabajaba en el centro. Habiendo trabajado de lunes a viernes, se me dio de baja en la Seguridad Social los días que me correspondía librar, siendo disfrutados éstos por la persona que entró a cubrir dicha plaza. Así mismo, se me dio de baja en la Seguridad Social, sin haber disfrutado el período de vacaciones correspon - diente al tiempo trabajado, asegurándome, eso sí, que las vacaciones se me abonarían en metálico.

Debe tenerse en cuenta el trato discriminatorio que otorga la Administración a los trabajadores interinos, privándoles del tiempo semanal de descanso, así como del derecho a permanecer dado de alta en la Seguridad Social durante el período vacacional, lo cual afecta a los trabajadores tanto en las prestaciones por desempleo como por jubilación."

Admitida la queja a tramite y una vez obtenido el informe de la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León, procedimos a resolver lo siguiente, que pusimos en conocimiento del interesado presentador de la queja:

*"En contestación a su escrito, queja **Q/977/00**, rela - tiva al cese de una trabajador de la Residencia Empera - dor Teodosio de Segovia, se informa:*

1.- Respecto a la baja en la Seguridad Social los días que le correspondían librar: la cobertura del puesto de trabajo de un trabajador interino está supeditada a la fecha en que el trabajador fijo decide, dentro de su plazo posesorio, tomar posesión, y dicha decisión pone de inmediato fin a la relación laboral existente con el tra - bajador interino, con independencia de descansos, vaca - ciones o permisos que el interesado estuviera disfrutan - do o tuviera previsto disfrutar.

2.- En lo concerniente a las vacaciones no disfruta - das. Consta documentalmente que en la nómina del mes de mayo de 2000, las dos trabajadoras (personal de ser - vicios) que cesaron en la citada Residencia, con fecha 5 de mayo, percibieron la cuantía proporcional a las vaca - ciones no disfrutadas (Clave 96 concepto vacaciones en la nomina que la interesada debe tener en su poder), y evidentemente se aplicaron sobre esa cuantía de vaca - ciones las oportunas retenciones de IRPF, y de Seguri - dad Social."

A la vista de lo informado, cabe señalar que el análisis de la normativa vigente determina, a nuestro juicio, la inexistencia de irregularidades en la actuación que ha dado lugar a su queja.

En efecto, la normativa aplicable a la relación contractual laboral que mantenía Ud. con la Consejería de Educación y Cultura, aún cuando el empleador en este caso sea una Administración Pública, no es otra que la laboral, cuya norma básica se encuentra integrada en el RDLeg 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (publicada en el *BOE* número 75 de 28 de marzo de 1995).

En concreto, el contrato laboral cuya extinción ha generado la presentación de la presente queja se encuentra previsto en el art. 15. 1 c) del Estatuto, de conformidad con el cual podrán celebrarse contratos de duración determinada, entre otros supuestos, "cuando se trate de sustituir a trabajadores con derecho a reserva del puesto de trabajo, siempre que en el contrato de trabajo se especifique el nombre del sustituido y la causa de la sustitución". Es el denominado contrato de interinidad, cuyo enunciado se encuentra desarrollado normativamente por el art. 4 del RD 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el art. 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratación (publicado en el *BOE* número 7 de 8 de enero de 1999), cuyo primer apartado dispone expresamente que "el contrato de interinidad es el celebrado para sustituir a un trabajador de la empresa con derecho a la reserva del puesto de trabajo en virtud de norma, convenio colectivo o acuerdo individual".

Una de las características fundamentales de la modalidad de contrato de trabajo comentada, que resulta esencial para valorar desde un punto de vista jurídico la actuación de la administración autonómica, es su duración. Ésta es la correspondiente al período temporal que dure la ausencia del trabajador sustituido con derecho a la reserva del puesto de trabajo, lo cual determina que la reincorporación de éste último se erige en causa de extinción del contrato de interinidad, y ello con independencia de los períodos de descanso y/o de vacaciones que haya venido disfrutando el contratado temporalmente a través de esta concreta modalidad contractual.

Lo anterior no implica una desprotección absoluta del contratado cuya relación laboral se ve extinguida por la reincorporación del trabajador con derecho a la reserva de su puesto de trabajo. Ello merece la pena ser analizado a la vista de las dos reivindicaciones realizadas en su queja ante esta Procuraduría:

Primera.- En cuanto a la inexistencia de descanso semanal denunciada por Ud., como consecuencia del día de la semana (sábado) en el cual se produjo la reincorporación del trabajador con derecho a la reserva del puesto de trabajo, cabe señalar que si bien el descanso semanal mínimo es un derecho reconocido a todos los trabajadores en el art. 37.1 del Estatuto de los Trabajadores, éste se encuentra vinculado, en el presente supuesto, a la continuidad de la relación laboral, sin que quepa ser exigido una vez extinguida ésta. Es decir, no cabe hablar, a juicio de esta Institución, de la generación de un período de descanso retribuible por haber desempeñado sus funciones de lunes a viernes, cuando su relación laboral se ha extinguido el sábado.

Segunda.- Por su parte, y en cuanto al disfrute de un período de vacaciones anuales no retribuidas, si bien éstas se encuentran configuradas en el art. 38 del Estatuto de los Trabajadores como un derecho mínimo del trabajador no sustituible por compensación económica, su disfrute en el supuesto que ha dado lugar a la presente

queja devino imposible como consecuencia de la extinción del contrato laboral de interinidad, al concurrir la causa legal de finalización del contrato, que no es otra que la reincorporación del trabajador con derecho a la reserva del puesto de trabajo que venía ocupando Ud. como trabajadora interina.

Por tanto, considera esta Institución que al no haber sido disfrutado el período vacacional correspondiente con anterioridad a la extinción del contrato de trabajo, la compensación económica de aquél, con aplicación de las retenciones correspondientes al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de las cuotas propias del Régimen de la Seguridad Social, se erige como forma adecuada para evitar la vulneración de los derechos del trabajador.

1.4. Subvenciones por desempleo y ayudas sociales

Expediente **Q/559/00.** El compareciente manifiesta en su escrito que había solicitado subvención financiera y subvención por renta de subsistencia para el fomento de autoempleo, y que dichas subvenciones habían sido denegadas. Se admitió la queja a tramite y se solicitaron informes. En la precitada información se hacen constar textualmente los siguientes extremos:

«D. (...) solicitó, con fecha 8-9-99, subvención financiera y subvención por renta de subsistencia para el fomento del autoempleo, al amparo de lo dispuesto en el Programa III de la Orden de 14 de diciembre de 1998, de la consejería de Industria, Comercio y turismo, por la que se convocan las ayudas económicas para 1999 contenidas en el plan de Empleo Joven.

Dichas subvenciones fueron denegadas por Resoluciones de fecha 18 de enero de 2000, del Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia. Tales resoluciones, notificadas el 31-1-2000, han devenido firmes por falta de impugnación.

La denegación de subvención financiera se fundamenta en el incumplimiento del apartado 28.1 de la Orden de 14-12-98. "no figura inscrito como desempleado antes de darse de alta". Así, pues, la denegación de subvención por renta de subsistencia se fundamenta en la no obtención de subvención financiera, apartado 34.1 de la citada Orden.

Revisado el expediente administrativo se comprueba:

Mediante "Certificado de movimientos de Demanda2, emitido por la Oficina de Inem, que el interesado causa baja como demandante de empleo el 29-4-99.

Mediante documento TA.0521/B, que solicita alta en el régimen Especial de trabajadores Autónomos, indicando en el mismo con fecha de inicio en la actividad 10-11-99.

Mediante el Certificado de Movimiento de Demanda anteriormente citado que se inscribe como demandante de empleo el 11-11-99.

La Orden de 14.1298, reguladora de este tipo de ayudas establece en su apartado 28.1 que podrán ser beneficiarios de subvenciones financieras, "Las personas.. que figurando inscritas como desempleados, se establezcan como trabajadores por cuenta propia", y en el apartado 28.2 que podrán ser beneficiarios igualmente los trabajadores "...que se hubieran dado de alta en el Régimen correspondientes de la Seguridad Social, Mutualidad o Colegio Profesional que corresponda, como máximo dos meses antes de presentar la solicitud de subvención, siempre que acrediten que en el momento inmediatamente anterior al inicio de la actividad figuraban inscritos como desempleados". Señalar que, la inscripción como demandante de empleo se efectúa el 11-11-99, es decir, con posterioridad tanto a la solicitud de subvenciones como al inicio de la actividad por cuenta propia, por lo que dicha inscripción nunca hubiera podido ser en calidad de "desempleado", sino tan solo en concepto de "mejora de empleo".

Por todo lo anterior, esta oficina Territorial de Trabajo, entiende que se produce el incumplimiento que sirve de fundamento a la Resolución Denegatoria.»

A la vista de lo informado, cabe señalar que las resoluciones denegatorias de las subvenciones solicitadas por D. (...) tienen su fundamento jurídico en el incumplimiento de uno de los requisitos exigidos por el art. 28 de la Orden de 14 de diciembre de 1998, por la que se aprueban las Ayudas contenidas en el Plan de Empleo Joven para 1999, para ser considerado beneficiario de las ayudas solicitadas por aquél. Este requisito no es otro que la inscripción como desempleado en el Instituto Nacional de empleo en el momento inmediatamente anterior al inicio de la actividad subvencionable.

En efecto, tal y como pone de manifiesto la Administración autonómica, el interesado en la obtención de la subvención incumplía el citado requisito por cuanto, mediante certificado de movimiento de demanda expedido por la oficina del Inem queda acreditado que aquél había causado baja como demandante de empleo con fecha 29 de abril de 1999, inscribiéndose nuevamente con fecha 11 de noviembre de 1999. Lo anterior determina, por tanto, que en la fecha en la cual se solicita la subvención (8 de septiembre de 1999) incumplía el precitado requisito, lo cual determina la corrección jurídica de la denegación de las ayudas económicas solicitadas por D. (...).

Expediente **Q/986/00**. El interesado manifestó que le habían denegado una ayuda para necesidades básicas de subsistencia, ayuda que había sido concedida en otras ocasiones. Admitida la queja a tramite se solicitó informe al Ayuntamiento de Soria.

Desde el punto de vista jurídico, el Ayuntamiento de Soria ha informado, en relación con la denegación de la ayuda que ha dado lugar a la presente queja lo siguiente:

"El Decreto 13/1990, que regula el Sistema de Acción Social, establece que los CEAS (Centros de Acción Social) deberán (art. 16):

d) Gestionar ayudas económicas para situaciones de urgencia social, así como, las individualizadas de carácter periódico, emitiendo el informe social...".

E1 art. 17 de este mismo Decreto regula el Servicio de Apoyo a la Familia y Convivencia, servicio que deben prestar los CEAS (art. 14), y que comprende "la prestación de servicios a individuos y familias limitadas en sus funciones más elementales previniendo la marginación", una de cuyas modalidades es: "4. Gestión de ayudas económicas que pudieran existir para estos fines".

La Orden de 30 de diciembre de 1994, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regulan los criterios mínimos de las convocatorias relativas a prestaciones económicas para situaciones de emergencia o de urgente necesidad social en el área de Servicios Sociales, establece los criterios básicos para la concesión de ayudas económicas para situaciones de necesidad.

«El Ayuntamiento de Soria, a través de sus CEAS, sigue estos criterios en la concesión de este tipo de ayudas, y aprueba anualmente el baremo para la adjudicación de las mismas, es decir, la cantidad de ingresos que no puede superar la unidad familiar para ser beneficiario, que se establece como requisito para su concesión. Aunque esto no significa que todas las familias que cumplan este requisito, vayan a ser beneficiarias de una ayuda de urgente necesidad. Como indica su nombre, hace falta estar en una situación puntual de necesidad para que se concedan; situaciones o criterios que establece el articulo 3 de la Orden de 30 de diciembre de 1994.

En el caso que nos ocupa, la Sra. (...), basa su solicitud de ayuda en la tipología de necesidad recogida en el articulo 3.B) de la Orden de 30 de diciembre, "para necesidades básicas de subsistencia: situaciones de grave o urgente carencia (determinando tiempo, cuantía y circunstancias agravantes) y para gastos relacionados con otras necesidades primarias esenciales, no cubiertas por los sistemas de protección social (,manutención, vestido, prótesis...).

La valoración de la solicitud y el dictamen técnico sobre la concesión o denegación razonada, corresponde a los Centros de Acción Social (CEAS) (art. 5 de la Orden), y así, la Asistente Social del CEAS Este emitió informe e1 24 de enero de 2000) denegando razonadamente la solicitud, informe aprobado en Comisión Informativa de Bienestar Social el 10 de marzo de 2000, y notificado a la interesada el 4 de mayo de 2000.

La Asistente Social basa su denegación en que esta familia no tiene una necesidad básica de subsistencia de carácter urgente y puntual, dado que ambos cónyuges son perceptores de pensiones del Estado, son beneficiarios de una vivienda de protección oficial que está en condiciones adecuadas de habitabilidad, no tienen que hacer frente a ningún pago extraordinario ni a ninguna situación de urgencia, por tanto, no existe una situación de grave o urgente carencia ni existen necesidades primarias esenciales no cubiertas; de esta manera, no se encuentran en ninguna tipología de necesidad de las establecidas en el art. 3 de la Orden de 30 de diciembre de 1994, a las que se podrán destinar estas ayudas.

Si bien es cierto que esta familia ha sido perceptora en otras ocasiones de este tipo de ayudas, ha sido por necesidades puntuales que en el momento actual y tras la fijación definitiva de sus pensiones, se considera que no existen. Lo contrario, llevaría a cronificar una situación de dependencia de esta prestación, lo cual hay que evitar, debido a su condición de ayudas de emergencia, como señala el art. 5 de la misma Orden.»

Al informe jurídico trascrito se acompaña otra de carácter social, en el cual tras detallar todas las actuaciones llevadas a cabo por el Departamento de Acción social de las CEAS en relación con la familia del interesado, se concluye que fue debidamente informado del carácter no periódico de la ayuda solicitada y de la vinculación del reconocimiento de la misma a la existencia de una situación puntual de urgente necesidad.

A la vista de lo informado y de la documentación obrante en esta Institución, consideramos que el Ayuntamiento de Soria no ha incurrido en irregularidad alguna al denegar la ayuda solicitada, pese a las dificultades económicas que puedan estar sufriendo.

Informamos también al interesado de los requisitos de las ayudas para situaciones de emergencia o de urgente necesidad social reguladas por la Orden de la Consejería de Sanidad y bienestar Social, de 30 de diciembre de 1994 y concedidas por las Corporaciones Locales, y las cuantías para cubrir posibles endeudamientos se concederán sólo en relación con los supuestos contenidos en ella y aquellos otros que se establezcan por las Corporaciones Locales.

Pues bien, de conformidad con lo informado por Ayuntamiento de Soria, ninguno de los criterios de necesidad exigidos por la norma, para resultar beneficiario de la ayuda económica comentada, concurría en el momento de la solicitud de la misma, y ello por cuanto las necesidades básicas de subsistencia de la unidad familiar se encontraban cubiertas mediante la percepción periódica de las prestaciones económicas de las que resultan beneficiarios tanto el interesado como su cónyuge, disfrutaban de una vivienda de promoción pública de protección oficial y no debían hacer frente a ningún pago de carácter extraordinario o a una situación especialmente urgente.

Estos razonamientos los pusimos en conocimiento del interesado, comunicándole que lo anterior, únicamente implica que, en el momento de la solicitud de la ayuda, no se cumplían los requisitos necesarios para su

percepción, y que en caso de que en un futuro existan, tendría derecho a su reconocimiento. Al mismo tiempo, dimos por concluida la tramitación del expediente.

2. SEGURIDAD SOCIAL

Se sigue manteniendo la tendencia de años anteriores en cuanto al número de reclamaciones referidas a la seguridad social. En este sentido hay que dejar constancia que únicamente han sido transferidas las competencias de ejecución, en cuanto se refieren a las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social, Inserso (art. 36.3 del Estatuto de Autonomía), si bien la determinación de las prestaciones del sistema, los requisitos para establecer la condición de beneficiario y la financiación se efectuarán de acuerdo con las normas establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias de conformidad con lo dispuesto en el nº 17.1 del art. 149 de la Constitución.

Por ello, no siendo posible una labor directa de supervisión sobre la actuación de la Administración de la Seguridad Social, el Procurador del Común viene realizando en esta área una labor informativa y de colaboración institucional que permita en definitiva el acercamiento del ciudadano a la administración.

Cualquier sistema de seguridad social tiene como finalidad garantizar a las personas incluidas en su campo de aplicación una adecuada protección de las situaciones y contingencias que a un ciudadano pueden acaecerle a lo largo de su vida. La progresiva elevación del nivel de vida de los ciudadanos en los aspectos económico y social, unido a la práctica generalización del sistema, hacen necesario aumentar, no solo la cantidad de prestaciones, sino también la calidad de estas, para así poder el Estado otorgar un grado de bienestar cada vez más demandado por los ciudadanos, adaptándose a los cambios que se van operando en las circunstancias sociológicas de la población y en sus hábitos y costumbres.

Las quejas incluidas en este apartado se refieren, tanto al funcionamiento de los órganos encargados de la gestión de las prestaciones, como las relativas al acceso y disfrute de las distintas prestaciones que el sistema contiene, siendo el denominador común de todas ellas la adecuada protección que los ciudadanos demandan ante las situaciones de necesidad en que se encuentran al producirse el evento o contingencia que cubre el sistema.

Al igual que en los años anteriores, no se han remitido directamente todas las quejas al Defensor del Pueblo, bien porque plantean situaciones de especial urgencia o necesidad, bien porque a veces son problemas formales para los que resulta más rápido y eficaz una actuación directa por nuestra parte para tratar de dar una solución al problema planteado y solo si no es posible lograrlo se remiten al Defensor del Pueblo.

Destacaremos igualmente, al ser considerable su número, las consultas que no plantean reclamación alguna frente a la administración, sino que lo que demandan es información, bien sobre el acceso a una determinada prestación y las condiciones para tener derecho a la misma o bien sobre la inclusión en el sistema, generalmente éstas referidas a los regímenes especiales de Seguridad Social.

2.1. Campo de aplicación, altas y bajas

Expediente **Q/2206/01**. Los comparecientes manifestaban en su escrito de queja que en diciembre de 1999, habían detectado que en el Informe de vida Laboral de determinados profesores interinos contratados por la Dirección Provincial de Educación no coincidía la fecha de nombramiento en su puesto de trabajo con la fecha de alta efectiva en la Seguridad Social.

Seguían diciendo, que a nivel individual, los afectados, habían presentado reclamaciones sobre la no coincidencia de fecha ante la Dirección Provincial de Educación. La respuesta fue que: *"esta Dirección Provincial cotizaba correctamente y desde la fecha de nombramien - to por estos trabajadores"*.

Consideraron que esta respuesta no solucionaba el problema planteado y que seguía existiendo la disfunción expresada. El Sindicato STELE se dirigió a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social denunciando esta problemática e instando a darle solución.

La Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social con fecha 19 de junio de 2000, emitió un informe en el que textualmente se dice *«En definitiva, nos encon - tramos ante uno supuesto de altas solicitadas fuera de término, debiendo el empresario (MEC) asumir las res - ponsabilidades en orden a las prestaciones que se deri - ven con anterioridad a la fecha de efectos del alta tal y como establece el apartado 1.3º del art. 35,o citado·"...porque no estamos ante un supuesto de falta de alta sino ante altas presentadas fuera del plazo reglamentariamente establecido, cuyas consecuencias y efectos están legalmente establecidos"»*.

Como se plantea en los puntos anteriores, la Dirección Provincial de Educación, incumple la normativa vigente en cuanto que presenta las altas de los trabajadores interinos que contrata fuera del plazo legalmente establecido, lo que provoca una situación irregular que puede ocasionar graves perjuicios a estos profesores a efectos de prestaciones y jubilación.

Los comparecientes decían también, que a pesar de todas las gestiones realizadas, en el momento actual se seguían cometiendo las mismas irregularidades.

Con estos antecedentes, nos hemos dirigido a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, para que emita un informe sobre el tema en cuestión, en el momento de redactar el presente informe, aún no se ha recibido contestación.

2.2. Prestaciones no contributivas

Las prestaciones no contributivas son aquellas que no exigen la existencia de una relación laboral previa. Con el establecimiento de estas prestaciones se trata de proteger a aquellas personas, carentes de recursos económicos propios, que no hayan cotizado nunca o el tiempo suficiente para causar derecho a las prestaciones de nivel contributivo.

Nuestro sistema de seguridad social reconoce prestaciones no contributivas por incapacidad permanente y por jubilación.

2.2.1. Prestaciones no contributivas por jubilación

Se han presentado varios expedientes de queja relacionados con este tipo de prestaciones (**Q/1058/00, Q/1163/00**), en ambos casos una vez revisados los expedientes y los informes emitidos por la administración, esta Institución consideró que no concurría en irregularidad alguna la actuación llevada acabo por administración.

En cuanto al expediente **Q/1163/00**, el interesado manifestaba que se había extinguido la prestación y además se le había solicitado el reintegro de las cantidades percibidas hasta ese momento. Lo que dio lugar a la Resolución remitida al interesado, en el sentido siguiente:

"En primer lugar, es preciso señalar que el RD 357/1991, de 15 de marzo, mediante el cual se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla la Ley 2/1990, de 20 de diciembre, por el que se establecen prestaciones no contributivas, establece en la letra c) de su art. 7 que el disponer de rentas e ingresos suficientes, entendiendo por tales las que superen los límites establecidos legal - mente, constituye una causa de extinción de la presta - ción, causa que es precisamente la que en el presente supuesto ha fundamentado la extinción de la prestación económica que tenía reconocida D. (...).

La acreditación de la existencia en el año 1999 de ingresos propios de la unidad familiar del antes citado superiores al límite legalmente establecido, que se cifra - ba en 5.063.160 pesetas, de conformidad con lo dispues - to en el art. 145 del texto Refundido de la Ley General de la Seguridad social, en relación con el art. 39 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuesto Generales del Estado para el año 1999, determinó la necesaria extinción de la prestación no contributiva que había sido previamente reconocida a D. (...)."

La circunstancia anterior fundamentó la revisión de oficio de la prestación concedida que generó su extinción, ejerciendo para ello la Gerencia Territorial de Servicios Sociales las facultades legalmente reconocidas y jurisprudencialmente admitidas (entre otras Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 1996, de 19 de mayo de 19997 o de 11 de febrero de 1998).

En efecto, la revisión de oficio de la cuantía de la pensión reconocida, que ha dado lugar a su extinción, se ha llevado a cabo con respeto a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico aplicable. En concreto, el art. 25 del RD 357/1991, de 15 de marzo, dispone:

"Las pensiones reconocidas podrán ser revisadas de oficio por el órgano gestor o a solicitud del interesado o su representante, cuando se produzca variación en cualquiera de los requisitos que dé lugar a modificación de la cuantía de aquellas, sin perjuicio de lo dispuesto en el articulo 5º de este Real Decreto.

Las revisiones se realizarán con arreglo al procedimiento establecido para el reconocimiento del derecho a las pensiones. En los casos en que la revisión de oficio se base en hechos, alegaciones o pruebas no aducidas por el interesado, el expediente se pondrá necesariamente de manifiesto a éste para que, en un plazo no inferior a diez ni superior a quince días hábiles, alegue y presente los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

La Regularización de las cuantías de pensión percibidas en el año inmediatamente anterior, que pueda producirse como consecuencia de la realización del control anual de recursos a que se refiere el art. 16.2 de este Real Decreto, deberá estar efectuada el 31 de octubre de cada año. Transcurrido este plazo sin realizarse la revisión, se considerará definitiva la cuantía de pensión percibida en el año inmediatamente anterior, salvo que la cuantía que hubiese correspondido percibir fuese superior, o que el interesado no hubiese presentado en plazo la declaración de ingresos o rentas computables a que se refiere el párrafo primero de dicho precepto o no hubiese facilitado correctamente los datos objeto de declaración; en estos dos últimos supuestos vendrá obligado a devolver las cantidades que indebidamente haya podido percibir."

En el supuesto objeto de la presente queja, la revisión a través de la cual se ha producido la extinción de la prestación económica que tenía reconocida D. (...) se realizó mediante resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales adoptada con fecha 3 de mayo de 2000, es decir dentro del plazo máximo establecido en el precepto trascrito para llevar a cabo la regularización de las cuantías de la pensión percibida en el año inmediatamente anterior.

Consecuencia del ejercicio legalmente correcto de esta revisión es la obligación de reintegrar el importe de las prestaciones indebidamente percibidas. Así se establece en el art. 45 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, cuyo apartado primero dispone:

"Los trabajadores y las demás personas que hayan percibido indebidamente prestaciones de la Seguridad Social vendrán obligados a reintegrar su importe."

Esta obligación, de conformidad con lo previsto en el apartado tercero del mismo precepto "prescribirá a los cuatro años, contados a partir de la fecha de su cobro, o

desde que fue posible ejercitar la acción para exigir su devolución, con independencia de la causa que originó la percepción indebida, incluidos los supuestos de revisión de las prestaciones por error imputable a la entidad gestora".

Este apartado, que fue incluido por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Acompañamiento a los Presupuesto de 1998, admite incluso la obligación de reintegro de lo indebidamente percibido cuando el error sea imputable a la propia Administración.

Dado que no había transcurrido el plazo de prescripción referido, y que ha sido determinado por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Acompañamiento a los Presupuesto de 2000, la solicitud de reintegro de las cantidades indebidamente percibidas, por cuando no debían haber sido percibidas por la superación del límite máximo de recursos de la Unidad Familiar legalmente establecido, resulta conforme a derecho.

En definitiva, desde una perspectiva de justicia material, el interesado tenía reconocidas por la Administración y para el año 1999 unas retribuciones patrimoniales, en concepto de prestaciones económicas no contributivas, aún cuando superaba, aunque por un escaso margen, el límite máximo de recursos señalado por el legislador para su percepción, por lo que el debido respeto a principios rectores de nuestro ordenamiento jurídico, como son el de legalidad e igualdad, exigía que la Administración competente solicitase el reintegro de las cantidades indebidamente reconocidas y percibidas.

2.2.2. Prestaciones no contributivas por invalidez

Expediente **Q/796/00**. El interesado en este expediente manifestaba su disconformidad con la resolución de la administración denegándole la pensión de invalidez no contributiva. Admitida la queja a tramite y solicitado informe a la administración, ésta nos informó lo siguiente:

"1.- En fecha 17 de enero de 2000, D. (...), solicitó pensión de invalidez no contributiva.

2.- El día 2 de mayo de 2000 la Gerente Territorial de Servicios Sociales resuelve denegar el derecho a la pensión no contributiva por invalidez, y ello en base a que el dictamen técnico facultativo del equipo de valoración y orientación del Centro Base de atención a minusválidos, en sesión celebrada el 29 de marzo de 2000, le reconoce un grado de discapacidad global del 34% más 11 puntos de factores sociales complementarios, resultando un total de 45%, porcentaje por tanto inferior al 65% necesario para tener derecho a percibir la pensión no contributiva que señala el RD 357/1991 de 15 de marzo, por el que se desarrolla en materia de pensión no contributiva la Ley 26/1990, de 20 de diciembre.

3.- Contra la citada resolución el interesado no ha presentado reclamación previa a la vía jurisdiccional laboral (se acompaña copia de la resolución enviada, así como del dictamen técnico facultativo)."

Analizada detenidamente toda la documentación obrante en esta Institución en relación con la problemática que constituye el objeto de la presente queja, así como el contenido de la normativa aplicable, consideramos que no quedó acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la denegación de la Pensión de Invalidez no contributiva solicitada por el interesado, acordada por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales con fecha 2 de mayo de 2000. A continuación procedimos a ponerle de manifiesto la argumentación jurídica que fundamentaba la afirmación anterior.

El art. 144.1 del RDLeg 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, al establecer, con carácter general, los requisitos que necesariamente han de ser cumplidos para poder accederá una pensión de invalidez, en su modalidad no contributiva, identifica entre otras exigencias, la de estar afectado por una minusvalía o por una enfermedad crónica, en su grado igual o superior al sesenta y cinco por ciento.

Pues bien, tal y como consta en la documentación aportada por Ud. a esta Institución, su grado de minusvalía actual es de un 45%. Por tanto, el precitado grado de minusvalía reconocido resulta insuficiente para poder acceder a la prestación económica deseada, cuyo umbral mínimo de acceso se halla en un 65% de grado de minusvalía reconocido, de conformidad con lo establecido en la norma jurídica antes citada.

Ahora bien, considerando que en su escrito inicial de queja el interesado señalaba su disconformidad con la calificación del grado de minusvalía reconocido por los órganos administrativos competentes para ello, y aún cuando esta Institución no posee elementos de juicio para desvirtuar o ratificar dicha afirmación, me creo en la obligación de poner en su conocimiento, a efectos exclusivamente informativos, las posibilidades que le asisten en virtud de la normativa vigente en la materia de solicitar la revisión de la aquella calificación.

En efecto, el RD 1971/1999, de 23 de diciembre de 1999, norma mediante la cual se regula el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, contempla en su art. 11 los supuestos en los cuales se podrá instar la revisión del grado (el contenido de este artículo se lo trascribimos íntegramente al interesado para su completo conocimiento).

En cualquiera de los tres casos, la solicitud se dirigirá a la Gerencia Territorial de Servicios Socales a quien corresponde su tramitación y se acompañarán a aquélla cuantos informes médicos y/o psicológicos puedan tener incidencia en orden a la revisión. La nueva calificación del grado de se llevará a cabo atendiendo a criterios técnicos unificados, fijados mediante los baremos descritos en el Anexo I del RD 1971/1999, de 23 de diciembre.

En definitiva, cabe concluir que, de la investigación llevada a cabo por esta Institución en relación con la cuestión planteada en la queja, no se apreció incumplimiento normativo alguno en el que hubiera incurrido la Administración Autonómica, ni vulneración de los derechos cuya titularidad corresponde a todos los ciudadanos en el marco de sus relaciones con los sujetos públicos.

Una vez informado al interesado, dimos por concluida la investigación de la queja y acordamos el cierre del expediente.

2.3. Ingresos mínimos de inserción (IMI)

Expediente **Q/688/01**. El interesado presentó queja, manifestando que le había sido denegado el IMI. Una vez admitida a tramite y después del estudio del informe emitido por la administración y el expediente remitido al efecto, pudimos comprobar que la denegación venia avalada por la falta de concurrencia de los requisitos legales exigidos en el art. 5º, letras c) y d) del Decreto 164/1997, de 22 de agosto. Al no haber detectado ningún tipo de irregularidad así se lo hicimos saber al interesado.

Expediente **Q/700/00.** Damos cuenta de su tramitación:

"Admitida la queja a trámite, me he dirigido en tres ocasiones en petición de la oportuna información relativa a la problemática planteada en aquélla al Gerente de Servicios Sociales de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León. Las contestaciones emitidas por la Administración Autonómica a mis dos primeras solicitudes de información fueron puestas en su conocimiento íntegramente a través de sendas comunicaciones remitidas desde esta Procuraduría con fechas 4 de julio y 4 de septiembre de 2001, respectivamente.

A la vista del contenido de la información proporcionada en esas dos primeras contestaciones por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, estimé oportuno reiterar nuevamente mi petición con el objeto de que quedaran debidamente acreditados en el expediente de queja, entre otros, los siguientes extremos, cuyo conocimiento consideraba necesario para poder adoptar una postura en cuanto al fondo del asunto planteado:

-Acreditación documental de la fecha en la cual le fue comunicado a Vd. el incremento de la prestación económica que venía percibiendo del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

-Resolución de las solicitudes de ingresos mínimos de inserción presentadas por Vd. con posterioridad a la resolución del Recurso de Alzada, adoptada con fecha 31 de octubre de 2000."

A esta última solicitud de información formulada desde esta Institución, ha contestado recientemente la Gerencia de Servicios Sociales, proporcionando la información que a continuación se transcribe en su totalidad:

«Según consta en el expediente, cuya copia fue remitida junto a la contestación a su escrito el 25 de julio de 2001, el Instituto Nacional de la Seguridad Social le comunicó a D. (...) con fecha 13 de julio de 1999 el incremento de la prestación económica que venía percibiendo, como queda acreditado con el escrito remitido por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, acompañando acuse de recibo firmado por la propia interesada. El referido incremento no fue comunicado a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales por D. (...) hasta el 11 de octubre del 2000, momento en el que solicitó la renovación de la prestación.

Por otro lado la razón por la cual el incumplimiento que ha fundamentado la resolución del recurso de alzada presentada no fue considerado como causa de extinción se debe sin duda a un error en el cómputo de los plazos, error que ha beneficiado a la interesada, que siguió percibiendo durante dos meses la prestación económica.

Respecto a los motivos de extinción alegados en la resolución de la Gerencia Territorial de Ávila así como en la resolución del Recurso de Alzada han quedado plenamente acreditados en el expediente, por un lado con los informes del Centro de Acción Social, y por otro con el escrito remitido al Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Gerencia de Servicios Sociales por el Instituto Nacional de la Seguridad Social de Ávila en el que queda reflejado el incumplimiento por parte de la interesada de una de las obligaciones establecidas en el art. 8.b del Decreto 164/1997 que aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción vigente en ese momento "comunicar en el plazo de 15 días cualquier cambio que la unidad familiar experimente en las circunstancias personales o económicas y que puedan dar lugar a la suspensión, modificación o extinción de la ayuda."

Asimismo el art. 113 de la Ley de Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992 señala que el órgano que resuelva el recurso de alzada decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados, concediéndole trámite de audiencia, como así se ha hecho y queda reflejado en el expediente no aportando la interesada ningún dato ni razones que justifiquen la falta de comunicación en el plazo de 15 días del incremento de la pensión de viudedad que venía percibiendo.

A la información señalada se acompañó copia del acuse de recibo en el cual se acredita que tuvo conocimiento, con fecha 13 de julio de 1999, del incremento de la prestación económica que venía percibiendo del Instituto Nacional de la Seguridad Social, así como copia de la Resolución adoptada con fecha 30 de agosto de 2001 por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se desestimó el recurso de alzada interpuesto por Ud. contra la Resolución adoptada previamente por

la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Ávila con fecha 29 de marzo de 2001 (que, posteriormente, también nos ha proporcionado Ud.).»

Analizada detenidamente toda la documentación obrante en esta Procuraduría en relación con la problemática que constituye el objeto de la presente queja, así como el contenido de la normativa aplicable, consideramos que no ha quedado acreditada la concurrencia de irregularidad en la aplicación de los motivos esgrimidos por la Administración Autonómica para proceder, en un primer momento, a la denegación de la renovación de la ayuda económica que venía percibiendo y a la extinción de la misma, y, con posterioridad, a la denegación de la solicitud de Ingresos Mínimos de Inserción formulada ante la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Ávila con fecha 28 de febrero de 2001. En efecto, esta Procuraduría no ha observado contravención alguna a la normativa aplicable en las actuaciones indicadas que haya tenido como consecuencia la producción de un perjuicio a su patrimonio. A continuación procedo a ponerle de manifiesto la argumentación jurídica que fundamenta la afirmación anterior, diferenciando para ello entre el motivo esgrimido en la denegación de renovación y extinción de la ayuda, y el considerado, recientemente, para denegar su nueva solicitud.

El primero de los expedientes que debe ser objeto de estudio para determinar la regularidad de las decisiones administrativas adoptadas en el mismo, debe ser aquél que finalizó mediante la resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, adoptada con fecha 31 de octubre de 2000, por la que se desestimó el recurso de alzada interpuesto frente a la decisión de denegarle la renovación de la ayuda económica que venía percibiendo y acordar la extinción de la misma. La decisión indicada, como recordará, se fundamentaba en la demora temporal en la comunicación a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Ávila del incremento de su prestación económica de viudedad.

El precitado expediente administrativo, por la fecha en la que fue presentada la solicitud que dio lugar a su inicio, se regula por lo dispuesto en el Decreto 164/1997, de 22 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción en la Comunidad de Castilla y León (publicado en el *BOCYL* nº 164, de 28 de agosto de 1997).

La norma señalada incluía, en su art. 20, entre las causas de extinción de la ayuda económica en que consisten los Ingresos Mínimos de Inserción, "el incumplimiento de las obligaciones que corresponden a la unidad beneficiaria sin perjuicio de que, en su caso, pudieran exigirse las responsabilidades a que hubiera lugar".

Las obligaciones que, de acuerdo con lo dispuesto en la norma señalada, corresponden al beneficiario de la ayuda económica se enumeran en su art. 8, encontrándose entre las mismas la enunciada en la letra b) del citado precepto, que establece la obligatoriedad de "comunicar en el plazo de quince días cualquier cambio que la unidad familiar experimente en las circunstancias personales o económicas y que puedan dar lugar a la suspensión, modificación o extinción de la ayuda".

Pues bien, en el supuesto que nos ocupa incumplió la obligación citada puesto que, tal y como consta en el correspondiente acuse de recibo, con fecha 13 de julio de 1999 le fue comunicado por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de Ávila el incremento de la prestación de viudedad que venía percibiendo, no comunicando esta circunstancia a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales hasta el 11 de octubre del mismo año, fecha en la cual solicitó la renovación de la ayuda económica que venía percibiendo de la Administración Autonómica.

Incumplido, por tanto el plazo de 15 días establecido en el art. 8 b) del Decreto 164/1997, de 22 de agosto, no cabe objetar incumplimiento alguno de la normativa vigente al contenido de la Resolución adoptada con fecha 31 de octubre de 2000 por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, a través de la cual se desestimó el recurso de alzada previamente interpuesto con base en la concurrencia del incumplimiento de la obligación señalada, que vincula a todos los beneficiarios de la ayuda económica en que se traducen los ingresos mínimos de inserción.

Así mismo, cabe señalar que el hecho de que el motivo señalado no fuera argumentado por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales en la resolución que inicialmente le denegó la renovación de la ayuda, adoptada con fecha 23 de diciembre de 1999, no ha generado indefensión alguna ni vulneración a sus derechos de defensa y contradicción en el seno del procedimiento administrativo, y ello en la medida en que con fecha 4 de septiembre de 2000 le fue puesto de manifiesto el incumplimiento detectado y concedido un plazo de diez días hábiles para que alegara lo que estimara oportuno a sus derechos e intereses, dando cumplimiento así a lo dispuesto en el art. 112 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (publicada en el *BOE* nº 285 de 27 de noviembre). Este precepto establece expresamente la obligatoriedad de poner de manifiesto, en vía de recurso, nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario que hayan de tenerse en cuenta en la resolución del recurso, circunstancia ésta que es, precisamente, la que concurría en el supuesto que nos ocupa.

Por lo que respecta a la denegación de la solicitud de la ayuda presentada con fecha 28 de febrero de 2001 ante la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, cabe señalar que la regularidad de aquélla debe ser analizada a la vista de la norma aplicable que, a diferencia de lo que ocurría en el expediente anteriormente estudiado, es el Decreto 197/2000, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inser-

ción de la Comunidad de Castilla y León (publicado en el *BOCYL* nº 188, de 27 de septiembre de 2000), que vino a sustituir al Decreto 164/1997, de 22 de agosto, ya citado.

Pues bien, de conformidad con lo dispuesto en el art. 4 b) del Decreto 197/2000, de 21 de septiembre, para poder obtener la ayuda económica en que consiste los ingresos mínimos de inserción, la unidad familiar solicitante, deberá cumplir, entre otros, el requisito de carecer de "los medios económicos o patrimoniales suficientes para atender las necesidades básicas de la vida en los términos previstos en el art. 5". El apartado a) del precepto al que se remite el citado art. 4 del Decreto 197/2000, de 21 de septiembre, señala que, en atención a los medios económicos y patrimoniales, las unidades familiares para ser beneficiarias de los ingresos mínimos de inserción deberán cumplir necesariamente el siguiente requisito: "que ninguno de sus miembros esté percibiendo prestaciones contributivas o no contributivas a cargo de cualquiera de las administraciones públicas".

De la interpretación conjunta de ambos preceptos, se desprende que aquéllas unidades familiares en las que alguno de sus miembros sean beneficiarios de una prestación contributiva o no contributiva a cargo de cualquier administración pública, no podrán resultar destinatarias de la ayuda económica integradora de los ingresos mínimos de inserción.

Considerando, de un lado, que éste es el motivo argumentado por la Administración Autonómica para denegar primero, mediante resolución adoptada con fecha 29 de marzo de 2001, la ayuda solicitada, y para desestimar después, a través de la resolución de 30 de agosto de 2001, la interposición del recurso de alzada presentado frente a aquélla, y, de otro, que ha quedado acreditada suficientemente su condición de beneficiaria de una prestación de viudedad a cargo del Sistema General de la Seguridad Social, procede concluir que las actuaciones administrativas antes indicadas no incurren en irregularidad alguna al limitarse a la aplicación de lo dispuesto en el Decreto 197/2000, de 21 de septiembre.

No obstante lo anterior, deseo poner en su conocimiento la intención de esta Institución de abordar en un futuro, y dentro de las competencias reconocidas en la Ley Reguladora de la Institución, actuaciones dirigidas a instar a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León una modificación de la norma señalada, en el sentido de permitir a aquellos beneficiarios de prestaciones públicas por un importe inferior a la cuantía máxima de los ingresos mínimos de inserción (como, al parecer, es su caso), el reconocimiento de una ayuda económica cuyo importe vendría dado por la diferencia entre la cuantía de la prestación percibida (en su caso, a cargo del Instituto Nacional de la Seguridad Social) y el importe máximo de los ingresos mínimos de inserción (actualmente, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Ley 11/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León, para el año 2001, el 65,1%, del salario mínimo interprofesional). Y se le informará del contenido de tales actuaciones cuando las mismas, en su caso, sean llevadas a cabo.

Sin perjuicio de lo anterior, en tanto en cuanto la normativa mantenga su contenido actual, los beneficiarios de prestaciones contributivas incluidas dentro de la acción protectora del Sistema General de la Seguridad Social se encuentran excluidos de la posibilidad de percepción de los ingresos mínimos de inserción.

En fin, cabe concluir que, de la investigación llevada a cabo por esta Institución en relación con la cuestión planteada en su queja, no se ha desprendido incumplimiento normativo alguno en el que haya incurrido la Administración Autonómica que haya redundado en perjuicio de su patrimonio, ni vulneración de los derechos cuya titularidad corresponde a todos los ciudadanos en el marco de sus relaciones con los sujetos públicos.

En relación con el asunto anterior, con fecha 14 de noviembre de 2001, esta Institución se dirigió a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León proponiéndole la modificación normativa señalada mediante la siguiente Resolución:

"Que se proceda a reformar el articulo 5, apartado a) del Decreto 197/2000, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inser - ción de la Comunidad de Castilla y León, de modo que se reconozca , con carácter general, la condición de beneficiarios del IMI a aquellas unidades familiares en las que alguno de sus miembros perciban una presta - ción, contributiva o no contributiva, de cualquiera de las administraciones públicas por importe inferior al deter - minado para la prestación del IMI por la Ley anual de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León."

Resolución que ha sido aceptada íntegramente por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

3. SERVICIOS SOCIALES

3.1. Minusvalías

Los artículos de la Constitución Española que se refieren a los derechos fundamentales de los españoles, no por sabidos dejan de ser a diario objeto de análisis por quien como el Procurador del Común de Castilla y León tiene la misión de defenderlos.

Además de esos derechos fundamentales, en el Capítulo III del Título I de la Constitución, bajo el epígrafe De los Principios Rectores de la Política Social y Económica, se recogen (como su nombre indica) una serie de principios que no son invocables directamente ante la Jurisdicción ordinaria. Así lo establece el art. 53 de la Constitución, cuando afirma que el reconocimiento, respeto y protección de los principios reconocidos en el

Capítulo III, informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Y su invocación ante los órganos de la Jurisdicción Ordinaria deberá ajustarse a lo establecido en las Leyes que los desarrollan.

Por lo tanto, los citados principios tienen un indudable valor normativo y, como afirma Pablo Pérez Tremps, en la medida en que la acción de los poderes públicos da contenido a los principios rectores y genera auténticos derechos, éstos lógicamente serán ejercitables a través de los instrumentos que el Ordenamiento otorgue; si olvidar, como también sostiene dicho autor, que es posible, en todo caso, invocar tales principios a efectos interpretativos, constituyendo siempre un límite y mandato al legislador.

España, según la definición contenida en el art. 1.1. de la Constitución, es un Estado Social y Democrático de Derecho. Ello no supone otra cosa que la configuración del Estado español como un estado de prestaciones (Estado del bienestar) en el que los poderes públicos vienen obligados a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud (art. 9.2 CE), al tiempo que han de procurar el respeto de la persona y de los derechos inviolables que le son inherentes. Y esa configuración del Estado español permite afirmar que ante desigualdades derivadas de la propia situación de los afectados por algún tipo de discapacidad o minusvalía, los poderes públicos, teniendo en cuenta lo establecido en la Constitución, han de actuar para remover los obstáculos que dificulten o impidan la igualdad de todos los individuos.

Por otro lado, se han de analizar con espíritu crítico las normas de desarrollo o que de alguna manera inciden en temas contemplados por los aludidos principios rectores de la política social y económica, normas que vienen impulsadas por una influencia comunitaria creciente y en el caso de las personas discapacitadas influenciadas por un colectivo que hace notar su presencia y que tratan de responder a la urgente necesidad de contar con un conjunto normativo necesario pero que precisamente por ello se convierte en muchos casos en un conjunto de declaraciones programáticas de imposible o difícil ejecución, con la inseguridad jurídica que ello conlleva y la consiguiente frustración de los posibles beneficiarios.

La publicación, en los últimos meses, del Reglamento de la Ley de Accesibilidad ha supuesto un importante avance, al tiempo que ha permitido la aplicación de su contenido a la solución de muchos de los problemas que se plantean en las distintas quejas que han llegado a esta Institución.

Al mismo tiempo, en las actuaciones de oficio se han propuesto diversas modificaciones legislativas necesarias para una mejora de las condiciones de vida de la población minusválida.

Al igual que en años anteriores, en el presente la mayor parte de las quejas aluden a la falta de accesibilidad en los edificios, vías públicas y transporte colectivo. La eficaz protección del colectivo de personas discapacitadas ha de tender a la efectiva remoción de los obstáculos puramente físicos, cuya existencia impide el uso de otros recursos creados precisamente para compensar las desventajas que encuentran las personas discapacitadas.

Es de esperar que en adelante se agilice la aplicación de las soluciones prácticas establecidas en el Reglamento de la Ley de Accesibilidad tales como la elaboración de planes de accesibilidad por los Ayuntamientos o la asignación de partidas presupuestarias finalistas. A su vez, el paso del tiempo y la aplicación práctica de tales soluciones, permitirá constatar las dificultades que puedan derivar de dicha aplicación y las posibles maneras de superarlas.

3.1.1. Valoración

3.1.1.1. Calificación

En el expediente **Q/739/01,** el reclamante, que había sufrido diversas operaciones quirúrgicas desde su infancia como consecuencia de la dolencia cardiaca que padecía, operaciones que habían mermado su calidad de vida, expresaba su disconformidad con la resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León por la que se reconocía un grado de minusvalía del 0%.

Atendido el contenido de la queja, se solicitó información a la Gerencia sobre las circunstancias consideradas por el EVO del Centro Base a la hora de valorar la afección cardiaca padecida por el reclamante.

El informe remitido por la Administración ponía de relieve que el primer reconocimiento del paciente se realizó el 28 de octubre de 1993 en el Centro Base de Minusválidos de Salamanca, con el diagnóstico de Miocardiopatía Hipertrófica Obstructiva con insuficiencia mitral severa y arritmias graves con deterioro de la función ventricular, valorado según las tablas en vigor con un 50%.

En la revisión de fecha 7 de junio de 1996, el paciente, tras la intervención quirúrgica que había sufrido, se encontraba asintomático, en clase funcional I, valorado con un 15% (clase funcional I), según las mismas tablas.

Solicitado un nuevo reconocimiento, el 5 de noviembre de 1998 fue valorado nuevamente con un 15%, en clase funcional I.

Con posterioridad aparecieron episodios de fibrilación auricular, y más tarde taquicardia ventricular polimorfa, por lo que le fue implantado un desfibrilador el 17 de marzo de 2000, desde entonces estaba asintomático, por lo que fue valorado con las actuales tablas de valoración (RD 1871/1999, de 23 de diciembre, Capítulo 5 Pág. 3365 Arritmias) en clase funcional I con un 0%.

En vista de lo expuesto, y tras el análisis de la información facilitada, se llegó a la conclusión de que no existía actuación irregular por parte de la Administración, ya que son las normas contenidas en el RD 1971/1999, de 23 de diciembre, en su Capítulo V, las que determinan el grado de minusvalía que procede aplicar al supuesto descrito.

Por otro lado, no existía contradicción con los informes facultativos aportados en los que se aconsejaba evitar todo esfuerzo físico, orientando la vida laboral del paciente hacia actividades de otra naturaleza, ya que una cierta falta de fortaleza física no resulta equiparable automáticamente a una discapacidad propiamente dicha.

Han sido muchas las quejas presentadas ante esta Institución en el mismo sentido, y en todas ellas se ha actuado siguiendo los criterios que mantiene el Defensor del Pueblo español y esta Institución comparte.

Así, el Defensor del Pueblo, partiendo de la naturaleza de los baremos a considerar a la hora de determinar el grado de minusvalía, afirma que dichos baremos se han elaborado con la finalidad de dar un tratamiento homogéneo a todas y cada una de las situaciones de discapacidad originadas por deficiencias de los distintos órganos, aparatos o sistemas. El criterio fundamental que rige la aplicación del baremo, es la mayor o menor limitación para las actividades de la vida diaria y, en su caso, la actividad laboral, independientemente de la patología causante.

En todo caso (continúa el Defensor del Pueblo), debe tenerse en cuenta que no deben establecerse correspondencias fijas entre el diagnóstico y el grado de discapacidad. La enfermedad debe ser tratada por los organismos sanitarios correspondientes. Los baremos valoran la discapacidad consecuente, es decir, el estado funcional en que se encuentra una persona, siendo esta situación dinámica en el sentido tanto del empeoramiento como de la mejoría.

Por otro lado, se pone de manifiesto que las modificaciones introducidas en los baremos, tras el RD 1971/1999, de 23 de diciembre, han sido objeto de un detenido estudio y valoración por parte de profesionales y especialistas, técnicos en cada una de las materias, y teniendo como referencia el modelo propuesto por la Organización Mundial de la Salud en la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM-I). Además, han sido informados por el Consejo Rector de Minusválidos antes de su tramitación.

Precisamente por ello, teniendo en cuenta que los criterios científicos en que se basa el baremo están avalados por la experiencia y profesionalidad de los técnicos en cada materia, el Defensor del Pueblo concluye entendiendo que las valoraciones realizadas por aplicación de tales baremos no son revisables por dicha Institución.

3.1.2. Centros de atención a minusválidos

3.1.2.1. Centros de Atención a Minusválidos Psíquicos (CAMP)

Como consecuencia del expediente **Q/435/01** llegó a nuestro conocimiento el caso de una persona discapacitada psíquica de la cual lo único que se sabía era que asistía al Centro de Día “Virgen de Valvanera” de Segovia.

Tras los informes remitidos por parte de su familia, así como por la Dirección del Centro de Día y la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Segovia, se constató que dicha persona padecía una minusvalía psíquica del 76%, sin que de la indicada información resultara ni el origen de la discapacidad ni la valoración de los factores sociales complementarios. Únicamente se apreciaba un estado aparente de abandono en el aspecto físico y emocional, así como indicios de relación conflictiva con sus padres, con quienes convivía, los cuales -de edad muy avanzada- tenían graves problemas de salud, sin que por los datos conocidos constara la existencia de otros familiares con obligación de asistir a dichas necesidades.

Dada la insuficiencia de los datos proporcionados por el remitente de la queja sobre las circunstancias de incapacidad del interesado o sobre las medidas de protección existentes, se consideró oportuno poner los hechos arriba relatados en conocimiento del Ministerio Fiscal por si procediese instar el procedimiento judicial correspondiente, dirigido a declarar la incapacidad de la persona en cuestión, si ya no lo estuviera, o adoptar alguna de las medidas adecuadas para la efectiva protección de su persona y bienes.

La falta de CAMP adecuados y suficientes en nuestra Comunidad Autónoma, que permitan una razonable elección por parte de las familias según las características de los usuarios, lleva a estas con frecuencia a buscar salidas poco idóneas.

En este sentido, cabe citar como ejemplo el expediente **Q/763/01**, que fue rechazado al no existir irregularidad en la actuación de la Administración.

En dicho expediente, el padre de un discapacitado psíquico cuyas características conductuales resultaban incompatibles con la finalidad y funcionamiento del Centro Cosamai de Astorga, dependiente de la Diputación Provincial de León, con apoyo en un informe privado solicitaba la readmisión de su hijo en dicho centro, atribuyendo su exclusión del mismo a la disminución del grado de minusvalía que le había sido reconocido en la última revisión.

Al respecto se efectuaron por esta Institución las consideraciones siguientes:

“La resolución de la Diputación Provincial de León de fecha 1 de septiembre de 2000 por la que se acuerda decretar la baja definitiva en el Centro Ocupacional Cosamai del acogido, no tiene como causa el grado de discapacidad del interesado ni la concurrencia o no de

los factores sociales complementarios que se hayan pun - tuado para la calificación de la misma, cuestión esta en la que no entramos por no ser el objeto debatido.

Por otra parte, la resolución de la Gerencia Territo - rial de Servicios Sociales por la que se le reconoce el 76% de minusvalía se refiere al dictamen del EVO de 15 de enero de 2001. Es decir, tres meses y medio después de dicha resolución, por lo que no se pudo tener en cuenta al emitir la misma.

La causa de que se iniciara el expediente de baja definitiva del Centro se debe al carácter del comporta - miento del residente no acorde con las características ni los fines del mismo y consiguientemente ante la falta de medios en él para atender a las verdaderas necesidades del acogido, las cuales parecen haber variado notable - mente en relación con la época de su ingreso.

Por lo que la Diputación Provincial de León, com - petente para decidir en el caso, según el Reglamento de Organización y Régimen Interno del Centro Ocupacio - nal Cosamai ha actuado con arreglo a lo establecido en el mismo, el cual, tanto en su redacción actual (art. 8.f) como en la anterior, exige para la permanencia en el mismo: "inexistencia de alteraciones graves de persona - lidad y conductas que impidan o dificulten gravemente la convivencia con los demás residentes."

En el expediente **Q/1861/01** se aludía a un centro de educación especial en la provincia de Ávila.

Según las manifestaciones del remitente dicho centro figuraba inscrito como Centro de Educación Especial concertado. No obstante, vinculadas al mismo se desarrollaban actividades ganaderas, agrícolas y de lavandería industrial que por el volumen de negocio y productividad permitían suponer la existencia de un Centro Especial de Empleo, cuyas irregularidades en cuanto a funcionamiento y gestión parecían contradecir lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores y en la legislación específica aplicable a esta clase de centros de trabajo.

Según manifestaba el reclamante, el centro dependía de una Fundación creada por Decreto de erección canónica de 3 de marzo de 1970 y figuraba inscrito en el registro de entidades religiosas del Ministerio de Justicia.

El reclamante estaba disconforme con la decisión de la dirección del Centro de suspender indefinidamente la estancia en sus dependencias (ya que vinculada al mismo existe una residencia en régimen de internado para los alumnos) de más de 55 residentes por la imposibilidad de albergar a los mismos ante la obligación impuesta por la Gerencia de Servicios Sociales de proceder al cierre de dos de sus pabellones, con lo que se vería notablemente reducido el espacio.

La decisión vino motivada por el deterioro progresivo de las instalaciones y la consiguiente necesidad de acometer las obras necesarias para adecuar a la normativa específica los pabellones indicados.

En otro orden de cosas, el remitente manifestó tener conocimiento de algunas irregularidades en la dirección y funcionamiento del Centro, tanto por lo que se refería a la gestión económica, como a las contrataciones y selección del personal laboral, horarios de trabajo, etc. Así como al despido de cierto número de trabajadores minusválidos como consecuencia de la reducción del número de residentes.

En vista de lo manifestado por el reclamante, se decidió solicitar información a todos aquellos organismos que pudieran tener alguna competencia en relación con las irregularidades denunciadas:

Así, a la Gerencia de Servicios Sociales se le solicitó la emisión de informe sobre los siguientes extremos:

1) Informes de que disponían acerca del estado de las instalaciones del Centro y fecha de los mismos.

2) Actuaciones de la Gerencia en relación con la subsanación de las mencionadas deficiencias.

3) Resolución por la que se ordenó el cierre de los pabellones A y B.

4) Soluciones que fueron solicitadas o propuestas a la Gerencia por la dirección del Centro ante la necesidad de reducir espacios.

5) Medidas adoptadas para facilitar el traslado a otros centros de los residentes que no pudieron ser acogidos por sus familias.

6) Conocimiento que se tuvo del criterio según el cual se llevó a cabo la selección de los discapacitados que deberían de abandonar el Centro.

La Gerencia de Servicios Sociales contestó en los siguientes términos:

«1º.- Con relación al apartado primero de su escrito, le relaciono los informes que hacen referencia al estado de las instalaciones, en orden cronológico:

20 de agosto de 1998.- elaborado por el arquitecto técnico de la Gerencia Territorial de Ávila, en el que se detallan incumplimientos con relación a la Orden de 21 de Junio de 1993, y en el que se pone de manifiesto la necesidad de acometer obras en los pabellones "A" y "B". Por Resolución de 27 de noviembre de 1998 se le concede a la entidad titular de plazo hasta el 27 de mayo de 1999 para que subsane las deficiencias.

26 de octubre de 1998.- informe sanitario en el que se pone de manifiesto que las condiciones sanitarias de las instalaciones son correctas.

6 de junio de 2000.- informe del arquitecto técnico de la Gerencia Territorial, en el que se pone de manifiesto que aún no se han realizado las obras necesarias para adecuar los pabellones "A" y "B". Por Resolución de

16 de junio de 1999, se vuelve a conceder un plazo hasta el 16 de junio de 2000, para que la entidad titular subsane las deficiencias.

19 de junio de 2001.- informe del arquitecto técnico de la Gerencia Territorial en el que se manifiesta que persisten las deficiencias, y que ha avanzado el grado de deterioro de los inmuebles y se insiste en la urgente necesidad de acometer el diagnóstico y los trabajos necesarios para reparar los dos pabellones, ya que su grado de deterioro puede poner en peligro la seguridad de los usuarios. Ante la situación de riesgo se dictó la Resolución de suspensión a la que se refiere el denunciante.

28 de julio de 2001.- informe realizado a instancias de la entidad titular por un arquitecto, en el que se detallan las patologías estructurales de los pabellones y las medidas a adoptar.

13 de septiembre de 2001 (presentado en la Gerencia Territorial el 17 de septiembre de 2001).- Nuevo informe del arquitecto, a instancias de la entidad titular, sobre los pabellones "A" y "B" y su grado de utilización posible, en el que se plantea la utilización provisional de los pabellones, y en el que se distinguen tres tipos de zonas:

.Zonas de uso normal, por encontrarse dentro de los límites de servicio que establece la norma NBE-AE/1998 "Acciones en la edificación".

.Zonas no aptas para el uso, y que deberán ser clausuradas.

.Zonas de uso limitado o restringido. Para estas zonas se propone que la sobrecarga de uso no sobrepase los 150 Kg/m2, que es una cuantía inferior en un 25% a la establecida como mínimo por la NBE, (200 Kg/m2), siempre que no existan cargas puntuales superiores a 150Kg/m2 (armarios, maquinaria, etc.) en el centro de las habitaciones, así como impedimento de impactos, como saltos prolongados, o caídas de pesos similares desde cierta altura.

1 de octubre de 2001.- informe del arquitecto técnico de la Gerencia Territorial sobre el informe anterior presentado por la entidad titular, en el que básicamente plantea que las zonas que se proponen como uso restringido, no están avaladas por ningún procedimiento y justificación técnica, y se considera que no hay garantías para que la entidad titular consiga que no se sobrepasen los valores de sobrecarga máxima asignados por el técnico. Se le solicita a la entidad titular que presente una nueva documentación técnica, en la que se determinen con claridad las zonas que podrán ser usadas con garantías de seguridad, y las que no podrán ser usadas. Se detallan en el mismo informe aquellos otros requisitos que no se han subsanado para el cumplimiento de la Orden de 21 de junio de 1993.

25 de noviembre de 2001 (debe de haber un error en la fecha del informe porque fue presentado en la Gerencia Territorial el 31 de octubre de 2001).- Informe del arquitecto, presentado por la entidad titular, en el que se ratifica en las zonas de uso restringido.

7 de noviembre de 2001.- informe del técnico de la Gerencia Territorial en el que a la vista de la ratificación del informe anterior se ratifica en su informe de 1 de octubre de 2001.

La seguridad física de los usuarios y trabajadores del centro, no es un asunto de oportunidad, por lo que no se pueden considerar valores inferiores en la sobrecarga de uso de los establecidos como mínimos por la NBE/AE- 1988. Con más motivos si cabe, en un centro con usuarios discapacitados.

2º.- Con relación al apartado segundo de su escrito de queja, la entidad titular del centro es una entidad privada, por lo que la obligación de la subsanación de deficiencias le corresponde a la misma, siendo el seguimiento y la vigilancia del cumplimiento de las normas tarea de esta Administración. En el marco de las líneas de financiación existentes para la mejora de las instalaciones destinadas a la atención de personas con discapacidad, la Gerencia de Servicios Sociales concedió subvenciones a esta entidad, lo que ha dado como resultado la total adaptación del pabellón denominado "C", y el equipamiento de la cocina. Para el presente año y posteriores es intención de esta Gerencia continuar con las ayudas, con el objeto de que puedan prestarse los servicios y prestaciones que precisan las personas discapacitadas.

3º.- Con relación al apartado tercero, le aclaro, que el centro consta de tres pabellones denominados "A", "B" y "C".. De ellos, el pabellón "C", reúne los requisitos mínimos y específicos contenidos en la Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 21 de junio de 1.993. Para los pabellones "A" y "B", no se ha decretado Resolución de cierre, sino suspensión de uso hasta que no se garanticen las mínimas condiciones de seguridad.

Esta suspensión de uso se deberá mantener hasta que se den las condiciones que garanticen la seguridad de los usuarios y trabajadores del centro, y no es más que una medida de precaución coherente con la situación estructural de los edificios.

4º.- Con relación al apartado cuarto, le informo que en septiembre de 2001, le fue ofrecido a la entidad titular, en tanto se realizaran las obras necesarias en los pabellones, la posibilidad de usar las instalaciones del centro Valle Amblés, dependiente de la Junta de Castilla y León, con una capacidad estimada de 120 plazas. Esta opción permitía la recolocación completa de todos los usuarios del centro y de sus trabajadores, teniendo en cuenta que el pabellón "C" del centro existente, que es

operativo, ya cuenta con una capacidad para 64 plazas residenciales.

La entidad titular en ningún momento ha realizado propuesta alguna que planteara atender a más de 110 plazas. Además de esta solución expuesta en el párrafo precedente, se le planteó a la entidad titular la posibili - dad de recolocar a los usuarios con minusvalía psíquica ligera en viviendas, en la ciudad de Ávila, solución que no consideró conveniente.

5º.- Con relación al apartado quinto, la Gerencia de Servicios Sociales hasta la fecha no ha tenido que adop - tar medidas para el traslado de los residentes que no pudieran ser acogidos por sus familias, ya que los usua - rios que ocupan plazas financiadas por esta Comunidad Autónoma tienen garantizada la misma y nos consta que otras Comunidades que mantenían plazas en el mencio - nado centro, han realizado gestiones para ubicar a los usuarios en otros centros dentro y fuera de Castilla y León.

6º.- Por último, la Gerencia de Servicios Sociales desconoce el criterio utilizado por el centro para la selección de los discapacitados que deberían de abando - nar el mismo.

Por otro lado, le comunico que la entidad objeto de este escrito, además de disponer de un Centro de Educa - ción Especial, integrado en el ámbito educativo, cuenta con Residencia y Centro ocupacional para personas con discapacidad, en el ámbito de los servicios sociales, y con Centro Especial de Empleo, en el ámbito laboral, cuya inscripción, en este aspecto, corresponde a la Dirección General de Trabajo."

La conclusión pues, a la que se puede llegar, es que la reducción del número de residentes se debió a deci - sión unilateral de la Dirección del Centro.»

A la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León se le solicitó la siguiente información, sobre el tipo y número de subvenciones gestionadas por la Delegación Territorial que haya podido recibir en el último año el indicado centro y datos que acrediten la actividad o apli- cación de las medidas subvencionadas, así como el cum- plimiento de los requisitos y condiciones que determinen la concesión o disfrute de las ayudas.

En respuesta a nuestra petición de información, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León remitió un informe cuyo contenido es del tenor literal que sigue:

«En relación con la información solicitada acerca del Centro de Educación Especial "Santa Teresa", se considera conveniente aclarar primero, que el hecho recogido en el escrito remitido por el Procurador del Común de Castilla y León, referente a que la Gerencia de Servicios Sociales ha cerrado algunos pabellones con el fin de acometer obras inaplazables, no es exacto.

El Centro mencionado precisa para su funcionamien - to, autorización administrativa previa e inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales, encontrándose en régimen de anotación preventiva que no ha sido prorrogada para los pabellones A y B, por problemas de seguridad, debido a deficiencias de infra - estructura existentes.

No se trata pues, de una decisión de cierre por parte de la Gerencia de Servicios Sociales, sino que dicho Centro no reúne la totalidad de los requisitos necesarios para ser inscrito en el Registro y obtener la preceptiva autorización administrativa.

En relación con los datos solicitados relativos a las ayudas o subvenciones gestionadas por esta Gerencia, le informo:

-En virtud del Convenio Gerencia Servicios Sociales/ Federación Castellano-Leonesa de Asociaciones a favor de las Personas con Retraso Mental (FEAPS) de Castilla y León para el año 2001, se recoge en su Anexo I la dis - tribución por entidades de la subvención para manteni - miento, correspondiendo a este Centro 82.678.280 ptas. (496.906'47 Euros).

Esta cantidad se divide entre el número de plazas ocupadas en los diferentes módulos, existiendo este año un total de 117 plazas, de las que se realiza un segui - miento mensual por si se producen modificaciones, a través de una Comisión de Seguimiento.

La documentación justificativa del cumplimiento de la finalidad para la que se concede la subvención y la aplicación de los fondos recibidos se realizará mediante la presentación de la documentación siguiente:

.Certificación mensual por el órgano competente en el que consta el número de atendidos por cada uno de los servicios.

.Certificación del Secretario con el Vº Bº del Presi - dente de la Entidad que acredite el destino de la subven - ción a la finalidad y la relación de facturas.

.Fotocopia compulsadas de las facturas o documen - tos justificativos del gasto.

.Cuenta de resultados a 31 de Diciembre.

.Memoria de las Entidades relativa a lasa plazas de las que son titulares en el Convenio.

Estas ayudas se reciben a través de este convenio con FEAPS que agrupa a la mayor parte de las Aso - ciaciones que en esta Comunidad Autónoma vienen ges - tionando centros que atienden a personas con discapaci - dad psíquica.

-Asimismo existe colaboración entre Gerencia de Servicios Sociales y FEAPS a través de diferentes pro - yectos, entre ellos el Programa de Participación Asocia - tiva, por el que el centro de Educación Especial "Santa Teresa " ha recibido 2.283.979 ptas.

La documentación presentada para su justificación han sido nóminas de su personal, las cotizaciones a la Seguridad social realizadas y una factura de Gasoil.

-Por otro lado del Fondo Social Europeo, sector dis - capacitados recibe para la realización de cursos los siguientes importes:

.Manipulados, con 18 alumnos, 5.887.160 (35.382'54 Euros).

.Jardines, con 18 alumnos, 5.887.160 ptas. (35.382'54 Euros).

.Iniciación a manipulados, con 18 alumnos, 5. 887.160 ptas. (35.382'54 Euros).

.Agropecuario, con 9 alumnos, 2.943.560 ptas. (17.691'15 Euros).»

Examinado el contenido de dicho informe, de su detallado análisis no se deducía la existencia de irregularidad alguna en relación con el empleo de los fondos públicos.

De igual forma se solicitó informe a la Inspección de Trabajo, dado que el reclamante manifestaba que se habían venido produciendo durante los últimos meses amenazas de despido automático y otros actos intimidatorios por parte de la dirección del Centro contra varios trabajadores, lo que había creado un clima de tensión en la vida laboral y la consiguiente perturbación en la distribución de tareas y responsabilidades por parte de los trabajadores, ante el temor a la posible perdida del empleo, con extralimitación de los horarios laborales, etc. Confusión de cometidos que parecen haber puesto en entredicho el cumplimiento de lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores así como en las normas que regulan las relaciones laborales en que intervienen las personas discapacitadas.

Concretamente, se solicitó informe sobre las actuaciones desarrolladas por la Inspección de Trabajo como consecuencia de la denuncia presentada por la representación de los trabajadores con fecha 29 de septiembre de 2001.

En respuesta a dicha solicitud, la Inspección de Trabajo, informó lo siguiente:

"En virtud de la denuncia formulada por un trabaja - dor con fecha 04-10-2001, efectuaron visita de inspec - ción conjunta el día 10-10-2001, a las 13 y a las 17 horas al Centro de Trabajo Centro de Educación Espe - cial Santa Teresa en Martiherrero, una Inspectora y una subinspectora, resultando comprobados los hechos rela - tivos a la inobservancia de los descansos mínimos entre jornadas, dando lugar a la práctica de Acta de Infrac - ción en Materia Laboral a la empresa."

En lo relativo a la existencia de una lavandería, se comprobó efectivamente la existencia de una lavandería industrial denominada Promoción y Gestión Socio Laboral, S.L. en la cual prestaban servicios 13 trabajadores, dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social excepto una trabajadora, que fue dada de alta por la empresa tras la actuación de la Inspección, con efectos de 01-08-2001.

No se pudo comprobar sin embargo que existiese relación laboral con los internos que se encontraban trabajando en la granja y en el invernadero, haciendo prácticas bajo la dirección de los encargados, ya que no quedó demostrado que ejercieran trabajo retribuido bajo la dirección y ámbito de organización de la empresa Centro de Educación Especial Santa Teresa o algún otro empleador.

"En cuanto a la presunta amenaza de despidos auto - máticos, tuvo entrada el día 03-10-2001 ante la Autori - dad Laboral solicitud de Expediente de Regulación de empleo que comunicó a esta Inspección el día 10-10-2001 el cual fue informado por la Inspectora aludida tras las visitas a la empresa el día 10-10-2001, y que acabó con acuerdo entre las partes."

De igual forma, para concretar las posibilidades de intervención del Procurador del Común ante las administraciones públicas intervinientes en el funcionamiento del centro y en el desarrollo de su actividad, se solicitó información al Obispado de Ávila en los siguientes términos:

1) Copia de los Estatutos vigentes de la entidad.

2) Actuaciones que durante los últimos años había llevado a cabo el patronato de la mencionada fundación en relación con la gestión del Centro y cumplimiento de los fines del mismo. Acuerdos celebrados, autorizaciones o delegaciones en favor de otras entidades o personas.

El Obispado de Ávila contestó en los siguientes términos:

"No obstante lo expuesto, dada la transcendencia que pueda tener la actuación de un Patronato como éste con relación a su trabajo en favor de los enfermos psí - quicos y que el Centro de educación Especial Santa Teresa se subvenciona en parte con fondos públicos, le comunico, que los gastos del Centro se justifican trimes - tralmente ante la Gerencia de Servicios Sociales de Cas - tilla y León, a quienes se le entrega fotocopia compulsa - da de los gastos habidos. Me remito a los archivos de dicha Gerencia.

En cuanto a la actuación del director del centro, sobre el cual recae toda la responsabilidad inmediata del funcionamiento del centro y sus gestiones ordinarias, da cuenta al Patronato de la marcha del mismo y, siendo un sacerdote que lleva treinta años al frente del centro, no suele adoptar resoluciones graves o de especial importancia sin su aprobación El propio Obispo ha nombrado desde su llegada a la diócesis de Ávila un Vicario Episcopal para las Relaciones con las Institucio - nes, que tiene encomendado, entre otras tareas, el segui - miento directo de este Centro y otras instituciones edu - cativas dependientes de la diócesis.

No creo que le sea desconocido que las medidas de reajuste laboral llevadas a cabo han contado con la aprobación firmada de los sindicatos UGT y CCOO. De todos modos, si hubiere lesión alguna de los derechos de los trabajadores o de los derechos civiles del personal que colabora con el Patronato del Centro, siempre cabe acudir a los tribunales de justicia por parte de los inte - resados."

Las contadas quejas dirigidas a esta Institución por los familiares de algunos residentes, se solucionaron durante su tramitación al haber ingresado a los minusválidos excluidos del centro en otros centros dentro y fuera de la Comunidad Autónoma.

La reducción de residentes y personal efectuadas hacían innecesarias las obras cuya perentoriedad dio lugar a la suspensión del funcionamiento de los pabellones "A" y "B", motivo de la queja.

El centro aludido tiene carácter de entidad privada por lo que su gobierno y funcionamiento escapa a las posibilidades de control del Procurador del Común en cuanto no se refiere al seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las normas o actuaciones y controles que debe de llevar a cabo la administración autonómica.

En este sentido, la conclusión a plantear ante la Junta de Castilla y León es la posible existencia de un plan para desmantelar el Centro por lo que se refiere a la actividad asistencial que en él se desarrolla, ya que el traslado de los 55 residentes y el expediente de regulación de empleo que ha afectado a 36 trabajadores podrían provocar la suspensión del concierto con la Junta de Castilla y León al dejar de cumplirse las ratios de personal exigidos. Así como la rescisión del concierto que mantienen con Feaps por la misma causa.

Si tenemos en cuenta que los residentes asistidos son los que más necesitan de centros adecuados, es evidente que la cuestión afecta a la calidad de vida de los discapacitados psíquicos.

3.1.2.2. Centros de atención a minusválidos físicos (CAMF)

En el expediente **Q/1759/01** los familiares de una persona que como consecuencia de una intervención quirúrgica había quedado en estado vegetativo irreversible, reclamaban ayuda para atenderla, pues como consecuencia del alta médica del enfermo, éste hubo de ser recibido en el domicilio particular, planteándose una situación insostenible al producirse una variación en las circunstancias familiares.

Los reclamantes acudieron a esta Institución, una vez denegado por la Dirección General del Imserso, el ingreso del enfermo en un Centro de Atención a Minusválidos Físicos (CAMF).

Atendido el contenido de la reclamación, se informó a los interesados sobre las posibles vías de solución al problema planteado. Para ello se solicitó información a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. Dicho organismo, constatada la circunstancia de que el minusválido no tenía aún la edad requerida para ingresar en una residencia de tercera edad para asistidos, indicó como más apropiado a sus circunstancias el Centro Las Cinco Llagas en Astorga (León). Centro de carácter privado pero que recibe ayudas de fondos públicos y por otra parte cuenta con varias plazas concertadas con la Gerencia de Servicios Sociales.

3.1.3. Ayudas públicas

3.1.3.1. Ayudas económicas

Como en ejercicios anteriores, se han tramitado varias quejas que pusieron de manifiesto situaciones de pobreza extrema asociadas a los efectos de una minusvalía, sin referirse a ninguna actuación administrativa. Por el contrario, se trataba, más bien, de una llamada de socorro o ayuda ante la insuficiencia de las ayudas públicas para permitir una vida digna a quienes sufriendo una discapacidad desde su nacimiento o desde la infancia no llegaron a completar una formación suficiente para introducirse en el mercado de trabajo.

Dentro de este apartado se encuentran los expedientes **Q/223/01**, **Q/1692/01** y **Q/1635/01**, supuestos en los que esta Institución ha informado a los reclamantes sobre los subsidios sociales de carácter tanto permanente como circunstancial.

Al mismo tiempo se les ha facilitado información sobre la existencia de algunas ayudas sociales a las que podrían acogerse en el caso de reunir los requisitos necesarios en cada uno de los supuestos, a saber:

-La Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León hace pública en los últimos meses de cada ejercicio económico la convocatoria de ayudas económicas individuales dirigidas a personas con discapacidad. Las cuales tienen como objeto cooperar a la adquisición de ayudas técnicas, adaptación del hogar, rehabilitación físico-funcional, mejora de movilidad, etc.

-Por otra parte, la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León convoca anualmente concurso público para la concesión de ayudas para subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas. Teniendo en cuenta que la existencia de una persona discapacitada en la Unidad Familiar constituye un dato puntuable a la hora de aplicar los baremos que otorgan preferencia para la adjudicación de una vivienda social.

3.1.3.2. Prestación ortoprotésica

Algunas de las quejas presentadas ante esta Institución hacían referencia a este tipo de prestaciones, mostrando, los reclamantes, disconformidad con el modo de actuar del Insalud a la hora de su concesión (expedientes **Q/979/01** y **Q/983/01)**.

Dichas quejas se plantearon en un momento en el que todavía no se había producido el traspaso de competen-

cias de las funciones y servicios de dicho Instituto a la Comunidad Autónoma (transferencia que tuvo lugar por RD 1480/2001, de 27 de diciembre). Ello no obstante, las quejas fueron admitidas a trámite a los solos efectos de informar a los reclamantes sobre extremos considerados de interés con relación a las cuestiones planteadas en sus quejas. En este sentido se les aclararon algunos aspectos relacionados con el problema que para algunos minusválidos supone el hecho de tener que adelantar el dinero de dichas prestaciones (sobre todo tratándose de elementos de coste elevado como adaptación de automóviles, sillas de ruedas automáticas, etc.) así como sobre la conveniencia de que dicho material fuera reciclado para prolongar su utilización en beneficio de subsiguientes usuarios una vez que ha dejado de ser necesario. La normativa aplicable establece que el abono de tal tipo de prestaciones se ha de efectuar a través del procedimiento de reembolso del importe.

El mismo sistema de reembolso se sigue por parte de la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León, ya que la Resolución de 29-11-2000, por la que se convocan ayudas individuales dirigidas a personas discapacitadas para el año 2001, en su art. 13 prevé que "el pago del importe de las ayudas no anticipado, se efectuará una vez justificado el gasto correspondiente mediante la aportación de los documentos justificativos contemplados en el art. 11 y según los plazos establecidos en el mismo.

Ahora bien, y así se hizo saber a los reclamantes, en aquellos supuestos en los que la necesidad resulte acreditada, podrá autorizarse el anticipo hasta el 100% del importe de la subvención concedida, tal y como establece el artículo 10 de dicha resolución.

De igual forma, se aclaró a los interesados que el sistema de reembolso que se sigue, tanto por el Insalud como por la Junta de Castilla y León, para la liquidación de las ayudas concedidas con distintos fines a las personas discapacitadas (entre las que se encuentran las sillas de ruedas), se justifica por una economía de trámites administrativos, así como por una mejor garantía del destino de las ayudas. No obstante, la posibilidad aludida del anticipo de cantidades, constituye en caso de necesidad un paliativo a la inevitable rigidez normativa.

Por otra parte las prestaciones ortoprotésicas y ayudas técnicas del Insalud se encuentran reguladas en la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 18 de enero de 1996 de desarrollo del RD 63/1995 de 20 de abril, la cual ha sido objeto de varias modificaciones y con arreglo a la que se elaboró el catálogo de prestación ortoprotésica, en el que se estableció el carácter recuperable de algunos artículos, imponiendo al beneficiario la obligación de devolverlos en el caso de que dejaran de serle necesarios.

El catálogo modificado de 1998 prevé también el carácter de recuperables de algunas ayudas técnicas (concretamente las sillas de ruedas), pero la devolución es voluntaria.

Las disposiciones aludidas, como cualquier otra disposición normativa, son objeto de publicación para general conocimiento. En todo caso, se informó a los interesados sobre la posibilidad de solicitar orientación detallada sobre estos aspectos en las oficinas de atención al paciente con que cuenta el Insalud.

3.1.3.3. Exención y bonificación de impuestos

Entre las ayudas de carácter socio-económico establecidas a favor de las personas discapacitadas, se encuentran las relacionadas con la fiscalidad.

El asunto no es de escasa trascendencia, ya que, como afirma el Defensor del Pueblo en su informe especial sobre *Presente y futuro de la Fiscalidad del Discapacitado "precisamente la apreciación de un determinado grado de discapacidad hace emerger, respecto de las personas que la padecen, la necesidad de adoptar una serie de medidas de discriminación positiva cuya posibilidad de plasmación en el ámbito fiscal se presenta de modo particularmente evidente"*.

Pese a todo las quejas recibidas sobre la materia en este ejercicio no han sido numerosas. Por otro lado, en ocasiones ha sido necesario informar a los interesados sobre sus derechos respecto de este tipo de exenciones y bonificaciones, como en los casos planteados en los expedientes **Q/972/01, Q/986/01** y **Q/1016/01**. En dichos expedientes los reclamantes expresaban su disconformidad con el hecho de que no se encuentre previsto un tipo impositivo reducido del IVA en el coste de reparación de ascensores, plataformas elevadoras y medios similares que ayudan a superar las barreras físicas a las personas discapacitadas, como sí lo está para los gastos de reparación de los automóviles de minusválidos propiamente dichos, sillas de ruedas, así como los servicios de adaptación de autobuses y autoturismos para personas con minusvalía.

A los reclamantes se les indicó que, si bien la normativa del IRPF contempla deducciones de la cuota en favor de los contribuyentes discapacitados, e igualmente las normas que regulan los impuestos de Sucesiones y Donaciones, Impuesto de Sociedades, el propio IVA en otros casos, etc, en correspondencia con la protección especial que la Constitución otorga a este colectivo, no sucede lo mismo en el caso de tener que reparar un aparato especial salvaescaleras o similar y la causa no es independiente del hecho de que dichos mecanismos se encuentran normalmente adheridos a elementos comunes del inmueble para uso de todos los vecinos. Mientras que las ventajas fiscales referidas, así como otros tipos de ayuda, se circunscriben al ámbito individual del sujeto pasivo discapacitado, como medida compensatoria de la situación de desventaja social y económica en que generalmente se encuentra.

No obstante, cuando se trata de sustituir por deterioro u otras causas un aparato elevador, rampa o similar en vivienda individual del minusválido, ello forma parte de las obras necesarias para la adaptación de la vivienda y la supresión de barreras en la misma, a cuyo fin la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León convoca ayudas cada año, pudiendo solicitarse entre los meses de enero y marzo, cumpliendo los requisitos y aportando los datos y documentación establecidos en la correspondiente convocatoria.

En el expediente **Q/973/01**, el reclamante entendía que existía una actuación lesiva de la administración para los derechos de las personas discapacitadas, al suprimir las deducciones por gastos de enfermedad en el IRPF.

Ello determinó que se informara al interesado sobre las medidas compensatorias existentes en otros ámbitos fiscales, y con relación al propio IRPF.

3.1.3.4. Ayuda a domicilio

Según el Decreto 269/1998 de 17 de diciembre por el que se regula la prestación social básica de la Ayuda a Domicilio en Castilla y León, este servicio se presta por los ayuntamientos a partir del 1 de enero de 2001, los cuales a su vez son competentes, según dicha disposición, para llevar a cabo la baremación en cada caso, a través de la Comisión Técnica de la Entidad Local correspondiente y de acuerdo con las variables que se señalan en el art. 13, entre las que se cuentan: capacidad funcional, situación socio-familiar, situación económica, condiciones de la vivienda y otros factores no especificados. Finalmente, la propuesta de resolución es efectuada por dicha Comisión Técnica.

En los expedientes **Q/1873/01** y **Q/2365/01** los reclamantes se referían fundamentalmente a los baremos aplicados según los cuales determinados solicitantes se quedaron en lista de espera. Al parecer, según los reclamantes, como consecuencia de tales baremos habían quedado en expectativa del servicio personas presuntamente más necesitadas que otras que en otros municipios ya estaban recibiendo la ayuda domiciliaria solicitada.

Dado que la concesión de la aludida ayuda domiciliaria está en función del número de personas que se consideran potenciales beneficiarias del mismo en cada municipio, según la edad media de la población, número de minusválidos, etc., no se apreció irregularidad en la baremación realizada.

En el expediente **Q/658/01** un beneficiario de este servicio denunciaba irregularidades en su prestación. En este sentido, se aludía a la sustracción de enseres domésticos, insultos y amenazas, incumplimiento de horarios, etc.

Recibido el informe emitido por los responsables del CEAS, llegó a conocimiento de esta Institución el estado de demencia y abandono familiar en que vivía dicho usuario, obstruyendo permanentemente la labor del trabajador social. Por ello se decidió proponer la adopción de medidas de protección de la persona y bienes del interesado ante el evidente trastorno de sus facultades cognoscitivas y volitivas, y para ello se comunicó al Ministerio Fiscal la situación de dicho usuario, una vez que se constató por la Institución el fracaso de todos los esfuerzos realizados por el Ayuntamiento a fin contactar con familiares de aquél que pudieran motivar su ingreso en una residencia de la tercera edad, posibilidad, esta última, al parecer rechazada por el usuario.

Como consecuencia del traslado efectuado a la Fiscalía, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 757 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil, llegó a conocimiento de esta Institución el inicio del correspondiente procedimiento judicial dirigido a decidir sobre la capacidad del afectado.

3.1.4. Pensiones

Las situaciones de pobreza derivadas o vinculadas a alguna minusvalía han llevado a los afectados por las mismas a dirigirse a esta Institución tratando de encontrar alguna solución a los problemas que les afectaban. En todos estos supuestos, esta Procuraduría, limitó su actuación a facilitar información a los reclamantes sobre la existencia de determinados recursos asistenciales y el camino para acceder a los mismos.

En este sentido, el Decreto de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social 197/2000, de 21 de septiembre, por el que se aprobó el Reglamento del IMI establece que no puede ser beneficiario de esta prestación quien forme parte de una Unidad Familiar en la que alguno de sus miembros perciba ingresos superiores a la cantidad que resulte de sumar a la cuantía anual de la pensión referida al 70% de la misma, multiplicado por el número de convivientes menos uno.

Precisamente por ello no se apreciaba irregularidad alguna en la aplicación de dicho reglamento en los supuestos reflejados en los expedientes **Q/2467/00** y **Q/2270/00,** y lo único que pudo hacerse desde esta Institución fue informar a los reclamantes sobre otras ayudas individuales y coyunturales, indicándoles, además, la existencia de otros posibles recursos tales como la pensión de invalidez no contributiva, aunque su concesión se supeditaba, por razones obvias, al cumplimiento de todos los requisitos establecidos al efecto en el RDLeg 1/1994 de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, así como en sus normas de desarrollo; particularmente sus arts. 144 y 145. Tales requisitos son:

"-No haber cumplido los 65 años.

-Estar afectado por una minusvalía o enfermedad crónica en grado igual o superior al 65%.

-Carecer de rentas o ingresos suficientes. Entendiendo que se cumple este último requisito cuando la suma

de los ingresos anuales de la unidad familiar a la que pertenece no supere la cantidad resultante de sumar a la cuantía anual de la pensión referida el 70% de la misma multiplicado por el número de convivientes menos uno."

Lo anterior constituye la regla más general, sin perjuicio de la estimación que deba hacerse en el caso de existir más de un beneficiario, de que no existan convivientes u otras circunstancias legalmente previstas que deban de ser apreciadas en su momento por el órgano competente para resolver sobre la solicitud, la cual deberá ser presentada en la oficina de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales competente.

3.1.5. Empleo de las personas discapacitadas

En este apartado se incluyen expedientes que aluden a problemas relacionados con el empleo público, sin que se hayan contabilizado reclamaciones o quejas relacionadas con la empresa ordinaria o con los Centros Especiales de Empleo (exceptuando aquellos vinculados a las CAMP que se analizan en 3.1.2). No obstante, las actuaciones de oficio registradas con los números de referencia **OF/63** y **OF/128** han tenido por objeto constatar la situación en el último ejercicio.

A pesar de que, según las estadísticas, el paro ha disminuido entre los minusválidos, debido en parte a que las medidas de fomento al empleo incluyen incentivos destinados a este fin, no parece que la aspiración o deseo de desempeñar una ocupación útil y retribuida se haya incorporado a la existencia de las personas discapacitadas en términos equiparables al del resto de la población. De hecho, tras años de reivindicaciones, todavía se considera que cuando la persona minusválida trabaja es porque disfruta de algún privilegio o tiene un mérito excepcional. La explicación ha de buscarse ante todo a través de un somero análisis de la realidad escolar, el absentismo, los abandonos en edad temprana..., etc. De ello damos cuenta en el apartado correspondiente al Área D.5: Educación Especial.

3.1.5.1. Empleo público

La regulación, muy dispersa y un tanto confusa, del deber legal de las administraciones central, autonómica y local de reservar determinado número de plazas para ser cubiertas, por personal discapacitado, ha dado lugar a quejas. En el expediente **Q/375/01,** el reclamante solicitaba una explicación congruente con el hecho de que los aspirantes a dichas plazas deban competir con el resto de examinados exigiéndoles, al igual que al resto de los aspirantes, la puntuación mínima en cada caso exigida. La queja fue rechazada al no haberse detectado irregularidad por parte de la administración convocante, pero haciendo al remitente las siguientes indicaciones:

La Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, adopta en su art. 18, la técnica de la Oferta Anual de Empleo Público para la Administración del Estado. Y es a través de estas ofertas de empleo público donde se incluyen medidas de universalidad y de reserva de plazas mediante el establecimiento de una cuota, en un primer momento sólo para personal laboral (RD 152/85); y posteriormente generalizándose esta cuota para el personal funcionario, a través de la Ley 23/88 de Modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en cuya Disposición Adicional Decimonovena se dispone:

"En las Ofertas de Empleo Público se reservará un cupo no inferior al 3 por 100 de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad de grado igual o superior al 33 por 100, de modo que progresivamente se alcance el 2 por 100 de los efectivos totales de la Administración del Estado, siempre que superen las pruebas selectivas y que, en su momento, acrediten el indicado grado de discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas y funciones correspondientes, según se determine reglamentariamente."

En cuanto a nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 7/85, de 27 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública contiene una declaración de principios en su Disposición Adicional Primera, apartados 1, 2 y 3: "La Junta desarrollará reglamentariamente sistemas que faciliten la integración en la Administración Pública de personas minusválidas, reservando a este personal un porcentaje de la oferta global de empleo público". Dejando para el desarrollo de la Ley el establecimiento de preceptos de obligado cumplimiento y propiamente normativos, por los que la Administración se obligara al establecimiento de verdaderas medidas potenciadoras del empleo público en personas afectadas por minusvalías. De modo que han sido las convocatorias anuales las que han posibilitado este acceso.

El Texto Refundido de Disposiciones Vigentes en Materia de Función Pública, RDLeg 1/90, de 25 de octubre en su art. 40 recoge no solo la igualdad en el acceso y la posibilidad de adaptación de tiempos y medios, sino también una cuota de reserva no inferior al 3% de las vacantes de empleo público que cada año se oferten.

Porcentaje que es aumentado al 5% en el Decreto 152/94 de 14 de julio, y que se ha venido manteniendo en las sucesivas Ofertas de Empleo Público hasta la última.

Se observa, no obstante, la falta de un objetivo a alcanzar, fijado en un porcentaje del total de funcionarios que prestan sus servicios para la Administración de la Comunidad Autónoma. Porcentaje, que sí está determinado para el personal que mantiene una relación de carácter laboral por aplicación del art. 38 de la LISMI, (fijado en un número no inferior al 2% de las plantillas).

La conclusión a la que se llega es la siguiente: el Decreto 13/92, de 22 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo para la Comunidad de Castilla y León, establece de forma idéntica al RD 152/85 citado que para ocupar cualquiera de las plazas reservadas es necesario en pri-

mer lugar aprobar las pruebas correspondientes como el resto de aspirantes que resulten seleccionados, por lo que no cabe hablar de irregularidad alguna en la actuación de la Administración pública.

3.1.6. Barreras

Han transcurrido más de tres años de vigencia de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, mediante la cual se trató de positivizar el derecho de todos a disfrutar de un entorno accesible, con igualdad de condiciones y sin impedimentos discriminatorios, lo que implica no solo la adaptación del mobiliario urbano y de la edificación sino además modificaciones técnicas en el transporte, en la comunicación y en la propia configuración del entorno urbano.

Las condiciones de vida para los ciudadanos que tienen problemas de movilidad no han cambiado sustancialmente si exceptuamos las mejoras urbanísticas de los últimos años con ocasión de las remodelaciones de calles y plazas llevadas a cabo por la mayoría de los ayuntamientos de nuestra comunidad autónoma. Así lo demuestra la circunstancia de que las quejas recibidas en esta Institución siguen refiriéndose a los mismos problemas que en años anteriores, a saber: apertura de establecimientos comerciales con barreras, establecimientos de hostelería, profesionales, incluso (aunque en menor medida) los locales destinados a actividades culturales, los medios de transporte, etc.

Por Decreto 217/2001, de 30 de agosto, se aprobó el Reglamento de la Ley 3/1998, de 24 de junio, con más de dos años de retraso, sobre el plazo previsto en la misma, lo que ha puesto fin a las respuestas de determinadas administraciones que ante nuestros requerimientos se apoyaban en la falta de reglamento para justificar el incumplimiento de la obligación impuesta por la ley. Aunque la existencia de una normativa completa no se ha traducido en una disminución del número de quejas presentadas, esta Institución ha encontrado una mejor disposición en esta materia por parte de los distintos organismos responsables.

3.1.6.1. Barreras Arquitectónicas

En este apartado merecen destacarse una serie de expedientes remitidos por una Federación de Minusválidos, a saber: los registrados con los números de referencia **Q/1731/00, Q/1732/00, Q/1733/00, Q/1734/00, Q/1735/00, Q/1736/00, Q/1737/00.** Dichos expedientes fueron acumulados en dos: el expediente **Q/1731/00** en el que se agruparon las actuaciones con el Ayuntamiento de Segovia (al cual nos referimos al tratar de las barreras urbanísticas en el próximo capitulo) y el expediente **Q/1734/00** en el que se agruparon las actuaciones con el resto de los organismos, en el que las cuestiones planteadas tenían relación con las barreras existentes en distintos edificios.

En este último expediente, que pese a iniciarse en el año 2000, ha permanecido abierto hasta enero de 2002, se agruparon actuaciones llevadas a cabo ante órganos de la Administración con sede en Segovia, tanto autonómicos como centrales: Junta de Castilla y León, Agencia Tributaria, Juzgados, Insalud, Inss, Subdelegación del gobierno, así como con algunas entidades privadas, Caja España y Caja Duero, a las que nos dirigimos confiados en su buena disposición ya manifiesta y ante la trascendencia que para la vida diaria de los discapacitados tiene la actitud –en todos los órdenes- de determinadas empresas u organizaciones con influencia social y económica.

Dado que como se ha indicado más arriba, el citado expediente se ha cerrado en el mes de enero de 2002, se considera oportuno hacer referencia a continuación a las gestiones realizadas y resultados obtenidos con posterioridad al cierre del informe correspondiente al año 2000.

3.1.6.1.1. Edificios de Segovia

Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León

A la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia se le pidió información sobre las previsiones de eliminación de las barreras de la entrada a su sede por la Plaza de la Merced y en el edificio de la Plaza Reina Doña Juana.

Dicha Delegación informó afirmando que en el edificio de la Plaza Reina Doña Juana la puerta de acceso reunía todas las condiciones de accesibilidad y en cuanto al edificio de Plaza de la Merced era intención de la Delegación colocar una plataforma en el escalón de entrada con el fin de facilitar el acceso.

Nuestra actuación concluyó simplemente alentando a la Delegación Territorial a adoptar las medidas oportunas a fin de que la solución acordada para acceder a sus dependencias por la entrada correspondiente a la Plaza de la Merced se produjera con la máxima celeridad.

Museos

A la Consejería de Educación y Cultura se le consultó sobre la accesibilidad a las dependencias del Museo de Zuloaga, que preocupaba a los remitentes de la queja, comprobándose que estaba en estudio la posibilidad de instalar un elevador que hiciera accesible a los minusválidos físicos la planta superior de dicho Museo.

En cualquier caso, y siendo satisfactoria la respuesta obtenida, se insistió por parte de esta Institución sobre la necesidad de que se aplicaran los medios adecuados para que dicha instalación concluyese con toda celeridad a fin de que los beneficios derivados de su uso lleguen por igual y cuanto antes a todos los ciudadanos, sugerencia que fue expresamente aceptada.

Juzgados

El acceso a la sede de los Juzgados de Segovia obligaba a las personas afectadas de limitaciones en su capacidad deambulatoria a solicitar la ayuda de terceras per-

sonas para gestionar e intervenir en asuntos judiciales de su interés.

Al parecer, existía una puerta secundaria desprovista de barreras y cómoda, por lo tanto, para el servicio de este colectivo. Sin embargo, dicha puerta aparecía frecuentemente cerrada en las horas de funcionamiento de los juzgados.

Ante la existencia de esa puerta secundaria y las posibilidades que la misma ofrecía, se solicitó informe al Magistrado-Decano sobre las medidas que podían adoptarse a fin de que esa entrada secundaria permaneciera abierta durante el horario de actividad de los Juzgados.

Las dificultades estructurales existentes para facilitar el acceso a la sede de los Juzgados (según resultaba de la lectura del informe remitido por el Decano) llevaron a esta Institución a insistir en la necesidad de adoptar de manera inmediata las medidas pertinentes para solventar y superar los obstáculos existentes.

Extremo este con el que el Magistrado-Decano mostró su conformidad, indicando que se habían remitido diversas solicitudes para la construcción de un nuevo Palacio de Justicia, al ser el actual obsoleto, no sólo desde el punto de vista del acceso a sus dependencias, sino desde la falta de espacio para desarrollar con normalidad las actividades propias de los Juzgados, teniendo en cuenta, además, (extremo que destacaba el Magistrado-Decano), que el Decanato carece, en todo caso, de facultades de decisión al respecto.

Instituto Nacional de la Seguridad Social:

En ese mismo expediente se aludía a la existencia de barreras en el edificio sede provincial del Inss de Segovia, a cuyo Director Provincial se le recordó un informe anterior remitido a esta Institución, según el cual estaba previsto resolver el problema de la falta de accesibilidad a las oficinas del Inss en los primeros meses del año 2001, encontrándose adjudicada la obra a realizar y tan sólo pendiente de la correspondiente licencia municipal.

La Dirección Provincial informó en los siguientes términos:

"Les participamos que una vez recibida la correspondiente licencia municipal, se iniciaron las obras de construcción de rampa y acceso exterior, quedando únicamente pendiente al día de la fecha, la instalación de puertas interiores automáticas, que por sus características se están fabricando a la mayor urgencia en una empresa especializada".

Subdelegación del Gobierno

En la Subdelegación del Gobierno existían barreras en el acceso a la Biblioteca Pública del Estado en la C/ Juan Bravo nº 11, (extremo éste al que se refería la misma queja, y que, por otra parte, había dado lugar con anterioridad a una actuación de oficio de la Institución, cuyo resultado llevó a la aceptación formal por la Delegación Territorial de Segovia de la recomendación de esta Institución, Delegación que a su vez comunicó lo actuado a la Subdelegación del Gobierno como administración titular del edifico).

En el informe del arquitecto del área técnica de proyectos se recogían los siguientes extremos:

"De acuerdo con lo solicitado por Ud. En fecha 23.II.Ol sobre la posibilidad de supresión de barreras arquitectónicas del edificio mencionado, se informa lo siguiente:

Este edificio ha sido recientemente rehabilitado para que funcione en el mismo, de forma provisional, la Biblioteca Publica de dicha localidad, dado que se va a hacer una nueva Biblioteca en Segovia.

Durante la redacción del Proyecto y la dirección de obras de rehabilitación del edificio en la que se ubica actualmente, se ha estudiado en profundidad la posibilidad de suprimir todas las barreras existentes para dar acceso a personas con minusvalías físicas, analizando varias alternativas, e intentando introducir en el edificio rampas y un ascensor con las dimensiones adecuadas, independientemente de unos aseos con las dimensiones idóneas para este fin.

Con las obras que habría que realizar para dar solución a este problema, se alteraban elementos estructurales en la zona del ascensor existente, que es de muy reducidas dimensiones, y no apto para poder entrar con sillas de ruedas.

Por otro lado, para acceder desde la calle se alteraba parte de la puerta de entrada y el hall de acceso.

El arquitecto autor del proyecto, según me ha informado, en su día, y antes de entregar el Proyecto de Ejecución, solicitó información al Ayuntamiento y al Instituto del Patrimonio Histórico, y en ambos casos, indicaron que no se podía alterar el edificio dado que estaba protegido, y que no iban a dar la correspondiente licencia de obras.

Durante la obra, y personalmente, con los directores de la misma, hemos estado dimensionando todos los accesos para poder incluir una rampa con la pendiente adecuada para este uso, y por el desarrollo en planta de la misma, es imposible construirla sin invadir parte de la sala de lectura, situada en planta baja, y con imposibilidad de acceder a los niveles y plantas superiores.

Por tanto se ha descartado la ejecución de cualquier obra por la imposibilidad física de realizarlas, y por los impedimentos a la hora de conceder los correspondientes permisos.

Por último, y dado el carácter de provisionalidad, se propone la contratación de personal adecuado para que ayude a subir a estas personas, o bien, la compra de maquinaria para subir los peldaños, dado que el edificio, en las condiciones actuales no puede sufrir este tipo e reformas.

No obstante, se hace ver que, en la nueva Biblioteca Pública que se proyecte en Segovia, cuando el solar esté disponible, se tendrán en cuenta todas aquellas normas de obligado cumplimiento y aquellas otras sugerencias que nos puedan ser facilitadas por la Federación de Minusválidos Físicos, para que el nuevo edificio no tenga barreras arquitectónicas de ningún tipo, que es el fin perseguido por este área Técnica de Proyectos desde hace más de 15 años, dado que lo solicitado por parte de dicha Federación es necesario y totalmente correcto."

Pese a lo expuesto, esta Institución, ante la persistencia de las barreras, dictó la siguiente Resolución:

"Como Procurador del Común de Castilla y León no puedo sino congratularme de que se haya pensado ya en una solución y alentar a esa Administración a que se empleen los medios necesarios para que dicha maquinaria sea instalada con toda celeridad a fin de permitir en lo posible el uso de la Biblioteca a aquellos ciudadanos que debido a la disminución de su capacidad deambulatoria se ven al presente privados de ello.

Permanece no obstante el obstáculo para acceder a la biblioteca desde la vía pública, según se ha podido observar, por lo que entendemos que es imprescindible que se den los pasos necesarios para su eliminación, a fin de no frustrar el resultado que se persigue con las demás actuaciones que se están llevando a cabo en el edificio."

Agencia Tributaria

A la Agencia Tributaria, en su día, se le consultó sobre los obstáculos existentes para el acceso a sus dependencias. Tales obstáculos impedían a los remitentes de la queja gestionar sus asuntos ante dicho organismo, refiriéndose al ámbito de la generalidad de los servicios prestados por parte del mismo. Al respecto la Agencia Estatal de la Administración Tributaria contestó en los siguientes términos:

"Con fecha 9 de febrero de 2001, se celebró una reunión con los representantes de la citada Federación en la sede de esta Delegación, entre ellos, su Presidente, en la que se comentaron diversos aspectos de los que podemos destacar, por su relevancia con lo pretendido por dicha Federación, los siguientes:

1. La sede actual de esta Delegación, con planta baja y primera exclusivamente, es provisional y arrendada (como efectivamente se indica en su escrito. En consecuencia, la atención a minusválidos físicos se realizará en planta baja cuyo acceso no plantea dificultades para este colectivo y en la que están ubicados diversos servicios de la Delegación.

2. Durante la realización del Proyecto Básico de Reforma del edificio principal, se mantuvo una reunión, por iniciativa de esta Delegación, con el equipo directivo anterior de la Federación de Minusválidos, circunstancia que, al parecer, no conocía el actual presidente, en la que se plantearon diversos aspectos de interés para la Federación, solicitándoles todo tipo de sugerencias para su traslado al arquitecto redactor del proyecto.

3. Se les informó, igualmente, de que tal materia había sido tratada en el seno del Comité de Seguridad y Salud Laboral, leyéndoles las actas de las reuniones.

4. Finalmente y sobre planos del proyecto de ejecución y memoria, se comentaron los apartados y diseños que, atendiendo a las necesidades de este colectivo y a las sugerencias de la Federación, contemplaban las soluciones para eliminar las barreras arquitectónicas y mejorar el desplazamiento de personas discapacitadas, así como del resto de las necesidades de este colectivo en su relación con la Administración Tributaria.

Todo ello resultó satisfactorio para la Federación de Minusválidos Físicos, que apreciaron el interés y preocupación constante de esta Delegación por esta problemática."

3.1.6.1.2. Toral de los Guzmanes

En el expediente **Q/2281/00** remitido por algunos vecinos, cuyos familiares o ellos mismos sufren limitaciones de movilidad que les obligan a utilizar silla de ruedas, se hacía referencia a la imposibilidad de acceder a la mayoría de los edificios e instalaciones municipales debido a la existencia de barreras arquitectónicas, problema que, al parecer, habían expuesto al Ayuntamiento en anteriores ocasiones.

Los interesados aportaron copia de la respuesta del Alcalde, y ello permitió conocer que el Ayuntamiento era consciente de la necesidad de aplicar las medidas precisas para la eliminación de las citadas barreras, pero tenía dificultades presupuestarias para acometer las reformas, por lo que nos interesamos por los tipos de ayudas de carácter económico o técnico que hubiera solicitado a la Junta de Castilla y León, y si en el mismo sentido habían recabado algún tipo de colaboración de la Diputación Provincial, en el ámbito de sus competencias propias. De igual forma se solicitó información sobre si en los presupuestos del Ayuntamiento para el año 2001 se había consignado alguna cantidad dirigida a solucionar el problema arriba apuntado.

Como consecuencia del informe remitido a esta Institución se comprobó que las dependencias municipales estaban instaladas en un edificio histórico (Palacio de Toral de los Guzmanes), actualmente en estado de restauración. En los sucesivos proyectos de reconstrucción se tenía el propósito de incluir la total eliminación de las barreras arquitectónicas existentes, recabando para tal fin el apoyo financiero de la Diputación Provincial de León, a través de los diferentes instrumentos de cooperación en las obras y servicios municipales.

3.1.6.1.3. Edificios de Miranda de Ebro

Establecimientos comerciales

En el expediente registrado con el número **Q/2509/00** el presidente de una asociación de personas discapacitadas con domicilio en Miranda de Ebro hacía referencia a las penosas condiciones en que se encuentra este colectivo para transitar por la ciudad tanto por la vía pública como para acceder a los locales comerciales y edificios de uso público. Textualmente se referían a las veces *"que habían acudido al Ayuntamiento de Miranda para que se pusieran los medios de evitar esta discriminación. Tantas veces este Ayuntamiento nos ha comunicado su apoyo y colaboración y en tantas ocasiones nos han demostrado su olvido buscando todo tipo de argumentos para continuar la apertura de locales en 1os que nos resulta imposible entrar."*

"Desde hace años denunciamos el acceso imposible a establecimientos que podríamos llamar necesarios y obligados, los cuales son casi todos de propiedad muni - cipal o al menos al Ayuntamiento le incumbe la obliga - ción de velar por que los podamos utilizar.

En reiteradas ocasiones hemos denunciado la peli - grosa estructura de las bocas de riego para quienes tenemos dificultad de movimiento. Pues. bien, únicamen - te ha sido arreglada la de la Ronda del Ferrocarril, frente a la Bolera, olvidándose de las demás.

Resultan estos hechos tanto más graves cuanto que la Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León (LASB) se encuentra vigente desde el 1 de Octu - bre de 1998, la cual establece que los establecimientos públicos y también los privados, cuando impliquen con - currencia masiva de personas, deberán de ser accesibles a todos los ciudadanos."

Varias de las cuestiones aludidas (exceptuando las que corresponden a otras administraciones o entidades) como sin duda le constaba al Ayuntamiento por anteriores comunicaciones, habían sido objeto de sugerencias y recomendaciones por parte de esta Institución en actuaciones de oficio y en virtud de quejas presentadas por los mirandeses. La Corporación había respondido en todos los casos manifestando su intención de colaborar en el remedio de los problemas aludidos e informando ampliamente sobre los extremos consultados, aceptando, en definitiva, nuestras indicaciones.

No obstante, en la queja que nos ocupa los interesados manifestaban que no se había producido una mejora que aliviara su situación. Precisamente por ello, de nuevo se aludía a aspectos ya denunciados en otras ocasiones. Esta vez, sin embargo, querían hacer especial hincapié en la apertura de nuevos establecimientos comerciales inaccesibles físicamente, concretamente una tienda de telefonía móvil en la Calle de la Estación y una Cafetería en la plaza Cervantes.

Por ello se solicitaron nuevos datos a la Corporación Local sobre ambos establecimientos, en los siguientes términos:

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

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

3) Si, aún cumpliéndose correctamente lo anterior, las obras se ajustaban a los proyectos. y en este caso como habían funcionado los Servicios Municipales de Inspección.

Al parecer poco antes la Asociación ya se había reunido con miembros de la Corporación, según se informó:

«Con fecha 12 de junio de 2001, ha sido convocada una reunión por la concejalía de obras con los represen - tantes de la asociación de personas discapacitadas y personal técnico municipal, a fin de cambiar impresio - nes acerca de la aplicación de la Ley 3/1998 de 24 de 24 de junio de accesibilidad y supresión de barreras en nuestra ciudad.

A la vista de la documentación técnica y de las ale - gaciones presentadas, se estimó procedente conceder licencia de apertura al local sito en C/ Estación 50 "Telefónica Movistar", puesto que ejecutar una rampa de acceso con una pendiente del 8% considerando la diferencia de nivel existente entre la acera de la vía pública y el interior del local significaba un grave per - juicio para la funcionalidad del local tanto en su distri - bución como en la pérdida de superficie operativa. Res - pecto al establecimiento de hostelería denominada bar "Suizo", señalar que se trata de un expediente que se remonta a marzo del 98 cuando con fecha 29 de marzo del mismo año se presenta la carta de dirección técnica por parte del arquitecto redactor del proyecto y recono - ciendo que si bien se puede acceder a la barra, servicio y zona inferior del local no es posible el acceso a la estancia elevada puesto que existe un desnivel de 1.00 m. debido a las instalaciones preexistentes en el sótano de la edificación; ante las exposiciones señaladas con anterioridad se aceptó reconocer y admitir la licencia de apertura concedida.

Con independencia de estos casos puntuales se expu - so por parte de los representantes del colectivo de disca - pacitados otras problemáticas de mayor relevancia (supresión de barreras en la vía pública, aparcamientos para disminuidos, accesos a establecimientos públicos, etc.) estimando conveniente convocar de forma periódi - ca otras reuniones para conocer la evolución de la situa - ción y propuestas de las distintas partes intervinientes.

Fue también motivo de inquietud la no publicación de los Reglamentos de la Ley 3/98 de 24 de junio puesto que ya han transcurrido 18 meses desde que la propia

Junta de Castilla y León en su disposición final cuarta se comprometió a dictar los reglamentos y disposiciones precisas para el desarrollo de la Ley, Reglamentos sin los cuales resulta técnicamente discutible informar los expedientes que se vienen presentando.»

Ante los contactos mantenidos entre el Ayuntamiento y los afectados, con ocasión de los cuales se llegó a la conclusión de que era imposible llevar a cabo modificación alguna en los aludidos locales, y a pesar de valorar muy positivamente el hecho de que la Administración Local tratase de conocer directamente las necesidades de este colectivo de cara a intentar una actuación urbanística que resultase beneficiosa para todos los ciudadanos por igual, esta Institución consideró oportuno recordar al Ayuntamiento de Miranda de Ebro sus deberes legales en los siguientes términos:

«... el día 4 de diciembre de 2001 entrará en vigor el Reglamento a la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibili - dad y supresión de Barreras de Castilla y León, el cuál ha sido aprobado por la Junta de Castilla y León el 30 de agosto de 2001 y publicado en el BOCYL n° 172 de 4 de septiembre, con lo cual las Administraciones Públicas de Castilla y León, en sus respectivos ámbitos de compe - tencia, como responsables de la aplicación de la citada Ley, cuentan con el instrumento necesario para el desa - rrollo de la misma, la cual es aplicable de modo inme - diato a todas aquellas actuaciones que se realicen por cualquier persona física o jurídica, de carácter público o privado referentes a: planeamiento y ejecución en mate - ria de urbanismo y edificación, tanto de nueva construc - ción, ampliación o reforma, gran reparación, adapta - ción, rehabilitación o mejora.

Por lo que resulta evidente que deberá de ser en los proyectos técnicos presentados a efectos del otorgamien - to de la correspondiente licencia urbanística donde ha de preverse el cumplimiento de las normas aludidas, vigilándose por parte de los Servicios Municipales el que la obra se ajuste al proyecto.»

Correos y Telégrafos

La misma asociación de discapacitados de Miranda de Ebro, manifestó la imposibilidad en que se encontraban los miembros de dicho colectivo para acceder a los servicios de Correos y Telégrafos en dicha localidad a causa de las barreras arquitectónicas existentes en el edificio.

Tratando de determinar nuestras posibilidades concretas de actuación y la posibilidad, en su caso, de efectuar alguna sugerencia a la Subdelegación del Gobierno, se solicitó información sobre diversos extremos relacionados con la queja a dicha Subdelegación.

Recibido el informe solicitado, se constató que la Oficina Postal de Miranda de Ebro data del año 1971, y la titularidad del inmueble corresponde a la Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos. El edificio no está sujeto, al menos por el momento, a la legislación especial sobre conservación del Patrimonio Histórico Artístico.

Dentro del Plan de Inversiones de la Entidad Pública Empresarial citada, están previstas obras de remodelación de la planta de atención al público, distribución y zonas de oficina; e igualmente se contempla la reforma de la zona de acceso al inmueble para permitir la entrada de personas discapacitadas.

Al parecer la intención de la Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos es mejorar todas las instalaciones destinadas al servicio público postal y, por supuesto, abordar las obras de reforma que sean precisas para la eliminación de barreras u otros impedimentos arquitectónicos que dificulten o impidan el acceso de cualquier colectivo a las Oficinas Postales.

Dicha respuesta permitió el archivo del expediente, tras informar oportunamente a los reclamantes sobre los extremos comprobados.

En la misma queja **Q/2509/00**, se hacía referencia a las barreras arquitectónicas existentes en el edificio sede de los Juzgados, lo que dificultaba el acceso al mismo por parte de las personas afectadas de alguna minusvalía.

Lo anterior motivó la solicitud, por parte de esta Institución, de información sobre el tema objeto de la queja, solicitud que se dirigió, en esta ocasión, a la Gerencia de Justicia. Dicho organismos informó en los siguientes términos:

"En el Plan de Reposición Preferente de 2.001, que se va a llevar a cabo de inmediato, se contempla la for - mación de una rampa en el exterior del inmueble hasta el vestíbulo de planta baja.

Con la ejecución de esta obra que se llevará a cabo antes del próximo verano, se soluciona parte- de los inconvenientes de accesibilidad al Edificio, teniendo en cuenta además que en dicha planta se encuentran la mayor parte de los servicios comunes de los Juzgados, habiéndose procedido hace dos años al traslado del Registro Civil, situado hasta entonces en planta 1 a, por ser uno de los puntos a los que más público acude."

Otras dependencias de uso público

Habitualmente las dependencias ocupadas por los profesionales liberales en edificios destinados a viviendas no facilitan a sus posibles clientes discapacitados la utilización de sus servicios, por lo que el expediente en cuestión también se refería a las dificultades para acceder a los despachos de los Notarios de la localidad.

La existencia de la queja fue comunicada a ambos Notarios y, teniendo en cuenta el ánimo de colaboración de estos profesionales (extremo que le constaba a la Institución), se decidió solicitarles cierta información, dada la importancia de la actividad profesional que ejercen.

Concretamente, se solicitó la emisión de un informe sobre los siguientes extremos:

"1) Envergadura que presentan las barreras aludidas tratándose de un bajo, así como condiciones de accesibilidad interior a todas las plantas y servicios que corresponden a la oficina.

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

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

4) Si en el proyecto técnico aportado a efectos del otorgamiento de la licencia urbanística correspondiente se preveía el cumplimiento de la Ley 3/1998 de Castilla y León."

En ambos casos, la información remitida fue detallada, refiriéndose a dificultades técnicas y estructurales, hasta el punto de que uno de los Notarios se había planteado la posibilidad de trasladar su Notaría a otro lugar accesible.

En cualquier caso, uno de los Notarios nos indicaba que dos de las notas características de la actuación notarial son, por un lado, la relativa al derecho de los particulares a la libre elección de Notario y, por otro, la obligatoriedad del Notario de desplazarse a domicilios y hospitales en caso de imposibilidad de los otorgantes, sin perjuicio de que siempre se ofrecía gustoso a bajar a la planta baja y al portal de entrada al edificio cuantas veces había sido preciso para atender a personas que por distintos motivos no podían subir las escaleras.

Otro de los Notarios manifestó que en el momento de apertura de la Notaria se tuvo en cuenta el acceso a la misma, ya que tiene un escalón. Dicho escalón no pudo eliminarse, al estar colocada en el mismo una rejilla de ventilación de los locales subterráneos. Por eso se realizó una rampa movible, que se coloca en el primer acceso al interior de la Notaría, de forma que en el momento en el que se va acceder a la oficina, se saca a la calle y se coloca para su entrada. Dicha solución fue comentada con las asociaciones de minusválidos y fue de su completo agrado.

3.1.6.1.4. Instalaciones sanitarias

Hospital Río Carrión

En el expediente **Q/1690/00**, presentado por una asociación de discapacitados físicos, se hacía alusión a las recientes obras de reforma que se habían llevado a cabo en el Hospital Río Carrión de la ciudad de Palencia, ocasión en la que no se tuvo en cuenta la necesidad de adaptar los aseos para permitir su utilización por las personas con alguna discapacidad física, así como otras deficiencias igualmente graves como la colocación de pavimento deslizante en zonas especialmente utilizadas por personas con movilidad reducida, -como el servicio de Rehabilitación-.

Mostraban su perplejidad los remitentes ante el hecho de que no se hubieran aprovechado los trabajos efectuados para adaptar unos espacios de uso tan imprescindible como los aludidos. Máxime teniendo presente que al respecto existe una legislación estatal cuya vigencia está a punto de cumplir veinte años, Ley 13/82 de 7 de abril de Integración Social del Minusválido, así como una ley autonómica con dos años de vigencia, Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León.

En vista de lo manifestado en dicha queja, se solicitó al Insalud información cumplida acerca de dicha cuestión en los siguientes términos:

Dada la envergadura de las obras que se han llevado a cabo en el mencionado edificio a fin de mantener la funcionalidad del mismo y con independencia de la elaboración de futuros Planes Funcionales con el mismo objeto, es de interés para esta Institución conocer las razones técnicas o de otro carácter que han impedido aprovechar las recientes obras en el Hospital Río Carrión para incorporar a los servicios e instalaciones afectados las condiciones adecuadas de accesibilidad que son necesarias para la mayoría de los usuarios y motivo de obligación legal.

La respuesta a dicha solicitud de información permitió constatar lo siguiente:

"En el Hospital Río Carrión de Palencia se han llevado a cabo diferentes obras, cada una con un tratamiento distinto. Unas han sido de reparación y con carácter de urgencia y otras propiamente de reforma.

Dentro de las primeras se encuentra la reparación de la fachada del edificio en una de sus alas que se encontraba apuntalado, siendo necesaria su consolidación.

En esta ala se encuentra el servicio de Rehabilitación, el cual se ha visto afectado por la obra. No obstante, tanto las zonas de circulación y acceso a las distintas dependencias, como en el acceso a las piscinas, los suelos han recibido un tratamiento antideslizante.

Respecto de las segundas, se realizan actualmente las obras de reforma del servicio de Urgencias, en las cuales ya están contempladas la aplicación de medidas como las reclamadas en la queja, incluyendo aseos adaptados a las necesidades de las personas con algún tipo de discapacidad.

Se está preparando un plan funcional del Hospital en el que se abordan reformas y remodelaciones de los distintos servicios. en el cual se tendrán en cuenta las condiciones adecuadas de accesibilidad que son necesarias para todas las personas, conforme se dispone en la legislación vigente."

Esta Institución dio por satisfactorias las explicaciones facilitadas por la citada Dirección Provincial, sin perjuicio de que de constatarse en el futuro hechos que con-

tradigan lo afirmado, sea precisa una nueva intervención por nuestra parte.

Consultorio médico de Frechilla

En el informe correspondiente al año 2000 se hizo referencia al expediente **Q/2189/00.** Dicho expediente fue planteado por un discapacitado residente en la localidad palentina de Frechilla y en el mismo se aludía a la falta de acceso al consultorio médico, dadas las barreras existentes.

Admitida la queja a trámite, se solicitó aclaración al Ayuntamiento sobre dicha circunstancia, manifestándonos que en su día se había colocado una rampa móvil que fue necesario retirar porque más que ayuda constituía incomodidad y peligro para la mayoría de los usuarios. Y que recientemente se había solicitado una de las ayudas convocadas por la Junta de Castilla y León en favor de las corporaciones locales para realizar inversiones en los Centros de Salud y Consultorios durante los ejercicios 2001 y 2002.

En su día, se consideró oportuno no cerrar el expediente haciendo saber al Ayuntamiento que quedábamos a la espera de sus noticias en cuanto a la tramitación de la subvención solicitada y al comienzo de las obras. Precisamente por ello, transcurridos cuatro meses, se solicitó nueva información al citado Ayuntamiento, contestado dicha Corporación Local en los siguientes términos:

"Como ya se comunicaba en escrito anterior de fecha 22 de febrero de 2001, este Ayuntamiento participó en la convocatoria anual de subvenciones a Corporaciones Locales para la realización de inversiones en Consultorios Locales.

Recientemente se nos ha comunicado la Resolución por la que se concede a este Ayuntamiento subvención para acometer las obras de Reparación de Accesos al Consultorio Médico de Frechilla.

Es intención de este ayuntamiento, proceder a la ejecución de las referidas obras, una vez llevados a cabo los trámites legales para su adjudicación."

Hospitales de Valladolid

En el expediente **Q/974/01** presentado por un grupo de personas afectadas de discapacidad física, se aludía a la imposibilidad de utilizar los cuartos de baño, tanto de la Residencia Sanitaria como del Hospital Clínico de Valladolid, por los usuarios de silla de ruedas.

Esta cuestión plantea un problema que se presenta con cierta frecuencia en los servicios e instalaciones sanitarias (clínicas, ambulatorios, centros de salud, etc.), por lo que esta Procuraduría decidió solicitar a la Dirección Provincial del Insalud información general (no limitada a los inmuebles mencionados en la queja) con relación a los siguientes extremos:

"1) Numero de Hospitales públicos que existen en la provincia de Valladolid.

2) Cuántos de ellos cuentan con aseos adaptados para silla de ruedas.

3) Cuántos en este momento se encuentran pendientes de obras de remodelación o mejora con el proyecto de adaptar dichos aseos."

Cuya respuesta fue:

«1º.- Número de hospitales públicos que existen en la provincia de Valladolid: 3

- Hospital Clínico Universitario

-Hospital Universitario Río Hortega

-Hospital comarcal de Medina del Campo

2º.- Disponibilidad de aseos adaptados para silla de ruedas:

Hospital clínico Universitario: Únicamente dispone de aseos adatados a sillas de ruedas en las zonas de Urgencias, Rehabilitación y Policlínicas.

Hospital Universitario "Río Hortega": Existe un aseo adaptado en la zona del Servicio de Urgencias.

Hospital comarcal de Medina del Campo: En la actualidad dispone y están en funcionamiento dos aseos adaptados para pacientes discapacitados en silla de ruedas. Dichos aseos carecen de ducha y están ubicados en la segunda planta del Hospital, recientemente ocupada tras la conclusión de las obras en esta área de ampliación del Centro.

En la misma planta del Hospital, en el área de Hospitalización, se dispone de un total de cinco baños con duchas adaptadas a este personal discapacitado. No obstante, en estos momentos aún no están siendo utilizados de forma efectiva al estar pendiente la ocupación de la citada unidad de Hospitalización.

3º.- Proyectos de remodelación:

Hospital Clínico Universitario: Dado que es Hospital cuya construcción finalizó en el año 1976 y debido a la estructura existente, se están realizando las gestiones para una reforma del Centro en la que se tiene en cuenta esta necesidad.

Hospital Universitario "Río Hortega: No existen proyectos de remodelación o mejora toda vez que se han iniciado las obras del nuevo Hospital.

Hospital Comarcal de Medina del Campo: Dentro del proyecto general de reforma del Centro en el que está inmerso, está prevista la adaptación, a estos efectos, de tres baños en Hospitalización, y de otros tres en el área de Consultas Externas-Urgencias.»

Tras la información facilitada en respuesta a la petición dirigida por esta Institución en el expediente arriba mencionado, ha de reconocerse que el panorama en la provincia de Valladolid no es tan desolador como parecía deducirse de algunas quejas.

Parece conveniente destacar que, tras la transferencia de funciones y servicios del Insalud a nuestra Comunidad Autónoma por RD 1480/2001, de 27 de diciembre, se ha iniciado una exhaustiva investigación con relación a las distintas instalaciones sanitarias existentes en nuestra Comunidad, y de ello se da cuenta en la parte de este informe relativa a las actuaciones de oficio (**OF/97/01**).

3.1.6.1.5. Edificios Públicos de Valladolid

También en el expediente **Q/974/01** abierto a instancia de una asociación de discapacitados físicos, se aludía a las barreras existentes en distintos edificios públicos de Valladolid en los que se encontraban ubicadas la Comisaría de Policía, el Juzgado nº 2 de lo Social, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y las cabinas telefónicas de Retecal.

Comisarías de Policía

La queja hacía alusión a la existencia de barreras arquitectónicas en las sedes de la Policía Judicial en Huerta del Rey y C/ San Pablo, lugares en que se expiden el DNI y los pasaportes. Por ello las personas con limitaciones de movilidad e incluso obligadas a moverse en silla de ruedas, ven gravemente dificultada su posibilidad de acceder a estos servicios así como a otros que se prestan en dichas instalaciones.

Ante nuestra solicitud de información, una vez admitida a trámite la queja, la Jefatura Superior de Policía, a través de la Delegación de Gobierno, remitió un informe cuyo contenido es del tenor literal que sigue:

«Los problemas de acceso a oficinas de atención directa al público están parcialmente resueltos en las instalaciones de la C/ Trilla, mediante una barandilla de apoyo en la entrada a las oficinas del DNI y pasaportes, y próximamente se construirá una rampa de acceso.

En cambio existen esas barreras en el edificio de C/ Fray Luis de Granada, donde se ubican servicios de DNI, pasaportes y extranjeros.

Estos problemas se han puesto ya en conocimiento del Área de Arquitectura de la División Económica y Técnica de la Dirección General de la Policía que ha realizado ya los correspondientes estudios técnicos para salvar esas barreras y están a la espera de adoptar las acciones correspondientes.

No obstante la Jefatura Superior de Policía manifiesta que "el personal el DNI, pasaporte y extranjeros atiende personalmente las necesidades de los minusválidos a la entrada del edificio e incluso en su domicilio"».

Agencia Tributaria

Tras la petición de información remitida desde esta Procuraduría, el arquitecto de dicho organismo emitió informe indicando que una vez atravesada la entrada principal (la que cuenta con un pequeño peldaño cuya altura se ajusta a las medidas establecidas en la Ordenanza de Accesibilidad) y antes de salvar el tramo de escalera que conducen hacia el ascensor, se encuentra una entrada alternativa provista de rampa con barandilla para el uso del edificio por parte de las personas con limitación de movilidad.

Por ello esta Institución acordó recomendar al Delegado Provincial la instalación de una señal indicativa de dicha entrada secundaria de modo que resultase perfectamente visible desde la vía pública.

Juzgados

Juzgado de lo Social nº 2: En respuesta a nuestra solicitud de información, la Gerencia de Justicia ha indicado que en estos momentos se está habilitando una nueva sede para los Juzgados de lo Social en la C/ Rosarillo, cuyo traslado tendrá lugar en término de unos dos meses y esas nuevas instalaciones permitirán el acceso a los tres Juzgados a pie de calle y sin ninguna dificultad.

Por lo que se refiere a estas dos últimas cuestiones dimos por concluida nuestra intervención, continuando con la tramitación de la queja en lo referido al resto de los asuntos motivo de la misma.

Cabinas telefónicas

Se referían también los remitentes de la queja **Q/974/01** a la imposibilidad de utilizar desde una silla de ruedas las cabinas telefónicas que Retecal tiene instaladas en la vía pública, al encontrarse algunos dispositivos para el manejo de las mismas a excesiva altura desde el suelo, como ocurre con el destinado a la introducción de las monedas.

Solicitado informe a la empresa sobre la cuestión planteada, ésta nos indicó lo siguiente:

"PRIMERO.- Retecal instaló la primera cabina telefónica en León, en la calle Santa Ana, 32, que comenzó a operar el 24 de abril de 2000. Desde entonces Retecal ha estado trabajando en el diseño de una cabina específica para personas afectadas de discapacidad física, y en la actualidad está procediendo a la sustitución de alguna de sus cabinas por éstas, con el fin de atender las peticiones de este sector de la población.

Hasta el momento, Retecal ha instalado 63 cabinas telefónicas, contando cada una de ellas con dos teléfonos, distribuidas por las ciudades de Soria, León, Miranda de Ebro, Valladolid, Béjar, Ciudad Rodrigo y Segovia. Retecal tiene proyectado destinar un 10% del total de cabinas instaladas en cada localidad, a cabinas adaptadas a personas afectadas de discapacidad física. Dentro de las estimaciones previstas, a finales de octubre, de los 126 teléfonos instalados, 13 de ello serán sustituidos por cabinas adaptadas al uso de personas con discapacidades físicas.

SEGUNDO.- Retecal es consciente de las previsiones que la Ley 3/1998, de 24 de junio, reguladora de la accesibilidad y supresión de barreras en la comunidad de Castilla y León, impone a las administraciones públi-

cas para adaptar el mobiliario urbano a las concretas necesidades de las personas afectadas de discapacidad física.

Con carácter previo a la instalación de cabinas en un municipio, Retecal solicita la preceptiva licencia del ayuntamiento, y en ocasiones suscribe acuerdos de colaboración con estas entidades, por lo que el contacto con las administraciones existe lógicamente a este nivel.

Por otro lado, las características de diseño de las cabinas adaptadas se acomodan a un estudio antropomórfico, adjunto a este escrito por lo que en todo momento Retecal es conocedora de las necesidades de este sector de la población."

Al cierre de este informe nos encontramos a la espera de que Retecal facilite el modelo de cabinas especiales para valorar la conveniencia de sugerir que se procure un diseño único apto para todos.

3.1.6.1.6. Accesibilidad a la vivienda

La mayor preocupación de las personas que sufren limitaciones en su capacidad de movimiento, es siempre la de no poder entrar y salir con comodidad de su casa, lo que constituye causa definitiva de marginación, al optar por la solución mas cómoda que es la reclusión en el domicilio.

En el expediente **Q/2131/01**, se hacía referencia a la situación padecida por un usuario de silla de ruedas, el cual a causa de un edificio en construcción, veía afectada de modo grave su calidad de vida, al verse privado no sólo de vistas sino también de luz y espacio circundante, ya que debido a su dificultad de movimiento permanecía en su vivienda casi constantemente. Lo anterior llevaba al reclamante a preguntarse sobre la justificación de la situación creada.

Se trataba de un caso en el que el interesado después de un accidente de tráfico que le dejó parapléjico, se encontró con el problema de que ya no podría utilizar el piso que hasta entonces había sido su vivienda habitual. Al disponer de un pequeño local de negocio decidió habilitarlo como vivienda. Los problemas posteriores no tienen fácil solución, como se comprobará, ni pudo, esta Institución, ayudarle a resolverlos.

Las investigaciones llevadas a cabo desde esta Procuraduría permitieron constatar la legalidad de la construcción colindante, por lo que se dirigieron al reclamante las siguientes consideraciones:

"Por acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Aranda de Duero de 28 de junio de 2001 se determinó conceder la licencia solicitada por TCMSL para la construcción de un edificio de 78 viviendas, locales y garajes en C/ Burgo de Osma, nº13-19, a la vista de los informes favorables emitidos por el Servicio de Urbanismo y Arquitectura y Letrado Urbanista, cuyas copias obran en poder de esta Institución, juntamente con el remitido por el Arquitecto Técnico, según el cual el proyecto cumple con la normativa urbanística y la obra a su vez se ajusta al proyecto aprobado.

Lo anterior permite configurar una actuación urbanística correcta y en todo caso totalmente independiente del problema que accidentalmente se le presentó a Vd. en relación con la misma. No consta la existencia de título jurídico alguno a su favor por el cual la construcción aludida próxima a su vivienda debiera de estar sujeta a restricción o condicionamiento alguno que no fuera respetado.

Resulta legalmente ineludible que el destino de uso de los espacios urbanos se encuentre determinado en la planificación urbanística municipal, según las normas aplicables a la misma, siempre sin perjuicio de los derechos de los particulares, ejercitables según el procedimiento establecido."

Viviendas en régimen de propiedad horizontal

Los expedientes **Q/2483/00, Q/1154/01** y **Q/12/01**, son ejemplo de otros varios que se han abierto a instancia de personas que, víctimas de accidente o enfermedad sobrevenida, se han encontrado con la oposición de la comunidad de propietarios para adaptar los elementos comunes de la vivienda a la silla de ruedas de la que van a depender en el futuro, temporal o definitivamente.

En estos casos se informó a los remitentes de la queja por escrito indicando las dos posibilidades: solicitar la convocatoria de la junta de propietarios. En caso de no obtener la mayoría simple requerida para aprobar las obras, comunicárselo por escrito a dicha comunidad. En caso de silencio u oposición, en el plazo de 15 días iniciar el procedimiento judicial establecido en la Ley 15/1995 de 30 de mayo.

En ningún caso nos hemos encontrado con ciudadanos que en estas circunstancias se hayan visto obligados a acudir a la jurisdicción civil, sino que más bien se ha tratado de quejas-temor ante manifestaciones verbales poco complacientes de parte de algún vecino.

Mayor gravedad reviste la solución de estos problemas, en las comunidades muy pequeñas y en edificios de escasa altura cuando algún vecino por previsión ante las posibles limitaciones derivadas de una edad avanzada pretende instalar un ascensor, encontrándose casi siempre con la oposición del resto de los propietarios, ante el inevitable incremento de las cuotas que deben satisfacer.

Ascensores

Transcurrido el plazo establecido en la Orden de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de 21 de diciembre de 1998, ha sido preciso adaptar los ascensores a las exigencias contenidas en dicha Orden. Ello ha supuesto la instalación de elementos tales como puertas interiores, sistemas de alumbrado de emergencia y dispositivos de petición de socorro en todos aquellos ascensores que carecieran de los mismos.

En muchos casos la instalación de tales elementos ha reducido en unos centímetros el espacio interior de las cabinas de los ascensores, impidiendo a los usuarios de sillas de rueda el uso de tales aparatos elevadores, ante la imposibilidad de introducir en ellos la silla de ruedas (en ocasiones, antes de esa instalación, las sillas de ruedas entraban ya con mucha dificultad). Así ocurría en los expedientes **Q/155/01, Q/350/01** y **Q/982/01**.

Ante la inquietud generalizada que este problema planteaba, se inició una actuación de oficio registrada con el número **OF-74/01,** recabando informe de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, cuyo contenido nos permitió elaborar un trabajo orientativo que se envió a varias asociaciones de minusválidos y a los interesados en los expedientes citados.

3.1.6.1.7. Instalaciones deportivas y de ocio

Al igual que en años anteriores, las quejas se han centrado sobre todo en las instalaciones deportivas y las deficiencias existentes en las mismas.

- Estadio Antonio Amilivia:

En el expediente **Q/1591/01**, el reclamante, usuario de una silla de ruedas, aludía a la existencia de ciertas carencias en cuanto a las condiciones de accesibilidad al nuevo campo de fútbol construido en la ciudad de León.

Como quiera que la Ley 3/98, de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, vigente desde el 1 de octubre de 1998, prevé un acceso y uso normalizado de todas las dependencias e instalaciones que impliquen concurrencia masiva de personas, refiriéndose de modo específico a las instalaciones deportivas, solicitamos y obtuvimos del Ayuntamiento de León el siguiente informe:

"El acceso de personas discapacitadas está previsto por la puerta Oeste, es decir, por la zona reservada al club deportivo, dado que es donde está ubicado el ascensor que sube al corredor, desde donde se accede a las gradas y donde se ha dejado un espacio específico y protegido para personas discapacitadas.

A través de este mismo ascensor, se accede a la planta intermedia, en la que se encuentran situados los aseos generales y de minusválidos, así como la cafetería y teléfonos públicos.

Las taquillas están situadas en la parte Oeste del edificio, en la planta baja y en esta misma planta se han reservado plazas de aparcamiento para minusválidos en número suficiente.

Entendemos que con las medidas que se han tomado, no debería haber problema alguno en el acceso de personas discapacitadas o en sillas de ruedas para la asistencia a los partidos de fútbol u otros espectáculos que en este recinto se pudieran programar."

Desde que comenzó la utilización del nuevo estadio no se han recibido quejas por este motivo. Por lo que suponemos que los aficionados con silla de ruedas están disfrutando del mismo sin problemas.

Debemos, no obstante, denunciar que en dichas instalaciones deportivas, llevadas a cabo bajo una legislación específica en materia de accesibilidad, como dice el informe del Ayuntamiento *"el acceso para las personas discapacitadas se ha previsto por la puerta oeste, zona reservada al club deportivo, en la cual se encuentra el ascensor."* Es decir, con una nota de excepcionalidad y singularidad, que sugiere un trato especial, cuando lo normal debiera ser que la entrada principal a un estadio esté diseñada desde un principio en forma tal que sirva a todos los posibles usuarios del mismo sin excepción.

- Plaza de Toros de León

El expediente **Q/923/01** fue remitido por una Asociación de minusválidos físicos que plantearon la siguiente cuestión:

"Hemos observado la remodelación de que está siendo objeto la Plaza de Toros de León, con cuya remodelación se busca potenciar el uso de la misma y extender su aprovechamiento durante todo el año".

En un momento en que existe ya una normativa sobre accesibilidad en nuestra Comunidad Autónoma que está vigente desde hace años, consideramos injusto que el resultado de la reforma no vaya a producir ningún cambio para quienes desde siempre hemos estado privados de acceder a la misma, como todos los ciudadanos que por razones de edad, enfermedad y otras causas, circunstancial o permanentemente tienen reducida su capacidad de movimiento o se desplazan en una silla de ruedas.

No disponemos de datos del proyecto técnico al respecto, pero lamentablemente los técnicos se olvidan de estas cuestiones escudándose en cualquier pretexto y los poderes públicos, que tienen el deber de vigilar que el olvido no ocurra, no cumplen con lo que les incumbe, por lo que mucho nos tememos los minusválidos de León que sigamos sin poder ir a los toros ni a ninguna actividad que allí tenga lugar, como hasta ahora."

En vista de lo manifestado en dicha queja, se solicitó informe al Ayuntamiento, quien lo emitió en los siguientes términos:

"1. La citada ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras delimita, en su art. 2.- Ámbito de aplicación, las actuaciones que estarán sujetas al cumplimiento de esta Norma.

2. Las obras realizadas en la Plaza de Toros no se pueden encuadrar dentro del apartado a), que se refiere al planeamiento urbanístico y obras de urbanización, al tratarse de obras de edificación.

3. Tampoco dentro del epígrafe c), puesto que no se han redistribuido espacios dentro de la edificación existente.

4. La Plaza de Toros no se identifica con un medio de transporte, ni con sus instalaciones complementarias - apartado d).

5. De igual modo, tampoco se trata de un medio, sis - tema o técnica de comunicación.

6. De lo anterior se deduce que solo el apartado b) del artículo dos pudiera serle de aplicación. En él se dic - tamina que la Ley de Accesibilidad será de aplicación a las siguientes actuaciones:

-Construcciones de nueva planta: las obras que se realizan no constituyen una edificación de este carácter, al ser una intervención sobre un edificio ya existente.

-Redistribución de espacios: la distribución espacial del edificio sigue siendo la misma.

-Cambio de uso: el destino del coso permanece inal - terado por las obras ejecutadas y por ejecutar.

Puesto que las obras amparadas bajo el proyecto en ejecución no se encuentran incluidas en ninguno de los ámbitos de aplicación de la Ley 3/98, se entiende que dichas obras no deben presentar otra causa que deba justificar la falta de aplicación de dicha Ley, así como las restantes Normas y Ordenanzas que le sean de apli - cación."

La respuesta de la Corporación Local ya citada fue objeto de análisis en la Resolución que sobre la materia dictó esa Institución –formalmente aceptada por el Ayuntamiento- y que a continuación se transcribe:

«Tras la lectura del informe elaborado por el Gabi - nete Municipal de Vías y Obras, me veo en el deber, en cumplimiento de la misión que me ha sido encomendada por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/94, de 9 de marzo, del Procurador del Común en rela - ción con la defensa de los derechos de los ciudadanos castellanos y leoneses, de hacer a V. I. en su calidad de presidente de la Corporación Local, las siguientes indi - caciones:

"Los poderes públicos se encuentran sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y debe - rán de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se inte - gra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social" (Según el art. 9 del mandato constitucional).

La sujeción al resto del ordenamiento jurídico impli - ca también al art. 14 del Estatuto de Autonomía de Cas - tilla y León, el cual contempla la institución del Procu - rador del común con la misión de supervisar la actividad de la Administración pública en relación con los dere - chos de los ciudadanos, dando cuenta de ello a las Cor - tes de Castilla y León.

Se trata pues, de una institución creada por el poder legislativo que como tal no necesita de más justificación que el propio texto estatutario.

Consecuencia de lo anterior es el deber de la Admi - nistración de atender a los requerimientos del Procura - dor del Común, facilitándole los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines. "Auxiliándole con carácter preferente y urgente, en sus investigaciones" (art. 3 de la Ley 2/94). Y ello, aún en el supuesto de no considerar adecuado aceptar sus sugerencias, advertencias, recor - datorios y recomendaciones.

En ejercicio de la función antes descrita hice alusión en mi escrito de 28 de junio de 2001, dirigido a ese Ayuntamiento, a la Ley 3/98, de 24 de junio de Accesibi - lidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, inter - pretando la misma según su sentido literal, así como su espíritu y finalidad en materia que constituye responsa - bilidad de ese Ayuntamiento relativa al bienestar de los ciudadanos.

Entiendo no obstante que por parte de los servicios jurídicos de la Corporación se pueda hacer una inter - pretación distinta llegando a otras conclusiones que las elaboradas por esta Institución y que ello sea así des - pués de analizar sistemáticamente el texto íntegro del precepto aludido. Es decir, el art. 21.a) de la Ley 3/98 de 24 de junio:

Continúa en el Fascículo 5.º

Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León

V LEGISLATURA

AÑO XX | 5 de Agosto de 2002 | Núm. 248

SUMARIO

Págs.

III. ACUERDOS Y COMUNICACIONES.

Acuerdos.

ACUERDO de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por el que se ordena la publicación del Informe Anual correspondiente al año 2001 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León. 15770

"La presente Ley será de aplicación en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, en todas las actuaciones que se realicen en ella por cualquier persona física o jurídica, de carácter público o privado referentes a: a)- el planeamiento y la ejecución en materia de urbanismo y edificación, tanto de nueva construcción, ampliación o reforma, gran reparación, adaptación, rehabilitación o mejora".

Según el texto seleccionado no resulta fácil, como V.I. podrá comprobar, sostener la inaplicabilidad del artículo citado al supuesto que nos ocupa y que es motivo de la queja.

Aún resulta menos sostenible si analizamos dicho artículo a la luz de sus antecedentes y entorno legislativos por los que se encuentra arropado.

Sin pretender hacer, por innecesaria, una relación completa de la normativa a tener en cuenta, sino en virtud de una consideración general, he de citar:

Resolución del Parlamento Europeo (DOC/77 de 6-4-81) sobre la integración económica, social y profesional de los minusválidos, según la cual:

"Los Estados miembros deberán ser incitados, igualmente a modificar sus leyes de planificación o sus reglamentos de construcción al objeto de asegurar que, en el futuro, los edificios públicos y los lugares de ocio, estén dotados de los elementos necesarios para facilitar el acceso de las personas minusválidas.

A los Estados miembros y a las autoridades locales se solicitará que no sólo hagan fácil el acceso a los edificios públicos, residencias privadas, etc., sino también a los transportes públicos y a todas las infraestructuras urbanas (centros de recreo, campos de deporte, parques públicos, piscinas, etc.).

La Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración social del Minusválido, en su art. 54.1 obliga a efectuar la construcción, ampliación y reforma de los edificios de propiedad pública y privada destinados a un uso que implique la concurrencia de público, así como la planificación y urbanización de las vías públicas, parques y jardines de iguales características, de tal forma que resulten accesibles y utilizables por los minusválidos.

El RD 556/1989, de 19 de mayo, por el que se arbitran medidas mínimas sobre accesibilidad en los edificios, en el cual se establecen de forma genérica las exigencias dimensionales mínimas que, afectando a la accesibilidad y desplazamiento en el edificio, tienen carácter supletorio de las disposiciones que corresponde dictar a las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias.

En este sentido la totalidad de las Comunidades Autónomas cuentan con normas especiales sobre accesibilidad. habiendo sido Castilla y León una de las últimas en contar con ella.

La Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, cuyo contenido, como ocurre con toda disposición legal, no es posible jurídicamente interpretar sin tener presente la voluntad del legislador manifestada en la Exposición de Motivos:

"... Sin perjuicio de las definiciones, previsiones, mandatos o normas de aplicación en el tiempo contenidas en esta ley, es objetivo fundamental de ella la formulación del principio de accesibilidad para todos como un derecho de progresiva ampliación que debe primar en cuantos conflictos de intereses se susciten en lo sucesivo, debiendo entender tal principio, además, en el sentido de que un entorno cívico y residencial accesible para todos hace referencia a un valor sustancial de las sociedades democráticas avanzadas, el de la pluralidad, en su acepción más amplia de diversidad no sólo en lo ideológico, cultural, religioso y étnico, sino también en lo relativo a los distintos grados de aptitud de los ciudadanos para relacionarse con el entorno."

Como conclusión quiero hacer saber a ese Ayuntamiento que considero la admisibilidad de las posibles dificultades de carácter técnico, económico o de otra índole que puedan concurrir y que efectivamente concurren en numerosos casos, para convertir en accesible o simplemente practicable un espacio. Pero de lo que no cabe la más mínima duda es de que la eliminación de las barreras es cuestión resuelta desde el punto de vista de la normativa, de tal modo que cualquier desviación de ella deberá de ser justificada.

Por todo lo cual, en uso de las facultades que me han sido conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/1994, de 9 de marzo, tengo a bien recordar a V.I. el deber que le incumbe según el art. 49 de la Constitución de amparar especialmente a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos para el disfrute de los derechos que el Título I de la misma otorga a todos los ciudadanos. Y los que establece con carácter general la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León en su art. 20 para todos los vecinos.

Como consecuencia, recomiendo a ese Ayuntamiento que inicie las medidas que juzgue más adecuadas para facilitar el acceso a la plaza de Toros de León en condiciones de calidad adecuadas a los ciudadanos con problemas de movilidad y usuarios de sillas de ruedas, en el caso de que el estado de las obras de reforma aún lo permitan y en el caso contrario, acuerde con la empresa interesada buscar una solución.»

Dicha resolución fue expresamente aceptada, tres meses después y ello determinó el archivo del expediente.

-Estadio José Zorrilla

En la queja **Q/980/01**, se hacía referencia a las condiciones en que los usuarios de sillas de ruedas se ven obligados a permanecer en la Plaza de Toros de Valladolid,

así como en el Estadio José Zorrilla de dicha ciudad, ya que únicamente pueden situarse en el primer caso en primera fila y en el segundo en las localidades de tribuna.

El reclamante consideraba que esa situación suponía una discriminación para este tipo de usuarios, al no poder elegir el tipo de localidad a la hora de presenciar competiciones deportivas. En contra de dicha apreciación, el Real Valladolid Club de Fútbol considera que dicha situación obedece a la adopción de una medida de discriminación positiva, y así parece deducirse del informe remitido por el Ayuntamiento de Valladolid, cuyo tenor literal se transcribe a continuación:

"El Estadio José Zorrilla dispone de dos zonas debidamente señalizadas para la ubicación de estas personas. Esta ubicación se encuentra en una de las mejores zonas del estadio para la visión del encuentro, dado que es una zona cubierta y centrada (entre la Tribuna A y la Preferencia A), atendida por varias personas que se encargan del acomodo y control de dicha zona.

El acceso a esta zona se realiza por una puerta exclusiva que dispone de una rampa de acceso. Ésta es la única puerta del Estadio que carece de torno para que sea posible el acceso en silla de ruedas.

Disponemos en los aledaños a dicha puerta de varios aparcamientos destinados exclusivamente a minusválidos, que cubren ampliamente este servicio.

Estas son todas las medidas que hasta el momento el Real Valladolid CF, SAD ha adoptado para mejorar el acceso de las personas discapacitadas al Estadio José Zorrilla, aunque seguimos incrementando dichas mejoras, para que el estadio José Zorrilla siga siendo uno de los más seguros y cómodos del territorio nacional."

Sobre la plaza de toros de Valladolid no se remitieron datos.

3.1.6.2. Barreras Urbanísticas

3.1.6.2.1. Zamora

En la queja registrada con el número de referencia **Q/1184/01**, los reclamantes manifestaban su preocupación ante los incumplimientos de la administración local en materia de accesibilidad y supresión de barreras. Situación que repercute negativamente en el desarrollo de la vida diaria del colectivo de ciudadanos discapacitados, colectivo que, según sostienen los interesados, merece una especial atención por parte de los poderes públicos, ante sus específicas circunstancias personales.

Al mismo tiempo, los reclamantes manifestaban su sorpresa ante el hecho de que el Ayuntamiento hubiera incluido en sus presupuestos para el año 2001, en el subprograma nº 313,34227.09.TRE varios, "Plan de Accesibilidad", solamente la cantidad de 1.600.000 ptas.

Como consecuencia de dicho expediente, se recordó al Ayuntamiento que a petición de esta Institución, con fecha 25 de abril de 1995, (registro de salida nº 121/3516), nos había remitido copia de la Ordenanza Municipal sobre Supresión de Barreras en la Vía Pública y Edificios Públicos aprobada en sesión plenaria de 4 de julio de 1983, acompañada de informe del Arquitecto Municipal, según el cual el Ayuntamiento incluía en el PGOU las normas necesarias en materia de accesibilidad viaria y en la construcción y modificación de edificios públicos venia exigiendo el cumplimiento del RD 556/1989 de mayo, por el que se arbitran medidas mínimas sobre accesibilidad en los edificios.

Teniendo en cuenta que en esos momentos no solamente seguía en vigor la citada Ordenanza Municipal sino que también se había elaborado un Plan de Accesibilidad de la ciudad de Zamora mediante convenio entre el Ayuntamiento de Zamora, Fundación Once e Imserso, se encontraba en proceso de revisión el Plan General de Ordenación Urbana y sobre todo desde 1 de octubre de 1998, estaba en vigor la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, nos interesamos por la posterior evolución y la situación en el momento de estudiar la queja.

En este sentido, se solicitó información sobre los siguientes aspectos:

1-Relación de actuaciones en vías públicas de Zamora que se han llevado a cabo desde octubre de 1998 y si en todos los casos se ha tenido en cuenta la Ley 3/98, y la Ordenanza Municipal de Accesibilidad.

2-Edificios que albergan Servicios Públicos Municipales que durante el mismo periodo de tiempo hubieran sido objeto de construcción o remodelación en cuyos proyectos técnicos se hubieran observado a su vez las disposiciones de la Ley 3/98, y de la Ordenanza.

3-Proyectos pendientes de ejecución y en los que se cumple con lo previsto en dichas normas.

4-Medidas que el Ayuntamiento ha llevado a cabo para la ejecución del Plan Especial de Actuación para la Accesibilidad de Zamora, cuya elaboración ha concluido hace ya varios meses.

Los anteriores datos solicitados para comprobar la situación real, cuya constatación nos permitiría formular una resolución coherente, no fueron remitidos por el Ayuntamiento de Zamora a pesar de nuestra petición reiterada. Esa falta de respuesta determinó el cierre del expediente con la advertencia, en cumplimiento de lo establecido en el art. 3 de la Ley 2/1994, de hacer constar dicho extremo en el correspondiente informe anual a elevar a las Cortes de Castilla y León.

3.1.6.2.2. Santiuste de San Juan Bautista

En el expediente **Q/756/01** se aludía a las graves dificultades con que se encuentran varios vecinos que por razones de edad y enfermedad tienen disminuida su capacidad deambulatoria o dependen de una silla de ruedas para moverse.

En concreto, los reclamantes se referían a la imposibilidad de acceder a las dependencias municipales, que, encontrándose en la planta baja fueron trasladadas a la planta primera, con lo que llegar a las mismas se hizo imposible. De igual forma aludían a las barreras arquitectónicas existentes en el consultorio médico y la falta de señalización vertical en el acceso a la iglesia parroquial, lo que daba lugar al estacionamiento de vehículos frente a la misma, impidiendo el paso de las sillas de ruedas hacia el templo.

Según referían los reclamantes, se habían dirigido en varias ocasiones al Ayuntamiento, hallando buena acogida en este sentido. No obstante, después del tiempo transcurrido continuaban sin resolverse los problemas aludidos.

Lo anterior determinó la admisión de la queja y la solicitud de información al Ayuntamiento sobre los siguientes extremos:

"1) Las partidas destinadas en los presupuestos para el año 2001 a la aplicación de medidas de accesibilidad en las vías públicas, plazas, edificios de uso público e instalaciones municipales en la medida en que ello resulta de su competencia.

2) Ayudas económicas solicitadas con este fin a la Junta de Castilla y León, así como a otros organismos.

3) Si en los proyectos técnicos presentados para la concesión de las licencias urbanísticas correspondientes se tenía en cuenta que estos cumplieran con la legislación sobre accesibilidad.

4) Entidad propietaria del edificio en que se encuentra el Consultorio Médico y fecha aproximada en que se llevaron a cabo las obras de remodelación o conservación del mismo.

En respuesta a nuestra solicitud, el Ayuntamiento emitió un informe cuyo contenido es del tenor literal siguiente:

«Al respecto debemos comunicar que en efecto, en este momento las oficinas se encuentran en la planta primera, pero la reforma del Ayuntamiento se efectuó en el año 1.978. No olvidemos que la Ley 3/1998, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras, en su Disposición Transitoria única, establece un plazo no superior a diez años, desde la entrada en vigor de esta Ley, para la adecuación a la misma de los edificios de acceso al público de titularidad pública. En este sentido, por parte de este Ayuntamiento, se tiene previsto, para finales del presente año o principios del año 2.002 el traslado de las dependencias Municipales a la planta baja y, entre otras reformas, la realización de una rampa de acceso.

Se señala así mismo la falta de señalización vertical en el acceso a la Iglesia Parroquial, lo que da lugar al estacionamiento de vehículos. Para la entrada a la Iglesia existen rampas de acceso, tanto fuera como dentro de la misma que permiten el acceso perfectamente. En cuanto a la rampa de la acera, esta está pintada de amarillo, con lo que ello significa, esto es, la imposibilidad de aparcar frente a la misma.

Se alude también a la a la existencia de barreras arquitectónicas en el Consultorio Médico. Al respecto comunicar que en el presente año se ha solicitado por parte de esta entidad y nos ha sido concedida por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León, una subvención para el acondicionamiento del Consultorio Médico local de Santiuste de San Juan Bautista, en el que se tiene previsto una reforma,; por supuesto adecuándose a la Ley 311998, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras.

Señalar por último, que desde la entrada en vigor de la Ley antes citada, todos los proyectos de ejecución de obras se llevan a cabo teniendo en cuenta la misma.»

Agradecimos dicha información, que aún sin tener en cuenta cada uno de los puntos consultados demostró el interés del Ayuntamiento por alcanzar un entorno urbano igualmente acogedor para todos los vecinos. En este sentido, no obstante, le hicimos notar que a pesar del plazo, ciertamente dilatado, que la Ley 3/1998, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León estableció para la adaptación a la misma de los espacios y edificios ya existentes, existen casos especialmente significativos -instalaciones sanitarias, sedes de los servicios públicos, etc.-, en los que pretender agotar los plazos es tanto como prolongar situaciones de injusticia, que los poderes públicos tienen la obligación de remediar en virtud del art. 49 de la Constitución, por lo que es necesario agilizar lo más posible las reformas necesarias, máxime teniendo en cuenta que la Ley 3/98 ya cuenta con normas de desarrollo, que clarifican y concretan la ejecución de la misma (Decreto 217/2001 de 30 de Agosto). Por ello se recomendó al Ayuntamiento de Santiuste lo siguiente:

"Que se agilice el traslado de la sede del Ayuntamiento a la planta baja, dotando de los elementos de accesibilidad necesarios para los vecinos que padecen problemas de movilidad y usuarios de sillas de ruedas, tanto puertas de entrada como vía pública en que se encuentra la Casa Consistorial.

Que se proceda a iniciar las actuaciones necesarias para rebajar los bordillos en los pasos de cebra de las principales vías de esa localidad que aún no lo estén.

Que se facilite al máximo la circulación por el casco urbano de los usuarios de silla de ruedas en general y de modo especial se considere la posibilidad de instalar una señal vertical que estimule la visibilidad de la prohibición de aparcar, en el paso hacia la Iglesia Parroquial y el acondicionamiento de vías públicas de mayor circulación o residencia de personas minusválidas."

3.1.6.2.3. Cuéllar

En la queja registrada con el número **Q/1797/01**, un grupo de minusválidos de la localidad de Cuellar denunciaba el mal estado de las calles, debido a que no se eliminaban las barreras e incluso las obras de urbanización que se realizaban en muchos puntos, no cumplían con las más mínimas exigencias.

Dado que los últimos datos recibidos del Ayuntamiento de Cuéllar revelaban que se actuaba en puntos determinados, donde se consideraba más necesario o en espacios públicos en que era reclamado por los vecinos, se le pidió información sobre las actuaciones llevadas a cabo en los aspectos previstos por la Ley 3/98, de 24 de junio.

En respuesta a nuestra solicitud, se recibió el siguiente informe:

"He de manifestarle que en las obras de urbanización y adecuación de espacios públicos que se vienen desarrollando en esta localidad desde el año 1.995 se prevé en todas ellas espacios por los que los minusválidos puedan acceder. Así se dispuso en todas las obras el rebaje de bordillos para permitir el acceso a los minusválidos. Se están suprimiendo las aceras a estos mismos efectos y se han realizado obras puntuales, con la construcción de rampas, en aquellos lugares donde la necesidad de accesos a minusválidos lo han requerido.

Igualmente en la próxima puesta de funcionamiento de la Ordenanza de Regulación del Aparcamiento se tiene previsto reservar algún espacio para el aparcamiento de minusválidos."

Cuando como en el caso anterior, se facilitan datos sin especificar lugares y obras, tratándose únicamente de proyectos, el Procurador del Común de Castilla y León contacta con las asociaciones de discapacitados de la localidad para conocer si efectivamente los planes anunciados se llevan a efecto, lo que también intenta controlarse o comprobarse por observación directa en las visitas que se realizan a los principales municipios de la Comunidad.

3.1.6.2.4. Valladolid

En el expediente **Q/974/01**, un grupo de personas minusválidas de Valladolid denunció la situación con relación a algunas vías públicas y edificios de uso público.

Se referían los reclamantes a las siguientes:

-Peligrosa disposición de las rampas en los pasos de peatones de la calle Gabilondo, ya que presentaban un bordillo al final de la pendiente, lo que provocaba la caída hacia adelante.

-Rampas del paseo de Zorrilla, también muy difíciles de utilizar por la excesiva pendiente.

-Se ha suprimido el aparcamiento reservado para conductores discapacitados en la calle Dos de Mayo, en la cual se encuentra la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, lugar al que concurre habitualmente gran número de minusválidos.

-Escalones para acceder por la puerta principal al Hogar de Tercera Edad en Parquesol.

-Las hendiduras entre la acera y la calzada destinadas al paso de agua, en las que se quedan atrapadas las ruedas delanteras de las sillas.

-Establecimientos mercantiles, de hostelería y lugares de ocio que se siguen abriendo sin accesibilidad arquitectónica, lo que constituye un problema generalizado, pudiendo observarse solamente alguna excepción.

Sobre la exactitud de los hechos expuestos, se consultó al Ayuntamiento, quien en respuesta a nuestra solicitud remitió un informe del siguiente tenor literal:

«1° En relación al punto 1, se hace constar que el primer tramo de c/ Gabilondo (entre c/ García Morato y c/ Puente Colgante) se ha renovado hace aproximadamente tres años, y sus pasos de peatones disponen de rampas correctamente ejecutadas y con la pendiente adecuada. Se sobreentiende que la denuncia se refiere al segundo tramo (entre c/ Puente Colgante y Avda. de Irún) cuya pavimentación se encuentra en muy mal estado, y esto incluye los pasos de peatones. Para resolver estos problemas, este Servicio de Conservación de Infraestructuras ha redactado el correspondiente Proyecto de Urbanización, que se encuentra aprobado y en proceso de contratación, por lo que dentro del año en curso comenzarán las obras, que incluyen como es lógico el ensanche de aceras y el adecuado tratamiento de los pasos de peatones.

Las aceras del Pº Zorrilla se renovaron hace aproximadamente 8 años y se ejecutaron todos los pasos de peatones con piezas especiales de granito. Tras muestrear una serie de ellos puede informarse que en los transversales (es decir itinerarios de cruce del Pº Zorrilla), la pendiente es correcta (entorno al 10%) y no se han detectado problemas. En cambio en los longitudinales (itinerarios de continuidad de las aceras del Pº Zorrilla cruzando las calles que en él desembocan), se dan casos de pendiente excesiva (14-15%) aunque en una pequeña longitud (80 cm.). Esto se debió, presumiblemente, a la estrechez de muchas de las aceras de las calles que desembocan en el Paseo, y podría resolverse cuando se proceda al ensanche de estas.

2° En relación al punto 3, se sobreentiende que la queja no se refiere a la residencia de ancianos sita entre las calles Profesor Adolfo Miaja, Amadeo Arias y Mateo Seoane, que dispone de varios accesos desde vía pública sin problemas de accesibilidad. Por lo tanto, y tras consulta realizada con el Servicio de Acción Social, suponemos que la queja se refiere al local de la " Asociación de Jubilados y Pensionistas Parquesol". Dicha aso -

ciación es privada y dispone de un local en c/ Juan Martínez Villergas, n° 6, con un peldaño a la entrada. El Ayuntamiento Infraestructuras colabora con dicha asociación pagando el alquiler del local, y realizando ciertas labores de mantenimiento, pero no tiene responsabilidad ni competencia en lo referente al escalón, cuya posibilidad de supresión debería plantearse al propietario del local y en su caso a la comunidad de propietarios del edificio.

3° En referencia al punto 5, se informa que dichas "correderas" se ejecutaban para solucionar problemas de acumulación de agua contra el bordillo allí donde no podía ubicarse un sumidero. Este tipo de solución provisional ha dejado de utilizarse por este Servicio de Conservación debido a los problemas que venía ocasionando, y en la actualidad, para el mismo fin se realizan correderas tipo "rigola" que, aún siendo más costosas, no crean dificultades de accesibilidad. Lógicamente, después de muchos años, quedan aún bastantes tramos de correderas del tipo que se describe en la denuncia, que sólo en algunos casos coinciden con pasos de peatones. Para estos casos, se actúa ante la existencia de reclamaciones concretas, suprimiendo la "canaleta", por "rigola", por lo que si existen quejas precisas de puntos conflictivos, sugerimos a Aspaym que nos las haga llegar, como en otras ocasiones.

4° Por último, procede hacer constar que se está redactando el "Plan Especial de Actuación para la Accesibilidad en Valladolid" " financiado por el Ayto. de Valladolid, junto con la Fundación Once y el Imserso, habiendo sido adjudicado. a "Desarrollos Vía Libre, S.L:", empresa especializada del grupo Once. Dicho Plan comprenderá los criterios y líneas de actuación que en el futuro se seguirán respecto a todos los temas relacionados con la accesibilidad, y está recogiendo datos y colaboraciones de distintos servicios municipales, tales como Acción Social, Policía Municipal, etc., así como de este Servicio de Conservación de Infraestructuras. En concreto, una de las líneas de trabajo que este Servicio a propuesto a la empresa redactora del Plan, es la de contactar con Aspaym y aprovechar los importantes estudios que dicha asociación tiene realizados sobre muchas zonas de la ciudad, e incorporar aquellas propuestas que puedan ser de utilidad, de modo que puedan proponerse soluciones factibles a problemas como los que plantea la denuncia de referencia.

Específicamente en lo referido a la supuesta supresión del aparcamiento de la calle Dos de Mayo, se informa que una vez efectuada inspección ocular de la zona por parte de técnicos municipales de la División de Control de la Legalidad Vial se constata que no ha sido suprimida la plaza de reserva de estacionamiento para personas discapacitadas existente en la citada vía pública, la cual se encuentra señalizada mediante las correspondientes marcas viales y señalización vertical.»

Ante la inminente solución de los problemas planteados en la queja, esta Institución, únicamente recordó al Ayuntamiento de Valladolid con relación al Hogar del Jubilado, que según el art. 21.1 de la Ley 29/1994, de 25 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, el arrendador, tanto en el arrendamiento para vivienda como en el "arrendamiento para uso distinto del de vivienda, está obligado a realizar las reparaciones que sean necesarias para conservar el local "en las condiciones de habitabilidad necesarias para servir al uso convenido, y que el arrendatario deberá poner en conocimiento de aquel la necesidad de las obras. Pudiendo asimismo, el propio arrendatario, previa comunicación al arrendador, acometer las obras necesarias para evitar un daño inminente o incomodidad grave, exigiendo su importe al arrendador".

Pues bien, en este caso se trataba de sugerir al Ayuntamiento de Valladolid, en la medida en que corre con los gastos de alquiler la conveniencia de condicionar dicha aportación a la supresión de la barrera en cuestión.

3.1.6.3. Barreras en el transporte

En este apartado se agrupan las quejas relativas a las carencias existentes en el transporte urbano dependiente de las administraciones locales, así como en los medios que dependen de la administración autonómica y central. Conviene señalar que únicamente en el ámbito de competencias de las Corporaciones Locales se observan ciertos progresos en orden a facilitar a los discapacitados físicos el uso de los transportes públicos.

3.1.6.3.1. Renfe

Por lo que se refiere al transporte ferroviario, desde hace varios años viene actuando la Institución, tanto de oficio como a petición de los ciudadanos, a pesar de lo cual, apenas se ha avanzado en nuestra Comunidad Autónoma en el sentido de que este medio pueda ser utilizado por las personas discapacitadas sin merma de su dignidad.

Así en el expediente **Q/974/01,** se alude a la circunstancia de que no siempre es posible contar con la plataforma elevadora para acceder al compartimiento correspondiente (elemento necesario cuando se trata de viajeros discapacitados). Esa carencia se produce incluso cuando se ha seguido de forma estricta lo recomendado en el *"Procedimiento para la Asistencia Concertada a Viajeros Discapacitados Físicos"*. Procedimiento que supuestamente se aplica en todas aquellas estaciones pertenecientes a la unidad de negocio de estaciones comerciales de Renfe, con la condición de avisar con un día de antelación.

En ocasiones se cuenta con dicha plataforma en la estación de origen, pero no en la de destino, a pesar de estar previsto en el documento indicado que se pase aviso de una estación a otra.

En la queja arriba aludida (**Q/974/01)** dichas irregularidades se denunciaban con relación a la estación de

Valladolid, por lo que solicitamos la siguiente información:

«Conocimiento que el personal de la estación de Valladolid tiene de la existencia del mencionado documento "Procedimiento para la Asistencia Concertada a Clientes Discapacitados Físicos".

Gestiones que se llevan a cabo una vez que se ha recibido el aviso por parte del viajero y qué personal en concreto está encargado de realizarlas.

El manual del cual venimos hablando prevé la existencia de unos medios materiales en la estación de Valladolid, como es un teléfono de ayuda para el viajero discapacitado físico. Por lo que estamos interesados en conocer si dicho teléfono se encuentra en lugar visible y en condiciones de ser utilizado en cualquier momento por las personas discapacitadas.

Contiene también el tantas veces repetido documento, el modelo de folleto informativo dirigido a este colectivo de viajeros con el fin de que conozcan la existencia y condiciones de este servicio de Renfe. Por lo que es necesario a esta Institución saber si efectivamente en la estación de Valladolid se encuentran estos folletos a disposición de los viajeros.

Finalmente, si Renfe comprueba o de algún modo queda constancia de que efectivamente ha sido atendido el viajero discapacitado que ha solicitado este servicio en la estación de Valladolid.»

Por parte de la Consejería de Fomento, tras haber recabado información de la Dirección General de Ferrocarriles, se nos hizo saber lo siguiente:

"1. El personal de la estación de Valladolid tiene adecuado conocimiento del procedimiento mencionado. Cuando se remite el aviso correspondiente se toma nota y se comunica a la estación de Destino.

2. No existe un personal especializado para realizar esta actividad. Es el propio personal correspondiente al departamento de atención al cliente al que se solicita que se encarguen de realizarlos. Lógicamente, esto supone que en determinados horarios, básicamente nocturnos ante la programación ,muy reducida, de personas en la estación, puede originar algún problema en este, tipo de atención.

3. En la estación de Valladolid existe medios materiales suficientes, tanto plataformas elevadoras como teléfonos 8:0.8. (10 unidades) instalados en lugares estratégicos de fácil localización y utilización.

4. En estos momentos no existen los mencionados folletos informativos a disposición de los viajeros en la citada estación.

5. Siguiendo el documento que se ha mencionado, cuando se recibe una llamada previa para solicitar este tipo de atención se confecciona el modelo previsto a tal fin, dejando constancia de la intervención."

Esta Institución lamenta que, siendo tan escasos los progresos, deba reiterarse de año en año la resolución ya dictada en años anteriores, y por la que se requiere a la Administración para que proceda a:

"Plantear la necesidad de abordar con carácter preferente las medidas que conduzcan a facilitar el uso del ferrocarril a todos los ciudadanos sin discriminación."

3.1.6.3.2. Taxi

En los expedientes **Q/977/01 y Q/984/01**, se hacía referencia al mal funcionamiento de este medio de transporte a causa de la imposible o difícil localización de los vehículos, cobro de tarifas abusivas, etc. Tales extremos coincidían con las quejas presentadas por distintas asociaciones que contactaron con la Institución, lo que determinó, a su vez, el inicio de una actuación de oficio, cuya apertura se comunicó a los remitentes de las quejas arriba citadas.

De igual forma, se les hizo saber la intención manifestada por los principales Ayuntamientos de incrementar el número de vehículos de estas características (taxi accesible a minusválidos) y abaratar el coste de este tipo de transporte a favor del colectivo que se ve obligado a utilizarlo.

3.1.6.3.3. Autobuses

La decisión del Ayuntamiento de Valladolid de suprimir la "línea 0" de autobuses urbanos, denominada ordinariamente "de puerta a puerta" dio lugar a algunas quejas, entre ellas la registrada con el número **Q/1601/01.**

Lo anterior determinó la admisión de la queja y la solicitud de información al Ayuntamiento de Valladolid sobre los siguientes extremos:

"1.- Número de líneas de autobuses urbanos cuenta la ciudad de Valladolid.

2.- Cuáles de dichas líneas disponen en este momento de vehículos adaptados para el embarque de sillas de ruedas.

3.- Número de vehículos Eurotaxi que actualmente prestan este servicio.

4.- Control que ese Ayuntamiento lleva a cabo del funcionamiento del servicio público EURO en cuanto a régimen de descansos, disponibilidad regular de los vehículos, turnos de noche y día, aplicación de tarifas.

5.- Existencia de bonotaxis u otros medios de compensar económicamente al usuario por el incremento del coste de este transporte en relación con el transporte colectivo."

En respuesta a nuestra solicitud, el Ayuntamiento informó lo que sigue:

«1°.- El Consejo de Administración de " Autobuses Urbanos de Valladolid. S.A." (AUVASA), Sociedad Municipal encargada de la prestación del servicio de

transporte urbano de pasajeros, acordó en sesión cele - brada el día 3 de septiembre de 2001, coordinar a través del Servicio de Acción Social del Ayuntamiento de Valla - dolid la realización de los servicios a personas de movi - lidad reducida, a demanda puerta a puerta que actual - mente son prestados por AUVASA a través de la Línea 0, quien seguirá manteniendo los mismos a su cargo, a fin de que en adelante se realicen los servicios individuales mediante vehículos Eurotaxi y los servicios a colectivos institucionales mediante el microbús de la Empresa, siempre dentro de las actuales características de presta - ción y normas establecidas para su concesión. Acordó el Consejo igualmente transferir de forma definitiva al citado Servicio de acción Social la realización de dichos servicios a partir del día 1 de enero de 2002.

2°.- La ciudad de Valladolid cuenta con treinta y siete líneas, distribuidas del siguiente modo: 17 líneas ordinarias, y 20 líneas de carácter extraordinario (9 líneas con servicio a polígonos industriales, 5 líneas de servicio búho nocturno, y 6 líneas con servicio de trans - porte para cubrir eventos deportivos).

3°.- Sobre una flota total de 124 vehículos, 80 auto - buses disponen de sistema de plataforma baja y sistema de arrodillamiento Kneeling que permite el acceso de personas con movilidad reducida.

4°.- Existen en la actualidad tres vehículos Eurotaxi cuyo régimen de funcionamiento general en cuanto a la prestación del servicio -condiciones de cumplimiento, régimen disciplinario, tarifas, organización y prestación del servicio -, se encuentra regulado por el Reglamento Municipal del servicio público de transporte de viajeros en auto-taxis y otros automóviles ligeros.

5°.- Anualmente por parte del Servicio de Acción Social se convocan las Bases para la concesión de Bonos de transporte destinados a favorecer la movilidad y la integración de personas con movilidad reducida ayudas económica.

Como consecuencia del acuerdo adoptado por el Consejo de Administración de AUVASA, y durante el periodo transitorio hasta el 1 de enero de 2002, además de la compensación económica que suponen los bonos-eurotaxis, el desplazamiento de los usuarios de este tipo de transporte en eurotaxi está siendo gratuito. A partir de la fecha citada el servicio contará, como en años anteriores con ayudas económicas en forma de bonos (vales) que los beneficiarios entregarán a los taxistas por la prestación del servicio de transporte.

Para ser beneficiario de estas ayudas, conforme dis - ponen las bases, se deberá estar empadronado en Valla - dolid, tener movilidad reducida y utilizar silla de ruedas para sus desplazamientos, no disponer de coche para uso personal, y estar al corriente en el pago de las obli - gaciones fiscales con la Hacienda Municipal, La cuantía total de las ayudas no podrá superar la cantidad de 92.370 € para el ejercicio 2002.»

3.1.6.3.4. Autoescuelas

En el expediente **Q/1720/01**, el reclamante, un palentino afectado por una discapacidad física, exponía el problema con que tropiezan estos conductores cuando pretenden obtener el carnet de conducir, ya que ninguna de las escuelas de automovilistas de dicha ciudad (Palencia) dispone de un automóvil con la adaptación necesaria para la realización de las prácticas. La opción es pues, trasladarse a otra provincia en la que cuenten con dicha posibilidad o bien adquirir su propio automóvil, hacerle las adaptaciones necesarias y examinarse con él.

Aparte de que por razón de las peculiaridades de cada disminución física, cabe en ocasiones un resultado incierto en cuanto a la obtención de buenos resultados en este sentido, nos encontramos ante una situación de discriminación en relación con el resto de alumnos de las escuelas de conductores.

Dado que algunas autoescuelas de nuestra Comunidad Autónoma disponen de vehículos de las características aludidas, se acordó solicitar información a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social sobre algunas cuestiones con el fin de determinar las actuaciones a seguir, a saber:

"1) Si en alguno de los casos se ha llegado a solici - tar a esa Consejería ayuda económica para la adquisi - ción de los aludidos vehículos o por parte del colectivo afectado ha sido la cuestión que nos ocupa objeto de planteamiento.

2) Criterio de esa Consejería en relación con el carácter de la ayuda que seria posible establecer en su caso así como colaboración de otras administraciones."

La Gerencia de Servicios Sociales informó en los siguientes términos:

"Las autoescuelas de la región carecen en su mayo - ría de vehículos adaptados, disponiendo únicamente de 1 en Burgos, 2 en Salamanca y 2 en Valladolid.

Como alternativas, las Jefaturas Provinciales de Tráfico, con carácter general, autorizan que las perso - nas con discapacidad puedan utilizar, tanto para la rea - lización de prácticas como para el examen de conducir. su propio vehículo adaptado.

La Gerencia de Servicios Sociales dispone de una línea de subvención para la adquisición de vehículos a motor, a través de la convocatoria anual de ayudas indi - viduales. En el año 2000 se concedieron 116 ayudas para esta finalidad.

No obstante, consideramos que supone una discrimi - nación y un riesgo para las personas con discapacidad; el hecho de tener que adquirir un vehículo antes de obte - ner el carnet de conducir.

Las dificultades manifestadas por los representantes de las autoescuelas regionales para disponer de estos vehículos. son de carácter económico, dado que son

necesarias múltiples adaptaciones para dar respuesta a las diversas necesidades de estas personas, en función de su discapacidad; y al mismo tiempo, el número de usuarios es escaso.

Por todo ello, se ha acordado la puesta en marcha de una nueva línea de subvención, á partir del año 2002, dirigida a las autoescuelas de la región con el fin de facilitar la adquisición de vehículos adaptados, que permita, de forma paulatina, ofrecer este servicio a las personas con discapacidad de toda la Comunidad en igualdad de oportunidades."

3.1.6.3.5. Permiso de conducir

En el expediente **Q/2272/00**, se hacía referencia a la disconformidad de una asociación de personas afectadas de diabetes con la obligación que tenían de renovar el carnet de conducir todos los años, con los gastos que ello comporta. Consideraba, dicha asociación, que se debería de sustituir la revisión por un informe del endocrinólogo habitual y establecer una exención o bonificación en las tasas.

Una vez estudiados los últimos informes referidos a la problemática que afectaba a los miembros de la Asociación y, teniendo en cuenta la regulación de la misma en la legislación del Estado, llegamos a la conclusión de que la mayor parte de las soluciones deben de proceder de la Administración Estatal (entre otras, la Sanitaria, lo que en aquel momento excedía de las competencias de nuestra Comunidad Autónoma). Únicamente la calificación y reconocimiento de la minusvalía que de determinados casos de diabetes pudiera derivarse seria competencia de los órganos correspondientes de la Junta, de Castilla y León.

Pese a lo expuesto, se considera conveniente dejar constancia en este informe de la actuación que sobre esta misma materia ha desarrollado el Defensor del Pueblo, al que fue remitida la queja, sobre todo teniendo en cuenta que otras asociaciones han aludido a este mismo problema.

En este sentido, tras las actuaciones pertinentes desarrolladas por el Defensor del Pueblo, obtuvo la siguiente información remitida por la Dirección General de Tráfico, en la que, entre otras, se contienen las siguientes precisiones:

«Con efectos a partir del 1 de enero de 2002, se introduce la siguiente modificación en la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, publicada en el BOE de 31 de diciembre de 2001, en su art. 15. "Modificación de la Ley 16/1979, de 2 de octubre, sobre Tasas de la Jefatura Central de Tráfico".

Se modifica el apartado 2 del art. 5, que quedará redactado de la siguiente forma:

2. Aquellos que por razón de sus aptitudes psicofísicas vengan obligados a solicitar la prórroga de vigencia en su permiso y otra autorización administrativa para conducir de que sean titulares con frecuencia mayor a la que normalmente les correspondería tendrán derecho a una bonificación del 80% de la cuantía de la tasa cuando la prórroga se produzca por períodos iguales o inferiores a un año, reduciéndose la bonificación en 20 puntos porcentuales por cada año adicional. La tasa se abonará en su totalidad a partir de períodos de vigencia superiores a cuatro años. Una vez calculado el importe reducido, se le aplicará el redondeo de cantidades aprobado con carácter general para las tasas de la Jefatura Central de Tráfico con el fin de obtener la cuantía a exigir".

La nueva Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, fue publicada en el Boletín Oficial del Estado el día 20 de diciembre de 2001, entrando en vigor al mes de su publicación, el 21 de enero de 2002.

En materia de precios de los Centros de Reconocimiento Médico de Conductores, en la Disposición Transitoria Única se establece que:

"Durante el año siguiente a la entrada en vigor de esta Ley, se mantendrá el régimen de tarifas de los centros de reconocimiento.

A la finalización del plazo señalado en el párrafo anterior, los precios aplicables a las actividades de los centros de reconocimiento se establecerán libremente por los mismos."»

3.1.6.3.6. Tarjeta de aparcamiento

Algunos Ayuntamientos de nuestra comunidad autónoma se han mostrado simplemente remisos en la tramitación de las tarjetas de aparcamiento de las personas minusválidas, sin darse cuenta de la importancia que tiene para las personas con limitaciones deambulatorias poder aparcar con cierta comodidad.

Así en el expediente **Q/1245/01**, el reclamante hacía referencia al hecho de no habérsele expedido hasta la fecha por parte del Ayuntamiento de Ponferrada la tarjeta única europea para facilitar el estacionamiento de su vehículo, a pesar de haberla solicitado reiteradamente.

En el caso anterior fue suficiente la solicitud de información dirigida a dicho Ayuntamiento para que se resolviera el problema.

3.1.6.4. Barreras en general en la ciudad de Segovia

Como resumen de lo consignado hasta aquí hemos de referirnos a la actuación llevada con el Ayuntamiento de Segovia con motivo de los expedientes **Q/1731/00, Q/1732/00, Q/1733/00, Q/1734/00, Q/1735/00, Q/1736/00 y Q/1737/00**.

A la fecha del cierre del informe correspondiente al año 2000 se había solicitado repetidamente al Ayuntamiento de Segovia información sobre los principales motivos de las quejas; es decir, condiciones de accesibi-

lidad en la Ciudad Deportiva La Albuera, Pista del polideportivo Antonio Prieto, Piscina Carlos Casado, Pabellón Emperador Teodosio, Pabellón Pedro Delgado, Pabellón E. Serichol, Casa Consistorial, licencias urbanísticas y transportes. La citada corporación emitió el siguiente informe:

«Ciudad Deportiva La Albuera:

No todas las entradas son accesibles...

Imposibilidad de uso de la única puerta accesible a los vestuarios ya que se encuentra siempre cerrada.

La Ciudad Deportiva de La Albuera tiene actualmente un acceso principal, señalado en el esquema como A.

Esta entrada tiene como objetivo controlar el acceso de las personas al recinto deportivo, además de servir como eje de distribución dentro de las instalaciones dando servicio a toda la CD de La Albuera.

No obstante, existe otro acceso al que se hace referencia en el escrito, señalado como B en el esquema, que se encuentra abierto previo aviso al personal del Patronato Deportivo Municipal, fotografía 1 (Ver Anexo 1).

El motivo principal para mantener esta puerta cerrada es poder controlar el acceso a la Ciudad Deportiva, ya que se ha observado que cuando esta puerta se mantiene abierta se produce la entrada de personas ajenas a la práctica deportiva que utilizan este acceso para acortar distancias entre el barrio de La Albuera y otros puntos de la ciudad atravesando las instalaciones, ocasionando desperfectos y daños con el inconveniente añadido de no poder realizar un control del movimiento de las personas en el recinto.

Conviene indicar que los recorridos alternativos que hay que realizar para evitar las escaleras existentes, esquema 1° y 2°, no se encuentran debidamente acondicionados, debiendo efectuarse por terreno sin pavimentar y con pendientes en algún tramo superior al 8% y al 10% en tramos de longitud inferior a 10 metros.

Mal estado de las Pistas Antonio Prieto por falta de mantenimiento de tal modo que se impide su utilización.

En relación a este punto, y según inspección realizada el día 27 de Febrero de 2001 debo indicar que las Pistas Antonio Prieto se encuentran en buen estado de conservación.

Este técnico no tiene constancia de quejas similares a las que se indican en el escrito, Por otra parte, sino todo lo contrario, ya que estas instalaciones son solicitadas en numerosas ocasiones para celebrar competiciones deportivas tanto nacionales como autonómicas.

Imposibilidad de acceso a la grada por la estrechez del pasillo.

Como se observa en la fotografía 1 existe una rampa con una pendiente aproximada del 10% que permite acceder a la grada, pero una vez arriba se comprueba, fotografía 2 (Anexo I), que existe un desnivel que impide su utilización.

Piscina Cubierta Carlos Casado

Falta de rebaje en los bordillos de las calles que dan acceso a la piscina cubierta, siendo estas instalaciones de reciente construcción.

La Piscina Cubierta Carlos Casado y el Pabellón Polideportivo Emperador Teodosio comparten el mismo acceso desde la calle no existiendo rebaje en los bordillos de la acera, fotografía 3 (Anexo 1).

Polideportivo Pedro Delgado:

No existe ninguna entrada sin bordillo, siendo también la construcción reciente.

El Pabellón Pedro Delgado tiene la acera rebajada con un paso de anchura horizontal de 81 cm, menor de lo indicado en el RD 556/89, de 19 de Mayo, sobre medidas mínimas sobre accesibilidad en los edificios, donde se establece en su art. 2:

"Para que un itinerario sea considerado practicable por personas con movilidad reducida, tendrá que cumplir las. siguientes condiciones mínimas: ...Los itinerarios tendrán una anchura libre mínima de 0,80 metros en el interior de la vivienda y de 0,90 metros en los restantes casos..."

Por otra parte el peldaño existente en la entrada principal del Pabellón tiene una rampa de ancho 101 cm y pendiente menor que el 10%, cumpliendo con las medidas mínimas establecidas en dicho RD 556/89.

Observación: Dado que a fecha de redacción del informe técnico no se encuentra aprobado el Reglamento y demás disposiciones que desarrolla la Ley 3/1998, de 24 de Junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras y por tanto no se encuentran determinados los requisitos, calidades y magnitudes mínimas que deben reunir los espacios, sus instalaciones y elementos constructivos, subsidiariamente y en lo que se refiere a las dimensiones de los itinerarios, huecos de paso y laterales de puertas se consideran de aplicación las determinaciones señaladas en el RD 556/89, de 19 de Mayo, sobre medidas mínimas sobre accesibilidad en los edificios.

Polideportivo Emperador Teodosio y en el Pabellón Enrique Serichol.

Condiciones de accesibilidad.

En relación a la situación en la que se encuentran el Polideportivo Emperador Teodosio y el Pabellón Enrique Serichol, debo indicar que únicamente el Pabellón Enrique Serichol se encuentra accesible como espectadores, a pie de pista ya que no se puede acceder a las gradas por no encontrarse adaptadas las escaleras mediante una plataforma móvil, ni existir ascensor, además de no ser accesible activamente, como deportista practicante.»

Por otra parte, el Polideportivo Emperador Teodosio no es accesible para que personas con algún grado de minusvalía puedan desarrollar en el mismo actividades deportivas o para asistir como simples espectadores a las desarrolladas por terceras personas.

En relación con el acceso a la casa consistorial el arquitecto municipal emitió el siguiente informe:

"1) Que el acceso al edificio por la calle Escuderos, se encuentra con un leve escalonamiento debido al des - nivel que existe entre la propia acera, con bordillo, así como el umbral de acceso al edificio, tiene un pequeño desnivel, lo que efectivamente aún no se ha resuelto.

La propuesta técnica para su resolución será la colo - cación de una losa de granito que salve el desnivel existente entre acera y edificio, actuación que por los Servicios Municipales de obras, se podría realizar urgentemente en el plazo de tiempo menor."

La Policía Local informó sobre las medidas de vigilancia que se estaban aplicando, así como las órdenes que al respecto tienen los agentes, en relación con la ocupación por otros vehículos de los aparcamientos reservados a los conductores discapacitados:

"1) Todos los funcionarios de esta Policía, cuando prestan su servicio por las distintas vías públicas de este Municipio, denuncian de oficio o a instancia de parte a cuantos vehículos no autorizados se encuentren estacio - nados en las zonas o lugares reservados para discapaci - tados, así como a aquellos otros que lo hacen en lugares que las aceras se encuentran rebajadas para facilitar la movilidad de estas personas.

2) Desde esta Jefatura las órdenes impartidas a los agentes de esta Policía son: siempre que se observe a un vehículo estacionado en las zonas o lugares menciona - dos en el apartado supra citado, procedan a su denuncia y retirada con la grúa, conforme a la normativa vigente.

En cuanto al número de vehículos retirados en el último año comunicar que el número de vehículos retira - dos con la grúa en las zonas reservadas a discapacita - dos durante el año 2000, fue de 105, siendo el número total de vehículos retirados por éstas y otras infraccio - nes de 2811, representando un 3,73% sobre el total de los retirados.

En cuanto al número de sanciones, (no denuncias formuladas), impuestas en las zonas o espacios reserva - dos a discapacitados en el mismo período, según los datos que constan en el Departamento de Tráfico y Transporte, fue de 113.

Sobre los criterios seguidos para la ubicación de dichos aparcamiento, en un principio fue el de estable - cerlos entre otros en los lugares próximos a las zonas o centros comerciales, de ocio, centros públicos, hospita - les, con posterioridad, al criterio anterior, se añadió el de solicitud del interesado/s."

El número de plazas de aparcamiento reservadas a discapacitados, según los datos facilitados por el mismo departamento, es de al menos cuarenta plazas, además estos vehículos pueden estacionar sin límite de tiempo en las zonas reguladas por la ORA.

El Ingeniero Municipal informó sobre zonas de tránsito en determinados puntos de la ciudad:

"1) Que en su día se informó sobre los pasos de pea - tones en los que se había procedido a rebajar el bordi - llo, así como de los itinerarios que ello permitía seguir a las personas con discapacidad física.

2) Que en la actualidad no se tiene conocimiento de la existencia de previsiones en los presupuestos munici - pales, no obstante, se está exigiendo como condición dichos rebajes en las obras de canalizaciones para las que las empresas solicitan licencia a este Ayuntamien - to."

El arquitecto municipal emitió informe respecto a la aplicación de la normativa sobre personas discapacitadas de Castilla y León en la tramitación de licencias de obra.

«1.- Con fecha 8 de mayo de 1995, el Pleno de este Ayuntamiento adoptó el siguiente acuerdo: "La conce - sión de las preceptivas licencias de obras y de primer uso de todo tipo de edificaciones, requerirá, en todo caso, la emisión de un informe técnico municipal en el que quede garantizado el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas en las obras de edificación".

2.- Puesto que, como se ha visto, no existe Ordenan - za municipal al respecto, en los proyectos de urbaniza - ción y obras de edificación se está a lo dispuesto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (especialmente en lo relativo a su título IX),y en el RD 556/1989, de 19 de mayo, de medidas mínimas sobre accesibilidad en los edificios, en todo lo que no se oponga a lo establecido por la Ley 3/1998, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras de Castilla y León.

3.- No obstante, es de hacer constar que la citada Ley establece una serie de medidas muy genéricas, en las que apenas se definen parámetros concretos que deban respetarse para garantizar la accesibilidad, remi - tiendo su fijación a la redacción, por parte del órgano legislativo de la Comunidad, de Reglamentos en los que se establezcan claramente tales "disposiciones precisas" (disposición final cuarta de la Ley) .Estos reglamentos, que, según al disposición final citada debían dictarse en plazo no superior a un año desde la entrada en vigor de la ley, aún no han sido publicados. Se está a la espera de contar pronto con una norma clara y directamente apli - cable sobre los proyectos por tramitar.

4.- Respecto a la cuestión sobre "si en los proyectos técnicos presentados a efectos del otorgamiento de licen - cias urbanísticas se hace constar el cumplimiento de las

disposiciones legales sobre accesibilidad", cabe señalar que el arquitecto que suscribe habitual y expresamente incluye en sus informes para la concesión de licencias urbanísticas un apartado concreto sobre dicho extremo, en concreto en proyectos de obras para viviendas colectivas, edificios públicos y proyectos de urbanización. Sin embargo, es de destacar que la enorme, indefinición sobre parámetros exactos que deben cumplir los inmuebles y urbanizaciones en su forma que establece en la Ley 311998 dificulta notablemente la aplicación práctica de su espíritu, cuestión que esperamos se resolverá a través de los Reglamentos de desarrollo de la ley.

En cuanto a la utilización de vehículos destinados a prestar el servicio del transporte urbano colectivo de viajeros, el Inspector de Servicios emite informe en el sentido de que similar escrito fue respondido con fecha 5 de octubre de 1999. En este se exponía que este Ayuntamiento estaba trabajando en la redacción del pliego de Condiciones que serviría de base para la adjudicación del servicio de transporte y que existía interés y voluntad municipal en que el futuro concesionario contara con material de transporte que cumpliera determinadas características (se hacía una enumeración de estas) entre las que se encontraban aquellas que tendían a posibilitar el acceso a los vehículos a personas con capacidad de movilidad reducida. Dado que los trabajos encaminados a la consecución del Pliego mencionado anteriormente no han terminado, la voluntad y los objetivo, continúan siendo los mismos.

Que existen en la actualidad cuatro vehículos de piso bajo y uno con plataforma elevadora de silla de ruedas. La plataforma de este último está fuera de uso. Por lo demás los vehículos circulan con normalidad.

Que respecto a la imposibilidad de acceso a las paradas, esta Institución de Servicios se declara Incompetente para este asunto.

Que este Ayuntamiento ha tenido al menos una reunión con la Federación de Minusválidos, junto con las asociaciones de vecinos de esta ciudad, donde se estuvo explicando el provecto de transporte urbano colectivo, por lo que entiende esta Inspección de Servicios, esta Federación es perfectamente conocedora, de las intenciones de este Ayuntamiento.»

En todo caso se aclaró al Ayuntamiento que lo pretendido por esta Institución era comprobar si las medidas anunciadas en su día por dicha corporación, transcurrido un tiempo prudencial desde tal anuncio, habían sido adoptadas en la práctica.

En vista del informe remitido -verdaderamente amplio y detallado-, se consideró oportuno dirigir una resolución al Ayuntamiento de Segovia, manifestando al propio tiempo nuestra preocupación ante el reconocimiento por parte de los técnicos municipales de los problemas indicados por los remitentes de la queja, sin que a la vez existieran previsiones de iniciar en plazo más o menos breve las obras de reforma necesarias para adaptar las instalaciones de que se trata a las necesidades de todos los ciudadanos, sobre todo ante el interés de los reclamantes en la utilización de las mismas.

Concretamente, entre otras consideraciones, dado que el Ayuntamiento aludía a las dificultades existentes en la aplicación práctica de la Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, esta Institución consideró oportuno destacar que no podía servir de excusa la falta de desarrollo reglamentario de dicha Ley (la aprobación de la norma reglamentaria correspondiente era inminente), pues en tales situaciones las soluciones a adoptar no podían ser distintas de aquellos otras en las que no existe normativa autonómica o la existente es insuficiente, supuesto en el que debe actuarse con arreglo a lo establecido en la Ley 13/1982, de 7 de abril de Integración Social de Minusválidos y el RD 556/1989, de 19 de mayo, sobre medidas mínimas sobre accesibilidad de edificios. Se insistía además en la idea de que en este momento el problema de la accesibilidad al medio físico es el que más seriamente compromete el ejercicio de derechos tan fundamentales como el derecho a la libertad, a la participación en la vida y bienes de la comunidad, etc., de las personas que padecen discapacidad motórica.

Teniendo en cuenta, por tanto, el contenido del informe remitido por el Ayuntamiento y los razonamientos jurídicos precedentes, se dictó Resolución, expresamente aceptada por la Corporación local ya citada, y cuyo contenido es del tenor literal que sigue:

"1) Que ese Ayuntamiento inicie cuanto antes las obras necesarias para permitir a los discapacitados físicos de Segovia la utilización de las instalaciones de la Ciudad Deportiva La Albuera., las gradas de las pistas Antonio Prieto, la acera de acceso a la Piscina Cubierta Carlos Casado y Polideportivo Emperador Teodosio, así como del Pabellón Enrique Serichol.

2) Que no dejen de aprovecharse las obras de cableado, soterramiento de tuberías, etc. que con diversos fines se realicen en la vía pública, para rebajar los bordillos en los pasos de peatón allí donde el pavimento deba ser renovado.

3) Que, una vez que se ha propuesto el tipo de solución para el acceso a la Casa Consistorial, se lleve a cabo con rapidez.

4) Que se preste especial atención en subsanar sin demora las deficiencias del transporte municipal adaptado.

5) Que se mantenga y aún se extreme la vigilancia para que la circulación por la vía pública de las personas con movilidad reducida no se vea impedida por el incumplimiento por parte de los automovilistas de las normas sobre circulación.

6) Que se convengan medidas y se exija su cumplimiento; para la instalación de cabinas telefónicas, tanto en relación con los puntos de ubicación como con el número y características de las mismas."

3.1.7. Atención sanitaria y rehabilitación

Las quejas correspondientes a este apartado, al no haberse llevado a cabo aún la transferencia de competencias a favor de la Comunidad Autónoma de Castilla y León han sido remitidas al Defensor del Pueblo. La mayoría de estas quejas se plantearon ante la tardanza en la prestación del servicio de rehabilitación en los casos de lesiones cerebrales (así, ocurría en la queja registrada con el número de referencia **Q/976/01).**

En el expediente **Q/1796/01**, el reclamante refería el caso particularmente penoso de una persona minusválida necesitada de tratamiento rehabilitador, y aludía al retraso con que se venían cumpliendo, por parte del personal sanitario dependiente de la Unidad de Rehabilitación del Centro de Salud de una localidad de la provincia de Segovia, las prescripciones del médico responsable del Servicio de Rehabilitación, consistentes en dar al paciente unas 20 sesiones al año en periodos de 30 a 40 minutos cada una.

Por otra parte, se manifestaba el gran esfuerzo que, tanto para el reclamante como para su familia, suponía el traslado del minusválido –quien no podía andar- fuera de su domicilio –carente de ascensor- mientras duraban las sesiones de rehabilitación.

En vista de lo manifestado por el reclamante, tras admitir la queja a trámite, se solicitó al Servicio de Sanidad informe sobre los siguientes extremos:

"Periodo que normalmente transcurre entre la fecha en que se emite el informe correspondiente del Servicio de Rehabilitación y la fecha en que efectivamente es recibido por el paciente.

Puesto que, según documentación que obra en poder de esta Institución, el lugar en que se realiza el tratamiento puede ser el propio domicilio del paciente o bien la Unidad de Rehabilitación del Centro de Salud, circunstancias que determinan al profesional que realiza el tratamiento a optar normalmente por la segunda solución, mostrándose como necesaria la primera, a juicio del remitente, al menos hasta que la familia del enfermo se cambie de vivienda."

Nos encontramos a la espera de que el Insalud nos facilite los datos requeridos sobre la exactitud de los hechos relatados en la queja, ya que el problema de la vivienda, según la última comunicación del reclamante, parecía próximo a resolverse.

3.1.8. Asociaciones

La mayor parte de las quejas incluidas en el área G han sido presentadas por asociaciones de minusválidos. Dichas quejas, en ocasiones, hacen referencia a la falta de medios suficientes con la que han de enfrentarse para cumplir con sus objetivos y fines. En este sentido, cabe citar a título de ejemplo el expediente registrado con el número de referencia **Q/1830/01.**

En dicho expediente, una Asociación de Laringectomizados hacía referencia a la situación social y personal de las personas afectadas por este problema a la hora de su reinserción social tras la intervención quirúrgica sufrida que altera decisivamente su vida laboral, familiar, etc. Ya que una vez finalizada la atención sanitaria carecen, según su manifestación, de ayuda institucional para la subsiguiente asistencia en orden a la recuperación del habla, así como para contar con algunas condiciones que faciliten su relación con el entorno ante la perdida definitiva del sentido del gusto, el olfato, ciertas facultades respiratorias o, incluso la necesaria atención psicológica requerida por tan drástico cambio de vida.

Las necesidades descritas suelen ser atendidas por las propias asociaciones en que se agrupan las personas que se encuentran en esta situación. Para ello han de contar con medios más eficaces y estables que aquellos que pueden ser aportados por los propios asociados. Lo cual, si bien es posible en el caso de algunas asociaciones que han alcanzado cierta cohesión entre sus miembros y cuentan con una autoorganización sólida (las de Burgos o León), no resulta posible en otros muchos casos (resto de las provincias de nuestra Comunidad Autónoma).

La Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León establece en su art. 26.5 que "la Administración Autonómica de Castilla y León elaborará un Plan específico destinado a las personas laringectomizadas".

El Decreto de 30 de agosto de 2001 por el que se aprueba el Reglamento de dicha Ley no establece plazo alguno para la elaboración y puesta en marcha de dicho Plan (contrariamente a lo que en el mismo se prevé para otros supuestos, como la elaboración de planes de accesibilidad, ordenanzas municipales, etc.) ni condición previa alguna que haya de darse en determinado periodo de tiempo, por lo que la obligación es exigible desde la entrada en vigor de la Ley 3/98.

Por todo ello se interesó de la Gerencia de Servicios Sociales informe acerca de los siguientes aspectos:

"1) Atención que la cuestión que nos ocupa ha merecido a esa Gerencia en los tres años de vigencia de la Ley.

2) Previsiones en un futuro inmediato para el estudio de las medidas reguladas.

3) Asignación que a este fin contemplen los presupuestos de esa Gerencia para el año 2002.

4) Resultado de los contactos mantenidos en su caso con las asociaciones de laringectomizados en orden a la concesión de ayudas para que las propias asociaciones

provean a las necesidades de sus asociados en la medida en que no alcancen los servicios públicos.

5) Atención que la cuestión que nos ocupa ha merecido a esa Gerencia en los tres años de vigencia de la Ley."

En respuesta a nuestra petición de información, la Gerencia de Servicios Sociales remitió informe en siguiente sentido:

«Efectivamente, la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, dentro del Título II, Capítulo IV, bajo el enunciado "Barreras en la Comunicación Sensorial", dispone en su art. 26.5, que la Administración Autonómica de Castilla y León, elaborará un Plan específico destinado a las personas laringectomizadas.

Desde la entrada en vigor de la Ley, el 2 de octubre de 1998, se ha elaborado el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras, que constituye una disposición general necesaria para la ulterior aplicación y desarrollo de los mandatos contenidos en la Ley.

Este Decreto, publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León el día 4 de septiembre de 2001, ha entrado en vigor el 5 de diciembre, de acuerdo con lo previsto en su Disposición Final Segunda, que fija un plazo de tres meses.

Como actuación concreta se señala la edición de dos videos y su difusión relativas a la problemática de estas personas, titulados "Laringectomizados. La vida continúa", y "Laringectomizados. Primeros auxilios", patrocinados por el Real Patronato sobre Discapacidad, Caja España, Junta de Castilla y León e Imserso, en la labor de sensibilización y mentalización de la sociedad que desde las Administraciones Públicas y desde Entidades Privadas se realiza sobre las dificultades que distintos colectivos de personas discapacitadas tienen para integrarse en la vida social.

2) Previsiones en un futuro inmediato para el estudio de las medidas reguladas.

Teniendo en cuenta lo mencionado en el punto anterior, se están comenzando los estudios para la planificación general en la que participarán todas las Administraciones y Entidades que trabajan en esta materia, comenzando por las barreras arquitectónicas y urbanísticas, para a continuación elaborar las correspondientes al transporte y a la comunicación, partiendo de la premisa de que es necesario abordar la planificación general, antes de entrar en planes específicos que serán consecuencia o desarrollo de aquélla.

En la actualidad, se está elaborando un documento sobre Estrategias Regionales en Accesibilidad y Supresión de Barreras en Castilla y León, en la que entre otros aspectos, se toman en consideración las necesidades de las personas laringectomizadas.

3) Asignación que a este fin contemplan los presupuestos de esa Gerencia para el año 2002.

No existe asignación específica en los presupuestos de la Gerencia para la atención a las personas laringectomizadas, de la misma manera que tampoco existen para ninguno de los colectivos de personas con discapacidad. Las necesidades específicas de todos ellos se atienden a través del presupuesto destinado a la atención a las personas con discapacidad.

No obstante, las asociaciones de laringectomizados de Castilla y León vienen percibiendo habitualmente subvenciones de la Gerencia de Servicios Sociales para su mantenimiento y realización de actividades.

4) Resultado de los contactos mantenidos, en su caso con las asociaciones de laringectomizados en orden a la concesión de ayudas para que las propias asociaciones provean a las necesidades de sus asociados en la medida en que no alcancen los servicios públicos.

La Gerencia de Servicios Sociales mantiene contactos tanto con la Federación Castellano Leonesa de Laringectomizados, como con las asociaciones federadas y no federadas.

Las ayudas concedidas a estas asociaciones han sido las siguientes:

FINANCIACIÓN DE LA GERENCIA DE SERVICIOS SOCIALES

Mantenimiento y Actividades

	1999	*2000*	*2001*	*TOTALES*
Federación	*400.000*	*525.000*	*575.000*	*1.500.000*
Burgos		*417.000*	*417.000*	*834.000*
León	*825.000*	*825.000*	*700.000*	*2.350.000*
Palencia	*350.000*	*400.000*	*412.000*	*1.162.000*
Salamanca	*150.000*	*100.000*	*100.000*	*350.000*
Valladolid		*194.000*		*194.000*
Total	*1.725.000*	*2.461.000*	*2.204.000*	*6.390.000*
Segovia		*300.000*	*300.000*	*600.000*
Soria	*250.000*		*100.000*	*350.000*
Total	*250.000*	*300.000*	*400.000*	*950.000*

Inversiones

	1999	*2000*	*2001*	*TOTALES*
Federación				
Burgos				
León				
Palencia			*290.500*	*290.500*
Salamanca				
Segovia				
Soria				
Valladolid				
Total				*290.500*

En el expediente registrado con el número **Q/2256/00**, se hacía referencia a las siguientes cuestiones:

-Desacuerdo de los interesados con lo prolongado del plazo en que se venían recibiendo las subvenciones de la Junta de Castilla y León, tanto las directas como las que reciben a través de FEAPS.

-El hecho de que no sean subvencionados los bienes inventariables de la Asociación pero si en cambio el alquiler de dichos bienes, con lo que entienden que a la larga se produce desaprovechamiento de los recursos.

-Necesidad de que se revise el calendario de convocatoria y resolución de las ayudas pues cuando llega la Asociación a contar con ellas se encuentran al final del año y sin tiempo suficiente para programar debidamente las actividades a que han de aplicarse. Al no saber si las ayudas serán concedidas, no es posible programar las actividades correspondientes antes de haberse resuelto las solicitudes presentadas.

Ante la escasez de datos proporcionados por el remitente, se solicitaron algunas aclaraciones a la Gerencia de Servicios Sociales en relación con los siguientes extremos:

"1.- Tipos de ayudas económicas que la asociación remitente de la queja ha percibido como tal en los dos últimos años.

2.- Plazos en los cuales las solicitudes han sido resueltas.

3.- Plazos en los que se vienen resolviendo las solicitudes de ayuda para Atención Temprana y Apoyo a las Familias.

4.- Datos de los que dispone la Gerencia sobre los gastos financieros y anticipo de cantidades a cuenta como consecuencia de no contar con las ayudas o subvenciones en el momento oportuno.

5.- Determinación del objeto subvencionable cuando se trata de bienes de equipo, ayudas técnicas y otros elementos patrimoniales de la asociación.

6.- Términos que se establecen para la ejecución de las cantidades concedidas en concepto de ayudas y subvenciones."

Una vez analizado el informe remitido sobre el motivo de la queja, y si bien se consignaban datos contradictorios con los manifestados en ella, no se detectó ningún tipo de irregularidad achacable a la actuación de la Administración, por lo que no se consideró precisa una decisión supervisora por parte de esta institución. En consecuencia, se procedió al archivo del expediente y así se comunicó al reclamante.

No obstante, decidimos instar a la Gerencia de Servicios Sociales a "*dedicar el máximo esfuerzo para adoptar las medidas necesarias a fin de agilizar en lo posible tanto la formulación de las resoluciones pertinentes como la efectividad de los pagos para que los necesarios trámites burocráticos dilaten lo menos posible las actividades de las Asociaciones cuyos miembros pueden ver mermada la eficacia de su esfuerzo a causa de dichas formalidades*".

3.2. Tercera Edad

Castilla y León se sitúa a la cabeza de las Comunidades Autónomas más envejecidas, con un porcentaje de personas mayores superior al 20%.

Junto a este fenómeno del envejecimiento progresivo de la población, hemos asistido en los sucesivos ejercicios a un paulatino incremento de las reclamaciones presentadas ante el Procurador del Común por parte de este colectivo, sus familiares, allegados o terceros interesados sobre las carencias del Sistema de Acción Social.

Siendo la provincia de León a la que en esta materia ha correspondido el mayor número de las quejas formuladas en el año 2001, otras como Salamanca, Segovia y Ávila registraron el menor número de reclamaciones.

El grado de dependencia física y/o psíquica que presentan las personas mayores, unido a las difíciles circunstancias por las que atraviesan algunos de ellos con motivo de su situación económica, social o familiar, son determinantes, en gran medida, de las necesidades padecidas por este sector de la población.

Son, sobre todo, las situaciones originadas por los procesos generadores de dependencia, ligados a la limitación de las capacidades funcionales para realizar las actividades de la vida diaria, y las situaciones de marginación y soledad, las que motivan el mayor número de las demandas formuladas ante esta Institución, dirigidas a la consecución de más recursos sociales para mejorar y aumentar la calidad de vida de las personas mayores y ofrecer el apoyo y respiro necesario a sus familias.

Otras, por su parte, denuncian la existencia de irregularidades en el funcionamiento o gestión de los centros, tanto de titularidad pública como privada, el peligro de vulneración de los derechos de los ancianos residenciados o el incumplimiento de las obligaciones exigidas hacia los mismos en los recursos dirigidos a este colectivo.

3.2.1. Ingreso en los centros residenciales

Uno de los grupos sobre el que se dirige la acción de las administraciones públicas, facilitando la prestación de los servicios específicos articulados en el Sistema de Acción Social de Castilla y León, es el colectivo de la tercera edad.

El apoyo a este sector de la población se realiza mediante servicios tendentes a mantener al individuo en su entorno familiar, a promover su desarrollo sociocultural y, en su caso, a procurarle un ambiente residencial adecuado.

De ahí que la tendencia actual venga marcada por el mantenimiento del anciano en su ambiente habitual, utilizando, así, fórmulas alternativas a la asistencia residencial. Este tipo de atención comunitaria se constituye, entonces, como una opción adecuada y válida para muchos de nuestros mayores.

No obstante, determinadas circunstancias de carácter familiar, social, geográfico o de salud exigen, en ocasiones, su acogimiento en un centro especializado. La asistencia residencial, pues, aparece como fórmula necesaria para procurar el bienestar y la mejora de la calidad de vida de no pocos de los ancianos de esta Comunidad.

La dificultad surge, sin embargo, a la hora de hacerse efectivo el ingreso en una plaza residencial de carácter público o concertado. Así se ha constatado, como en ocasiones anteriores, en muchas de las reclamaciones presentadas a lo largo de este ejercicio.

La razón de tal problemática descansa en la carencia de plazas públicas suficientes para cubrir la demanda existente en esta Comunidad Autónoma -deficiencia que ya fue objeto de resolución por parte de esta Institución-, determinante, a su vez, del amplio periodo de tiempo que transcurre desde que se formula la correspondiente solicitud de ingreso hasta su estimación, durante el cual el solicitante no consigue alcanzar la puntuación necesaria para el acceso a la plaza y permanece, pues, en situación de trámite.

Tal fue el caso, entre otras, de la queja registrada con la referencia **Q/732/01**. El reclamante mostraba su disconformidad con la falta de estimación de una solicitud de ingreso en residencia de la tercera edad, que había sido presentada ante la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León.

La valoración de este tipo de expedientes, durante la vigencia de la Resolución de 26 de agosto de 1987, de la Dirección General del Inserso, por la que venían regulándose los ingresos en centros residenciales de la tercera edad -y que resultó aplicable en esta Comunidad Autónoma en tanto se dictó la normativa propia en esta materia-, se llevaba a cabo por la administración mediante la aplicación del baremo entonces vigente, aprobado por Orden de 8 de enero de 1986, y siempre conforme a las circunstancias acreditadas por el solicitante.

En dicho baremo de admisiones, recogido en el Anexo I de la Orden citada, se establecían determinadas variables a ponderar en la valoración de los expedientes de solicitud de ingreso: la situación socio-familiar, la situación de incapacidad física o psíquica, la situación económica, las condiciones de la vivienda, el reagrupamiento familiar e integración en la Comunidad Autónoma, la edad y una evaluación de otras circunstancias de carácter especial.

Vigente dicha normativa a la fecha de la solicitud de ingreso objeto de la queja examinada, la valoración del expediente en cuestión se llevó a cabo conforme a la misma por la administración autonómica, obteniéndose una puntuación que, según la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, no alcanzaba la mínima necesaria para poder acceder a una plaza en los centros residenciales demandados por el solicitante.

No obstante, con posterioridad se procedió finalmente a la aprobación de la normativa autonómica reguladora del régimen de acceso a las plazas en centros residenciales para mayores dependientes y concertadas con la administración autonómica, mediante Decreto 56/2001, de 8 de marzo, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

Y con ello, por Orden de 2 de abril de 2001 fueron, asimismo, aprobados los nuevos baremos de valoración de las solicitudes de ingreso, dada la necesidad de actualizar y adecuar los aplicables con anterioridad, de forma que todas las circunstancias objeto de consideración fueran tenidas en cuenta, en su justa medida, recogiendo las experiencias anteriores y adaptándolas a la nueva situación y realidad existente.

La vigencia de tal regulación permitía la revisión del expediente conforme al nuevo baremo aprobado y, con ello, la realización de una nueva valoración, que podía determinar, en caso procedente, una modificación de la puntuación obtenida y, de este modo, una reducción del tiempo de espera del ingreso. Circunstancia que fue comunicada al reclamante, a fin de que se dirigiera a la citada Gerencia Territorial a los efectos señalados.

Fueron significativas, asimismo, las quejas en las que se produjo, finalmente, un resultado satisfactorio. Como las registradas con los números **Q/1811/00** o **Q/1690/01**. La inclusión de los beneficiarios, por parte de la Gerencia de Servicios Sociales, en las listas de reserva de plaza de los centros solicitados y su posterior ingreso en tales recursos residenciales, determinó la solución de los problemas planteados.

Junto a la prestación de este tipo de servicios residenciales destinados al colectivo de personas mayores, mediante la acción o gestión directa de la administración, resulta oportuno destacar la importancia de la acción concertada con personas naturales o jurídicas, sean públicas o privadas, para la puesta en marcha de estos recursos asistenciales.

La necesaria complementariedad de la gestión directa y la acción concertada se fundamenta en esa señalada falta de disposición por la administración autonómica de centros y medios propios suficientes para cubrir la demanda de plazas existente.

Pero esta importancia de la acción concertada resulta, asimismo, del elevado coste que deben satisfacer los usuarios de los centros residenciales correspondientes a la iniciativa privada. Es evidente que los recursos económicos que perciben no pocas de las personas que pertenecen al colectivo de la tercera edad, no les permiten, por sí solos, sufragar el precio estipulado por la estancia en una residencia gestionada de forma privada, por lo que la actuación pública en este ámbito parece imprescindible.

Ello mediante la firma de conciertos con aquellos centros residenciales que, una vez examinadas sus características, se entienda que garantizan debidamente la atención de los ancianos.

Ésta, a juicio del Procurador del Común, podía ser la solución a la problemática planteada en el expediente **Q/1527/99**, respecto a una residencia de la tercera edad ubicada en la provincia de León, cuya titularidad correspondía al Ayuntamiento de dicha localidad y gestionada de forma indirecta por una entidad privada, tras la adjudicación del oportuno contrato para la prestación del servicio.

Ascendiendo el coste mensual de la plaza a 85.000 pesetas para residentes válidos y 125.000 para asistidos, y no existiendo plazas concertadas con la Junta de Castilla y León, los escasos recursos económicos del solicitante no permitían sufragar su estancia en dicho centro residencial. Motivo por el que había solicitado al Ayuntamiento de Cistierna una plaza subvencionada, de forma que éste aportara aquella parte que no podía asumir el beneficiario.

Esta Institución, tal como se ha señalado con anterioridad, entendía que podía resultar beneficiosa, en este caso, la existencia de una acción concertada de reserva y ocupación de plazas, cuya regulación se encuentra recogida en el Decreto 12/1997, de 30 de enero, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, y que resulta de aplicación a los conciertos que al respecto celebre la Gerencia de Servicios Sociales con los titulares de los centros situados en el territorio de esta Comunidad Autónoma, en los que se presten servicios destinados a mejorar la calidad de vida de las personas mayores.

Siendo necesaria, a tal fin, la previa presentación de la correspondiente solicitud, resultaba preciso determinar quién debía, en el caso examinado, proceder a tal presentación, teniendo en cuenta que el centro pertenecía a una entidad local y la gestión había sido contratada con un tercero.

El art. 3.2 del citado Decreto deja la posibilidad de que dicho aspecto se convenga en el propio contrato. Y en el caso de que no exista cláusula al respecto en el mismo (como ocurría en el presente supuesto), se establece que la solicitud de la celebración del concierto se efectúe por cualquiera de las partes, debiendo, eso sí, acreditar el consentimiento de la otra.

Al lado de la señalada necesidad de un concierto de plazas con la Junta de Castilla y León, la Corporación citada no había resuelto expresamente la demanda de plaza subvencionada objeto de la queja formulada por el solicitante.

Aun cuando este tipo de concesión directa de subvenciones implica generalmente una ausencia de publicidad y una quiebra del principio de concurrencia, ello no determinaba la posibilidad de una actuación administrativa arbitraria, imponiéndose, así, el deber de resolver del órgano administrativo, esto es, de finalizar el procedimiento mediante su resolución expresa, conforme 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 potenciada tras la modificación operada mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Por su parte, el art. 231.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales establece, así, que las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones municipales, serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo.

Constituyendo este deber de resolver un instrumento jurídico consustancial con un correcto funcionamiento de la Administración, y teniendo en cuenta, por otro lado, la posibilidad de concertación de plazas residenciales ofrecidas por el ordenamiento, esta Institución efectuó la siguiente Resolución al Ayuntamiento de Cistierna:

"1.- Que por ese Ayuntamiento se estudie la posibilidad de presentar en la actualidad solicitud de celebración de concierto con la Administración autonómica, para la reserva y ocupación de plazas de la residencia de Cistierna, con el consentimiento de la entidad gestora, y previo cumplimiento de los requisitos exigidos en la normativa reguladora de tal acción concertada.

(Habrá de estarse, no obstante, a lo dispuesto en el correspondiente contrato de prestación del servicio, si en el mismo se hubiera convenido otra forma de presentación de la solicitud de concierto distinta a la indicada).

2.- Que por esa Administración -de no haberse efec - tuado hasta el momento- se proceda, previos los trámites que, en su caso, resultasen pertinentes, a resolver expre - samente sobre la solicitud de subvención de plaza en el citado centro residencial, atendiendo al respecto a lo dispuesto en el art. 89 de la Ley 30/1992."

Al amparo de tales indicaciones, la citada Corporación realizó las correspondientes gestiones con la Gerencia de Servicios Sociales respecto a la posibilidad de crear plazas concertadas en el centro residencial en cuestión, pese a lo cual, no obstante, ello no había resultado viable. Y, por otro lado, la petición formulada ya había sido resuelta y oportunamente notificada.

3.2.2. Derechos de los residentes

En el ámbito de la problemática que afecta al colectivo de personas mayores, resulta motivo de especial preocupación para el Procurador del Común el posible riesgo de vulneración de los derechos de aquellos ancianos que ingresan en establecimientos de atención residencial.

Destaca, a este respecto, el derecho a la libertad protegido por el art. 17 de la Constitución Española y que, interpretado por el Tribunal Constitucional, se trata de "la libertad física frente a la detención, condena o internamientos arbitrarios."

La necesaria protección de este derecho fundamental a la libertad de las personas mayores frente a los ingresos llevados a cabo de forma indebida, irregular o ilegítima, fue objeto de la queja **Q/1144/00**, relativo al ingreso de un anciano en una residencia situada en una localidad de la provincia de Soria, sin la existencia de autorización alguna.

Solicitada por esta Institución la pertinente información a la Dirección Provincial del Insalud en Soria, pudo conocerse que las gestiones para el ingreso en el centro señalado, habían sido realizadas por algún Trabajador Social de un Centro de Acción Social dependiente de la Diputación Provincial de Soria.

Tras las gestiones realizadas, a este respecto, con dicho organismo, pudieron obtenerse las siguientes conclusiones:

a) Personado el citado Trabajador Social, previa llamada telefónica, en el Servicio de Urgencias del Hospital General de Soria, comprobó que el anciano iba a ser dado de alta de dicho centro hospitalario al precisar de asistencia social, por lo que, a instancia de la hija de éste, tuvo que buscar una plaza en un centro residencial para la tercera edad con carácter de urgencia.

b) La actuación de dicho Trabajador Social se limitó, pues, a la realización de las oportunas gestiones para localizar e informar a la hija del citado anciano sobre las plazas que se encontraban disponibles en ese momento para hacer efectivo el internamiento.

c) Este ingreso, que se llevó a cabo en un centro de carácter privado, se realizó a instancia de la hija, la cual entendía que en su domicilio, ante la ausencia de medios adecuados, no podía hacerse cargo del cuidado y asistencia necesarios.

Tales conclusiones determinaron la necesidad de analizar el alcance de la regulación existente en materia de internamientos, para comprobar, de este modo, si procedía la aplicación de las garantías contenidas en la misma a los establecimientos residenciales destinados a las personas mayores.

El Código Civil (art. 211), tras la modificación operada por la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, estableció la necesidad de autorización judicial para el internamiento por razón de trastorno psíquico de una persona que no esté en condiciones de decidirlo por sí. La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que deroga el citado precepto del Código Civil, vino a establecer, de igual modo, la obligatoriedad de la intervención judicial para un ingreso de las características señaladas, aunque la persona en cuestión esté sometida a la patria potestad o tutela.

El tenor literal de dicha normativa podía conducir a la afirmación de que tal finalidad garantista tan sólo alcanzaría al internamiento en centros de carácter psiquiátrico o de atención a la salud mental, y no en otros recursos como los establecimientos geriátricos, en los que, dada su naturaleza, su objetivo principal radica en la protección y asistencia integral de los usuarios.

Tal interpretación, sin embargo, no podía considerarse jurídicamente correcta por esta Institución, dado que podía implicar un posible riesgo de indefensión, en cuanto al respeto a los derechos fundamentales, para las personas mayores atendidas en centros de internamiento.

Decisiva, a este respecto, resulta la Instrucción 3/1990, de 7 de mayo, de la Fiscalía General del Estado, sobre el régimen jurídico que debe de regir para el ingreso de personas en residencias de la tercera edad, en la que tras destacarse la existencia de graves y generalizadas irregularidades en los ingresos -al ser usual que éstos sean convenidos entre los familiares del anciano y el centro, por la imposibilidad de aquél para prestar su consentimiento en condiciones de validez jurídica ante la existencia de una enfermedad física o psíquica-, se expone que debe estarse al consentimiento del titular del bien jurídico que, en consecuencia, debe primar sobre cualquier condición, siempre, claro es, que se manifieste como expresión de una voluntad libre y consciente.

Y en caso de enfermedad o deficiencia de carácter físico o psíquico, que impidan prestar tal consentimiento, a tenor de lo establecido en el art. 211 del Código Civil (hoy 763 Ley de Enjuiciamiento Civil), deberá recabarse preceptivamente la autorización judicial con carácter previo al ingreso, o comunicarlo a la autoridad judicial en el plazo de 24 horas en los supuestos de urgencia.

Concluye, pues, afirmando dicha Instrucción que la práctica de efectuar el ingreso sin el consentimiento del titular del bien jurídico que se dispone o sin que éste sea suplido por la autoridad judicial, en los casos y por las causas legalmente previstas en los arts. 200 y 211 del Código Civil, debe ser totalmente proscrita.

Todo ello llevaba a interpretar que la normativa antes señalada no restringía la aplicación de la garantía establecida en la misma a los internamientos en centros psiquiátricos o de atención a la salud mental propiamente dichos, sino que abarcaba, asimismo, todo ingreso de una persona que no pudiera prestar su consentimiento en centros de carácter geriátrico, resultando ello acorde con la necesidad de salvaguardar la libertad de las personas.

Dado, no obstante, que la citada Instrucción era anterior a la modificación introducida por la Ley Orgánica 1/1996 en el art. 211 del Código Civil, podía plantearse la duda sobre si el criterio expresado seguiría siendo válido tras dicha modificación y, en su caso, si esa validez subsistía a la vista de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil. La doctrina llega a una conclusión afirmativa al respecto, pues siendo la finalidad de la norma rodear de garantías a las privaciones de libertad, esta circunstancia ampararía esa interpretación extensiva del precepto.

El criterio examinado resulta, asimismo, de aplicación cuando se trata del ingreso de una persona incapacitada judicialmente y, por ello, sometida a la correspondiente tutela. Con la nueva redacción del art. 211, dada por la citada Ley Orgánica 1/96, y posteriormente con la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, se ha venido a entender que el precepto se aplica a las personas incapacitadas judicialmente sometidas a tutela.

También en este caso, la ya señalada Instrucción 3/90, de la Fiscalía General del Estado extiende la necesidad de autorización judicial para internar a un tutelado en otros centros distintos de los establecimientos de salud mental, pues aun cuando el art. 271.1 del Código Civil sólo haga referencia a estos últimos, y a los de educación o formación especial, para dicha Fiscalía la enumeración no es exhaustiva y, en realidad, se refiere a los centros de internamiento de cualquier clase.

Parecía, pese a todo ello, que en el supuesto objeto de la queja el internamiento del anciano se había llevado a cabo a instancia de su hija, esto es, había sido convenido exclusivamente entre la misma y el propio centro residencial privado, sin la existencia de autorización judicial alguna.

Es, en no pocos casos, la escasa información con que cuentan los familiares de un anciano sobre las garantías que deben rodear los ingresos en residencias geriátricas, la causa que conduce a situaciones irregulares como la examinada.

Ello, a juicio de esta Institución, podía paliarse a través de la importante labor que desempeñan los Trabajadores Sociales de los Centros de Acción Social, ofreciendo a la familia las indicaciones que al respecto, y en la medida de lo posible, estimasen oportunas, para que nuestros mayores puedan verse adecuadamente protegidos en la práctica de los internamientos en centros geriátricos y evitar cualquier riesgo de indefensión.

Todo ello llevó al Procurador del Común a efectuar la siguiente Resolución a la Diputación Provincial de Soria:

"Que se estudie la posibilidad y conveniencia de que por parte del personal técnico de los CEAS dependientes de esa Administración, que desarrollen labores de gestión relativas a ingresos de personas mayores en centros residenciales de carácter privado, se ofrezca información a los familiares de dichos ancianos -en la medida de lo posible- sobre el régimen de garantías que debe existir en este tipo de internamientos. Ello con el fin de procurar la necesaria protección del derecho fundamental a la libertad de las personas mayores y evitar, en definitiva, la existencia de ingresos indebidos, irregulares o ilegítimos."

Resolución que fue aceptada por la referida Diputación.

También el incumplimiento de las obligaciones y atenciones exigibles hacia los ancianos internos en centros residenciales, ha sido objeto de reclamación a lo largo de este ejercicio.

Éste resultó ser el caso denunciado en el expediente **Q/481/01,** en el que el reclamante afirmaba que en una residencia sita en una localidad leonesa, dos ancianos eran mantenidos en una situación de total abandono, de forma que habían permanecido sin alimentar durante semanas, no se les aseaba debidamente, se les sometía a un total aislamiento médico, y no se les administraba la medicación necesaria para el tratamiento de su enfermedad, produciéndose, así, un riesgo vital constante.

Puestos tales hechos en conocimiento de la Fiscalía de la Audiencia Provincial de León y del Juzgado Decano de La Bañeza a los efectos oportunos, se estimó, asimismo, oportuno remitir comunicación a la Gerencia de Servicios Sociales, a la que corresponde la facultad inspectora en materia de servicios sociales, a fin de que se llevaran a cabo las averiguaciones o inspecciones que al respecto se estimaran pertinentes para determinar la veracidad de tales hechos, teniendo en cuenta el sometimiento de dicho centro residencial, con independencia de su carácter privado, al régimen sancionador regulado en el Decreto 97/91, de 25 de abril.

Atendiendo a lo interesado por esta Institución, personal inspector de la citada Administración procedió a realizar la oportuna inspección al señalado centro residencial, de la que se desprendió la inexistencia de pruebas ni indicios de que los hechos denunciados pudieran ser ciertos, no observándose ningún tipo de infracción administrativa que diera lugar a la apertura del correspondiente expediente sancionador.

También en la reclamación **Q/1418/00** se afirmaba la deficiente atención prestada a un anciano durante su estancia en una residencia ubicada en la localidad de Toreno (León), incumpliéndose, así, las obligaciones exigidas en la normativa vigente.

Realizada, a instancia de esta Institución, la pertinente inspección por personal competente de la Gerencia de Servicios Sociales en el centro en cuestión, no se detectaron, tampoco en este caso, posibles infracciones administrativas determinantes de la incoación de expediente sancionador alguno.

3.2.3. Funcionamiento y gestión de los centros residenciales

El adecuado funcionamiento de los establecimientos geriátricos resulta fundamental para garantizar una atención y asistencia de calidad a los usuarios. Por ello, también en este ejercicio han resultado objeto de queja ante esta Institución las supuestas deficiencias o irregularidades en la gestión o funcionamiento de este tipo de centros de carácter social. Gestión que, aun cuando la titularidad del centro sea pública, puede llevarse a cabo de forma indirecta a través de entidades privadas.

Éste fue el caso referido en las quejas **Q/535/01 y Q/536/01**, relativo a supuestas irregularidades respecto a la gestión del servicio prestado en una residencia ubicada en la localidad de Tardelcuende, sobre la cobertura de la plantilla y la adquisición de alimentos.

La titularidad del inmueble destinado al indicado centro residencial para personas mayores, correspondía al Ayuntamiento. Pero acordado el arrendamiento como forma de gestión indirecta del servicio público a prestar en el citado centro, se procedió a su adjudicación a una entidad de carácter privado, que prestando conformidad al pliego de cláusulas económico-administrativas que regían el contrato, continuaba gestionando el citado servicio a la fecha de presentación de las quejas.

Dicha forma de gestión, no obstante, no podía implicar -como parecía deducirse de las gestiones de información realizadas por esta Institución- una ausencia de control y fiscalización por parte del Ayuntamiento titular del servicio público. Ello por los siguientes motivos:

Aun cuando el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RDLeg 2/2000, de 16 de junio, no enuncia el arrendamiento administrativo como forma de gestión indirecta de los servicios públicos, esta fórmula, por el contrario, sí está contemplada en la legislación local; concretamente en los arts. 85.4 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, 95.2 del Texto Refundido de Régimen Local, aprobado por RDLeg 781/1986, de 18 de abril y 138 a 142 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.

Reconocida doctrinalmente la figura del arrendamiento como peculiaridad de la Administración local -dado que la enumeración de las formas de contratación no impide la existencia de otras técnicas contractuales en legislaciones específicas-, su diferenciación con la concesión, como otra forma de gestión indirecta de los servicios públicos, no siempre resulta fácil de establecer.

Esta estrecha conexión entre ambas figuras ha contribuido a que el citado Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, en su art. 140.2, declare aplicable al arrendamiento administrativo las normas relativas a la concesión en cuanto no resulten incompatibles con las de esta forma de gestión.

Por ello, el contratista, como gestor y como consecuencia de la vinculación al servicio, aparece inmerso en una situación de especial sujeción respecto a la administración local concedente en su tarea de satisfacer las necesidades colectivas, ostentando ésta, pues, una serie de prerrogativas relacionadas en el art. 127 del Reglamento de Servicios, entre las que destaca la de fiscalizar la gestión del concesionario (a cuyo efecto podrá inspeccionar el servicio, sus obras, instalaciones y locales y la documentación relacionada con el objeto de la concesión y dictar las órdenes para mantener o restablecer la debida prestación), e imponer las correcciones pertinentes por razón de las infracciones que cometiese.

Teniendo en cuenta, por tanto, la permanencia de estas potestades públicas en manos de la administración local -con independencia del apoyo que como contrapartida debe otorgarse al gestor-, y que contribuyen a evitar riesgos en la buena prestación del servicio, se estimó oportuno por el Procurador del Común efectuar al Ayuntamiento de Tardelcuende la siguiente Resolución:

"Que por ese Ayuntamiento, en ejercicio de las potestades de fiscalización que ostenta en la materia, se proceda a inspeccionar la gestión del servicio público prestado indirectamente en la residencia de Tardelcuen - de, respecto al modo en que se ha llevado a cabo la cobertura de la plantilla y la forma en que se realiza habitualmente la adquisición o compra de los productos alimenticios, dictando, en caso procedente, las órdenes oportunas dirigidas al restablecimiento de la debida prestación del servicio e imponiendo las correcciones pertinentes de cometerse alguna infracción."

Al cierre de este informe, esta Institución continúa a la espera de conocer la postura del citado organismo a la resolución formulada.

De titularidad y gestión pública resultó, por el contrario, el centro cuyas supuestas irregularidades fueron denunciadas en el expediente **Q/1570/00.** El reclamante aseguraba que el traslado diario de los ancianos a una residencia de la tercera edad (Servicio de estancias diurnas) ubicada en Valladolid y de titularidad pública, venía realizándose en un vehículo que carecía de capacidad suficiente para que dicho trasporte se llevara a cabo de

forma adecuada y en las debidas condiciones de seguridad.

Tras las gestiones realizadas al respecto por esta Institución con la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Valladolid para solventar la problemática planteada, dicho organismo procedió a requerir a la entidad adjudicataria del servicio de transporte diario de ancianos al citado centro residencial, a fin de que cumpliera lo establecido en el pliego de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas del contrato de prestación de tal servicio. Y en caso de deducirse un posterior incumplimiento contractual, se procedería, conforme a lo establecido en la normativa aplicable, a la resolución del contrato vigente.

En el expediente **Q/923/00,** las deficiencias apuntadas por el reclamante versaban sobre la gestión económica de un centro residencial privado ubicado en Palencia, al incrementarse sin causa justificada la cuota mensual de la estancia de los residentes.

Este carácter privado del recurso en cuestión no podía excluir la necesaria intervención administrativa, dado que todos los centros, con independencia de su titularidad y forma de gestión (pública o privada), se encuentran sometidos a un régimen de autorización e inspección a cargo de la administración autonómica.

Puestos, pues, los hechos relatados en conocimiento de la Gerencia de Servicios Sociales, conforme a la facultad de inspección que ostenta en la materia, pudo conocerse por esta Institución que dicho organismo, tras las oportunas comprobaciones, había concluido que la residencia, aun después de la subida del coste mensual propuesta y según las estimaciones realizadas, estaba por debajo de la media de los centros privados de Castilla y León en lo que a precios se refería, respondiendo, además, tal incremento a la necesidad de adaptación de los baños -verificada por los informes de infraestructura emitidos por técnicos de la Gerencia Territorial de Palencia- al Reglamento electrotécnico de baja tensión y a la normativa reguladora de los requisitos para el funcionamiento de los centros de carácter social.

Tal actualización del importe de la aportación económica mensual, por tanto, debía ser abonada por los residentes como obligación establecida en el art. 22 del Capítulo III del Reglamento de Régimen Interior del citado recurso.

Conclusión que motivó dar por finalizada la actuación del Procurador del Común y proceder al archivo del expediente.

En la necesidad de procurar un funcionamiento residencial adecuado y, con ello, una atención completa e individualizada según las características físicopsíquicas de cada anciano, adquieren, sin duda, una especial importancia las funciones que desarrolla el personal de los centros residenciales para personas mayores.

De ahí que la supuesta carencia de plantilla suficiente en un centro residencial de la tercera edad ubicado en una localidad de la provincia de Ávila, de carácter privado y con plazas concertadas con la Administración autonómica, resultó objeto de la queja **Q/1478/00.**

La normativa autonómica existente a la fecha de presentación de dicha reclamación (Orden de 21 de junio de 1993, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regulaban los requisitos mínimos y específicos de autorización de los centros de la tercera edad para su apertura y funcionamiento) no concretaba el personal de atención directa que debía existir en esta tipología de recursos sociales, ni había sido tampoco objeto de aprobación una posterior regulación sobre la composición profesional de los equipos que debían conformar la plantilla de las residencias de la tercera edad, tanto de carácter público como privado.

Esa ausencia de normas o directrices básicas que regularan la configuración de los equipos humanos propios de estos centros, hacía precisa, a juicio de esta Institución, la aprobación de una normativa que con carácter general, y entre las condiciones mínimas a reunir por todos los establecimientos geriátricos residenciales (públicos y privados) comprendidos en el ámbito de la Ley de Acción Social y Servicios Sociales, estableciera la plantilla que debía existir en los mismos.

La regulación de dicho aspecto y, por tanto, la exigencia de su cumplimiento con carácter general a todas las residencias de ancianos de esta Comunidad Autónoma, contribuiría no sólo a concretar el criterio determinante de la adecuación de los recursos humanos existentes en las mismas, sino también a garantizar en mayor medida un trato igualitario en la cobertura de la atención a proporcionar por el personal a los ancianos en todos los centros residenciales y, en definitiva, a asegurar la calidad de la atención prestada.

Por ello, en el nuevo Decreto 14/2001, de 18 de enero, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por el que han venido a regularse las nuevas condiciones y requisitos para la autorización y funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores, ya se procedió a incluir en el Título IV, como recomendaba en su día esta Institución, el personal con que debe contar este tipo de dispositivos.

Una vez vigente, pues, esta nueva regulación, y a tenor de lo dispuesto en su Disposición transitoria tercera, todos los centros residenciales autorizados de esta Comunidad Autónoma han de adecuarse a lo exigido en el señalado Título IV del Decreto señalado.

Ello determinó que por esta Institución se realizaran las gestiones de investigación oportunas con la Gerencia de Servicios Sociales, a fin de comprobar si la residencia en cuestión se adecuaba a lo exigido en la nueva normativa respecto al personal, de forma que, en caso contrario, se adoptaran las medidas oportunas al respecto.

Confirmado, finalmente, por dicho organismo que la plantilla de personal del citado centro residencial se adecuaba a lo establecido en el citado Decreto 14/2001, este cumplimiento de la normativa en vigor, fue determinante de la ausencia de irregularidad.

3.2.4. Funcionamiento y gestión de los centros no residenciales

La atención no residencial de la tercera edad se configura, asimismo, como una fórmula de asistencia fundamental entre los servicios sociales específicos del Sistema de Acción Social de Castilla y León. Los dispositivos que configuran esta forma de atención de las personas mayores, manteniendo a los usuarios en su domicilio habitual, se dirigen a fomentar la convivencia, la participación en la vida social, y a organizar actividades para la ocupación de su tiempo libre.

El funcionamiento de este tipo de centros de carácter no residencial, tampoco ha estado exento de quejas durante este ejercicio.

Como en el caso del expediente **Q/1393/00**, en el que el reclamante manifestaba su disconformidad con el funcionamiento de un hogar de la tercera edad situado en Burgos y dependiente de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, debido a la supresión del servicio médico que venía prestándose desde hacía años en el mismo.

La eliminación de tal servicio, tenía su origen en la consideración, por parte de la Gerencia de Servicios Sociales, de que la protección de la salud de los usuarios de dicho centro debía llevarse a cabo por el Sistema Nacional de Salud existente, al igual que para el resto de los ciudadanos, entendiéndose innecesario, entonces, por dicho organismo que los hogares de la tercera edad dispusieran de servicio médico.

Bien es cierto, en relación con dicha apreciación, que la ya derogada Orden de 21 de junio de 1993, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regulaban los requisitos mínimos y específicos de autorización de los centros de la tercera edad para su apertura y funcionamiento, no exigía para los centros de día -entre los que se distinguían los hogares- la necesidad de disponer de un servicio médico y, con ello, del personal adecuado para su prestación.

La normativa vigente en la actualidad, contenida en el Decreto 14/2001, de 18 de enero, regulador de las condiciones y requisitos para la autorización y funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores, tampoco establece para las unidades de atención social la obligación de estar dotados con el servicio sanitario señalado.

Sin embargo, la necesaria adecuación de los servicios sociales dirigidos a los mayores a las nuevas y cambiantes necesidades, garantizando su total cobertura y, de este modo, la mejora en la calidad de la atención, imponía que el criterio de esta Institución discrepase, pese a no apartarse de la legalidad, del seguido por la administración autonómica.

Y es que la utilización de estas fórmulas alternativas de asistencia no residencial, debe garantizar la prestación de todos los servicios necesarios para asegurar una buena calidad de vida de los usuarios.

Para ello, los centros de día, dando una respuesta eficaz al problema del aislamiento social, prestan una atención integral, en jornada diurna, mediante el acceso a un conjunto de programas de carácter social y/o socio-sanitario, para facilitar que los mayores permanezcan integrados en su entorno natural y sociofamiliar.

La ocupación creativa del ocio y del tiempo libre, a través de la realización de actividades socioculturales y recreativas (manualidades, artesanía, físico-deportivas, musicales, culturales, etc.), constituye uno de los principales programas que los citados centros ponen a disposición de nuestros mayores.

La práctica de este tipo de actividades viene a relacionarse directamente con el bienestar físico y psíquico y con los niveles de satisfacción personal y autoestima, y previenen, en no pocos casos, problemas derivados de la pérdida de motivaciones vitales, del aislamiento y autoexclusión, promoviendo iniciativas creativas, la convivencia y participación.

Pero la atención a los ancianos en este tipo de recursos no residenciales no ha de considerarse, únicamente, desde la perspectiva de la necesidad de interacción social, a través del desarrollo de ese tipo de actividades de ocio, cultura y participación, sino que puede complementarse, asimismo, mediante la prestación de otros servicios adicionales, tales como enfermería, comedor, médico, biblioteca, peluquería, rehabilitación, podología, etc.

Esta posibilidad de ofrecimiento de otro tipo de servicios distintos a los socioculturales y recreativos, ni se excluyó en su momento en la anterior regulación existente, ni en la normativa vigente en la actualidad.

No resultará extraño observar, por tanto, la existencia de un servicio médico y de enfermería en este tipo de centros destinados a las personas mayores, que pretendan proporcionar una mejor calidad de vida y bienestar.

Incluso el Plan Regional Sectorial para las Personas Mayores, aprobado por Decreto 237/2000, de 16 de noviembre, y dentro del área de apoyo en el ámbito familiar y comunitario (Programa de prestaciones básicas y recursos generales para las personas mayores, Subprograma de atención social en centros de día), se centra en la necesidad de facilitar una serie de servicios de carácter general para todos los mayores, que les posibiliten mantener cubiertos aspectos básicos de la vida diaria, entre los que destaca -junto con los de comedor, peluquería, o podología- la supervisión y promoción de la salud.

Esta Institución entendió, por tanto, que resultaba preciso tender a la adaptación de los recursos a las necesidades existentes en la actualidad, facilitando los servicios sociosanitarios que permitan mejorar la calidad de la atención prestada a los ancianos, para mantenerle el mayor tiempo posible en su medio habitual con un adecuado bienestar psicosocial.

La supresión, pues, del servicio médico existente desde hacía años en el centro no residencial objeto de la queja, no respondía a esos objetivos perseguidos por el Sistema de Acción Social respecto a la asistencia de este sector de la población -más bien a posibles criterios de oportunidad económica-, habiéndose ocasionado una merma en los servicios prestados hasta entonces a los usuarios, en detrimento de su propio bienestar y de la calidad asistencial ofrecida.

El Procurador del Común formuló, por todo ello, la siguiente Resolución a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos:

"Que se estudie la posibilidad y conveniencia de restituir en el Hogar de la tercera edad dependiente de la Administración autonómica, el servicio médico existente en el mismo desde hacía años, con la finalidad de mantener la cobertura de los aspectos básicos de la vida diaria que, hasta su supresión, venían cubriéndose y, de este modo, posibilitar una atención integral para los mayores, que se adecue a las necesidades asociadas al envejecimiento, y les proporcione una mejor calidad de vida y bienestar."

Dicho organismo, sin embargo, no estimó oportuno seguir las indicaciones de esta Institución, al entender que la supresión de tal servicio no podía considerarse como un acto que fuera a repercutir negativamente en la calidad de vida de las personas mayores, y cuyo mantenimiento hubiese supuesto duplicar recursos para atender las distintas necesidades.

El mismo hogar de la tercera edad fue, asimismo, objeto de otra queja (**Q/881/01)**, en la que las supuestas irregularidades denunciadas estaban referidas a las salidas de emergencia.

Ya con ocasión del expediente **Q/2114/98** -referente a la insuficiente señalización y obstaculización de las salidas de emergencia del referido centro- la Gerencia de Servicios Sociales, aceptando la resolución formal efectuada en su día por esta Institución (y de la que se dio oportuna cuenta en el informe anual correspondiente), comunicó que se daba traslado al Servicio de Inspección a fin de que llevara a cabo las inspecciones necesarias y que, en caso de apreciarse riesgo para la seguridad de sus usuarios, se adoptarían por la administración las medidas pertinentes.

Inspeccionado, así, dicho centro, se comprobó en ese momento por personal inspector, que no existían obstáculos que imposibilitaran la función de tales elementos de evacuación.

Sin embargo, la presentación de esta nueva queja durante el ejercicio 2001 en relación, nuevamente, a dichas salidas de emergencia -al permanecer algunas de ellas obstaculizadas por el mobiliario destinado para los juegos de mesa, así como durante la celebración de los bailes por la afluencia masiva de personas-, motivó la necesidad de que esta Institución llevara a cabo las gestiones de información necesarias con la Gerencia de Servicios Sociales. Organismo que comunicó que no había constancia de que con posterioridad a la anterior inspección se hubieran denunciado irregularidades en el sentido indicado.

Pese a ello, no obstante, parecía preciso, a juicio de esta Institución, determinar en ese momento la veracidad o no de las alegaciones efectuadas por el reclamante al resultar posteriores a la inspección señalada. Sin olvidar, además, la posterior entrada en vigor de la nueva normativa reguladora de las condiciones y requisitos para el funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores, aprobada por el ya citado Decreto 14/2001, de 18 de enero, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

Resultaba acertado, pues, eliminar las dudas sobre la eficacia y garantía de los medios de evacuación y el exceso de aforo del centro en cuestión, y estando sometido el mismo al régimen sancionador en materia de acción social regulado por Decreto 97/91, de 25 de abril, parecía oportuno el ejercicio de la facultad de inspección, que compete a la administración autonómica conforme a lo dispuesto en la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales y en el señalado Decreto 14/2001, y está atribuida a la Gerencia de Servicios Sociales.

Por ello, el Procurador del Común estimó oportuno efectuar a dicha Gerencia la siguiente Resolución:

"Que por personal competente de esa Administración, conforme a las funciones atribuidas en la materia, se realicen, de oficio, las averiguaciones o comprobaciones necesarias para determinar en la actualidad la veracidad o no de las alegaciones vertidas por el reclamante y, con ello, si existe riesgo para la seguridad de los usuarios, teniendo en cuenta, además, la dificultad adicional que deriva de las propias condiciones físicas o psíquicas de no pocas de las personas mayores que utilizan este tipo de establecimientos de carácter social."

Aceptando dicha resolución, personal inspector del citado organismo, acompañado por técnicos de la Gerencia Territorial de Burgos, llevó a cabo visita de inspección al señalado centro, comprobándose la ausencia de obstáculos que imposibilitaran la función de los elementos de evacuación de dicho centro, así como el cumplimiento de la norma NBE-CPI-91 (Norma Básica de Edificación-Condiciones de Protección contra Incendios) respecto a los valores de densidad de ocupación referidos en el art. 6.1 c) y e) de la citada norma, para la aplicación de las exigencias relativas a la evacuación.

3.2.5. Atención social de las personas con demencias asociadas al envejecimiento

El problema del envejecimiento y el creciente número de personas con Alzheimer u otros tipos de demencia que acompañan al proceso de envejecimiento de las poblaciones, representa un grave problema en todos los países. Así lo ha reconocido la Organización Mundial de la Salud, estimando que existen 18 millones de personas con demencia en todo el mundo.

Y no sólo afecta a quien la padece, sino a todos aquellos familiares encargados del cuidado del enfermo. A su apoyo, en el terrible proceso del desarrollo de la enfermedad, contribuye, desde luego, la importante labor llevada a cabo por las Asociaciones que, con gran esfuerzo y escasos recursos económicos, trabajan para movilizar la conciencia y sensibilización de los organismos públicos ante la carencia de recursos sociales suficientes dirigidos a la atención de este colectivo, la necesidad de mejora de la calidad de alguno de los servicios existentes o de recursos económicos suficientes para paliar las necesidades.

Éste era el caso que se reflejaba en el expediente registrado con el número de referencia **Q/610/01**. Concretamente, en dicho expediente, una asociación, que en su día puso en marcha un centro de respiro en un edificio anejo al Hospital Rodríguez Chamorro, posteriormente trasladado a dependencias del Colegio del Tránsito, cuya titularidad corresponde a la Diputación Provincial de Zamora, debía desalojar tales instalaciones.

Ante tal circunstancia, la Gerencia de Servicios Sociales había informado a la Asociación en cuestión de la construcción de un centro de día en el antes señalado Hospital Rodríguez Chamorro.

Sin embargo, la falta de desarrollo de tal previsión, colocaba a dicho colectivo en una situación apremiante, ante el temor a que dejara de prestarse la necesaria y continuada atención que este tipo de enfermos precisa.

Realizadas, pues, por esta Institución las gestiones oportunas con la Gerencia de Servicios Sociales, así como con la Diputación Provincial de Zamora, para solventar la problemática expuesta, pudieron conocerse las medidas adoptadas al respecto por dichos organismos.

Así, siendo voluntad de la Gerencia de Servicios Sociales el incremento de los recursos destinados tanto a la atención de los enfermos de Alzheimer y otras demencias, como a la ayuda económica de actuaciones que incidan en la mejora del apoyo a familiares y cuidadores, ha venido realizando a lo largo de los últimos años un importante esfuerzo presupuestario, con el objetivo de que exista al menos un centro de día en cada municipio de más de 20.000 habitantes; centrándose, también, los objetivos de dicha Administración en la finalización del centro de Soria y, especialmente, en el nuevo proyecto de Zamora.

En lo que a este último atañía, una vez subsanadas las dificultades existentes para encontrar su emplazamiento -mediante el compromiso de la citada Gerencia de Servicios Sociales y de la Gerencia Regional de Salud de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social para llevar a cabo su construcción en terrenos del Hospital Rodríguez Chamorro-, ya se había procedido a encargar el correspondiente proyecto así como el preceptivo estudio geotécnico para su elaboración.

Aunque el citado organismo confiaba que en un breve plazo se procedería a la contratación de la obra, era consciente de que su ejecución requería su tiempo, por lo que desde la citada Gerencia se prestaría cuanto apoyo fuese posible a la Asociación, con el fin de facilitar la continuidad del servicio.

Por su parte, también la Diputación Provincial de Zamora tenía intención de autorizar a ese colectivo la utilización de otras dependencias adecuadas dentro del mismo edificio en el que se hallaban.

La solución de la problemática expuesta, determinó la finalización de la intervención del Procurador del Común.

3.3. Menores

A lo largo de los sucesivos ejercicios se ha venido constatando el reducido número de quejas presentadas ante esta Institución que abordan la problemática de la infancia en Castilla y León.

Este año tampoco ha sido la excepción. Desde provincias como Ávila, Salamanca, Valladolid o Zamora no se han dirigido reclamaciones al Procurador del Común instando la protección de los derechos de los menores y adolescentes de esta Comunidad Autónoma.

Éste, entre otros factores, ha sido el motivo por el que durante este ejercicio se ha iniciado una actuación de oficio cuya finalidad es el estudio y valoración de la situación de los menores desprotegidos e infractores de nuestra Comunidad Autónoma, y cuyo desarrollo proseguirá durante el 2002.

Son, frecuentemente, las medidas concernientes a los niños en situación de desamparo adoptadas por la entidad pública de protección a la infancia, y la separación familiar derivada de la misma, las que promueven la mayoría de las reclamaciones en esta materia. Y, fundamentalmente, la oposición a la suspensión o modificación de los regímenes de visitas, en razón de la definitiva separación familiar que tal medida puede suponer de no resultar posible la reunificación del menor con la familia de origen.

En otros casos, por su parte, se reclama la intervención administrativa ante posibles supuestos de desprotección social o desamparo de los niños, reafirmando la necesidad de proporcionarles el cuidado y asistencia necesarios en razón de su especial vulnerabilidad. Uni-

das, asimismo, a las situaciones de riesgo que originan, en no pocos casos, los supuestos de ruptura de la pareja o vínculo conyugal.

Dirigidas las demandas de adopción, cada vez en mayor medida, al ámbito internacional, las reclamaciones en este ámbito se centran en los problemas originados por las demoras en la tramitación de los procedimientos administrativos en los países de origen del menor.

Cuestiones que se examinan en los apartados que se exponen a continuación:

3.3.1. Intervención administrativa ante situaciones de desamparo

El incumplimiento o el imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección y tutela que a los padres biológicos corresponde respecto de sus hijos, cuando éstos quedan privados de la necesaria asistencia moral o material, viene a provocar su situación de desamparo.

Desprotección originada, pues, tanto si incide en la esfera material del menor (alimentos, educación) como en su esfera moral (afectividad o relaciones personales).

Esta inobservancia de tales obligaciones inherentes a la patria potestad, se produce no sólo en los casos de abandono absoluto del menor, sino que comprende también aquellos supuestos en que los guardadores incumplen de hecho, ejercen inadecuadamente o están imposibilitados para llevar a cabo tales deberes. Supuestos que van desde el abandono voluntario del niño por parte de su familia a los malos tratos físicos o psíquicos, el trastorno mental grave, la drogadicción habitual de los padres o los abusos sexuales.

Partiendo del principio del interés de menor -consagrado no sólo en nuestro Derecho positivo, sino también en los Convenios Internacionales-, se han articulado en dicho marco normativo las actuaciones a desarrollar por los poderes públicos en los supuestos de desprotección social de los niños, manteniéndose así la intervención inmediata de la administración en situaciones de riesgo o de desamparo para paliar las causas que conducen a la marginación.

Intervención que fue reclamada en el expediente **Q/323/01**. Comunicada por el firmante de la queja la posible existencia de una situación de desprotección respecto de un menor vecino de la localidad de Camponaraya (León), al frecuentar bares donde se consumían drogas y alcohol (adicción contraída debido a que el propio padre consumía en presencia del niño), esta Institución estimó oportuno notificar tal circunstancia a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León por si, en su caso, resultaba preciso llevar a cabo alguna actuación al respecto, conforme a las funciones que dicho organismo ostenta respecto a la defensa de los derechos del menor, el ejercicio de la tutela o el inicio y resolución de los expedientes en situaciones de desamparo, a tenor del Decreto 283/1996, de 19 de diciembre, de distribución de competencias en esta materia.

En virtud de esta notificación, la citada Administración acordó proceder a la apertura de la correspondiente investigación previa, a fin de determinar si se confirmaba la situación de desamparo y, en su caso, iniciar expediente de protección, tras el que se realizaría la oportuna evaluación y se elaboraría la propuesta pertinente por la Comisión de Valoración sobre las medidas adecuadas a las circunstancias específicas del citado menor y su familia.

Las decisiones administrativas adoptadas (apertura de expediente, asunción de tutela y utilización de las diferentes medidas de protección previstas), serían comunicadas a la familia y al Ministerio Fiscal.

Dado, pues, que la administración autonómica procedería, respecto al caso expuesto, a la realización de las actuaciones que le competen en materia de protección de menores, fue posible acordar el archivo de la reclamación.

La necesidad de esta intervención administrativa en el campo de la infancia en desprotección, quedó, asimismo, patente en la queja registrada con la referencia **Q/1747/00**, relativa a la posible situación de riesgo en que podía encontrarse un menor, vecino de la localidad leonesa de Santa María del Páramo, motivada por una conducta desordenada y agresiva hacia sus padres, incapaces de controlar tal situación y agravada, además, debido a su vinculación con el mundo de la droga.

Adoptado en su día el menor en cuestión, la aparición de circunstancias como la falta de obediencia, las amenazas a sus padres, o los robos en su domicilio, determinaron la presentación de solicitud de protección por parte de aquellos ante la Administración autonómica.

Una vez estudiada por la correspondiente Comisión de Valoración la situación planteada, con el fin de comprobar si resultaba susceptible de ser objeto de protección por parte de la Gerencia Territorial, se emitió al respecto propuesta favorable.

Con anterioridad a la adopción de la oportuna decisión, el Ministerio Fiscal decretó el internamiento del menor en un centro de acogida, tras las denuncias realizadas por sus padres ante la Guardia Civil. Con posterioridad, se llevó a cabo el cambio de centro, siendo internado en un hogar en el que permaneció durante un periodo de seis meses, manifestando graves comportamientos disruptivos en la convivencia y acordándose, por tanto, por la administración autonómica la medida de acogimiento familiar administrativo con acogedores especializados.

El menor, durante los dos años en los que se mantuvo tal medida de protección, fue normalizando progresivamente su comportamiento, favoreciéndose los contactos

y relaciones con su familia. Así, la Comisión de Valoración acordó el cese del acogimiento -al manifestar los padres su interés en el retorno del menor-, así como el cierre del expediente por no apreciarse situación de desamparo que requiriera la intervención de la Gerencia Territorial.

Esto es, correspondiendo a las Gerencias Territoriales, en el ámbito de su provincia, las funciones de protección de los derechos del menor, conforme al señalado Decreto 283/1996, de 19 de diciembre, de distribución de competencias en dicha materia, por el organismo autónomo de León se había procedido en su día a iniciar el correspondiente expediente de protección respecto del indicado menor, adoptando las medidas que se estimaron adecuadas a su situación de desamparo. Hasta que finalmente fue acordado el cierre de tal expediente por no apreciarse ya la existencia de dicha situación.

Sin embargo, notificada por esta Institución a la administración autonómica la existencia de una nueva posible situación de desprotección en el citado menor, que podía estar perjudicando su desarrollo personal y social, no constaba, conforme a la información facilitada por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, que se hubiera producido intervención alguna al respecto. Ello pese a que en el ejercicio de la defensa de los derechos del menor, la administración puede actuar, conforme señala el citado Decreto 57/88, "de oficio o a instancia de otras personas o Instituciones...".

Destaca, a este respecto, la Instrucción 1/97 de la Gerencia de Servicios Sociales, sobre intervención en situaciones de desamparo y de riesgo, dictada con el fin de homologar y dirigir la actuación de las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales en materia de protección a la infancia. Vino a establecerse, así, un procedimiento homogéneo de actuación a seguir por la administración desde la recepción de notificaciones sobre la posible existencia de tales situaciones, configurado por trámites como la investigación, la evaluación y la toma de decisiones en cada caso concreto.

El inicio de esta actuación protectora -dirigida a garantizar al menor un contexto normalizado de desarrollo personal, que respete su integridad y potencie sus cualidades, en su familia o en otra-, resulta posible ante las notificaciones, manifestaciones o comunicaciones sobre actos de maltrato / abandono por parte de los padres o tutores hacia un niño, o sobre la imposibilidad de éstos para cumplir sus obligaciones protectoras (como, quizás, podía ocurrir en el presente supuesto), y habrá de materializarse con la realización de la oportuna investigación de los casos notificados.

Esta actuación de los profesionales en el nivel de investigación del hecho se inicia, entonces, cuando exista la sospecha de una situación de desamparo o riesgo, siendo su objetivo confirmar o refutar tal circunstancia.

En este sentido, el Plan Regional Sectorial de Protección y Atención a la Infancia, aprobado por Decreto 276/2000, de 21 de diciembre, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, establece entre sus objetivos, la necesidad de garantizar que en todos los casos notificados de posibles situaciones de desprotección que sean atendidos por las Secciones de Protección a la Infancia, se realicen las investigaciones y/o evaluaciones preceptivas, de acuerdo al procedimiento y los plazos establecidos.

Estando, pues, obligada la administración autonómica a verificar la situación comunicada y a adoptar, en su caso, las medidas necesarias para revolverla, orientadas a disminuir los factores de riesgo que perjudiquen el desarrollo personal o social del menor, se estimó oportuno por el Procurador del Común efectuar a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León la siguiente Resolución:

"1.- Que en el caso comunicado por esta Institución sobre la posible existencia de una situación de desprotección, y de resultar ello procedente, se determine la necesidad de iniciar la correspondiente investigación previa, asignando el oportuno nivel de prioridad, para finalmente constatar la confirmación o no de tal situación.

Y de corroborar que se trata de un caso a proteger, se proceda a la apertura del oportuno expediente de protección y, tras su tramitación, se adopten las medidas que resulten pertinentes.

2.- Que en el supuesto de que el menor adquiriera la mayoría de edad, y no resultara procedente lo anterior, se estudien las posibilidades que pudieran existir para prestarle el apoyo que, en su caso, pudiera precisar en su transición a la vida adulta, facilitándole -de reunir los requisitos pertinentes- las oportunas medidas formativas, laborales, de inserción social y apoyo personal de que disponga esa Administración, dentro del programa dirigido a jóvenes mayores de 18 años que han estado bajo la guarda administrativa mediante expediente de protección, establecido en el señalado Plan Regional Sectorial de Protección y Atención a la Infancia, aprobado por Decreto 276/2000."

De conformidad con tal resolución, se comunicó finalmente a esta Institución que desde la Sección de Protección a la Infancia -alcanzada por el joven la mayoría de edad-, se iba a proceder a informar a sus padres del Programa de Orientación y Seguimiento realizado desde la Unidad de Intervención Educativa, a fin de proporcionar a su hijo, mediante la integración en dicho programa, el necesario apoyo personal y promoción laboral que favoreciera una socialización adecuada.

3.3.2. Medidas de protección a la infancia

La Constitución Española, en su art. 39, encomienda a los poderes públicos la obligación de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia y, dentro de ésta, con carácter singular, la de los menores.

Así, la entidad pública a la que esté encomendada la protección de menores, una vez constatada y declarada una situación de desamparo, tiene por ministerio de la Ley la tutela de los mismos, debiendo adoptar las medidas de protección necesarias para su guarda.

Se establece, así, como principio rector de tal acción administrativa el mantenimiento del menor en el medio familiar de origen, según reconoce el art. 3 de la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 3 de diciembre de 1986 y consagrado en el art. 11.2 de la LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

Aun cuando debe darse prioridad al derecho de todo niño a crecer en el seno de su familia, en algunos supuestos, sin embargo, la gravedad de los hechos hace aconsejable la separación del menor de su familia en defensa de su propio interés. Esta supremacía del interés superior del menor, recogida en los convenios internacionales y en nuestro derecho positivo, constituye la finalidad de la actuación pública, y debe primar siempre sobre el interés de padres o guardadores.

Y siendo la integración familiar uno de los principios rectores de la intervención pública, destaca la necesidad de arbitrar los mecanismos legales de protección para que aquellos menores que carecen del adecuado medio familiar propio, puedan encontrar en el seno de otras familias el ambiente apropiado para alcanzar un desarrollo armónico, tanto en el orden físico como psicológico y moral.

Esta medida del acogimiento familiar fue la reclamada en el expediente **Q/1375/00**, mostrándose, así, la disconformidad con un acogimiento residencial acordado por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia respecto de un menor tutelado por dicho organismo.

Tras las gestiones de información llevadas a cabo con dicho organismo, pudo conocer esta Institución que si bien en un principio, tras la correspondiente declaración de desamparo y asunción de la tutela legal por la administración autonómica, la guarda del menor se había ejercido mediante acogimiento residencial, con posterioridad se constituyó un acogimiento familiar con los tíos paternos, tras procederse a su formalización administrativa de acuerdo con el art. 173 bis 1º del Código Civil, y recabándose para ello, previamente, el consentimiento de los padres conforme al art. 173.2 de dicho texto legal. Circunstancia que motivó, pues, el archivo del expediente.

La aprobación administrativa del acogimiento provisional de un menor en el seno de una nueva familia, puede llevar aparejado, a su vez, el establecimiento de un régimen de comunicación y visitas con la familia biológica dirigido a no obstaculizar las posibilidades de reinserción en la misma.

El reconocimiento del derecho de la familia biológica a visitar al menor acogido, debe respetarse salvo que exista justa causa para su supresión o modificación, atendiendo siempre de forma preferente al superior interés del menor.

Así ocurría el supuesto planteado en la queja **Q/1821/01.** Declarados dos menores en situación de desamparo y asumida su tutela legal por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia ante hechos como el grave abandono de los mismos y el incumplimiento reiterado de los deberes de guarda y asistencia inherentes a la patria potestad, su guarda administrativa venía ejerciéndose mediante el acogimiento residencial en un centro de protección a la infancia, acordándose un régimen de visitas al domicilio familiar.

Sin embargo, el reclamante denunciaba el incumplimiento por parte de la administración autonómica del citado régimen de visitas, al impedirse a los menores, sin mediar causa alguna, la posibilidad de acudir al domicilio familiar.

Realizadas por el Procurador del Común las oportunas gestiones de información con la citada Gerencia Territorial, se constató la ausencia de la irregularidad alegada por el reclamante.

Y es que tras los hechos acaecidos durante las diversas visitas al domicilio familiar (sarna, arañazos, sabañones, heridas sangrantes, falta de higiene...), y previa emisión de informe instando la suspensión de las mismas, se había autorizado únicamente, mediante la oportuna resolución administrativa, un régimen de comunicación y visitas de los padres en el centro educativo respecto de uno de los niños y en el hogar de acogida respecto del otro.

Régimen que, además, era incumplido por los padres, existiendo, asimismo, por parte de éstos la proliferación de gravísimas amenazas a los técnicos encargados de la acción protectora de los niños y su rechazo a los recursos protectores de ayuda para la posible integración de la familia, como el programa de intervención familiar, en el que los educadores trabajaban directamente con los padres de los menores retirados de su ámbito familiar, intentando la concurrencia de las condiciones para su retorno.

Todo ello determinó la necesidad de dar por concluida la intervención de esta Institución.

3.3.3. Situaciones de riesgo inherentes a los conflictos familiares

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

Si bien esta materia podría abarcar un importante contenido jurídico-privado (dado que la intervención

familiar trata de conseguir que dos particulares, en caso de crisis o ruptura convivencial, lleguen a un acuerdo consensuado en su propio beneficio y en el de sus hijos), el Procurador del Común, desde su función de defensa de los derechos fundamentales que tiene encomendada, no podía apartar su atención del problema que para los menores puede implicar la conflictividad que tales situaciones originan en el seno de su familia ni, desde luego, de los graves perjuicios que éstas les pueden ocasionar, debiendo comprobar, desde esa misma función, los mecanismos sociales creados con el propósito de solventar los frecuentes problemas que en este ámbito afectan a niños y adolescentes de esta Comunidad Autónoma.

Así se entendió en el supuesto planteado en la queja **Q/802/01**, sobre la situación padecida por un menor cuyos padres se encontraban incursos en un procedimiento de divorcio.

Asignada la custodia del citado menor a favor de la madre, y establecido el correspondiente régimen de visitas en favor del padre, venía ejerciéndose durante fines de semana alternos en la localidad de Palencia, lugar de residencia de éste. A raíz de ello el niño había comenzado a manifestar miedo hacia el hecho de ver y estar con su padre, refiriendo pesadillas nocturnas y enfados contingentes a la convivencia con el mismo.

En informe psicológico emitido respecto del menor, se indicaba que incluso éste podía haber sido víctima de, al menos, una agresión sexual. Seguido, al respecto, el correspondiente procedimiento penal en virtud de denuncia de particular, había sido acordado el sobreseimiento provisional y el archivo del mismo, contra el que se había interpuesto recurso de reforma y subsidiario de apelación, posteriormente desestimados.

A raíz de entonces, el padre dejó de ejercer su derecho de visitas, sin tan siquiera mantener contactos telefónicos con el niño. La situación de éste, a partir de ese momento, había comenzado a mejorar en gran medida, indicándose, en este sentido, en nuevo informe psicológico que el menor, desde que no acudía a las visitas con su padre, había dejado de padecer alteraciones emocionales (ansiedad, enfados y pesadillas), salvo al inicio de las vacaciones (Navidad y Semana Santa) que sufría colitis, palpitaciones y pesadillas ante la posibilidad de volver con su padre.

Sin embargo, la madre del menor había recibido posteriormente un telegrama remitido por aquél, en el que anunciaba que de nuevo procedería a recoger al niño en su domicilio.

Solicitada la intervención del Procurador del Común ante una posible situación de riesgo, se estimó oportuno dar traslado al Ministerio Fiscal de la documentación obrante al respecto en esta Institución, por si procedía, de acuerdo con el art. 775 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, solicitar ante el órgano judicial competente la modificación de las medidas aprobadas en el correspondiente procedimiento de divorcio, en caso de que hubiesen cambiado sustancialmente las circunstancias tenidas en cuenta al acordarlas, y al amparo de lo dispuesto en el art. 158.3 del Código Civil, instar las disposiciones oportunas a fin de apartar al citado menor de un peligro o de evitarle perjuicios.

Conforme a ello, el Juzgado de Primera Instancia competente, previa solicitud del Ministerio Fiscal, dictó Providencia por la que se dejó sin efecto cautelarmente el régimen de visitas para el correspondiente fin de semana, sin perjuicio de dar traslado de lo actuado al Servicio Psicosocial adscrito a dicho órgano jurisdiccional, para informar sobre la procedencia de mantener o alterar el régimen de visitas establecido.

En la prevención de estas situaciones de riesgo inherentes al conflicto familiar o a los procedimientos de separación y divorcio, juega un papel importante la mediación familiar, como un servicio prestado por la entidad pública correspondiente, con el que se persiga una solución amistosa o pactada a la crisis convivencial, que regularice las consecuencias de la ruptura de la pareja y evite los efectos a los que los menores puedan verse sometidos.

Finalidad pretendida en el expediente **Q/25/00**, relativo a las situaciones de desprotección de numerosos menores en los casos de conflictividad familiar.

Realizadas las oportunas gestiones de información con la Gerencia de Servicios Sociales, a fin de conocer los recursos existentes en esta Comunidad Autónoma dirigidos a la mediación familiar en aquellos supuestos de ruptura de la pareja o del vínculo conyugal, se pudo conocer que en Castilla y León existen 25 programas de intervención familiar dentro del ámbito del Acuerdo Marco de cofinanciación de servicios sociales y que dependen, en su mayoría, de las entidades locales, así como diversos servicios de carácter privado sin ánimo de lucro, subvencionados algunos de ellos por la Junta de Castilla y León. La administración autonómica, sin embargo, no dispone de servicio propio de mediación familiar.

Ello pese a que la necesaria consecución del interés del menor, considerado como el más digno de protección y con la categoría de principio general del derecho, informador de nuestro ordenamiento jurídico y consagrado solemnemente en la Constitución y en Convenios Internacionales, impone a todos los poderes públicos la remoción de los obstáculos que impidan el adecuado desarrollo del menor y la adopción de cualesquiera medidas para su consecución.

Circunstancia que, a juicio de esta Institución, situaba a la mediación familiar -que encuentra su principal justificación en la protección de dicho interés- dentro del ámbito de actuación de las entidades públicas.

Esta catalogación jurídica como servicio social ofrecido por la actuación pública encuentra su apoyo norma-

tivo en la propia Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, que en desarrollo de la previsión contenida en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (en el que se reconoce competencia exclusiva en materia de servicios sociales), configura un Sistema de Acción Social dirigido, entre otros objetivos, a la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación. Este carácter preventivo resulta fundamental para entender a la mediación familiar como un nuevo servicio social a prestar a la comunidad, al ser la protección a la infancia y el apoyo a la familia campos específicos de actuación de dicho Sistema.

Podía ampararse, asimismo, dentro del Plan Regional Sectorial de Protección y Atención a la Infancia, en el que -como instrumento para el desarrollo de la citada Ley 18/88 en materia de atención a la infancia y a la familia-, establece ya un programa de prevención de la marginación infanto-juvenil, incluyendo, entre sus objetivos, actuaciones de mediación y orientación familiar para evitar que las necesidades emocionales del niño queden desatendidas en situaciones de separación o divorcio y para facilitar las visitas cuando no es posible el acuerdo entre los padres.

Sin perjuicio de la concurrencia y colaboración de otros organismos públicos y entes privados en el desarrollo de actuaciones de mediación familiar, entendía esta Institución que, precisamente, la preocupación de la intervención administrativa en la defensa de los menores en las situaciones de riesgo unidas a las crisis conyugales, determinaba la conveniencia de articular, asimismo, un específico servicio de mediación familiar, integrado dentro de las actuaciones administrativas de protección del menor y, por tanto, ofrecido por aquella entidad pública que tuviera encomendada la competencia de menores. Como es el caso, conforme a la ya citada Ley de Acción Social y Servicios Sociales y al Decreto 57/1988, de 7 de abril, por el que se dictan normas sobre protección de menores, de la Junta de Castilla y León a través de la Gerencia de Servicios Sociales y sus órganos periféricos.

Se trataba, por tanto, de potenciar un servicio social de mediación familiar como una intervención pública de la administración protectora de la infancia, en el marco de la actividad de prevención de las situaciones de riesgo del menor en los casos de crisis matrimonial y de pareja.

Solo en la medida en que la administración autonómica promoviera e implantara un servicio propio de las características señaladas, se estaría dando un paso más hacia el pleno desarrollo de la atención integral del menor perseguida por los órganos encargados de su protección.

Si bien este instrumento no cuenta con una amplia tradición en los ordenamientos jurídicos contemporáneos, se muestra, sin embargo, como un medio eficaz de solución de los conflictos familiares.

En este sentido se manifiesta la Recomendación R(98)1, de 21 de enero, del Consejo de Europa, sobre mediación familiar, en la que considerando la necesidad de garantizar la protección de los intereses primordiales del menor y de su bienestar, y refiriéndose al Convenio europeo sobre el ejercicio de los derechos del menor y, especialmente, al art. 13 -que trata de la puesta a disposición de la mediación o de otros métodos de resolución de conflictos referentes a menores-, realza la eficacia de tal institución a la vista de los resultados de la investigación y de las experiencias obtenidas en diversos países. Se insta, así, a los Estados miembros a instituir o reforzar la mediación familiar.

Justificada, entonces, para esta Institución la utilidad de tal instrumento de solución de conflictos familiares, principalmente derivados de supuestos de separación y divorcio, y con la finalidad de institucionalizar y potenciar su desarrollo en esta Comunidad Autónoma, se pudo concluir sobre la necesidad de proceder a su regulación como mecanismo de ayuda, entre los ofrecidos por la administración, en virtud de la competencia que en materia de servicios sociales ostenta la Comunidad Autónoma, para la protección de la familia y, con ello, de la infancia.

Todas estas conclusiones determinaron la procedencia de efectuar a la Gerencia de Servicios Sociales la siguiente Resolución:

"1.- Que se estudie la necesidad de proceder a la regulación del instrumento de la mediación familiar en Castilla y León, como medio para solucionar los conflictos que pueden surgir en aquellos supuestos de ruptura matrimonial o de pareja, y orientado hacia la protección de la familia y, particularmente, de los menores.

2.- Que al amparo de lo anterior, y dentro de las actuaciones públicas, de carácter preventivo, desarrolladas por la Administración autonómica respecto a la protección integral del menor, se proceda a la creación de un servicio social propio de mediación familiar dirigido a prevenir las situaciones de riesgo que para los menores pueden conllevar los citados supuestos de ruptura de pareja o matrimonial, y justificado en la plena tutela del interés jurídico superior del menor consagrado en nuestro ordenamiento. Ello junto con la necesaria colaboración y cooperación de otros organismos públicos o entidades privadas, para su mejor desarrollo y efectividad."

Dicho organismo, en contestación a tales indicaciones, comunicó al Procurador del Común que se estaba participando en un grupo de trabajo sobre mediación familiar, organizado desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con las Comunidades Autónomas para trabajar este tema, y que una vez finalizado se valoraría la procedencia de efectuar una regulación. Entendiendo, por otra parte y por contra a lo indicado por esta Institución, que desde la estructura existente ya se atendían las actuaciones de prevención, no tratándose, pues, de crear otros servicios públicos.

3.3.4. Procedimientos de adopción

Asumida por la entidad pública la tutela legal de un menor, su actuación, conforme a los principios establecidos en la legislación vigente, debe orientarse dando prioridad, en primer término y cuando sea posible, hacia aquellas medidas que no impliquen la separación o ruptura definitiva con la familia de origen.

Determinados supuestos, no obstante, que impiden la reintegración del menor con sus padres y familiares extensos, imponen la necesidad de acudir a una figura de protección que suponga la ruptura de los vínculos existentes y de la continuidad del menor en el seno de su familia.

Constituida, pues, la adopción como un recurso adecuado para aquellos menores que no pueden permanecer en su propia familia, las demandas existentes se dirigen, cada vez en mayor medida, hacia el ámbito internacional, dada la notable disminución de niños nacionales susceptibles de ser adoptados.

Los requisitos exigidos para una adopción internacional son los establecidos en la normativa autonómica vigente, así como aquellos específicos que se establezcan o puedan establecerse por el país de origen seleccionado y que variarán de unos Estados a otros conforme a su ordenamiento interno, y a la existencia de un convenio internacional.

Algunos países exigen actualmente que la tramitación de los expedientes de adopción internacional se realice obligatoriamente a través de entidades colaboradoras, que desarrollan una importante función de vínculo o mediación entre los solicitantes y las autoridades del país de origen de los menores, previa la obtención de la correspondiente habilitación de la administración autonómica, cuya suspensión o privación puede determinar importantes perjuicios en la tramitación de los expedientes de adopción.

Tal fue el caso examinado en la queja **Q/2111/00**, en la que el reclamante denunciaba la problemática producida como consecuencia de los retrasos surgidos en los expedientes de adopción internacional tramitados a través de una entidad colaboradora, a raíz de la suspensión cautelar de tal entidad para la mediación en dichas adopciones.

Recabada de la Gerencia de Servicios Sociales la información que fue estimada oportuna, esta Institución pudo conocer que la administración autonómica, como Autoridad Central para la adopción internacional, de conformidad con el Convenio de la Haya de 20 de mayo de 1993 ratificado por España, y teniendo en cuenta lo establecido en el art. 25 de la Ley Orgánica 1/96, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y en su empeño por evitar que las solicitudes de adopción internacional tramitadas a través de la citada ECAI se vieran afectadas en su tramitación por los efectos del expediente de privación de la acreditación otorgada a la citada entidad, se había encargado de facilitar a todas las familias afectadas las distintas alternativas existentes para la continuación de la tramitación de sus expedientes, realizando, al mismo tiempo, actuaciones con los departamentos responsables de los Estados de origen de los niños, trabajando en coordinación con el resto de Comunidades Autónomas a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y efectuando negociaciones con otras entidades colaboradoras.

Todo ello determinó que los expedientes en trámite, en su mayoría, quedaran encauzados en su gestión de la forma más adecuada posible, teniendo en cuenta las cambiantes circunstancias administrativas y gubernamentales de los países de origen de los menores.

Pero la adopción de niños extranjeros -aun cuando los solicitantes buscan un procedimiento lo más breve posible ante sus infructuosos intentos de adoptar en España- no está exenta, sin embargo, de inevitables dilaciones en el tiempo, propias de la necesidad de armonizar criterios legislativos de dos países con sistemas normativos y culturas diferentes.

Así se planteaba en la reclamación **Q/56/01**, relativa a un expediente de adopción de un menor en la India, tramitado ante la administración autonómica y a través de una entidad colaboradora habilitada para la mediación en dicho país.

Declarada la idoneidad de los solicitantes mediante la correspondiente resolución de la Gerencia de Servicios Sociales y remitido el expediente a la India, se había producido ya la preasignación de un niño.

Una vez iniciado en ese país el correspondiente procedimiento judicial, se había producido una demora en su tramitación y resolución, generando para los futuros padres adoptivos una situación de ansiedad e incertidumbre, que desconocían, además, cualquier dato sobre el órgano judicial concreto que tramitaba el expediente, número asignado al mismo, los motivos de dicho retraso, así como la posible fecha de llegada a España de la menor para la posterior promoción de la adopción por la Gerencia de Servicios Sociales ante la autoridad judicial española competente, de acuerdo con el compromiso asumido por dicho organismo.

Circunstancias ante las que el Procurador del Común acordó la remisión de la oportuna comunicación a la Embajada de España en la India, al amparo del principio de colaboración institucional, a fin de que realizara las gestiones oportunas para la averiguación de las causas que motivaban el retraso en la finalización del expediente en trámite e instase, de ser posible, su rápida conclusión.

Poco después, según información remitida por la Gerencia de Servicios Sociales, se dictó la correspondiente resolución judicial, pudiendo los padres viajar a la India para recoger al menor.

3.4. Salud mental

Como ha venido ocurriendo en ejercicios anteriores, continúan siendo especialmente numerosas las reclamaciones formuladas ante el Procurador del Común sobre la problemática que afecta a los enfermos mentales de esta Comunidad Autónoma.

Si bien este colectivo, por su particular vulnerabilidad, no siempre conoce y utiliza los medios de defensa y protección de sus derechos, son sus familiares o, incluso, las Asociaciones creadas por los mismos, quienes en la mayoría de los casos asumen su defensa y dirigen sus demandas hacia las distintas administraciones.

Sigue siendo en este ejercicio la provincia de León la que registra un mayor número de quejas en esta materia, seguida de Soria y Valladolid. Ávila, Segovia y Zamora, por el contrario, son las que destacan por su menor o inexistente número de reclamaciones.

La persistencia de la cronicidad en una parte importante de la población enferma mental, que presenta un grave deterioro de sus capacidades y serias dificultades para su desenvolvimiento fuera de un medio protegido, destaca principalmente en las reclamaciones presentadas sobre las deficiencias de la organización de la asistencia psiquiátrica de Castilla y León.

Esta circunstancia -pese a que los avances producidos en los últimos años han supuesto una profunda transformación en el desarrollo del modelo de atención a la salud mental- se enfrenta todavía al importante problema que implica la insuficiencia de dispositivos asistenciales, alternativos a los tradicionales, dirigidos a la rehabilitación e integración sociofamiliar de los enfermos mentales.

Problemática que exige avanzar hacia la definitiva puesta en marcha de un eficaz espacio sociosanitario, que haga frente a las necesidades de este sector de la población y a las situaciones de tensión y sobrecarga asistencial que pesa sobre las familias.

Ello unido a la necesidad de garantizar la protección de los derechos de aquellos pacientes psiquiátricos ingresados en centros residenciales o de asegurar el acceso sin discriminación a las ayudas sociales, constituyen las principales demandas planteadas por este colectivo durante el ejercicio objeto de este informe.

3.4.1. Dispositivos asistenciales de carácter hospitalario dirigidos a la rehabilitación psiquiátrica

El modelo de asistencia sanitaria resultante de la reforma psiquiátrica diseñada en 1985, descansa en varios pilares imprescindibles para ofrecer una atención adaptada a las necesidades de los enfermos mentales, entre los que destaca la configuración de recursos asistenciales destinados a los mismos.

La creación de tales dispositivos, como alternativa a la desinstitucionalización manicomial, se articula como imprescindible para la efectividad en la superación de las estructuras tradicionales. Necesidad que se hace extensiva a las intervenciones realizadas en los recursos o unidades de carácter hospitalario de media estancia.

Tal es el caso de las denominadas unidades de rehabilitación psiquiátrica, que tratan de crear un medio lo más normalizante posible, evitando medidas institucionales que conducen a la dependencia y pérdida de autonomía, mediante programas diversos que permiten la integración del paciente en su medio como ser autónomo e independiente.

La necesidad de este tipo de recursos se hizo patente en el expediente registrado con la referencia **Q/2146/00.** Relatado por el reclamante el bloqueo existente en la Unidad de rehabilitación del Centro de Servicios Sociales y Salud Mental de Segovia, motivado por la escasa movilidad de las plazas existentes, pudieron constatarse por esta Institución, tras las gestiones llevadas a cabo con la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y con la Diputación Provincial de Segovia, los siguientes antecedentes:

Tal dispositivo se encuentra integrado en el Sistema de Salud de Castilla y León conforme al Convenio suscrito en fecha 28 de marzo de 1995 (en cumplimiento de lo establecido en la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario) entre la Junta de Castilla y León y la Diputación Provincial de Segovia, titular del mismo; colaborando, de este modo, la administración autonómica en el mantenimiento de las plazas. El número de camas con que cuenta asciende a 56, albergando a pacientes cuya edad media es de 55 años.

Siendo el tiempo medio de estancia de 16 años (la mayoría de los internos procede del antiguo Hospital Psiquiátrico), este recurso se consideraba por la propia Diputación Provincial como una estructura de asistencia a enfermos mentales cuyas plazas están cubiertas por aquellos pacientes con internamientos residenciales de larga duración, debido, por una parte, a su deterioro mental crónico e irreversible y, por otra y en no pocos casos, a la ausencia total de familiares directos o a su imposibilidad o negativa para hacerse cargo de los mismos.

Dicha circunstancia venía a derivar en un índice de rotación calificado de muy bajo. El número de camas que anualmente presentaban movilidad ascendía tan sólo a unas doce.

Tales antecedentes vinieron a determinar la existencia de una serie de deficiencias, cuya corrección se hacía necesaria para la mejora de la asistencia psiquiátrica en la provincia de Segovia:

a) La persistencia en la citada Unidad de Rehabilitación de un elevado grupo de pacientes de elevada cronicidad y patología irreversible, que permanecía ingresado de forma estacionaria. Tal núcleo de población psiquiátrica derivaba de la herencia del antiguo Hospital Psi-

quiátrico Provincial, esto es, personas con trastornos psiquiátricos severos, niveles insuficientes de autonomía personal, escasos o inexistentes vínculos familiares y largos años de institucionalización. Características que les convertían en usuarios cuyas principales necesidades acababan siendo de carácter social.

b) El perfil descrito de estos pacientes limitaba notablemente la movilidad de las camas disponibles (sólo doce resultaban funcionales, siendo el resto residenciales), reduciendo considerablemente el índice de rotación anual. Insuficiente para cubrir las necesidades del Área de Salud de la población de Segovia, que debía trasladarse a unidades existentes en otras provincias de la Comunidad.

Circunstancias que disentían del modelo de asistencia psiquiátrica estructurado en esta Comunidad Autónoma conforme al Decreto 83/1989, de 18 de mayo, de la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica de Castilla y León.

Situados, entre la red de recursos articulada en dicha normativa, los hospitales psiquiátricos, y obedeciendo al objetivo instaurado en el proceso de transformación derivado de la reforma psiquiátrica -consistente en la reestructuración de los antiguos hospitales mediante el establecimiento de áreas diferenciadas, en función de las necesidades de la atención de la población ingresada-, el citado Decreto vino a establecer las diferentes unidades que han de conformar la estructura de tales recursos hospitalarios, distinguiendo las unidades de rehabilitación psiquiátrica y las áreas residenciales.

Dichas unidades de rehabilitación, como impulsoras de la desinstitucionalización y como parte de la red de servicios de salud mental, están destinadas a realizar un tratamiento de rehabilitación psicosocial de los pacientes en régimen residencial, con el objetivo de su integración socio-familiar y cuya estancia media debe ser de alrededor de un año.

Las áreas residenciales, por su parte, concebidas como dispositivos de atención social, se destinan a la atención de aquellos pacientes que presentan, tras un largo periodo de institucionalización, déficit psicosociales predominantes o no susceptibles de recibir cuidados psiquiátricos continuados.

Pese a estas diferencias funcionales, que distinguen claramente el objetivo perseguido por tales recursos (los pacientes susceptibles de ser atendidos y la duración de los internamientos), la Unidad de rehabilitación en cuestión apenas desarrollaba la función que, como tal, le correspondía y, en mayor medida, la encomendada en el citado Decreto 83/89 a las áreas residenciales, agrupándose, así, en aquélla ambas clases de pacientes e incumpliéndose, por todo ello, la distinción impuesta en dicha normativa.

Esta situación, que impedía dar salida a los enfermos en los plazos establecidos en el citado Decreto, provocaba el colapso de la Unidad por parte de ese elevado grupo de enfermos de patología irreversible procedentes del antiguo Hospital Psiquiátrico y sin posibilidades de integración en la comunidad. Lo que, a su vez, implicaba que el índice de rotación anual fuese muy reducido, quedando muy limitada la funcionalidad del recurso rehabilitador y claramente mermada la accesibilidad al mismo desde los correspondientes dispositivos de la red asistencial.

Consciente esta Institución, conforme a todo ello, de la necesidad de creación de una verdadera Unidad de rehabilitación que cumpliera los objetivos de la normativa señalada, con un periodo de estancia propio de su naturaleza y finalidad, y que diera cobertura a las necesidades de la población de Segovia, eliminando los traslados a otras áreas de salud de la Comunidad, parecía resultar acertado que se realizaran al respecto los esfuerzos administrativos oportunos.

Ello unido a la necesidad de que, asimismo, persistiera una Unidad o Área residencial para albergar al remanente manicomial, así como al resto de pacientes psiquiátricos susceptibles de tratamiento o atención social en este tipo de recursos asistenciales.

Conclusiones que llevaron al Procurador del Común a efectuar a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social la siguiente Resolución:

«*Que por esa Administración -directamente o, en su caso, en colaboración con otros organismos- se estudien las fórmulas posibles para la existencia de una verdade - ra Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica en Segovia, que limitada al tratamiento rehabilitador en régimen residencial de los enfermos mentales para su integración comunitaria y caracterizada por la temporalidad de los internamientos, venga a dar cobertura a las necesidades de dicha provincia.*

O bien, por otro lado, que tal estudio se oriente hacia la creación de una unidad residencial, que acogiendo a ese grupo de pacientes de elevada cronicidad y patolo - gía irreversible procedentes de largos internamientos, que en la actualidad colapsan la denominada Unidad de rehabilitación del Centro "Nuestra Señora de la Fuen - cisla", permita el verdadero y efectivo desarrollo de este recurso rehabilitador.

Todo ello sin perjuicio de que puedan acogerse otras posibilidades distintas a las indicadas para solucionar la problemática planteada y, en todo caso, en cumplimiento de la distinción prevista en el Decreto 83/89, de 18 de mayo, de organización y funcionamiento de los servicios de salud mental y asistencia psiquiátrica de Castilla y León.»

A la fecha de cierre de este informe, se sigue a la espera de conocer la postura de la administración autonómica respecto a la citada resolución.

El ingreso en este tipo de recurso rehabilitador fue objeto de la queja **Q/989/01**, relativa a un enfermo mental diagnosticado de esquizofrenia paranoide de evolución crónica y objeto de diversos ingresos en la Unidad de hospitalización psiquiátrica del Hospital Institucional de Soria, ocasionados habitualmente por descompensaciones delirantes de tipo paranoide, que habían culminado, en no pocas ocasiones, en conductas agresivas que, ocasionalmente, hicieron precisa la intervención de la fuerza pública.

Dado que en los últimos años se había producido en dicho enfermo un deterioro cognitivo importante y un comportamiento regresivo muy marcado, con demandas caprichosas y absurdas que habían tiranizado a la familia, atemorizada por el potencial agresivo del paciente, su internamiento era recomendado médicamente, al resultar imposible que éste pudiera permanecer desinstitucionalizado.

Creada y puesta en marcha una Unidad de rehabilitación psiquiátrica en el Hospital Institucional de Soria, se estimó oportuno por esta Institución llevar a cabo las gestiones oportunas con la Consejería de Sanidad y Bienestar Social a fin de determinar la viabilidad del acceso del citado paciente a dicho recurso rehabilitador.

Con ello, se ofreció finalmente a la familia la posibilidad de contactar con el responsable del referido recurso para que el enfermo pudiera recibir en el mismo el oportuno tratamiento, se elaborara un plan de asistencia y cuidados y, según su situación, se le aplicara posteriormente el recurso más adaptado a sus necesidades, en función de la consecución o no de los objetivos perseguidos por la rehabilitación.

No debe olvidarse, sin embargo, que para el acceso a una unidad de estas características se requiere el previo cumplimiento de determinados criterios de ingreso. Así quedo reflejado en el expediente registrado con la referencia **Q/829/01**. El reclamante solicitaba el ingreso de su hijo en la Unidad de rehabilitación del Hospital "Santa Isabel" de León -dependiente de la Junta de Castilla y León-, una vez fuese dado de alta de la Unidad de agudos en la que el enfermo se encontraba ingresado en el momento de la presentación de la queja.

Solicitada información a la Dirección Provincial del Insalud, a fin de conocer si conforme al diagnóstico y evolución del paciente procedía, tras su alta, su derivación a la referida Unidad de rehabilitación, por dicho organismo se comunicó que aunque clínicamente procedía la remisión del enfermo al señalado recurso, no se había instado la correspondiente valoración, al imponerse por el Hospital "Santa Isabel", como condición previa, que el paciente aceptase el ingreso voluntariamente, lo que, sin embargo, había sido rechazado por el mismo.

Tras confirmarse la exigencia de tal requisito mediante informe emitido por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de León, se entendió que la causa motivadora de la falta de valoración del enfermo y, en consecuencia, de la imposibilidad de su ingreso, no podía atribuirse, por tanto, a una arbitraria actuación administrativa.

Ello debido a que uno de los requisitos que se establecen para la inclusión en los programas de rehabilitación es el de la voluntariedad del enfermo. El establecimiento de dicha condición obedece al fin mismo para el que tales unidades han sido creadas, pues no se tratan de centros adecuados para aquellos pacientes que no puedan o no deseen colaborar en tales programas, ya que su cooperación resulta indispensable para la consecución de los objetivos terapéuticos.

Circunstancias que determinaron la conclusión de la intervención del Procurador del Común y, con ello, el archivo de la queja.

3.4.2. Recursos asistenciales de hospitalización parcial y de protección comunitaria

La superación del modelo manicomial y la transformación de las arcaicas estructuras no resulta posible, como se indicaba, sin que existan espacios alternativos para el tratamiento de los pacientes psiquiátricos.

En el desarrollo de la reforma psiquiátrica, sin embargo, la creación de estructuras intermedias de atención al enfermo mental crónico, caracterizadas por su integración en la red general de asistencia sociosanitaria, contribuyendo a evitar el riesgo de institucionalización de nuevos pacientes y a la desinstitucionalización de la población asislar existente, ha avanzado en esta Comunidad Autónoma de forma muy lenta.

Destacan, entre tales estructuras, los denominados centros de día o de rehabilitación psicosocial que, incluidos como dispositivos de hospitalización parcial, prestan asistencia, en régimen de día, a pacientes psiquiátricos cronificados con el fin de favorecer su mantenimiento o integración en la comunidad, mejorando su calidad de vida y evitando su marginación.

La necesidad de este tipo de recurso psicosocial para la rehabilitación del enfermo mental crónico, se hizo patente, a título de ejemplo, en la queja **Q/2136/01**. El reclamante aludía a la situación de su hijo, con una esquizofrenia indiferenciada de más de veinte años de evolución, y con múltiples ingresos por graves trastornos de comportamiento.

Tras su alta en una unidad de rehabilitación psiquiátrica, el enfermo presentaba una tendencia a la inactividad severa (encamamiento de hasta 16 horas al día), rechazo de las normas de disciplina del domicilio familiar y una actitud "epileptoide" en sus relaciones.

Considerada la necesidad de tratamiento en recurso rehabilitador por el Centro de Acción Social correspondiente al domicilio del citado paciente, se estimó oportuno por esta Institución llevar a cabo las gestiones necesarias con la Consejería de Sanidad y Bienestar Social para

determinar la solución que podía ofrecerse a la problemática padecida por aquél.

Gestiones que finalizaron tras conocerse que el paciente, después de la inestabilidad socio-familiar padecida por la misma (habitual cuando se produce la integración comunitaria), estaba asistiendo con regularidad al Centro de Rehabilitación Psicosocial de Burgos, existiendo durante todo el tiempo, según el citado recurso y el Equipo de Salud Mental correspondiente, una continuidad de sus cuidados.

Otra de las estructuras intermedias previstas en la normativa autonómica para el verdadero desarrollo de la reforma psiquiátrica, son los pisos protegidos o tutelados. Siendo, en este caso, dispositivos de protección comunitaria, albergan una pequeña comunidad de pacientes que se constituyen en un núcleo de convivencia que sustituye al medio familiar de forma permanente.

Varias de las reclamaciones presentadas apuntaron, asimismo, la necesidad del acceso, indistintamente, a los dos tipos de estructuras intermedias señaladas (centro de día y piso tutelado).

Fue el caso del expediente **Q/1969/99**. Relatada la situación de un enfermo mental, diagnosticado de esquizofrenia indiferenciada y retraso mental leve, y teniendo en cuenta que a su alta de la Unidad de hospitalización psiquiátrica del Hospital de León le había sido recomendado para su tratamiento integral la necesidad de otras estructuras, como un centro de día o un piso protegido, se llevaron a cabo por el Procurador del Común las actuaciones precisas con la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a fin de determinar las posibilidades de acceso de dicho enfermo a un recurso de los citados.

Encontrándose en funcionamiento el nuevo Centro de Día de León, mediante concierto con los Hermanos de San Juan de Dios, dicha administración consideró, finalmente, a este recurso como el indicado para las características de dicho paciente, pudiendo beneficiarse, asimismo, de uno de los tres pisos supervisados que iban a ponerse en funcionamiento en esa provincia, y viniendo dado el uso de tales recursos con la derivación de uno de los profesionales de la red pública de asistencia psiquiátrica.

3.4.3. Alteraciones sociales y familiares

No pocos casos, sin embargo, y a diferencia de los supuestos señalados en apartados anteriores, se enfrentan a serias dificultades para encontrar en el sistema público la respuesta necesaria que solvente sus terribles consecuencias: al lado de la marginación y abandono que sufren algunos enfermos mentales, otros originan en sus familiares más próximos una dramática y permanente situación de sobrecarga y tensión.

Efectos que, como en ejercicios anteriores, se han puesto de manifiesto en muchas de las quejas presentadas ante esta Institución. Tal fue el supuesto planteado del expediente **Q/1542/01**, relativo a un enfermo mental diagnosticado de esquizofrenia paranoide. Su negativa al seguimiento del tratamiento recomendado médicamente, motivado por la ausencia de conciencia de enfermedad, determinaba la reiterada manifestación de conductas agresivas hacia la familia, incapaz de controlar la situación, y con un temor constante por sus vidas ante la peligrosidad de dicho enfermo.

O de la reclamación **Q/2103/01**, cuyo objeto, asimismo, obedeció a las constantes manifestaciones de violencia y agresividad de un enfermo mental, que hacían imposible la convivencia con el resto de la unidad familiar, entre ellos dos hermanas con deficiencia mental.

Sin olvidar la registrada con el número **Q/345/00**, relativa a un enfermo mental, diagnosticado de trastorno antisocial de la personalidad y esquizofrenia paranoide de curso continuo. Interno desde junio de 1999 hasta octubre de 2000 en un centro penitenciario en cumplimiento de varias condenas (robo, daños...), a su excarcelación se produjo en el enfermo una situación de total marginación.

Su enfermedad derivaba en trastornos de conducta con un alto grado de agresividad -potenciados por el abuso de alcohol- y en continuas amenazas de muerte propiciadas hacia la madre.

La tranquilidad del entorno social puede verse afectada, asimismo, por la problemática originada por pacientes psiquiátricos de las características señaladas. Como ocurrió en el caso relatado en el expediente **Q/2205/01**. Diagnosticado el enfermo de esquizofrenia paranoide, con frecuentes descompensaciones ocasionadas a raíz del abandono de la medicación e, incluso, con un intento autolítico, se había instalado en el portal de una vivienda de la localidad de León, provocando un continuo malestar y temor entre la vecindad difícilmente soportables.

Al importante deterioro cognitivo y conductual padecido por el enfermo relacionado en la reclamación **Q/351/01**, se unían, también en este caso, el temor y desasosiego en el que vivían los vecinos del inmueble en el que aquél permanecía domiciliado, al proferir habituales gritos y blasfemias a partir de media noche, golpes a las puertas y ventanas de su casa, exhibiéndose, además, desnudo por los pasillos y escaleras del inmueble.

Aun cuando la ausencia de una recomendación médica de ingreso, desaconsejó en estos casos la intervención supervisora de la actividad administrativa por parte de esta Institución (lo contrario hubiera supuesto una conculcación de la libertad del enfermo), la supuesta existencia de una peligrosidad potencial para el propio enfermo, familia y terceros, determinó en cada uno de los supuestos planteados que el Procurador del Común, conforme a lo previsto en el art. 203 del Código Civil, pusiera los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal, por si procedía instar el procedimiento correspondiente dirigido a declarar la incapacidad del enfermo en cuestión,

en caso de que sus facultades cognitivas y volitivas aparecieran anuladas hasta el punto de que tales personas no pudieran gobernarse por sí mismas y adoptar las medidas cautelares oportunas para la adecuada protección.

En algunos casos, a tenor de ello, las diferentes fiscalías promovieron la correspondiente incapacitación judicial, y en otros, incluso, llegó a disponerse finalmente por el órgano judicial el internamiento del enfermo.

3.4.4. Acceso de los enfermos mentales a las ayudas convocadas para personas con discapacidad

La Gerencia de Servicios Sociales viene convocando anualmente ayudas de carácter individual dirigidas a personas con discapacidad. Su finalidad radica en garantizar a este colectivo la máxima integración dentro de los servicios ordinarios, favoreciendo su movilidad, comunicación y participación en la vida social y económica de su entorno.

Tales ayudas económicas, sin embargo, venían siendo denegadas a aquellos solicitantes aquejados por una enfermedad mental.

Éste fue el caso del expediente **Q/1414/00**. Una solicitud para asistencia institucionalizada presentada al amparo de la Resolución de 26 de noviembre de 1998 -mediante la que la Gerencia de Servicios Sociales convocaba ayudas de carácter individual dirigidas a personas con discapacidad para el ejercicio 1999-, había sido denegada por resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León "por no ser competencia de este organismo".

Amparada en la misma convocatoria la solicitud objeto del expediente **Q/719/00**, fue denegada por igual motivo mediante resolución de la Gerencia Territorial de León, desestimándose, asimismo, por Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social el recurso de alzada presentado contra aquélla, por considerar que correspondía al Insalud la resolución de la problemática de los enfermos mentales.

Y aun cuando en el supuesto de la queja **Q/1914/00** la solicitud se efectuó respecto de las ayudas convocadas para el año 2000 por Resolución de 23 de noviembre de 1999, fue también resuelta su denegación por el motivo señalado.

Motivada la desestimación de las solicitudes apuntadas en la consideración de que, por tratarse los interesados de personas afectadas por una enfermedad mental, la competencia correspondía al Instituto Nacional de la Salud, tal criterio venía a colocar a éstos -dentro del colectivo de discapacitados psíquicos- en una situación de exclusión y desigualdad que no resultaba aceptable para el Procurador del Común.

Ello por cuanto el Sistema de Acción Social de Castilla y León, consagrado por la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, se rige -entre otros principios inspiradores- por el de igualdad, orientado a evitar cualquier discriminación y marginación de los ciudadanos y sectores sociales para garantizar una distribución de los recursos de forma equitativa.

Partiendo, entonces, de la universalidad de tal sistema, éste promueve la prevención y eliminación de las causas que conducen a la exclusión social y facilita medios para la integración y desarrollo comunitario, así como el bienestar social de los ciudadanos, evitando desigualdades en el acceso a los recursos y prestaciones normalizadas que conduzcan a la marginación.

Los servicios sociales estructurados por la citada Ley, tratan de responder a las necesidades sociales de los ciudadanos de esta Comunidad Autónoma y, entre ellos, de las personas con discapacidad.

Siendo este colectivo objeto de los programas que conforman la planificación regional aprobada por la Junta de Castilla y León, las líneas estratégicas de actuación se dirigen hacia la mejora de su calidad de vida, tanto en sus aspectos subjetivos (participación, desarrollo personal...) como en los objetivos (económicos, sociosanitarios, ayudas técnicas...).

Al resultar, por tanto, también de carácter social las necesidades de las personas con discapacidad -junto con las sanitarias-, las intervenciones específicas en este sector de la población han de orientarse hacia la coordinación entre la atención sanitaria y social, abordando así todas las parcelas del individuo que puedan verse afectadas.

Por este motivo, viene siendo criterio de esta Institución la inexistencia de obstáculo alguno para considerar a un enfermo mental como discapacitado psíquico. Muchos de ellos -entre los que se encontraban aquéllos para los que se efectuaron las solicitudes de ayuda objeto de las quejas señaladas- tienen reconocido un grado de minusvalía y perciben las correspondientes prestaciones por tal motivo.

Teniendo en cuenta, además, la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías, es correcto considerar a las enfermedades mentales como discapacidades psíquicas, en cuanto que suponen restricciones para realizar actividades normales para el individuo y afectan a la esfera volitiva, al autocontrol o incluso producen deterioro cognitivo.

La enfermedad mental, por tanto, puede encajar perfectamente en el concepto de "minusválido psíquico" a que se refiere el art. 12 de la Ley de Acción Social y Servicios Sociales. Estos son, entre otros, uno de los colectivos a los que van dirigidos los servicios específicos del Sistema de Acción Social.

Sería discriminatorio, entonces, que a tales servicios pudiese acceder un minusválido físico, un drogodependiente o un anciano, y no pudiese recurrir un enfermo mental necesitado de ellos.

Basta acudir a la propia Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, para afirmar la total equiparación del enfermo mental a las "demás personas que requieran servicios sanitarios y sociales", apuntando en su art. 20.4 que "los servicios de salud mental y de atención psiquiátrica del sistema sanitario general cubrirán, asimismo, en coordinación con los servicios sociales, la atención a los problemas psicosociales que acompañan a la pérdida de salud en general."

También el art. 1 del Decreto autonómico 83/1989, sobre Organización de los Servicios de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica, establece expresamente que "los cuidados asistenciales para la atención de los problemas de salud mental se prestarán a todos los ciudadanos preferentemente desde los recursos sanitarios y sociales existentes."

Por ello, sorprendía que en las solicitudes de ayuda a que se referían las quejas indicadas, se excluyera a tales enfermos mentales como posibles beneficiarios.

Dado, pues, que el logro de una atención globalizadora dirigida a este tipo de discapacitados psíquicos, obligaba a evitar, en cualquier caso, condiciones de desigualdad en el acceso a los distintos servicios y prestaciones existentes, el Procurador del Común se vio en la necesidad de efectuar a la Gerencia de Servicios Sociales la siguiente Resolución:

"Que con la finalidad de evitar discriminaciones hacia los enfermos mentales, dentro del colectivo de dis - capacitados psíquicos, que reúnan el grado de minusva - lía exigido, se posibilite en sucesivas convocatorias de ayudas individuales dirigidas a personas con discapaci - dad, como criterio único de las diferentes Gerencias Territoriales, el acceso de aquéllos a tales subvenciones en condiciones de igualdad respecto del resto de disca - pacitados, eliminando, así, cualquier forma de exclusión como beneficiarios de dichas convocatorias por tratarse de personas que padecen una enfermedad mental, dada su consideración como discapacidad psíquica."

Resolución que fue aceptada por dicho organismo, de forma que ésta procedió a transmitir a las distintas Gerencias Territoriales de Servicios Sociales las consideraciones incluidas en la resolución de esta Institución, para la adopción de criterios homogéneos de actuación en el examen y valoración de las solicitudes de ayudas económicas como las que fueron objeto de sus quejas.

Indicándoles, así, que al emitir la resolución correspondiente a cada solicitud de ayuda económica, se debe tener en cuenta el criterio conceptual de enfermedad mental circunscrita en el campo de la discapacidad psíquica, así como el requisito exigido en las convocatorias de concesión de las ayudas relativo al reconocimiento de un grado de minusvalía igual o superior al 33%, de modo que deben considerarse todas aquellas solicitudes a favor de enfermos mentales, siempre que tengan reconocido ese grado de minusvalía, pues "a pesar de que su atención requiere la actuación de la Administración sanitaria, no se puede obviar que la patología mental de estas personas es causa de una problemática social respecto a la que se tiene que actuar."

Todo ello, finaliza diciendo la Gerencia de Servicios Sociales a sus organismos territoriales, en aras a superar las discrepancias surgidas por las distintas interpretaciones adoptadas a la hora de formular la pertinente resolución del expediente administrativo de concesión de ayudas, y para que, en suma, se posibilite el acercamiento de actuaciones frente a los mismos hechos y sujetos que formulen sus peticiones conforme a los criterios exigidos en cada convocatoria, lo cual favorecerá la existencia de un cauce formal mediante el que se eliminen las condiciones de desigualdad en el acceso a los distintos servicios y recursos que en la actualidad existen y que son competencia de la Junta de Castilla y León.

3.4.5. Protección de los derechos de los pacientes psiquiátricos internos en centros residenciales

Durante el periodo de internamiento de un enfermo mental, por su especial vulnerabilidad, pueden producirse determinados hechos que impliquen una restricción o, incluso, una violación de sus derechos.

La adopción de las medidas legales oportunas para una mejor garantía de su defensa, se impone como imprescindible para paliar posibles situaciones de indefensión. Sin olvidar la necesidad de que las medidas acogidas por los centros de internamiento para la protección de los residentes deben ser, en todo caso, respetuosas con los derechos de estas personas.

Puede destacarse, a este respecto, la reclamación **Q/1147/01**, en la que se denunciaba que a un paciente psiquiátrico, ingresado en un centro de carácter privado de Palencia, se le negaba la posibilidad de ser visitado por su madre.

Realizadas por esta Institución, al amparo del principio de colaboración institucional, las gestiones de información oportunas con el citado centro residencial, pudieron conocerse los antecedentes de la situación relatada:

Tras la incapacitación judicial del citado enfermo, fue rehabilitada la patria potestad de su progenitor, quien se encontraba divorciado de su esposa y madre de aquél.

En beneficio e interés de dicho incapaz, su padre solicitó autorización judicial para su internamiento no voluntario, que fue acordado por resolución de fecha 3 de agosto de 2000. Ingreso que se hizo efectivo en un centro residencial ubicado en la Comunidad de Navarra.

Con posterioridad, el Departamento de Bienestar Social del Gobierno de Navarra expuso ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Tafalla que la conducta mantenida por aquél resultaba de grave riesgo tanto para otras personas residentes como para el personal cuidador, presentando además otras características (fugas, manipulación de la madre) que también representaban

riesgo para la persona del incapaz y para las actuaciones ordenativas y rehabilitadoras puestas en marcha por el centro de referencia.

Informado favorablemente por el Ministerio Fiscal el traslado del paciente a otro centro donde pudiera ser atendido de acuerdo a las anormalidades de su comportamiento, el citado Juzgado dictó resolución autorizando dicho traslado a un centro privado de Palencia.

Centro en el que fueron tomadas en consideración las indicaciones del equipo terapéutico -que desaconsejan las visitas de la madre por ocasionar descompensaciones emocionales en el interno- y la autorización del padre con la patria potestad, para negar la posibilidad de que aquél fuese visitado por su madre.

Pues bien, con independencia de que el objetivo primordial de tal decisión obedeciera a la necesidad de velar por la integridad física y psíquica de los residentes y trabajadores y que, por ello, podía resultar adecuada a las circunstancias especiales del enfermo, esta Institución consideró que el ingreso de una persona en un centro de las características señaladas y con el correspondiente sometimiento al régimen de sujeción en él establecido, no podía implicar que el interno quedara privado de los derechos de que era titular, debiendo ejercerse, así, la patria potestad de acuerdo con lo dispuesto en la resolución de incapacitación y, subsidiariamente, con las reglas del Título VII del Código Civil.

Dado, pues, que en este caso podía corresponder únicamente al órgano judicial competente autorizar las restricciones que fueran imprescindibles para la protección de la salud, el patrimonio, la integridad física o psíquica del referido incapaz, y conforme a lo dispuesto en el art. 171 del Código Civil en relación con el 160 del mismo texto legal, el Procurador del Común acordó poner tales hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal por si, en su caso, se estimaba procedente la adopción de alguna medida a tenor de las circunstancias expuestas.

Así mismo, estando el centro en cuestión sometido al régimen establecido en la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales y conforme a la facultad inspectora que corresponde a la administración autonómica al amparo de lo dispuesto en la citada Ley y en el Decreto 97/91, de 25 de abril, sobre Inspección y Régimen Sancionador en Materia de Acción Social, atribuida a la Gerencia de Servicios Sociales en virtud de su Reglamento General, esta Institución acordó poner los hechos en conocimiento de este organismo, a fin de que, en caso procedente, se llevaran a cabo las averiguaciones que se estimaran oportunas, con el objeto de determinar la posible existencia o no de una vulneración de los derechos del interno. Cuestión que está pendiente de conocerse al cierre de este informe.

La vulneración de los derechos de los internos psiquiátricos mediante el trato dispensado por el centro guardador, puede ser, asimismo, otra de las situaciones a las que aquéllos pueden verse sometidos durante su internamiento.

Así se entendía por el reclamante del expediente **Q/1967/00**, al denunciar unas supuestas lesiones ocasionadas a un discapacitado psíquico, por determinado personal de un centro residencial privado de La Bañeza (León), en el que aquél permanecía ingresado desde el año 1996.

Presentada por el interesado la correspondiente denuncia por los hechos relatados, habían sido instruidas las correspondientes diligencias previas por el órgano judicial, dictándose Auto por el que se decretó el sobreseimiento libre y el archivo de las actuaciones. Interpuesto el correspondiente recurso de reforma contra aquél, fue desestimado con posterioridad.

Se desconocía, no obstante, si la citada resolución judicial era firme o si, por el contrario, tal procedimiento se encontraba todavía en tramitación. Motivo por el que resultaba imposible determinar las posibilidades de intervención de esta Institución en el ámbito administrativo.

Solicitada, así, al Ministerio Fiscal información en este sentido, pudo conocerse que había sido interpuesto recurso de apelación contra la señalada resolución judicial. Su posterior desestimación, sin embargo, había dado lugar al archivo de las diligencias.

Abierta, entonces, la posibilidad de determinar la posible existencia o no de una infracción administrativa, el Procurador del Común estimó oportuno remitir comunicación al respecto a la Gerencia de Servicios Sociales, al corresponder a la administración autonómica -como antes se indicaba- el ejercicio de la facultad inspectora de este tipo de centros de carácter social.

Realizadas, de este modo, las oportunas averiguaciones por personal inspector del citado organismo, se comunicó, finalmente, a esta Institución que no se habían constatado los hechos denunciados, ni detectado, por tanto, infracción administrativa alguna.

Circunstancia que determinó, pues, el archivo de la reclamación presentada.

Especial cautela, por otra parte, debe prestarse a las actuaciones llevadas a cabo por los centros residenciales respecto a aquellas situaciones relacionadas con la capacidad y consentimiento de los internos. Merece, pues, destacarse la importancia de la finalidad de la intervención judicial, que no sólo se limita a la salvaguarda de la libertad de los internos en el momento de llevar a cabo el ingreso, sino que supondrá, asimismo, un posterior control periódico, exigido por la necesidad de comprobar que subsisten las circunstancias que dieron lugar al internamiento.

Basta mencionar, a este respecto, la queja **Q/1786/00.** El reclamante exponía que en un centro de carácter residencial sito en la localidad de El Burgo de Osma (Soria) y dependiente de la Diputación Provincial, podían existir

irregularidades en los ingresos realizados de los pacientes psiquiátricos, al haberse efectuado sin el consentimiento del titular del bien jurídico, o sin que éste hubiera sido suplido por la autoridad judicial en los supuestos y por las causas previstas legalmente en el Código Civil.

A tenor de las gestiones de información llevadas a cabo con la citada Administración sobre las presuntas irregularidades expuestas, se indicó a esta Institución respecto a la comunicación de posibles causas de incapacitación, que sí existía una relación y coordinación entre los responsables del centro y el Ministerio Fiscal.

Pero, por otro lado, pudo conocerse la práctica habitual existente en el mismo, por la que se venían realizando los internamientos de los residentes:

a) En ningún supuesto se había recabado autorización judicial para llevar a cabo el ingreso de los internos.

b) Las solicitudes y documentos de internamiento de personas incapacitadas judicialmente, se realizaban a través de su representante legal o tutor. Para el resto, eran firmados por el interesado y/o su familia.

Esta práctica demostraba que los ingresos eran pactados o convenidos exclusivamente entre el centro y los familiares del interno, sin que constara la voluntad del mismo. Ello pese a que el ingreso en un centro sociosanitario determina un acuerdo entre el centro y el interno, siempre que éste tenga suficiente capacidad para contratar prestando su consentimiento.

Debe estarse, pues, en primer término al consentimiento del titular del bien jurídico, que debe primar sobre cualquier condición si se manifiesta como expresión de una voluntad libre y consciente.

Por ello, de existir una deficiencia o enfermedad de carácter físico o psíquico que impida prestar tal consentimiento, el internamiento debe llevarse a cabo, en todo caso, conforme al siguiente régimen:

El art. 211 del Código Civil, tras la modificación operada por la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, vino a establecer que el internamiento por razón de trastorno psíquico de una persona que no esté en condiciones de decidirlo por sí, requerirá autorización judicial, que será previa al internamiento, salvo que razones de urgencia hicieran necesaria la inmediata adopción de la medida, de la que se dará cuenta cuanto antes al Juez y, en todo caso, dentro del plazo de veinticuatro horas.

Posteriormente, la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que deroga el citado precepto del Código Civil, vino a regular, asimismo, ese tipo de internamiento involuntario, estableciéndose, de igual modo, que el ingreso de una persona que no esté en condiciones de decidirlo por sí, aunque esté sometida a la patria potestad o tutela, requerirá autorización judicial, que será recabada del tribunal del lugar donde resida la persona afectada por el internamiento, y será previa al mismo, salvo que razones de urgencia hicieran necesaria la inmediata adopción de la medida, siendo en este caso el responsable del centro en el que se hubiese producido el ingreso, quien deberá dar cuenta del mismo a la autoridad judicial.

Si ponemos, pues, el art. 211 del Código Civil en relación con los arts. 17, 49 y 50 de la Constitución, podemos concluir que los sujetos del internamiento a que se refiere aquel precepto son las personas que no puedan decidirlo por sí, cualquiera que fuera el centro en que se produzca el internamiento y siempre que sea sin su voluntad.

La finalidad garantista de estos preceptos reguladores del internamiento y, con ello, la razón de la intervención judicial, según ha manifestado la doctrina, consiste en rodear de garantías suficientes el sacrificio del derecho fundamental a la libertad que supone el ingreso de quienes, por sus condiciones mentales, no puedan consentirlo por sí; lo que permite sostener que los ingresos voluntarios deben constar por escrito, de forma que la ausencia de una voluntad expresa, que quede reflejada documentalmente, permitiría presumir no la conformidad con el ingreso, sino la oposición al mismo. Pues no debe olvidarse que dicha regulación se dirige no tanto al internamiento en contra de la voluntad de una persona, sino de quien no esté en condiciones de decidirlo por sí, por lo que tampoco podría estarlo para oponerse a aquél, de modo que no podrá afirmarse que de una actitud pasiva resulte una base de voluntariedad.

Esa falta de voluntariedad al ingreso en un establecimiento psiquiátrico de una persona que no puede prestar por sí el consentimiento, justificaría, entonces, la intervención judicial.

Este requisito aplicable a los ingresos en establecimiento psiquiátricos propiamente dichos, se extiende, asimismo, a otro tipo de centros como los dirigidos a personas con otras discapacidades psíquicas. Así, la Consulta 2/1993, de la Fiscalía General del Estado, relativa al internamiento de personas con retraso mental, señala que el único modo para que "un internamiento forzoso, excepción del derecho a la libertad reconocida en el art. 5.1 e) del Convenio Europeo de Derechos Humanos, se acomode al ordenamiento jurídico interno (art. 211 CC), consistirá en exigir expresa autorización judicial, que se justificaría en los casos de la Consulta por la perturbación mental real de los sujetos a internar y por la naturaleza del centro en donde han de permanecer, aunque lo sea de forma discontinua o permanente."

Siendo elemento fundamental, por tanto, del antes señalado art. 763 de la actual Ley de Enjuiciamiento Civil, como también en su momento del art. 211 del Código Civil, no la modalidad del centro (psiquiátrico, psicogeriátrico, de minusválidos psíquicos...), sino la condición psíquica de la persona, debe concluirse que ambos preceptos vienen a abarcar a todo internamiento de una persona que, a causa de la indicada condición, no pueda prestar su consentimiento.

Otro de los aspectos que sobre ese régimen de internamientos se planteó durante el examen de este expediente, fue la cuestionada necesidad de esa intervención judicial cuando se trata del ingreso de una persona incapacitada judicialmente y, por ello, sometida a la correspondiente tutela.

Pues bien, se planteaba la duda, con anterioridad a la modificación producida de la Ley Orgánica 1/1996, sobre si el señalado art. 211 del Código Civil resultaría aplicable únicamente al internamiento de los presuntos incapaces. Se mantuvo, sin embargo, doctrinalmente que el 211 resultaba también de aplicación a las personas sometidas a tutela.

Posteriormente, con la nueva redacción del art. 211, dada por la citada Ley Orgánica, no existía ya obstáculo para poder entender que el precepto se aplicaba a las personas sometidas a tutela, al eliminarse la mención al "presunto incapaz", pretendiendo, con ello, que el tutor no pudiera disponer libremente de la libertad del tutelado, precisando autorización judicial para su internamiento.

No obstante, la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil ha venido a esclarecer la cuestión, ya que al añadir la mención a la tutela, no ofrece dificultad alguna para afirmar la aplicación del precepto regulador de los internamientos (763) a las personas incapacitadas judicialmente sometidas a tutela.

Puede suceder, por otro lado, que la enfermedad aparezca una vez que la persona esté ingresada en el centro, tras un internamiento totalmente voluntario y consciente. En este caso, los responsables de dicho dispositivo deben comunicarlo al órgano judicial correspondiente para que, practicadas las diligencias oportunas, se transforme dicho internamiento voluntario en un internamiento forzoso o autorizado judicialmente.

No parecía, pese a todo ello, que las exigencias expuestas se hubieran aplicado como regla general en el centro objeto de la queja, dado que a pesar del deterioro mental o físico que podían padecer no pocos de los residentes -dadas las características y el tipo de asistencia prestada en el centro-, y que les impediría ofrecer su consentimiento, en ningún supuesto se había recabado autorización judicial para llevar a cabo su ingreso, ni tampoco, según parece, en el caso de los incapacitados judicialmente, ya que su internamiento se había realizado únicamente a través del tutor.

Irregularidades que motivaron que el Procurador del Común efectuara a la Diputación Provincial de Soria la siguiente Resolución:

"1.- Que en futuros ingresos en la residencia sita en El Burgo de Osma (Soria) y dependiente de esa Administración, se esté, en primer término, al consentimiento del titular del bien jurídico que se dispone (siempre que se manifieste como expresión de una voluntad libre y consciente) o, en caso contrario, se supla por la pertinente autorización judicial, en los casos y por las causas legalmente previstas en el vigente art. 763 de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil; y extendiendo, por tanto, la exigencia de tal regla a los incapacitados judicialmente sometidos a tutela.

2.- Que aquellos supuestos en que la enfermedad o deficiencia que impide prestar ese consentimiento, haya aparecido o apareciera con posterioridad a un internamiento voluntario y consciente, se pongan en conocimiento del órgano judicial correspondiente, a fin de que el ingreso, en su caso, se transforme en forzoso o autorizado judicialmente."

Todo ello con la finalidad de que las personas que reciban atención en dicho centro de internamiento, se vean adecuadamente protegidas para el disfrute, salvo restricción judicial, de los derechos reconocidos constitucionalmente."

Resolución que fue aceptada por la citada Administración.

A estas irregularidades relativas a la forma habitual de practicar los internamientos, se unían, asimismo, las siguientes:

a) Que a pesar del deterioro físico y mental de numerosos residentes (internos psicogeriátricos, deficientes, o con otro tipo de patologías psíquicas), tan sólo 20 de los 215 usuarios existentes se encontraban incapacitados judicialmente.

b) Que teniendo en cuenta que ese deterioro psíquico y físico de muchos de los residentes les impedía prestar su consentimiento (como expresión de una voluntad libre y consciente) en actividades de disposición patrimonial, y que tampoco existía constitución de su tutela, podía producirse un menoscabo en sus intereses patrimoniales.

Estos hechos determinaron la necesidad de que el Procurador del Común dirigiera comunicación al Ministerio Fiscal, por si resultaba preciso que por la Fiscalía correspondiente, conforme a lo dispuesto en su Estatuto Orgánico, se llevara a cabo un examen de los expedientes de los internos, a los efectos que, en su caso, resultaran oportunos.

A tenor de ello, la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Soria estaba procediendo gradualmente a instar los oportunos expedientes de declaración de incapacidad de aquellas personas residentes en dicho centro, que pudieran estar en situación de ser incapacitadas judicialmente.

3.4.6. Atención sociosanitaria de las personas con discapacidad psíquica del tipo retraso mental

Las personas con minusvalía constituyen un sector de la población asistencial que ha sido objeto de reconocimiento progresivo. Es preciso destacar su importancia en orden a la protección social que precisan, tanto por su número como por las peculiaridades de la atención especializada que requieren.

El art. 49 de la Constitución reconoce, así, a las personas con discapacidad los mismos derechos que al resto de los ciudadanos, destacando la política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración que ha de seguirse con ellos, a los que se les prestará la atención y amparo especial para el disfrute de los derechos reconocidos.

La concepción de las formas de asistencia a personas discapacitadas vino a reflejarse, en el aspecto legislativo, en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos.

Concretamente, los centros residenciales dirigidos a este colectivo están destinados a proporcionar atención integral y a servir de vivienda permanente, cuando fuera necesario, a personas con minusvalía física o psíquica que, por la gravedad de su discapacidad y por su problemática socio familiar o económica, encuentran graves dificultades para conseguir una integración laboral o social.

A este respecto, conviene hacer mención a la Orden de 4 de junio de 1992, modificada por la de 30 de septiembre de 1994, que aprobó el Estatuto Básico de los Centros Residenciales para Minusválidos del entonces Instituto Nacional de Servicios Sociales. En su art. 4 clasifica tales centros, según sus tipologías, en Centros de Atención a Minusválidos Físicos (CAMF), Centros de Atención a Minusválidos Psíquicos gravemente afectados (CAMP), Centros Ocupacionales (CO) y Centros Mixtos (CM).

Los ingresos, al igual que los traslados y permutas en estos centros de atención dirigidos a personas discapacitadas del antiguo Inserso (hoy de esta Comunidad Autónoma), no se efectúan discrecionalmente por parte de la administración, sino que tienen carácter reglado, llevándose a cabo por riguroso orden de puntuación.

Su regulación, pues, viene dada por Resolución de 26 de agosto de 1987 de la Dirección General del Inserso -aplicable en tanto que esta Comunidad Autónoma no dicte la normativa propia en esta materia-, determinándose, en consecuencia, a través del baremo recogido en esta normativa.

En dicho baremo de admisiones (distinto según se trate de un CAMP, CO o CAMF) se establecen determinadas variables a ponderar en la valoración de los expedientes de solicitud de ingreso: la situación física y psíquica, la situación socio-familiar, la situación económica, la edad, las condiciones de la vivienda, el reagrupamiento familiar e integración en la Comunidad Autónoma, así como otras circunstancias no contempladas en los aspectos anteriores.

Por tanto, la valoración de los expedientes iniciados para el acceso a este tipo de dispositivos, se lleva a efecto por la administración mediante la aplicación del baremo vigente, ponderando las variables antes indicadas, y siempre conforme a las circunstancias acreditadas por el solicitante.

Así ocurría en el expediente de ingreso en centro de atención a personas con discapacidad psíquica, objeto de la reclamación **Q/1926/00**, relativo a un joven diagnosticado de retraso mental moderado, con un grado de minusvalía del 69% e incapacitado judicialmente.

Realizadas al respecto las gestiones de investigación oportunas con la Gerencia de Servicios Sociales, pudo constatarse por esta Institución que en cumplimiento de las exigencias impuestas en la normativa antes citada, la administración autonómica había procedido a valorar el expediente de ingreso conforme al baremo señalado, obteniendo el solicitante una puntuación que no alcanzaba la mínima necesaria para poder acceder a la lista de reserva, como paso previo al acceso a una plaza en el centro demandado.

Todo ello determinaba que en esa fase de tramitación del procedimiento no se detectara ningún tipo de irregularidad achacable a la actuación administrativa.

No obstante, se aconsejó al reclamante que de concurrir nuevas circunstancias o producirse variaciones en la situación del discapacitado, éstas fueran puestas en conocimiento de la citada Gerencia por si procedía una modificación de la puntuación obtenida y, de este modo, una reducción del tiempo de espera del ingreso.

En otros casos, por el contrario, se produjo finalmente la estimación del internamiento solicitado en un centro de las características apuntadas. Como en el supuesto planteado en la queja **Q/2134/00**, relativa a una persona diagnosticada de retraso mental severo.

Debido al importante deterioro psíquico sufrido por el mismo durante un internamiento hospitalario, y a la imposibilidad de sus padres para poder prestarle la atención precisa, se imponía la necesidad, según el reclamante, de la concesión de una plaza en régimen de internamiento en un Centro de atención a discapacitados psíquicos, que fue solicitada a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca.

Solicitud que, conforme a la valoración efectuada por la administración según el baremo correspondiente, fue finalmente estimada, siendo admitido el beneficiario en el centro solicitado en régimen de internamiento.

No han sido ajenas, por otro lado, a esta Institución las dificultades que han de afrontar a la hora de solicitar su necesaria atención en régimen residencial o de internamiento, aquellos discapacitados psíquicos que padecen asimismo alteraciones conductuales.

Ello debido a que la red de servicios sociales públicos, si bien dirige una gran variedad de recursos hacia las personas que padecen alguna deficiencia psíquica del tipo retraso mental, no ha diseñado dispositivos o programas específicos de atención residencial para aquellos casos en que tal deficiencia va acompañada de trastornos del comportamiento.

Este desequilibrio en la prestación de la asistencia residencial a este colectivo de personas, frente al resto de discapacitados psíquicos que no padecen trastornos de conducta, hacía imprescindible la articulación de fórmulas de coordinación entre la atención social y la sanitaria para avanzar hacia la construcción de un verdadero espacio sociosanitario, que permitiera abordar todas las parcelas del individuo que pudieran verse afectadas e impidiera, en definitiva, una ruptura en la cadena de atención del paciente.

Con el fin, pues, de evitar discriminaciones hacia el colectivo de minusválidos psíquicos que padecen trastornos conductuales, frente a aquellos otros cuya discapacidad no está asociada a tales problemas psiquiátricos, esta Institución efectuó en su día a la administración autonómica resolución formal -que fue posteriormente aceptada-, para que se articularan las fórmulas necesarias de coordinación entre la red sanitaria (salud mental) y de servicios sociales en nuestra Comunidad Autónoma, de forma que, potenciando la igualdad, se garantizara la prestación coordinada de la atención sociosanitaria que precisa el mencionado colectivo.

Pero hasta tanto se articulen, a través del nuevo Plan de Atención Sociosanitaria de Castilla y León, los mecanismos de coordinación precisos (como recomendaba esta Institución), la Gerencia de Servicios Sociales, respecto a la solicitud de la necesaria atención sanitaria para un joven diagnosticado de retraso mental con alteraciones conductuales (expediente **Q/844/01**), aconsejó la revisión de la situación personal de éste en el Centro Base de Atención a Minusválidos o bien en la Unidad de Salud Mental correspondiente a su domicilio, para ofrecerle la solución necesaria a su situación, pudiendo, asimismo, ser beneficiario de programas de formación e inserción laboral, en cuya puesta en marcha viene colaborando dicho organismo con distintas entidades.

3.4.7. Reestructuración de los centros psiquiátricos

La reforma psiquiátrica iniciada por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, partió de una situación de coexistencia de diversas administraciones actuantes sobre una misma materia y en un mismo ámbito territorial, estableciendo como pauta la integración de los servicios sanitarios en cada Comunidad Autónoma y apoyando la adopción de acuerdos para su necesaria coordinación.

Un medio jurídico adecuado para llegar a tal fin, resulta la creación de consorcios entre las administraciones públicas. Ésta fue la iniciativa acogida, entre otros, por la Junta de Castilla y León y la Diputación Provincial de Burgos, aprobando la constitución del Consorcio Hospitalario de Burgos mediante Decreto 91/1993, de 22 de abril, como fórmula adecuada para gestionar los servicios sanitarios en dicha provincia.

Con posterioridad, y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 38 de la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, y tras la puesta en funcionamiento de la Gerencia Regional de Salud, el Decreto 189/1996, de 1 de agosto, integró en ella el Hospital Fuente Bermeja de Burgos, al considerarse que ello favorecería un mejor y adecuado aprovechamiento de los recursos disponibles, así como una mejor coordinación de los servicios sanitarios en el ámbito de la provincia citada.

Finalmente, por Orden de 13 de noviembre de 1998, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, se adscribió dicho Hospital al Consorcio Hospitalario de Burgos, a través del cual la citada Gerencia gestiona los servicios sanitarios que presta dicho centro.

Pero la apertura y puesta en funcionamiento del citado Hospital Fuente Bermeja, cuya remodelación obedeció al objetivo de incluir dentro de su cartera de servicios una Unidad de rehabilitación psiquiátrica, y su ocupación con enfermos mentales crónicos procedentes del Complejo "San Salvador" de Oña, acompañada de la correspondiente dotación de personal con trabajadores de este dispositivo, no ha estado exenta de críticas.

Como las reflejadas en el expediente **Q/1278/99** sobre el desmantelamiento producido en el citado Complejo, que había dejado de contar, según el reclamante, con el personal adecuado para llevar a cabo una atención integral de los usuarios que continuaban residentes.

Sin embargo, la transformación de los cuidados psiquiátricos, a la que obedeció, entre otras circunstancias, la constitución de tal Consorcio y la integración al mismo de determinados centros, servicios y establecimientos, exigía, conforme al Decreto 83/1989, de 18 de mayo, sobre Organización y Funcionamiento de los Servicios de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el cumplimiento de una serie de objetivos. Entre ellos, la restructuración de los hospitales psiquiátricos.

La instalación, pues, de nuevos centros o servicios de salud mental y asistencia psiquiátrica, así como la modificación de los existentes, debía adecuarse, conforme señala la Disposición Adicional Primera de tal normativa, a las especificaciones contenidas en el art. 10, de forma que en los hospitales psiquiátricos de la red pública se diferenciase un área de atención sanitaria y un área residencial, cuya función predominante fuese la prestación de un servicio social.

En observancia de las prescripciones señaladas, se autorizó la reestructuración del Complejo "San Salvador" de Oña mediante Orden de 9 de agosto de 1994 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, diferenciándose dos áreas asistenciales: un área psiquiátrica y un área residencial, lo que supuso distinguir un área sanitaria y otra social.

Posteriormente, y con motivo del traslado de los pacientes psiquiátricos de Oña al Hospital Fuente Bermeja -realizado en el marco del Consorcio Hospitalario de Burgos y orientado al cumplimiento de la reforma psi-

quiátrica mediante la prestación de una asistencia cualificada en un dispositivo sanitario adecuado a las necesidades psiquiátricas de los usuarios-, el Complejo "San Salvador" de Oña se convirtió en un centro residencial o de carácter asistencial social, dejando de considerarse centro hospitalario y produciéndose su baja en el Catálogo Nacional de Hospitales del año 1999.

Tal modificación, según pudo conocer esta Institución conforme a las gestiones realizadas con la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, determinó que estuviese en proceso de tramitación la autorización necesaria para la adaptación del citado centro a la normativa residencial vigente y exigida por la Gerencia de Servicios Sociales, cuya resolución sería la que determinase la adecuación o no del centro, en todos sus aspectos, a las exigencias y condiciones de funcionamiento impuestas en la señalada regulación para este tipo de dispositivos.

La inadecuación, en su caso, del referido centro a tales requisitos, impondría posteriormente la adopción de las medidas administrativas oportunas para obtener su plena adaptación a la normativa citada y, así, la asistencia y atención integral que requieren sus residentes.

3.5. Minorías étnicas

Durante el pasado ejercicio la mayor parte de las cuestiones que se han planteado en torno a la integración de personas de raza gitana incidían en problemas de vivienda y de escolarización.

Con alguna frecuencia los ciudadanos se dirigen al Procurador del Común en demanda de apoyo para obtener una vivienda de protección oficial o al menos una flexibilización en la normativa que rige aquéllas para conseguir, en unos casos su adjudicación y, en otros, su permanencia en las ya obtenidas, aunque no reúnan todos los requisitos legales para ello. Una muestra de ello fueron los expedientes **Q/921/01**, **Q/1326/01**, **Q/1639/01** ó **Q/1933/01**.

En todos estos casos los reclamantes solicitaban la intervención del Procurador del Común para impedir lo que consideraban una aplicación rigorista de las normas; sin embargo fue preciso informar a estas personas sobre la imposibilidad de atender sus peticiones cuando las mismas implicaban una infracción del régimen legal de las viviendas de protección oficial, como, por ejemplo, la permisividad de la falta de abono de las cuotas de amortización de las viviendas.

La normativa que regula la gestión recaudatoria de los recibos de las viviendas de protección oficial de promoción pública no sólo faculta a la Administración, sino que le impone el deber de promover las acciones pertinentes respecto al cobro de los recibos impagados, lo cual incluye el desahucio de las viviendas cuando se incumplan dichas obligaciones de amortización del precio de la vivienda.

Por lo que se refiere a la escolarización, se considera de importancia destacar que la cuestión del absentismo entre los alumnos con necesidades educativas especiales por problemas de integración fue planteada ante esta Institución por las autoridades municipales en dos ocasiones a lo largo del pasado año, en un caso, las de Arévalo, en otro, las de Sotillo de la Adrada, dando lugar a los expedientes **Q/953/01** y **Q/2052/01**.

En ambos casos se decidió poner los hechos en conocimiento de la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Ávila, de conformidad con lo previsto en el art. 13.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

A continuación se recogen los planteamientos de dos resoluciones que fueron dirigidas a dos administraciones locales en asuntos relacionados con la vivienda.

3.5.1. Instalación de caravanas en la vía pública

A veces las peculiares formas de vida de determinadas personas pueden originar problemas de convivencia, porque suponen un desconocimiento de las normas aplicables a todos los ciudadanos, a veces con el consentimiento de los poderes públicos.

Así en el expediente **Q/298/01** se manifestaba el malestar que producía a los vecinos de Alija de la Ribera, en la provincia de León, la instalación de vehículos caravanas en una calle de la localidad.

El Ayuntamiento de Villaturiel respondía a la solicitud de información del Procurador del Común indicando que *"pese a estar aparcados en la vía pública, ésta es de una anchura suficiente para permitir el paso de vehícu - los*", por lo que se consideró necesario recordar a esta corporación el régimen legal de los bienes de uso público local, entre los que se encuentran las calles.

El art. 76 del RD 1372/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, establece que el uso común general de los bienes de dominio público se ejercerá libremente, con arreglo a la naturaleza de los mismos, a los actos de afectación y apertura al uso público y a las leyes, reglamentos y demás disposiciones generales.

Según la jurisprudencia, la utilización general presupone por parte de todos los ciudadanos un derecho subjetivo a la utilización del bien conforme a su destino y a las normas de policía que reglamenta el uso, pudiéndose reaccionar contra cualesquiera medidas singulares de exclusión o prohibición de ese uso. (STS 21 de noviembre de 1981).

Es indudable que las vías y plazas públicas están destinadas a un uso general, la jurisprudencia ha afirmado que las calles constituyen, obviamente, bienes de uso público, como determina el art. 3.1 del Reglamento de Bienes, si bien dentro de las calles es menester distinguir, entre la calzada, o parte destinada normalmente al tránsito de vehículos y animales y, la acera, reservada a

la circulación de peatones (Sentencia del Tribunal Supremo de 21-11-81), la finalidad de la calzada no es el estacionamiento sino el tránsito de vehículos y animales (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1987).

Por ello, mientras la calle esté afecta al uso público como tal vía pública, es obvio que el municipio debe ejercer sobre la calle, en su totalidad, las facultades que las leyes le encomiendan, en función del art. 82 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local y 44 del Reglamento de Bienes, así como en cumplimiento de las normas de circulación.

Por otro lado, entre las normas de comportamiento que se exigen a los usuarios de las vías, reguladas en el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, RDLeg 339/1990, se incluye la prohibición de depositar o abandonar sobre la vía objetos o materias que puedan entorpecer la libre circulación, parada o estacionamiento (Art. 10).

Resulta indiscutida la competencia de las autoridades municipales para la ordenación de la circulación dentro del casco urbano de las poblaciones y su potestad para adoptar al efecto las medidas pertinentes en ejercicio de sus competencias en materia de policía urbana.

El Ayuntamiento debe defender el uso común general de sus bienes de dominio público, entre los que se encuentran las calles públicas, impidiendo que un particular sin título para ello invada ese dominio público ejerciendo sobre él un uso anormal.

De acuerdo con lo anterior se consideró oportuno que, en caso de persistir alguna perturbación en la adecuada utilización de la calle mediante la instalación de vehículos-caravana, se restableciera su uso general requiriendo a los particulares para que procedieran a su retirada, bajo apercibimiento de ejecución forzosa.

En el momento de cerrar este informe el ayuntamiento no había manifestado su postura frente a la resolución anterior.

3.5.2. Exclusión del proceso de adjudicación de viviendas de protección oficial de varios ocupantes de infraviviendas

A finales del año 2000 se recibió la reclamación de una persona que denunciaba las deficientes condiciones de habilitabilidad de la chabola en la que residía junto con su familia en Segovia, dando lugar al inicio del expediente **Q/1954/00**.

El interesado aportaba un informe justificativo de la necesidad del cambio de vivienda, realizado por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Segovia, según el cual la vivienda no reunía *"condiciones higiéni - co-sanitarias de habitabilidad, por tratarse de una cha - bola con pared de aglomerado, techo de madera lleno de rendijas, el suelo es de tierra con agujeros de rata, sin agua corriente"*.

Continuaba el informe señalando que *"en el área higiénica y de salud los resultados se muestran clara - mente condicionados por la situación de la vivienda y porque no existen unas condiciones básicas que supon - gan una correcta higiene. Así estas condiciones de habi - tabilidad limitan considerablemente las posibilidades de dar cobertura adecuada a las necesidades de las meno - res"*.

El solicitante indicaba que la solicitud de vivienda municipal se había realizado en noviembre de 1998, sin que en el momento de presentación de la queja, octubre de 2000, se hubiera llegado a una solución para su familia.

Después de esta reclamación se recibieron algunas más, **Q/108/01**, **Q/109/01**, **Q/360/01** y **Q/585/01,** presentadas por distintos ocupantes de infraviviendas situadas en el barrio de Tejerín o en la carretera de Madrona, quienes también habían solicitado una vivienda de titularidad municipal dentro de las de protección oficial previstas para atender las necesidades de personas desfavorecidas, pero pese al tiempo transcurrido desde la solicitud no habían sido adjudicadas.

No sólo se referían a este retraso en la adjudicación, sino que manifestaban su preocupación por su exclusión del proceso de adjudicación de veinticinco viviendas municipales en régimen de alquiler, de las reservadas para este fin entre las de protección oficial construidas en Segovia, indicando que la mayoría de las personas excluidas pertenecían a la raza gitana.

Según manifestaban los reclamantes, la exclusión de algunos de los peticionarios se basaba en una investigación efectuada por agentes pertenecientes al cuerpo de Policía Local, de la cual había resultado que algunas de estas personas habían ocultado ingresos procedentes de actividades lucrativas.

Todos estos expedientes fueron objeto de un tratamiento conjunto y con el fin de comprobar la veracidad de los hechos expuestos, se solicitó un informe acerca de los siguientes extremos:

- Trámites efectuados dentro del procedimiento de adjudicación de las viviendas municipales en régimen de alquiler desde el 10 de septiembre de 1998, fecha en que, al parecer, había sido aprobado el baremo para su adjudicación.

- Relación de las personas excluidas del proceso de adjudicación de viviendas, indicando si esa corporación disponía de datos relativos al origen racial de las mismas.

- Relación de expedientes sobre los que se hubiera efectuado una comprobación sobre los ingresos declarados por los solicitantes, expresando los medios empleados para realizar dicha comprobación.

- Motivos que habían justificado la exclusión de cada uno de los peticionarios.

- Copia de los informes emitidos, en su caso, en cada uno de los expedientes que hubieran sido objeto de exclusión del proceso de selección mencionado.

- Copia de la normativa municipal por la que se rigiera la adjudicación de las viviendas aludidas.

Después del examen de la documentación remitida por parte del Ayuntamiento de Segovia se formuló una resolución con fecha 25 de mayo de 2001 en la que se realizaban algunas consideraciones en torno a dos cuestiones: por un lado, la duración de las actuaciones practicadas en este expediente y, por otro, la improcedencia de la exclusión de algunos peticionarios de la lista provisional de adjudicatarios de las viviendas.

1ª. Examen del tiempo transcurrido desde que se inicia el procedimiento de adjudicación de las viviendas municipales en régimen de alquiler hasta el momento actual.

La convocatoria pública del concurso para la adjudicación, en régimen de alquiler, de viviendas municipales adquiridas a la Consejería de Fomento de las de promoción pública se publica en el *BOP* de Segovia de 25 de noviembre de 1998, siendo el último trámite del que se tenía conocimiento a través de lo informado por el Ayuntamiento el de la aprobación por el pleno de los 252 expedientes presentados y la lista provisional de los 25 de mayor puntuación.

Ello significaba que desde el inicio del expediente, en fecha 25 de noviembre de 1998, hasta la publicación de la lista provisional de adjudicatarios, el 19-12-2000, habían transcurrido dos años.

El art. 9.2 de la Orden de 27 de mayo de 1998 de la Consejería de Fomento sobre adjudicación de viviendas de protección oficial promovidas por la Junta de Castilla y León prevé la posibilidad de que el Ayuntamiento en cuyo término se localicen las viviendas adquiera todas o algunas para destinarlas a arrendamiento, en cuyo caso su adjudicación se llevará a cabo por la normativa establecida por la propia Corporación adquirente.

La normativa aprobada por el Ayuntamiento de Segovia a estos fines la constituían las normas aprobadas por acuerdo del pleno en sesión celebrada el día 12 de noviembre de 1998 y el baremo aprobado por el pleno, en sesión del día 14 de mayo de 1998, modificado por acuerdo plenario adoptado en sesión del día 10 de septiembre de 1998.

Lo cierto es que la normativa municipal no fijaba un plazo de duración del procedimiento de adjudicación de las viviendas, de ahí la necesidad de analizar la normativa que resultaba aplicable.

El plazo máximo para resolver y notificar las solicitudes formuladas en el procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública es de 20 meses, transcurrido el cual sin que se haya hecho pública la resolución pueden los interesados que hubieran comparecido en el procedimiento entender desestimadas sus pretensiones por silencio, plazo que ha sido fijado por el art. 22 de la Ley 6/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas.

Sin embargo, este plazo no podía aplicarse a este procedimiento puesto que el mismo se había iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 6/1999 que lo establecía; por tanto había que tomar en consideración los plazos establecidos con carácter general en la normativa común relativa al procedimiento administrativo.

El art. 1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece las bases del régimen jurídico y el procedimiento administrativo común siendo aplicable a todas las administraciones públicas, entre ellas, las corporaciones locales.

Por tanto, no había duda de la aplicabilidad al presente caso de la Ley 30/1992, aunque en la redacción anterior a la Ley 4/1999, de 13 de enero, pues según la disposición transitoria segunda de esta última, a los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor no les será de aplicación la misma rigiéndose por la normativa anterior.

La Ley 30/1992 partía de la obligación que pesa sobre las Administraciones de dictar resolución dentro del plazo establecido, pero lo importante era conocer los efectos que esa falta de resolución dentro del plazo legal produce.

El plazo máximo para resolver que la citada ley establecía, en defecto de la norma procedimental sectorial, era de tres meses (art. 42.2 antes de la modificación operada por la Ley 4/1999), aunque existía la posibilidad de ampliación hasta seis meses, cuando así se acordara por el órgano competente para resolver cuando el número de solicitudes impidiera razonablemente el cumplimiento de los plazos previstos.

No se tenía constancia de que se hubiera adoptado un acuerdo de ampliación de plazos como tampoco de que se hubiera acordará suspender el procedimiento, por lo que el procedimiento debía haberse resuelto en el plazo de tres meses.

En cuanto a los efectos que producía la falta de resolución dentro del plazo legal, la Ley 30/92 no contenía previsión alguna sobre la paralización o falta de resolución de los procedimientos favorables iniciados de oficio.

En cualquier caso, vencido el plazo de resolución establecido, si no se dictaba resolución expresa, nada preveía la Ley 30/92 para combatir la incertidumbre jurídica resultante.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo tenía declarado que el hecho de que la administración invierta en la tramitación de un expediente mayor plazo que el señala-

do por las disposiciones legales no era causa de nulidad de la resolución definitiva.

El nuevo art. 44.1 de la Ley 30/1992 (después de la modificación operada por la Ley 4/1999) dispone que los interesados que hubieren comparecido en procedimientos iniciados de oficio de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo si no se ha dictado y notificado resolución expresa en el plazo máximo establecido. Se trata por tanto de un supuesto de silencio administrativo negativo.

Pese a ello, parece evidente que la indefinida pendencia de los expedientes resulta contraria a las exigencias de la seguridad jurídica, por más que de esta situación incierta no vayan a deducirse consecuencias perjudiciales para los interesados, por el carácter favorable del procedimiento.

Esta pendencia puede generar, además, expectativas legítimas en relación con la resolución; puede crear situaciones que aun no siendo meritorias de tutela, sí deben ser, al menos, despejadas en un plazo razonable, por la incertidumbre que proyectan sobre la esfera de interés del destinatario a quien se dirige el procedimiento.

Estos inconvenientes se ponían de manifiesto en el procedimiento examinado, máxime cuando las normas de procedimiento para la adjudicación, aprobadas por acuerdo del pleno de fecha 12 de noviembre de 1998 exigían (art. 5) que el cumplimiento de los requisitos anteriores y demás circunstancias alegadas por los solicitantes vinieran referidas a la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes.

Debe subrayarse que la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes era el día 28 de diciembre de 1998, por tanto éste debía tenerse en cuenta para puntuar las solicitudes con arreglo a las condiciones de los solicitantes, y no era difícil que las condiciones de los adjudicatarios pudieran haber variado sustancialmente en un periodo de tiempo tan dilatado.

Había de contarse, por otro lado, con el derecho de todo interesado en un procedimiento a que se dicte resolución, siendo como es ese estado de pendencia contrario al genérico deber de resolver que pesa sobre la administración, por lo que se considera necesario que se agilicen los trámites para resolver el procedimiento.

2ª. En cuanto al fondo de la reclamación, la cuestión relativa a los motivos de exclusión de algunos solicitantes de la relación de posibles adjudicatarios, debía partirse de los datos deducidos de la información facilitada por el Ayuntamiento de Segovia y que, a continuación, se resumen**:**

a) Relación de solicitantes excluidos, un total de 17 personas, las cuales figuraban entre las 40 de mayor puntuación después de la valoración de las 252 solicitudes presentadas. Estas 17 personas habían sido excluidas de la lista provisional después de la inspección realizada por la policía local y a la vista del informe del servicio de tributos**.**

b) Motivos que justificaron su exclusión de la lista de adjudicación provisional:

En 15 de los casos, de los 17 a los que nos referimos, se indicaba como motivo de la exclusión: *"excluido, ingresos no declarados"*.

En los dos casos restantes se aducía como motivo:

- *"Excluida, adquisición vivienda, traslado domicilio"*.

- *"Excluido, no justifica motivo"*.

c) La comprobación de los datos se había basado en un informe de agentes de policía local emitido en los siguientes términos:

"El presente informe fue confeccionado dando cumplimiento a lo solicitado por la comisión informativa de servicios sociales, en sesión del día 23 de marzo de 2000, mediante la que se solicitaban datos indicativos de ingresos o bienes incluidos en la lista que se adjuntaba.

Todos los datos aportados han sido obtenidos con la propia información del interesado, familiares, vecinos, archivos obrantes en esta policía y otras comprobaciones policiales para corroborar diversas informaciones.

El documento, que contiene una ficha por cada uno de los solicitantes de la lista se ha estructurado de la siguiente forma:

Nombre y apellidos del solicitante con el domicilio actual.

Posibles trabajos realizados por los solicitantes que pudieran repercutir en su fuente de ingresos.

Personas que residen en el mismo domicilio que lo hace el solicitante.

Trabajos realizados por las personas que conviven con el solicitante y que pudieran repercutir en la fuente de ingresos familiar.

Vehículos que constan a nombre de las personas que residen en el domicilio. Destacar que en la relación de los vehículos se puede dar el caso de que alguno de ellos no se encuentre ya en funcionamiento o sea utilizado por persona distinta a la que figura como titular. Dicha circunstancia viene motivada por el hecho de que no hayan sido dados de baja, como legalmente está establecido o no se haya realizado la transferencia".

Del examen de este informe se concluyó que se desconocía la fecha a la que se referían las averiguaciones de los agentes, pues, si bien el informe se había realizado con fecha 12 de abril de 2000, las circunstancias debían

cumplirse en la fecha indicada en las normas de procedimiento, es decir, el 28 de diciembre de 1998.

Además, salvo la referencia inicial del informe policial sobre las fuentes de información de los datos que en él se recogían, no se contenía, para cada uno de los casos investigados, el origen de las informaciones de forma individualizada; en otros casos, se contenían expresiones ambiguas que no permiten afirmar que las declaraciones de los beneficiarios adolecieran de falsedad –expresiones tales como *"según informaciones recogidas en la zona"* -.

Aunque, en principio, pudieran practicarse todos los medios de prueba generalmente admitidos en derecho, debería adjuntarse la documentación facilitada por organismos oficiales, tales como, las certificaciones de los organismos pagadores de pensiones o las certificaciones relativas a la propiedad de los vehículos y la fecha a la que se refería esa titularidad.

Tampoco se había realizado una comparación de forma contrastada, al menos no se tenía constancia de ello por parte de esta Institución, entre los datos declarados por el solicitante y los efectivamente averiguados que los contradecían, con lo cual se desconocía la deducción realizada por parte del Ayuntamiento de Segovia para afirmar que los datos declarados por los aspirantes a las viviendas excluidos de la lista provisional no eran veraces.

En fin, según el criterio de esta Institución, habida cuenta de que no se había demostrado la falsedad de los datos económicos aportados por los incluidos en la lista inicial, no resultaba procedente revisar su puntuación, por ello la lista provisional debía confeccionarse sobre la base de la puntuación obtenida, sin perjuicio de que en fases posteriores se acreditara la falsedad de los datos, lo cual no había sucedido hasta el momento.

En concreto la resolución enviada al Ayuntamiento de Segovia se realizaba en los términos siguientes:

"Que se agilice la tramitación del expediente de calificación y adjudicación de las viviendas municipales de promoción pública en régimen de alquiler.

Que se proceda a arbitrar los mecanismos precisos para incluir en la lista provisional de adjudicatarios a las personas indebidamente excluidas, por no haberse acreditado suficientemente la falsedad de los datos declarados en su solicitud en los términos expuestos".

El Ayuntamiento no manifestó su postura frente a esta resolución, archivándose el expediente el 7 de septiembre de 2001, aunque según indicaron los propios reclamantes la resolución no se había cumplido y algunos de ellos habían acudido a la vía judicial.

3.5.3. Renovación de conciertos educativos para el curso 2001-2002

En materia de educación de menores gitanos con necesidades educativas especiales, además de los problemas de asistencia a los que se hacía referencia al comienzo de este epígrafe, esta Institución tuvo acceso al planteado en el expediente **Q/769/01**, en el que se cuestionaba la medida adoptada en relación con el Colegio La Inmaculada de Salamanca, consistente en la supresión de dos unidades de educación primaria con respecto al curso anterior.

Los reclamantes entendían que no resultaba adecuado reunir a todos los alumnos en un mismo aula pues las diferencias curriculares, que ya eran significativas, se agravarían aún más.

Una vez examinada la respuesta remitida desde la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca en ella se indicaba:

"El Colegio La Inmaculada está ubicado en una barriada, la de Chamberí, de la capital salmantina.

La población escolar que acoge este centro, pertenece mayoritariamente a colectivos grandemente desfavorecidos (minorías étnicas; familias desestructuradas; grupos empobrecidos social y culturalmente).

Gran parte del alumnado presenta graves dificultades a nivel curricular así como relevantes problemas conductuales.

Dichas enseñanzas se imparten en régimen de concierto, afectando dicho concierto a dos unidades de educación infantil, seis de educación primaria y una de atención a minorías.

Los informes de esta Inspección respecto al cumplimiento de la ratio y la renovación de concierto, ponen de manifiesto lo expresado anteriormente y solicitan excepcionalidad en la ratio y renovación del concierto para todas las unidades, respectivamente.

La Orden de 9 de abril de 2001 de la Consejería de Educación y Cultura por la que resuelve la renovación, prórroga y acceso al régimen de conciertos educativos de los centros docentes privados concede, al Centro La Inmaculada, concierto para dos unidades de educación infantil, 4 para educación primaria; una unidad de integración, una unidad para minorías étnicas).

Hasta el presente curso escolar la organización académica del centro ha permitido la atención al alumnado, en el nivel de educación primaria, en una unidad para cada curso de educación primaria. La concesión de concierto para cuatro unidades en educación primaria, no permitirá este tipo de organización pedagógica, en cursos independientes de 1º a 6º de educación primaria.

La Inspección de educación, en cumplimiento de las instrucciones de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa del 3 de enero de 2001 y de conformidad con el apartado 4º de la Resolución de 4 de octubre de 2.000 de la misma Dirección General, emite el siguiente informe:

Un número de cuarenta y siete alumnos, del total de sesenta y seis, del nivel de educación primaria (el 71,21%), pertenece a minorías étnicas, a sectores de población social desfavorecida y a alumnos con necesidades educativas especiales.

Como puede apreciarse, este centro situado en una problemática barriada, atiende, primordial y fundamentalmente, a una población desfavorecida en la cual son normales familias desestructuradas, familias pertenecientes a grupos sociales desfavorecidos y a entornos económicamente deprimidos, así como familias con entornos culturales empobrecidos y empobrecedores.

El centro escolariza, entre su alumnado, a menores con graves problemas conductuales que no pueden residir en sus domicilios familiares y a alumnos cuyas familias han perdido la patria potestad.

Nunca, este centro, ha rechazado a ningún alumno sea cual sea su procedencia o el tipo de problemas que pueda presentar y, todos los alumnos llegan a integrarse en dinámicas del centro.

Además de su tarea instructivo-educativa, el centro realiza actuaciones sobre familias y barrio, que pueden enmarcarse dentro de la esfera de la llamada compensación educativa, y que son, entre otras:

a) Seguimiento semanal de las familias para evitar el absentismo y para buscar el acercamiento y colaboración centro-familia (seguimiento realizado por la profesora de apoyo a minorías).

b) Gestión con instituciones (cruz roja; banco de alimentos; programas de ayuda a la mujer gitana, etc.) para subvención de alimentos y ayuda a las familias.

c) Solicitud de ayudas de logopedia en instituciones y gabinetes.

d) Coordinación con centros de acción social para tramitación y cumplimiento de deberes ciudadanos (inscripción en el curso; petición de minusvalías; acceso a viviendas de protección; petición de subsidio mínimo, etc.).

e) Participación en campañas municipales de ocio y tiempo libre.

f) Subvención de medicinas a determinados alumnos a los que se les administra y controla el tratamiento en el propio centro.

g) Realización directa de cuidados de higiene y salud a los propios alumnos (duchas; lavado y sustitución de ropa; etc.).

h) Colaboración con las Instituciones Tutelares de menores para programas de intervención y seguimiento.

Por todo lo que antecede, esta Inspección entiende que al Colegio La Inmaculada hay que exceptuarlo del cumplimiento de la ratio mínima establecida en a Resolución de 4 de octubre de 2000, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa".

La información fue contrastada con el presentador de la queja, sin que el mismo formulara ninguna apreciación contraria al mismo. Al no haberse detectado la existencia de una actuación irregular de la administración, se informó al reclamante de que se daba por concluida la investigación.

ÁREA H

SANIDAD

Expedientes Área..... 91

Expedientes remitidos a otros Defensores 57

Expedientes admitidos..... 16

Expedientes rechazados..... 16

En el año 2001 el número global de quejas recibidas en esta Institución en referencia a temas sanitarios ha sufrido un ligero descenso respecto del año 2000; si bien, en cuanto a sus contenidos, se sigue la tendencia de años anteriores: insuficientes servicios médicos, posibles negligencias en los tratamientos recibidos, listas de espera, deficiencias detectadas en la atención especializada, retrasos en el reintegro de gastos, denegación de financiación de algún tratamiento, infraestructuras deficientes...

Las quejas más comunes continúan siendo las relativas a la prestación del servicio asistencial propiamente dicho Al respecto, nuevamente hay que insistir en el problema generado por las listas de espera.

Muchos de los ciudadanos que acuden a nosotros lo hacen por el hecho de haber sido citados con una demora que consideran excesiva.

Teniendo presente que la reducción de la demora en recibir la asistencia sanitaria constituye un elemento de garantía de la equidad y un indicador de la calidad asistencial de las prestaciones sanitarias es fundamental que se valore la oportunidad de establecer, para el conjunto del sistema de salud, tiempos máximos de espera, superados los cuales el paciente tenga derecho a ser inmediatamente asistido en el centro donde determine el correspondiente servicio de salud.

Estimamos conveniente reseñar la situación de conflicto que se produce cuando una persona, que sufre una determinada patología, demanda del sistema sanitario público una actuación concreta, y se ve sorprendido por la negativa de la Administración sanitaria a proporcionarle la misma, sobre la base de que no aparece incluida en el sistema.

Se considera que la Administración Pública y las autoridades son las encargadas de la planificación correcta de la asistencia sanitaria pública y vienen obli-

gadas a hacer disponibles los medios necesarios para llevarla a efecto con eficacia, celeridad, economía y flexibilidad.

Temas como el control de enfermedades infecciosas, gestión hospitalaria, distribución de camas, áreas de acción, organización de la reforma y asistencia psiquiátrica, servicios extrahospitalarios, etc., son fundamentalmente de política sanitaria.

La creciente preocupación de las administraciones públicas por desarrollar una atención coordinada entre los sistemas sociales y sanitarios es una constante, eso es una realidad, pero también lo es que, hoy en día, persisten los problemas en la atención a la pluripatología de los ancianos, a los discapacitados y enfermos crónicos, como consecuencia, entre otros factores, de la todavía insuficiente coordinación entre los servicios sanitarios y sociales.

La demanda, por los usuarios del Sistema Nacional de Salud, de una dotación creciente de recursos es un denominador común de toda la asistencia sanitaria, pero se acentúa con mayor evidencia en la atención especializada.

En cuanto a la atención primaria persisten las quejas referidas a la efectividad de la reforma sanitaria, siendo más o menos habitual que colectivos de ciudadanos demanden la puesta en funcionamiento de centros de salud, o la mejora de sus consultorios mediante la dotación del personal y medios materiales acordes a las exigencias de la sanidad actual.

A lo largo de estos últimos seis años, el Procurador del Común ha sentido la creciente preocupación de los ciudadanos castellanos y leoneses por la necesidad de una reorientación de los servicios sanitarios y sociales existentes, al objeto de alcanzar una respuesta más eficaz a sus necesidades.

En materia de protección de la salud, nos corresponde analizar el estado que presenta en la actualidad, en cuanto a derecho constitucionalmente reconocido, examinando la problemática más demostrativa que se ha detectado en nuestra Comunidad Autónoma durante el ejercicio 2001.

En la práctica cotidiana del trabajo de esta Institución se constata, día a día, que muchos de las quejas responden, en realidad, a peticiones de información de ciudadanos que desconocen cómo hacer valer sus derechos frente a la Administración.

En relación con estos derechos, continúan siendo objeto de reclamación supuestos en los que se ignora el derecho a disponer de la información clínica, en general, y de la historia clínica, en particular, como reconocen la Ley 14/1986, de 25 de abril, en su art. 10, y el RD 6381995, de 20 de enero, en su punto 5 del anexo I.

En otros casos, los ciudadanos acuden a esta Procuraduría como último recurso, tratando de resolver problemas que les angustian y que en muchos casos carecen de solución concreta, pero que indudablemente deben ser atendidos.

En términos generales, las quejas formuladas por los ciudadanos en este capítulo versan en torno al contenido, alcance y extensión de las prestaciones sanitarias facilitadas directamente a las personas con cargo a fondos estatales adscritos a la sanidad. Las cuestiones básicas que se plantean en las mismas son la falta de suficiente información acerca de cuáles son las prestaciones concretas a las que tienen derecho los usuarios, así como respecto a las condiciones en la que se han de prestar los servicios, y la indefinición de algunas de esas prestaciones.

En cuanto a los problemas organizativos que repercuten negativamente sobre los usuarios, la mayor parte de las quejas recibidas hacen referencia a la lista de espera para intervenciones y para la realización de pruebas de diagnóstico (**Q/128/01, Q/748/01, Q/1065/01, Q/1310/01, Q/1505/01, Q/2131/01**, entre otras).

Con respecto a denuncias de negligencias o errores médicos, hay que apuntar que en la mayoría de los casos expuestos por los afectados (**Q/164/01, Q/796/01, Q/1195/01, Q1322/01, Q/1451/01, Q/1804/01, Q/1993/01, Q/2289/01**), se les ha informado de la existencia del Servicio de Atención al Paciente, servicio que canaliza las reclamaciones que plantean los usuarios y al que, con carácter preliminar, deben acudir en reclamación.

En los supuestos de mala atención, se suscita la dificultad de probar los comportamientos denunciados, además de la práctica imposibilidad de reparar el daño moral causado, con el añadido de la pérdida de confianza, si la mala atención viene de la mano del facultativo.

En la oferta de las prestaciones reconocidas, hemos recibido algunas quejas referidas al tratamiento contra la infertilidad (**Q/2439/00** y **Q/445/01**). En estas quejas los usuarios han expresado su desacuerdo con lo que a su entender supone una falta de medios para esta prestación.

En todo caso, como ya hemos señalado en anteriores informes, hemos de incidir en que las posibilidades de actuación del Procurador del Común en este ámbito son limitadas, al ser el Instituto Nacional de la Salud el que presta el servicio sanitario directo y referirse a dicha prestación gran parte de las reclamaciones; ello nos obliga a trasladar las mismas al Defensor del Pueblo.

Esta situación sufrirá un cambio a partir del día 1 de enero de 2002, momento en que la Comunidad de Castilla y León asume las funciones, servicios y medios personales, materiales y financieros en materia de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el RD 1480/2001, de 27 de diciembre sobre traspaso de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud a nuestra Comunidad Autónoma.

1. DERECHO DE LOS USUARIOS DEL SISTEMA SANITARIO PUBLICO

En los distintos informes anuales hemos dedicado este subtítulo para mostrar diversos aspectos relativos al derecho constitucional a la salud; siempre desde la óptica de la diversidad de contenidos de las quejas presentadas por los administrados en esta Procuraduría.

El derecho a la protección de la salud forma parte de los derechos fundamentales de la persona, que aparecen garantizados en nuestra Constitución. En concreto, el art. 43, en sus dos primeros apartados, señala lo siguiente:

"1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.

2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto".

Se trata de un derecho exigible frente al legislador ordinario, que no podría desconocerlo sino desarrollarlo normativamente siguiendo el guión establecido en nuestra Constitución. El reconocimiento de este derecho por la vía legislativa ordinaria supone la garantía de su efectividad, además del establecimiento de una actividad asistencial unilateralmente asumida y discrecionalmente regulada por el Estado.

Por tratarse de un servicio publico, el particular encuentra garantizado su derecho individual frente al Estado en el margen en que el propio Estado ha establecido las reglas del servicio, las cuales obviamente le vinculan en tanto se mantengan vigentes.

Nuestro derecho positivo consagra la protección de la salud de los ciudadanos mediante la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, cuyo art. 3 prevé:

"...2. La asistencia sanitaria pública se extenderá a toda la población española. El acceso y las prestaciones sanitarias se realizarán en condiciones de igualdad efectiva.

3. La política de salud estará orientada a la superación de los desequilibrios territoriales y sociales".

Por su parte, el art. 7 de la referida Ley advierte que los servicios sanitarios, así como los administrativos, económicos y cualesquiera otros que sean precisos para el funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, adecuarán su organización y funcionamiento a los principios de eficacia, celeridad, economía y flexibilidad.

El derecho a las prestaciones sanitarias se configura como un derecho anterior al establecimiento del servicio. Preexiste al mismo, y es en cierta manera el presupuesto de la obligación administrativa de crearlo; es decir, la finalidad de todo el entramado organizativo, de medios materiales y personales, dirigidos a la prestación del servicio sanitario es precisamente dar satisfacción a la demandas asistenciales que conforme a la regulación del servicio le vayan requiriendo los ciudadanos.

Por su volumen destacan los escritos de quejas referidos con carácter general a las carencias que padece el sistema sanitario, así como a los problemas organizativos que repercuten sobre los usuarios.

Son cada vez más frecuentes las denuncias referidas a la asistencia sanitaria en zonas rurales de escasa población. En todas ellas, el eje central gira en torno a contrariedades que tienen su origen en una deficiente comunicación por carreteras, derivado principalmente de la ubicación geográfica de los pueblos; la avanzada edad de muchos de los pacientes que además necesitan una asistencia continuada, unido al agravante de poseer una economía doméstica deficitaria que complica, si cabe más, la situación de estas personas a la hora de hacer frente a unos gastos que no son cubiertos por la Administración Sanitaria.

Como expresión de cuanto venimos diciendo, destaca, por su volumen, el conjunto de quejas procedentes de la localidad de Aguilafuente (Segovia): **Q/2444/00, Q/2445/00, Q/2446/00, Q/2447/00, Q/2448/00, Q/2449/00, Q/2469/00 y Q/2503/00**.

En los mencionados escritos se denunciaba el grave problema que padecían principalmente los vecinos jubilados, o de rentas inferiores, que carecen de medios propios de transporte y viven en Aguilafuente, ante la carencia de un servicio público de transporte que uniera de modo directo dicha localidad con el término municipal de Carbonero El Mayor, término en el que se ubica el Centro de Salud al que están adscritos.

La inexistencia de medios de transporte directos no cabe duda que afecta de modo perjudicial al derecho de los comparecientes a recibir asistencia sanitaria en condiciones de igualdad en el término municipal de Carbonero El Mayor, ya que para acudir al referido Centro de Salud, si no disponen de medios propios de locomoción, deben trasladarse, primero, a Segovia y desde allí coger otra línea de viajeros que les desplace hasta Carbonero El Mayor, lo que les resulta económicamente oneroso.

Examinados detenidamente los motivos de las quejas, procedimos a su admisión interesando informe de la Dirección Provincial del Insalud así como de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, de cuyo contenido se dio traslado a los comparecientes.

En contestación a nuestra solicitud de información la Dirección Provincial del Insalud, en Segovia, nos puso de manifiesto que: *«con motivo de poder acercar los servicios a los ciudadanos, desde hace varios años se vienen realizando extracciones periféricas de muestras para analítica y algunas pruebas complementarias (electrocardiogramas, espirometrías, etc.) en todos los Centros de Salud rurales y urbanos de nuestra provincia.*

Poder dar este servicio supone contar con una organización de personal de enfermería o médico que lo realiza, transporte con los medios adecuados de las muestras y recepción en su caso de las mismas en los correspondientes laboratorios en hora adecuada para poderlas procesar.

Todo este complejo sistema, que sin duda supone un importante avance en la atención a los ciudadanos, conlleva el que se realicen estas pruebas en el Centro de Salud y no en los Consultorios, teniendo en cuenta que si se hicieran en los mismos, el problema se elevaría a la enésima potencia, ya que cada alcalde pediría que las extracciones se hicieran en el consultorio de su municipio.

Así las cosas, el problema con que nos encontramos en la provincia de Segovia, y seguramente en todas las provincias de nuestras Comunidad Autónoma, es el déficit de transporte público entre diversas localidades, lo que dificulta el desplazamiento de muchos ciudadanos para distintos asuntos y en nuestro caso, para acudir al Centro de Salud.

Se trata pues, de un problema social pero no sanitario, aunque no se nos oculta la grave complicación que origina para la normal atención de estas personas».

Conscientes de estas circunstancias, nos señalan asimismo que ha habido Consejos de Salud en alguna zona básica de salud de Segovia que han decidido organizar un servicio de transporte para estas personas, financiado por los Ayuntamientos en parte proporcional a su población, contribuyendo quienes utilizan ese servicio con una cantidad simbólica de 100 pesetas.

En el caso que nos ocupa del pueblo de Aguilafuente y por tanto del Centro de Salud de Carbonero el Mayor se ha propuesto esta solución a los alcaldes de la Zona Básica de Salud. Sin embargo, no se ha logrado alcanzar ningún acuerdo, por lo que el problema detectado persiste sin haberse encontrado una alternativa que dé respuesta a la necesidad a que venimos haciendo referencia.

Por lo que respecta al contenido del informe emitido por la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes de esa Consejería sobre el particular, destacamos algunos de los argumentos sostenidos para justificar la ausencia de actuaciones tendentes a solucionar la deficiente comunicación existente entre las localidades de Aguilafuente y Carbonero el Mayor, a saber:

«Según información facilitada por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, el municipio de Aguilafuente pertenece a la Zona Básica de Salud de Carbonero El Mayor desde 1988.

Consultados los datos obrantes en esta Consejería, no consta que las localidades de Aguilafuente y Carbonero el Mayor hayan estado unidas a través de un servicio directo de transporte público regular de viajeros con anterioridad. Existe la posibilidad de llegar a Carbonero El Mayor utilizando el transporte público a través de la siguiente combinación: Aguilafuente-Tabanera la Luenga, de la concesión Aguilafuente-Segovia (VACL-132), y enlazar en este pueblo con la Valladolid-Segovia (VACL-126), que llega hasta Carbonero El Mayor.

Por otro lado, no consta en estas dependencias, ni en el Servicio Territorial de Segovia, queja alguna acerca de la falta de transporte directo que motiva la queja remitida por el Procurador del Común que haya permitido tener conocimiento de la deficiencia a que se hace referencia».

A la vista de los elementos de juicio disponibles en este caso, y tras el estudio de la normativa aplicable, esta Procuraduría estimó oportuno realizar las siguientes conclusiones de carácter general:

En el ámbito de los transportes de carretera es preciso destacar la conveniencia de que la Administración Pública opere siempre con un especial rigor y esmero en el ejercicio de las atribuciones y obligaciones administrativas previstas en la norma. Existe un deber general de colaboración entre las distintas Administraciones, que no es preciso justificar mediante preceptos concretos.

A este respecto, cierto es que con el Decreto 87/1988, de 12 de mayo, la Junta de Castilla y León inició una política de ayudas encaminadas a dotar de servicios regulares de transporte de viajeros a todos los núcleos urbanos, que, dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, carecían del mismo así como asegurar el mantenimiento de los ya existentes.

Desde esta perspectiva se hace preciso resaltar el contenido del art. 1º de la mentada disposición normativa. Esto es: "La Junta de Castilla y León, por medio de la Consejería de Fomento, podrá acordar la creación, mantenimiento o ampliación de cualquier clase de servicio de transporte de viajeros de interés general que tenga como objetivo el asegurar la movilidad de los residentes en zonas rurales, carentes de dicho servicio esencial o que existiendo se preste con déficit permanente no imputable a la mala gestión empresarial.".

De un lado, la interpretación de los derechos que la Constitución proclama habrá de ajustarse a la idea de aspiración a la igualdad y, de otro, la acción positiva de los poderes públicos ha de orientarse en todo caso a hacer real y efectiva la igualdad, según el mandato constitucional expreso del art. 9.2.

Pues bien, estas actuaciones positivas son, entre otras, la prestación de ciertos servicios que satisfacen necesidades de interés general que, en muchos casos, están configurados como derechos fundamentales, y como tales enunciados en la Constitución.

Cabe advertir en el presente expediente que ha quedado acreditada la carencia de un transporte de viajeros que una directamente las localidades de Aguilafuente y Carbonero El Mayor, lo que sin duda dificulta gravemen-

te el traslado de los pacientes, sobre todo de aquellos que careciendo de medios propios de locomoción necesitan realizarse extracciones de muestras para analítica o pruebas complementarias como pudieran ser electrocardiogramas, espirometrías, etc, las cuales exclusivamente se realizan en los Centros de Salud.

La situación en la que se encuentran los vecinos de estos municipios es, cuando menos, discriminatoria o al menos no están en igualdad de oportunidades ante el derecho a la protección de la salud pública.

En mérito a cuanto antecede, el Procurador del Común resolvió formular la siguiente Resolución:

"Que se valore la conveniencia de adoptar las medidas de técnica presupuestaria que se considere más oportuna, para que se establezca de la forma más inmediata un servicio de transporte público de viajeros desde el municipio de Aguilafuente al Centro de Salud de Carbonero El Mayor, al objeto de garantizar el derecho contenido en el art. 43 de nuestra Constitución Española, que conlleva la obligación de los poderes públicos de adoptar tanto las medidas preventivas que resulten necesarias para proteger la salud pública, como las prestaciones y servicios necesarios.

Así mismo, esta Procuraduría exhorta a que la colaboración entre las distintas Administraciones afectadas sea patente, dando efectivo cumplimiento a una política de ayudas, iniciada por parte de esa Consejería, encaminada a dotar de servicios regulares de transporte de viajeros a todos los núcleos urbanos, que dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, carezcan del mismo así como asegurar el mantenimiento de los ya existentes".

En la fecha de cierre de este informe aún no se ha recibido respuesta, aceptando o rechazando motivadamente nuestra resolución y ello pese a que se les ha requerido en varias ocasiones dicha contestación.

En el campo de la financiación, persisten las reclamaciones en las que se pone de manifiesto el grave problema que representa para la salud de algunos ciudadanos el hecho de que, entre las prestaciones sanitarias facilitadas directamente por el sistema nacional de salud, no figuren todos los procedimientos inherentes a la atención bucodental, sobre todo en aquellos supuestos en los que el tratamiento es imprescindible y debe efectuarse en el marco de un centro especializado. Precisamente éste ha sido el motivo tratado en el expediente **Q/2478/00.**

En efecto, en esta ocasión la pretensión traía su fundamentación en determinadas características peculiares de quienes padecen algún tipo de discapacidad que requiere, ineludiblemente, un tratamiento integral odontológico, que necesariamente debía llevarse a cabo en un centro especializado.

En esta línea, el promotor de esta queja resaltaba que, pese a las peculiaridades que presentan las mencionadas personas respecto a la población general, los servicios de salud no les facilita algunos procedimientos de atención odontológica y que es necesario efectuar en centros especializados, tales como limpieza de boca y empastes, con fundamento en que los mismos no están incluidos dentro de las prestaciones del sistemas público de salud y en que no pueden establecerse diferenciaciones con otros pacientes o colectivos.

Con ocasión de la admisión a trámite de este tipo de quejas, la Administración Sanitaria, en concreto, el Instituto Nacional de la Salud, ha informado a esta Institución que, en el ámbito de la atención especializada, los servicios de cirugía maxilofacial asumen el tratamiento quirúrgico de la cavidad bucal y de cualquier patología de entidad, añadiéndose que, por el contrario, el sistema público no puede asumir la práctica de empastes, limpieza de boca o cualquier otra actuación odontológica no incluida en el Real Decreto sobre ordenación de prestaciones sanitarias del sistema nacional de salud, y ello, con fundamento en que no es posible establecer diferencias con otros pacientes.

Desde el Defensor del Pueblo, Institución competente en esta materia, se han dirigido escritos enfatizando que la no inclusión, entre las prestaciones facilitadas directamente por el sistema nacional de salud, de todos aquellos tratamientos bucodentales que precisa el colectivo a que se viene haciendo mención y que únicamente se aplican en centros especializados, puede obstaculizar, si no impedir, que estos ciudadanos accedan a prestaciones sanitarias imprescindibles para su salud, propugnando, en este sentido, que el sistema público sanitario debería prestar directamente la atención bucodental en todos aquellos supuestos y procedimientos que afecten a personas con discapacidad y que deban realizarse en centros especializados.

En relación con ello, el Ministerio de Sanidad y Consumo ha puesto de manifiesto que desde la Subcomisión de Prestaciones del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud se ha incluido, entre los temas prioritarios de trabajo, el relativo a la salud bucodental; que se ha considerado oportuno realizar, inicialmente, un estudio comparativo entre las comunidades autónomas sobre esta prestación; y que, una vez conocido la situación efectiva de estos tratamientos a las personas con discapacidades en el conjunto del sistema mencionado de salud, se podrán implementar actuaciones más adecuadas para dar la mejor respuesta posible a las necesidades de este colectivo.

A veces, el problema no es que un tratamiento esté excluido con carácter general de financiación pública, sino que los criterios de concesión de la misma son muy restrictivos.

Muestra de esta problemática lo constituyen los expedientes tramitados bajo los números **Q/242/01**, **Q/1022/01** y **Q/2212/01.** En todos ellos se puso de manifiesto el grave problema que representa para los padres la

suspensión de la financiación de productos dietéticos en situaciones de intolerancia a las proteínas de leche de vaca, por el hecho de cumplir los menores dos años de edad.

Sólo en aquellos casos de carácter excepcional en los que persiste la intolerancia más allá de la citada edad, los servicios de la asistencia sanitaria pública arbitran unos mecanismos a fin de que estos pacientes sigan percibiendo la financiación de los productos sustitutivos. Pero, para hacernos una idea del porcentaje que representa la excepcionalidad a que nos venimos refiriendo, de las tres reclamaciones recibidas en este sentido únicamente a una de ellas se autorizó la financiación del producto que precisaba para su hijo durante un periodo de seis meses más.

En los otros dos casos, el Ministerio de Sanidad y Consumo expresó, en base a un estudio elaborado por la Agencia de Evaluación de Tecnologías, que no había signos de evidencia que permitieran considerar la necesidad de prescribir este tipo de productos a niños mayores de dos años, habida cuenta de que la evidencia científica disponible sobre las edades indicadas para la financiación por el sistema nacional de salud de los productos dietéticos a pacientes con intolerancia a la lactosa no lo consideraban necesario.

Así mismo, destacamos que en el año 2001 persisten las quejas referidas a la insuficiencia de las dietas y de los gastos que se abonan por el desplazamiento de enfermos y acompañantes, aspectos que se han puesto de manifiesto en diferentes informes anuales presentados ante las Cortes de Castilla y León (**Q/425/01**, **Q/1392/01** y **Q/2038/01**). En este sentido se ha destacado que la legítima pretensión de los usuarios, que, como consecuencia de la ausencia de suficientes medios de diagnósticos y terapéuticos en su provincia de origen, se ven obligados a efectuar desplazamientos a centros sanitarios de provincias o comunidades distintas a las de procedencia, choca frontalmente con el hecho de que, como es notorio, las dietas en vigor son de escasa cuantía, no cumpliendo el fin para el que fueron establecidas.

Analizadas las diferentes circunstancias que concurrieron en los desplazamientos de estos pacientes, el Ministerio de Sanidad y Consumo nos indicó que el transporte y las dietas del familiar acompañante no son prestaciones de tipo sanitario.

Este parecer ha sido puesto en entredicho por el Defensor del Pueblo, el cual ha subrayado en sucesivos informes anuales presentados ante las Cortes Generales que si bien pueden existir otras prioridades a la hora de asignación de los recursos sanitarios y sociales, ello no es óbice para reconocer la ineficacia de esas ayudas para conseguir la finalidad a la que van dirigidas, como es la compensación de los gastos originados por los desplazamientos derivados de la necesidad de recibir asistencia sanitaria en otra provincia.

En otro orden de consideraciones, mencionaremos que en las quejas tratadas, viene observándose una cierta reticencia de la Administración sanitaria en facilitar copia de las historias clínicas a los pacientes y, en último caso, en supuesto de fallecimiento de los mismos, a sus familiares o personas allegadas (**Q/ 1716/01**).

El derecho del paciente al acceso y copia de la historia clínica puede poner en conflicto el derecho a la información y el derecho a la intimidad y confidencialidad de datos de terceros que en ella se reflejan, o de datos aportados por terceros, y también plantea problemas porque se deja en manos del paciente el medio de prueba de responsabilidad profesional del médico y del centro o institución. Todo ello ha provocado que se formule y sea fuente de discusión con cierta frecuencia esta cuestión respecto a la historia clínica. ¿Quién es el verdadero propietario de la historia clínica? La respuesta no está clara para todos, ni todos están de acuerdo debido a la insuficiente e incompleta regulación de la Ley General de Sanidad y las simples alusiones que hacen a la misma otras disposiciones.

La historia se redacta en beneficio del paciente y sus datos deben ser especialmente protegidos, aunque este derecho no es exactamente propiedad, sino utilización de los datos contenidos en la historia como si fuera suya, puesto que son datos que pertenecen a su intimidad.

En la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el derecho al acceso a los datos de salud se examina directamente desde la perspectiva del derecho a la intimidad y no desde el punto del derecho a la información.

Como muy claramente expone Ricardo De Ángel, una cosa es la propiedad de la historia clínica y otra cosa es el derecho del paciente al acceso de la historia clínica. Este autor defiende, como otros muchos, que el propietario de la historia clínica en el ejercicio privado de la medicina es el médico y en el ejercicio de la medicina en centros o instituciones en las cuales está el médico contratado, el propietario es el centro y señala que es incompatible la tesis de que el paciente no es propietario de la historia con su derecho al acceso a la historia que, no obstante, debe tener sus limitaciones.

El destinatario de la información del paciente es el propio paciente o usuario, o la persona legitimada para recibirla. Se presumen personas legitimadas los familiares más próximos y los acompañantes en el momento de admisión en el hospital, autorizados por el paciente.

Otra situación que se da con frecuencia en la práctica es la solicitud de datos clínicos del paciente ya fallecido. A este respecto, la Administración sanitaria ha informado que los datos y documentos relativos a la historia clínica del paciente fallecido no pueden ser facilitados a sus herederos, ascendientes o descendientes, dado que de la Ley General de Sanidad, en conexión con otros textos legales, se deduce que sólo se permite el acceso a la his-

toria clínica al propio enfermo, además de a los facultativos asistenciales o para fines científicos y de investigación, no extendiéndose en ningún supuesto este derecho, de interpretación restrictiva, a los familiares o herederos del paciente, al tratarse de datos protegidos que afectan al derecho fundamental de la intimidad, que es un derecho inalienable, no transmisible a terceras personas y que permanece después de la muerte.

La muerte del paciente y sus causas se constatan en el certificado de defunción que se realiza cuando ésta es natural y se conocen sus causas. Con él y tras la emisión del parte de defunción por el médico forense del Registro Civil se procederá a la extensión de la licencia de enterramiento judicial y posterior inhumación del cadáver. El médico que asiste al paciente fallecido sigue este procedimiento, además de informar a los familiares o personas que designó para ello el paciente de los datos del informe de alta, del certificado de defunción y de los resultados de la autopsia clínica, para cuya realización es necesaria la autorización de los familiares.

En cuanto a la entrega de la historia clínica a los familiares o personas que el paciente designó para informarles de su proceso, hay que tener en cuenta que la Ley General de Sanidad dice únicamente que la historia clínica estará a disposición de los enfermos, y que tiene una finalidad asistencial. Ni los familiares son los enfermos, ni persiguen una finalidad asistencial con la obtención del historial una vez que el familiar ha fallecido. Además, la Ley General de Sanidad permite la entrega del informe de alta al paciente, el familiar o persona a él allegada, y la Orden de 6 de septiembre de 1984, por la que se regula la obligatoriedad del informe de alta, establece los requisitos mínimos que debe contener, y dice que éste será entregado en mano al paciente o, por indicación del médico responsable, al familiar o tutor legal en el momento que se produzca el alta del establecimiento.

2. ASISTENCIA SANITARIA

La delimitación territorial de las diversas estructuras de la atención sanitaria constituye, sin duda, uno de los pilares en los que se sustenta la ordenación sanitaria de la Comunidad Autónoma y posibilita una adecuada distribución de los recursos.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, establece en su art. 51.2 que la ordenación territorial de los Servicios Sanitarios es competencia de las Comunidades Autónomas, por lo que haciendo uso de dichas competencias la Junta de Castilla y León aprobó, mediante Decreto 32/88, la delimitación territorial de las Zonas Básicas de Salud.

El Decreto 108/91, por su parte, configura como eje territorial de la atención especializada de salud, las Áreas de Salud, constituidas por agrupaciones de Zonas Básicas de Salud.

En general, cada municipio tiene su consultorio médico y se encuentra incluido en una Zona Básica de Salud en el que se presta la asistencia ordinaria para el municipio donde radica y la de urgencia, a partir de las 15 horas y hasta las 8 del siguiente día, para toda la Zona.

A su vez cada Zona de Salud está incluida en un Área Sanitaria que dispone de su Hospital de Referencia.

Siendo esto así, la ordenación de la atención especializada en la Comunidad de Castilla y León se estructura en cuatro niveles asistenciales, en orden a un mejor aprovechamiento de los recursos existentes y con base en criterios poblacionales, geográficos, y sociales.

A lo largo del año 2001, se ha continuado recibiendo quejas a través de las cuales se nos ha resaltado el malestar de algunos pacientes afectados por las sucesivas reestructuraciones de Zonas Básicas de Salud. Más concretamente por el hecho de que al quedar fuera de la zona que les correspondía se han visto obligados a cambiar de médico de cabecera, lo que genera una contrariedad para muchos ya que supone romper con una satisfactoria relación médico-paciente forjada a lo largo de muchos años.

Expresión de cuanto venimos señalando lo encontramos en las quejas tramitadas bajo los números **Q/1028/01,** y **Q/1031/01**. En ambos supuestos el origen de la problemática traía su causa en la reestructuración de las Zonas Básicas de urbanas “Esperanto”, “Arturo Eyries” y “Sur” de Valladolid.

Esta reordenación supuso un cambio en las asignaciones de médicos con objeto de mejorar la calidad y eficacia de la asistencia sanitaria y salud y así equiparar los cupos de los distintos facultativos. Sin embargo, este cambio significó una variación en la adscripción del médico de cabecera que tenían, lo que había generado un profundo malestar entre los pacientes afectados ya que estaban muy satisfechos con el trato recibido por el que fuera su médico de cabecera hasta ese momento.

Siendo ello así, planteaban la posibilidad de seguir siendo atendidos por dicho facultativo, puesto que éste mostraba su conformidad en continuar el seguimiento médico de dichos pacientes.

A este respecto hay que tener en cuenta que cuando un usuario opta por un médico que presta sus servicios en otra Zona Básica de Salud de la misma Área, en núcleos de más de 250.000 habitantes, es el facultativo el competente para conceder la conformidad, con objeto de asegurar la atención domiciliaria.

Si se trata de localidades distintas o en Zonas Básicas de Salud de núcleos de población de más de 250.000 habitantes, pertenecientes a Áreas de salud diferentes, el facultativo al conceder la conformidad deberá asegurar la atención domiciliaria de enfermería.

Iniciadas las actuaciones de investigación pertinentes, el médico de referencia nos informó que desde su incor-

poración a la plaza de Medicina General como médico estatutario propietario en octubre de 1982 en el Consultorio La Rubia, lo había desempeñado de forma ininterrumpida. En 1998 el Consultorio pasó a Centro de Salud Esperanto y en febrero de 2001 todo el equipo se trasladó al Centro de Salud Plaza del Ejército. Como consecuencia de las sucesivas reestructuraciones de Zonas Básicas de Salud, algunos pacientes quedaron fuera de zona, pero de forma libre y con su conformidad quedaron adscritos a su cupo.

Con la entrada en vigor del RD 1573/93 donde se reconoce la libre elección de médico, éstos pacientes optan por la misma.

El actual equipo de atención primaria lo constituyen 4 médicos estatutarios propietarios integrados, 1 médico estatutario no integrado, 3 médicos de APD no integrados legalmente pero sí funcionalmente, personal de enfermería y administrativos. Siendo responsable de la coordinación uno de los médicos de APD.

Desde diciembre de 1999 los pacientes del cupo que estaban fuera de la Zona Básica, cada vez que pedían cita para consulta se les recordaba que tendrían que cambiar de médico, lo que había motivado varias reclamaciones ya que ello suponía que, desde la Gerencia, la organización estructural estaba primando por encima de los derechos de las personas, conculcándose los derechos de los pacientes y del médico al haberse modificado el cupo del médico sin advertencia ni justificación, hecho que lesionaba gravemente la relación profesional y de confianza esencial en el acto médico.

Realizadas las oportunas gestiones, desde la Administración Sanitaria competente se puso de manifiesto las siguientes consideraciones de carácter general: "La modificación legal de las Zonas Básicas de Salud de Castilla y León, llevada a cabo mediante la Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 8 de marzo de 2000, ha conllevado la reordenación sanitaria de las zonas básicas urbanas "Esperanto", "Arturo Eyries" y "Sur" de Valladolid. La necesaria reordenación requiere el cambio de asignaciones de médicos para mejorar la calidad y eficacia de la asistencia sanitaria y equiparar los cupos de los distintos facultativos. En los casos en que un usuario opte por un médico que preste servicios en una zona básica de salud diferente a la que le corresponde por su domicilio, se aceptará tal opción siempre y cuando el facultativo exprese su conformidad al respecto".

Realizadas cuantas gestiones se consideraron oportunas, se remitió una comunicación administrativa a todas aquellas personas que habían formulado reclamación ante la Gerencia de Atención Primaria de Valladolid Oeste, mediante la que se informó que podían optar por un médico de familia que prestara sus servicios en una zona de salud distinta a la de su domicilio, si bien era el facultativo el competente para conceder la conformidad al cambio solicitado, al objeto de asegurar la atención domiciliaria.

En consecuencia, y entendiendo que de este modo se promovía el ejercicio efectivo de la libre elección de médico en el ámbito de la atención primaria, comunicamos la finalización de las actuaciones iniciadas en su momento y el archivo de los expedientes en cuestión.

Otro aspecto, dentro del ámbito de la atención primaria, que ha suscitado polémica, lo constituye la efectividad de la reforma sanitaria, siendo frecuente que colectivos de ciudadanos demanden la puesta en funcionamiento de centros de salud, o la mejora de sus ambulatorios mediante la dotación del personal y medios materiales acordes a las exigencias de la sanidad actual.

En el expediente **Q/857/01**, un grupo de ciudadanos residentes de la localidad de Peñacoba (Burgos) presentaron una queja en demanda de mejoras del servicio sanitario. Concretamente denunciaban que, pese a haber realizado numerosas gestiones a fin de conseguir un consultorio local adaptado y equipado para las necesidades del pueblo, y después de muchos esfuerzos haber recibido diversas ayudas de la Junta de Castilla y León y de la Diputación de Burgos, sin embargo, pese que hacía más de dos años que se había inaugurado el consultorio en cuestión, no se había utilizado ni una sola vez debido, decían, a la negativa del doctor titular de Santo Domingo de Silos a acudir al mismo, un día a la semana.

Así las cosas, el Ayuntamiento de Santo Domingo de Silos había dirigido escrito a la Delegación Territorial de Burgos interesando la designación de un médico, sin que constase a esta Institución si por parte de esa Administración se había procedido a dar contestación a lo solicitado.

Acordada la admisión a trámite de la reclamación, iniciamos las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento de los supuestos en que se basa, de lo que dimos cuenta a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, solicitándole información al respecto.

En contestación a nuestro escrito la Gerencia Regional de Salud nos puso de manifiesto que:

"La Corporación Local de Santo Domingo de Silos recibió una subvención por parte de la Junta de Castilla y León y de la Diputación en el año 1998 destinada a la construcción de un Consultorio Local en la localidad de Peñacoba.

Sin embargo, por ser un núcleo con menos de 50 habitantes la consulta asistencial se realizaba a demanda, tal y como determina la Disposición Adicional Primera, apartado 1 de la Orden de esta Consejería, de 15 de abril de 1991.

No obstante, considerando la petición de los vecinos de esta localidad y valoradas la peculiaridades de la misma, con fecha 30 de mayo de 2001, esta Gerencia Regional de Salud dispuso, mediante la resolución

correspondiente, que el régimen de consulta en la localidad de Peñacoba sea de un día a la semana, lo que se comunicó al Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Burgos y a su vez al Director Provincial del Insalud de Burgos al objeto de llevar a cabo las medidas oportunas para el cumplimiento de dicha resolución".

En definitiva, a la vista de lo expuesto, entendimos que el problema planteado parecía haber encontrado una solución satisfactoria por lo que comunicamos la finalización de las actuaciones iniciadas y el archivo del expediente.

Entre otras actuaciones llevadas a cabo en este campo, queremos dejar constancia, también, del expediente tramitado con el número **Q/2397/00,** mediante el cual trasladamos a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León las inquietudes del Sindicato de Médicos Titulares de Salamanca (SIMETISA) ante lo que consideraban una clara dejación de funciones de la Junta de Castilla y León en la creación, amortización y/o reestructuración de las Zonas Básicas de Salud, conforme dispone el Decreto 32/1988, de 18 de febrero de la Consejería de Cultura y Bienestar Social, el Decreto 278/1996, de 19 de diciembre de la Consejería de Presidencia y la STC en su sentencia nº 1/1994, al permitir la usurpación de funciones por el Instituto Nacional de la Salud –Insalud-.

En opinión de SIMETISA, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social era el único organismo público competente para crear, anular, modificar orgánica y funcionalmente las ZBS de la autonomía y en concreto las de Salamanca, y no precisamente una entidad gestora de la Seguridad Social como es el Instituto Nacional de la Salud.

Por ello, solicitaban de la Administración Sanitaria de la Junta de Castilla y León: «*que declarase la incompetencia del Insalud para crear nuevos puestos de trabajo en Atención Primaria en el Área Sanitaria de Salamanca; y en particular que lo declare respecto de las plazas creadas en los municipios de Santa Marta de Tormes, Tejares, San Juan, Alamedilla y Garrido Sur*». (sic)

La respuesta de la Gerencia regional de Salud fue la que a continuación transcribimos:

«Consecuente con su escrito sobre dejación de funciones de la Junta de Castilla y León en la creación, amortización y/o reestructuración de las Zonas Básicas de Salud en el Área de Salamanca, me corresponde informarle lo siguiente:

1º.- Como bien conoce esa Institución, las competencias en materia de gestión de la asistencia sanitaria corresponden en esta Comunidad Autónoma al Instituto Nacional de la Salud, en función de lo cual es a esa Administración a quien compete la posible creación y dotación de plazas en aquellos puntos donde las necesidades asistenciales así lo requieran.

2º.- La plantilla de sanitarios asistenciales de Atención Primaria de la Comunidad es de 1.735 médicos y 858 enfermeras funcionarios y de 553 médicos y 1.031 enfermeros estatutarios. De las 149 matronas, 28 ocupan plazas del Insalud.

El Área Sanitaria de Salamanca cuenta con 325 Médicos Generales y 251 Enfermeros. De ellos 58 Médicos y 121 Enfermeros ocupan plazas creadas por el Instituto Nacional de la Salud.

Según el modelo retributivo establecido para los Equipos de Atención Primaria mediante Resolución de 15 de enero de 1993, (BOE de 2 de febrero de 1993), las retribuciones complementarias de los sanitarios funcionarios son abonadas con cargo a los presupuestos del Instituto Nacional de la Salud y la Comunidad de Castilla y León costea la cantidad correspondiente a las retribuciones básicas y los trienios. En el caso del personal estatutario todas las retribuciones, tanto básicas como complementarias, son a cargo del Insalud.

3º.- El RD 1575/1993 sobre libre elección de médico en los Servicios de Atención Primaria, establece en su art. 6º, que el número óptimo de personas adscritas a los facultativos de Medicina General, estará comprendido entre 1.250 y 2.000 personas, pudiendo incrementarse en un 20% siempre que se mantenga la calidad de la asistencia.

A tal efecto y con el fin de fomentar una relación más personalizada entre médico y paciente, tanto por un mayor tiempo de dedicación como por una mayor cantidad y calidad de los servicios prestados, el Insalud podrá crear el número de plazas de sanitarios que considere oportuno para dar respuesta al rápido incremento poblacional experimentado en algunas zonas».

De otra parte está el informe del Insalud, cuyo tenor literal dispone:

«PRIMERO.- Que SIMETISA solicita la sean facilitados los expedientes de los puestos de trabajo creados en Atención Primaria en los Municipios de Santa Marta de Tormes, Tejares, San Juan, Alamedilla y Garrido Sur, y se declare la incompetencia del Insalud para crear nuevos puestos de Trabajo en Atención Primaria en el Área Sanitaria de Salamanca.

Que el recurrente es funcionario de la Junta de Castilla y León (Médico de Asistencia Pública Domiciliaria), que los arts. 7 (puntos 1.1.4 y 3), 9 y 10 de la Ley 9/87 de 12 de junio, de los Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al servicio de las Administraciones Públicas, disponen respectivamente que "se constituirá una Junta de Personal en cada una de las entidades gestoras y servicios comunes de la Administración de la Seguridad Social y en las Comunidades Autónomas", las cuales tendrán, así como los Delegados de Personal las facultades que en sus respectivos ámbitos señala el Art. 9, y que se reconoce a las Juntas de Personal y en su

caso los Delegados de Personal, legitimación para iniciar como interesados los correspondientes procedimientos administrativos y ejercitar las acciones en vía administrativa o judicial en todo lo relativo al ámbito de sus funciones", y teniendo en cuenta lo expuesto, y dado que según informe obrante, la organización sindical a la que pertenece el recurrente no está presente en la mesa sectorial de sanidad ni tampoco tiene representación alguna en la Junta de Personal de Instituciones Sanitarias del Insalud del Área de Salud de Salamanca, es por lo que la condición que dice ostentar únicamente la puede tener en el ámbito de la Administración Autonómica y no del Insalud, careciendo por tanto de legitimación.

No obstante lo anterior, el Art. 10 y 12.F del RD 1893/96 de 2 de Agosto de Estructura Orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo, de sus organismos autónomos y del Instituto Nacional de la Salud disponen respectivamente que "corresponde al Insalud de conformidad con lo previsto en el Art. 57 del RDLeg 1/1994, de 20 de Junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y en la disposición transitoria tercera de la Ley 14/1986 de 25 de abril, General de Sanidad, la gestión de las prestaciones sanitarias de la Seguridad Social en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas que no hayan asumido dichas competencias como es el caso de la Comunidad de Castilla y León, y que "corresponde a la Dirección General de Recursos Humanos" la propuesta de fijación de las plantillas de personal de los diversos centros y servicios", y según consta en documentación obrante mediante resolución de la presidencia ejecutiva del Insalud de fecha 30 de junio de 1998 y 26 de febrero de 1999, que dejan sin efecto las resoluciones de fecha 28 de noviembre de 1997 y 30 de noviembre de 1998, se fijan las plantillas del Centro de Gasto 3707 de la dirección provincial del Insalud de Salamanca, correspondientes a las plazas de Santa Marta de Tormes, y de Tejares, y las plazas de San Juan, Alamedilla y Garrido Sur, de lo que se desprende que las cinco plazas fijadas en la plantilla lo han sido en el ejercicio de las competencias que le han sido atribuidas en el citado Real Decreto».

Una vez valorado el asunto sometido a nuestra consideración y a la vista de cuanto se manifestó en los informes transcritos, no se advirtió que en la cuestión objeto de la queja concurrieran elementos objetivos que hicieran posible la realización de nuestras intervenciones acordes con el ámbito y carácter de los cometidos que tiene legalmente atribuidos la institución.

3. LISTAS DE ESPERA Y REINTEGRO DE GASTOS

En relación a la asistencia sanitaria y la prestación del servicio, nuevamente hay que insistir en el problema generado por las listas de espera.

Un año más, los ciudadanos acuden a esta Institución ya que, por no encontrarse bien, o por estar pendientes de realizar algún tipo de prueba, han sido citados con una demora que consideran excesiva.

La problemática de las listas de espera, especialmente las quirúrgicas y para pruebas diagnósticas, ocupan buena parte de las reclamaciones recibidas, evidenciando la enorme repercusión que para los ciudadanos tienen las demoras en la asistencia sanitaria.

Dejando a un lado los problemas relacionados con las listas de espera, nos centramos a continuación en las reclamaciones recibidas sobre los reintegros de gastos sanitarios por uso de medios ajenos a los de la Seguridad Social. En la mayoría de los supuestos (por ejemplo **Q/158/01, Q/440/01, Q/453/01, Q/526/01, Q/1392/2001, Q/2038/01**) estos expedientes se plantean tras haber acudido a Centros privados sin autorización de los órganos de gestión y control de las Entidades Gestoras y sin que medie urgencia vital.

En estos casos, desde esta Procuraduría, se informa a los reclamantes que la "denegación injustificada de asistencia", que faculta al beneficiario a acudir a otros medios sanitarios (art. 18.3 del Decreto 2766/1967) y los casos de "urgencia vital", es decir, de situaciones patológicas de grave riesgo para la vida o para órganos importantes del beneficiario (art. 18.4 del citado Decreto), son las dos únicas situaciones que permiten la reclamación y abono de gastos a las entidades gestoras ocasionados por la utilización de servicios médicos ajenos a la Seguridad Social.

A este respecto, parece oportuno traer a colación la doctrina jurisprudencial en esta materia, mediante la que se fijan unos criterios para determinar las condiciones básicas conformadoras de una situación de urgencia vital, y así se establece que "la urgencia vital implica un riesgo inminente de vida, o de pérdida de órganos fundamentales para el desarrollo normal de vivir" (Tribunal Central de Trabajo, sentencia de 20 de noviembre de 1973), que de forma acumulativa concurra con la imposibilidad de "acudir a la medicina oficial, porque la tardanza que ello supondría podría poner en peligro la vida del enfermo o su curación definitiva" (Tribunal Central de Trabajo, sentencia de 7 de mayo de 1976).

Igualmente, la citada doctrina ha establecido que "la inspección médica de la Seguridad Social es la competente para enviar a los pacientes a otros centros ajenos a la Seguridad Social y no los propios interesados" (Tribunal Central de Trabajo, sentencia de 23 de abril de 1986, por todas).

En otras ocasiones, los promoventes de las quejas acuden a la Institución para informarse acerca de si un determinado producto está contemplado en el catálogo de prestaciones financiadas por el sistema nacional de salud, o para solicitar que se contemplara su cobertura. En todos los casos se ha facilitado la oportuna informa-

ción al ciudadanos sobre sus derechos y, en su caso, la forma de hacerlos valer, si bien cuando la pretensión del interesado iba encaminada a modificar la cobertura vigente, los expedientes han sido remitos al Defensor del Pueblo.

Cabe reseñar, a modo de conclusión, que los diferentes servicios de salud vienen aplicando un criterio netamente restrictivo en los supuestos de reintegro de gastos de salud por la utilización de medios ajenos a la Seguridad Social, de forma que una gran mayoría de las resoluciones dictadas en este ámbito, y relativas a las solicitudes formuladas por los interesados como consecuencia de la existencia de demoras en la prestación de la asistencia, son generalmente desestimatorias.

En otros casos, como ya apuntamos, subyace el malestar ante la congelación de los importes de las dietas por desplazamientos de usuarios del sistema nacional de salud para ser atendidos en otras provincias, distinta a la de su residencia (**Q/2038/01**).

4. CENTROS SANITARIOS

Como en años anteriores, partiendo como siempre del contenido de las quejas formuladas, destacamos en este epígrafe las denuncias más significativas acerca de las insuficiencias y precariedades detectadas por los usuarios en algún centro sanitario.

Por lo que atañe a la dotación de recursos materiales y personales, para garantizar la calidad de la actividad asistencial, debemos reseñar que en el año 2001 se ha observado una disminución en cuanto al número de reclamaciones registradas en tal sentido. Si bien es cierto que continúan llegando escritos de quejas en las que se resaltan determinadas deficiencias, fundamentalmente en relación con las funciones a desarrollar por el personal de los centros sanitarios en general, y con la dotación de las plantillas de personal, en particular.

En lo concerniente a la conservación de los consultorios, subsisten las denuncias sobre inadecuaciones de espacios para atender correctamente la demanda que soporta determinado centro sanitario. No son pocos los usuarios que someten a nuestra consideración lo que en su opinión estiman un incumplimiento por parte de algunas Corporaciones Locales respecto de las obligaciones a las que corresponde hacer frente (**Q/1901/00, Q/650/01, Q/857/01, Q/1646/01**).

Con base a este problemática el Procurador del Común ha trasladado a los Ayuntamientos las puntualizaciones que a continuación se exponen.

Con anterioridad a la vigencia de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, los antes llamados Centros de Higiene Rural y hoy Centros de Salud o Centros de atención primaria tuvieron la consideración de servicios estatales instalados con la colaboración de los Ayuntamientos.

La situación ha variado. Así, conforme al art. 25 de la LRBRL "El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal." y en su apartado 2 continúa: "El Municipio ejercerá en todo caso competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias...i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud".

En realidad, lo que hace la LRBRL es remitir a las Leyes sectoriales. Éstas son las que precisan el contenido e intensidad de las competencias municipales en el sector respectivo.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, viene a concentrar los servicios sanitarios bajo la responsabilidad de las Comunidades Autónomas, con la dirección y coordinación del Estado. Sin embargo, en su art. 42, señala en todo caso los aspectos sobre los que los Ayuntamientos han de ostentar competencias y sobre los que pueden colaborar.

Por su parte, su art. 78 dispone que "los Presupuestos del Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social consignarán las partidas precisas para atender las necesidades sanitarias de todos los Organismos e Instituciones dependientes de las Administraciones Públicas para el desarrollo de sus competencias".

El espíritu de la Ley General de Sanidad es que los Centros de Salud sean asumidos y entregados (los ya existentes) a las Comunidades Autónomas.

En el caso de Castilla y León, muy explícitamente, el art. 21.5 de la Ley 1/1993, de Ordenación del Sistema Sanitario señala que "todos los núcleos de población superior a 50 habitantes dispondrán de un consultorio local. Los ayuntamientos respectivos garantizarán en todo caso su conservación y mantenimiento".

Por lo tanto, corresponde al Ayuntamiento proporcionar un local adecuado como consultorio y velar por la conservación y mantenimiento del mismo, garantizando la necesaria protección de la salubridad pública, tal y como recoge el propio art. 25 de la LRBRL, sin perjuicio de que pueda acogerse a la próxima convocatoria de ayudas a corporaciones locales para realización de inversiones en materia sanitaria.

De todas las resoluciones emitidas desde esta Procuraduría sobre el particular, la tendencia de las corporaciones locales, en sus respuestas emitidas (aceptando o rechazando el contenido de las mismas), es argumentar que para numerosos municipios resulta poco menos que imposible hacer frente a esta carga, que no pueden soportar por lo reducido de sus presupuestos.

ÁREA I

JUSTICIA

Expedientes Área..... 185

Expedientes remitidos a otros Defensores 51

Expedientes admitidos..... 126

Expedientes rechazados..... 5

La intervención y actividad de investigación y control que puede desarrollar el Procurador del Común en el área de justicia presenta características peculiares. En efecto, a diferencia de otros ámbitos, en esta materia las posibilidades de intervención se reducen considerablemente.

Así, cuando las quejas se refieren a disconformidades con resoluciones judiciales han de rechazarse al escapar de las funciones de esta Institución la revisión de lo resuelto por Jueces y Tribunales integrantes del poder judicial. En otros casos, la actuación de esta Institución se limita a dar traslado del contenido de las quejas al órgano correspondiente dentro de la Administración de Justicia o a informar al ciudadano (en supuestos de irregularidades en el funcionamiento de los tribunales) del procedimiento a seguir para presentar una queja en dicho sentido ante los propios órganos judiciales, tal y como establece el Reglamento 1/98 aprobado por el Consejo General del Poder Judicial, de tramitación de quejas y denuncias relativas al funcionamiento de Juzgados y Tribunales.

Como es sabido, los Jueces y Magistrados forman parte de uno de los tres poderes del Estado en los que se apoya la configuración de España como Estado Social y Democrático de Derecho a que alude el art. 1 de la Constitución, Estado que, además, propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

La justicia es uno de los valores que aseguran y han de garantizar los órganos integrantes del poder judicial, los que además pueden y deben controlar la actuación de los poderes públicos y la legalidad de la actuación administrativa en los términos que nuestro ordenamiento jurídico diseña y establece el art. 106 de la Constitución, lo que a su vez constituye una garantía de los derechos individuales de los ciudadanos.

Precisamente por ello, ni este Procurador ni ninguna institución ajena a los órganos que integran el poder judicial (y dentro de éste, el competente en cada caso, según lo determinado en la Ley) puede interferir en la actuación que desarrollan Jueces y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional. En este sentido, el art. 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, establece que esta Institución no investigará las quejas cuyo objeto se encuentre pendiente de una resolución judicial, y podrá suspender su actuación si se interpusiere o formulase por persona interesada demanda, denuncia o recurso ante los Tribunales.

Ello no impide constatar a la Institución la existencia de un cierto ambiente de desconfianza hacia la actuación de Juzgados y Tribunales. No pocos ciudadanos muestran una gran suspicacia frente a las resoluciones judiciales, criticando su contenido (cuando no les da la razón ni acoge, por tanto, sus pretensiones) y apuntando, en algunas ocasiones, a supuestas connivencias de los titulares de los distintos órganos judiciales con alguna de las partes o sus letrados.

Por otro lado, muestran a veces de igual forma, desconfianza con la actuación que desarrollan los profesionales del derecho (abogados y procuradores, en especial, los primeros), estos profesionales que, con su actuación, preceptiva en muchos casos, contribuyen a hacer efectivo en la práctica el derecho a la tutela judicial efectiva del que forma parte importante el derecho de defensa.

Ahora bien, justo es decirlo, los reclamantes no siempre llegan a concretar el exacto contenido de sus quejas ni los aspectos o extremos de los que derivan sus sospechas y, en no pocas ocasiones (tanto si la queja alude a la actuación de un órgano judicial, como de un profesional del derecho) esas sospechas derivan del desconocimiento general acerca del funcionamiento de los Juzgados y las personas que en ellos intervienen y de los propios límites que la Ley impone a esas actuaciones.

Es decir, olvidan que en general el Juez (excepto en el ámbito penal) no actúa de oficio y que ha de resolver los asuntos en función del material probatorio sometido a su consideración, de forma que, en la práctica, ocurre, no pocas veces, que la prueba no acredita los hechos alegados por el reclamante y ello se traduce, irremediablemente, en la desestimación de las pretensiones del ciudadano.

Nuevamente, ha de recordarse que el derecho a la tutela judicial efectiva se satisface siempre que se obtenga una resolución fundada en derecho, sea o no favorable a las pretensiones de la parte, asegurando el acceso al proceso.

Por lo demás, los ciudadanos no suelen acudir a los mecanismos previstos en la Ley ante supuestos como los indicados; a saber: planteamiento del correspondiente procedimiento por error judicial o funcionamiento anormal de la Administración de justicia (exigiendo, en su caso, la correspondiente indemnización) o dirigido a exigir la posible responsabilidad civil, penal o disciplinaria en que hayan podido incurrir, en el ejercicio de su profesión o cargo, los que sirven y desarrollan sus funciones en el ámbito o área de la justicia.

Un sector que también forma parte de esta área es el relativo al funcionamiento de los Colegios de Abogados y Procuradores, en materias relativas a la tramitación de las solicitudes de justicia gratuita o de las denuncias for-

muladas por los particulares, frente a lo que consideran una irregular actuación de alguno de sus colegiados.

Por último, como viene siendo habitual, los ciudadanos se quejan del retraso padecido por los órganos judiciales en la tramitación y resolución de los procedimientos judiciales. Esta cuestión se plantea con referencia, especialmente, a la jurisdicción contencioso-administrativa, la que padece en nuestra Comunidad (y también en otros lugares de la geografía española) un retraso que podría calificarse de endémico. Trascurridos tres años desde la entrada en funcionamiento de los Juzgados unipersonales de lo Contencioso-Administrativo, no hay duda de que en, alguna medida, se ha superado ese retraso. Sin embargo, hay salas de este Orden jurisdiccional que no han superado el retraso acumulado a lo largo de muchos años y, al mismo tiempo, algunos de esos nuevos órganos judiciales no han bastado para tramitar y resolver con rapidez los recursos contencioso-administrativos planteados ante los mismos. Las previsiones en cuanto al número de estos órganos en cada capital de nuestra región en algunos casos parecen no haberse correspondido con la carga o volumen real de asuntos que han tenido que asumir y ello ha provocado en poco tiempo un cierto retraso de algunos de esos nuevos órganos, creados con la finalidad de superar una situación que se arrastra desde hace tiempo.

En todo caso, teniendo en cuenta los límites dentro de los que puede actuar esta Institución en el área de justicia, en la mayoría de los casos la labor que se desarrolla termina en el rechazo de la queja presentada informando al ciudadano de la imposibilidad de que el Procurador revise el contenido de las resoluciones judiciales, dado el principio de independencia con que en el ejercicio de su función jurisdiccional han de actuar los Jueces y Tribunales. En todo caso, se le informa de las vías genéricas de actuación que todavía puede utilizar (planteamiento de un procedimiento de responsabilidad civil, penal o disciplinaria contra abogados y procuradores o titulares y funcionarios de órganos judiciales). Se aclara, además, que esta Institución carece de legitimación para instar tal clase de procedimientos y que, de ningún modo puede sustituir al ciudadano en el ejercicio de acciones que sólo a él l e competen o asisten.

Atendida la materia de las diversas quejas presentadas, pueden agruparse bajo los siguientes epígrafes:

1. DISCONFORMIDAD CON LAS RESOLUCIONES JUDICIALES

Supuestos en los que las quejas han de ser rechazadas a trámite y así ha de indicarse al reclamante. En este sentido, se explica al ciudadano que los Jueces y Magistrados, tal y como determina el art. 117 de la Constitución, actúan en el ejercicio de su función jurisdiccional en todo tipo de procesos, con absoluta independencia y con sometimiento exclusivo al imperio de la Ley.

De observarse que el contenido de la queja apunta a un posible supuesto de error judicial, se indica al reclamante el procedimiento establecido al efecto en los arts. 292 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, evitando siempre que esa indicación pueda traducirse en una labor de asesoramiento en derecho que, como indica el art. 436 de dicha Ley y el nuevo Estatuto de la Abogacía, corresponde únicamente a los abogados en ejercicio.

Así, por ejemplo, en el expediente **Q/202/01**, el contenido de la queja presentada permitió constatar la disconformidad del reclamante con el contenido de la sentencia dictada por un Juzgado de Primera Instancia con sede en el territorio de esta Comunidad Autónoma, confirmada por la dictada, en grado de apelación, por la Audiencia Provincial correspondiente, con relación a una acción personal de reclamación de cantidad.

De igual forma ocurría en el expediente **Q/231/01**, en el que el reclamante mostraba su desacuerdo con las sentencias dictadas por órganos del orden jurisdiccional social en materia de pensiones de invalidez.

Situaciones similares se plantearon, entre otros, en los expedientes con número de referencia **Q/388/01, Q/446/01, Q/493/01**.

En todos los casos mencionados, las quejas fueron rechazadas a trámite (por las razones expuesta al inicio de este apartado) y en ese sentido se indicó a los reclamantes que la existencia de los pronunciamientos judiciales (firmes o no) impedía a esta Institución iniciar actuación alguna de investigación dado el principio de independencia a que alude el art. 117 de la Constitución.

Se aclaró además, a los reclamantes que solo interponiendo el recurso procesalmente correcto contra la sentencia o resolución judicial de que se trate, es posible lograr (de alcanzar éxito dicho recurso) su modificación y el sentido de los pronunciamientos contenidos en el fallo o parte dispositiva de aquélla.

En otros casos, se constataba, además, que el ciudadano que mostraba disconformidad con un pronunciamiento judicial ni siquiera había interpuesto el recurso legalmente establecido para intentar una modificación de aquél pronunciamiento. Con ello había permitido que la resolución dictada ganase firmeza, quedando, así, cerrada la posibilidad (de ser ello procedente) de iniciar un procedimiento por error judicial, dado que el art. 293.1 f) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, exige el agotamiento previo de los recursos previstos en el ordenamiento para poder plantear dicho procedimiento. De no ser así, no procede la declaración de error judicial.

Por otro lado, ni en los supuestos citados, ni en muchos otros idénticos, se ha pronunciado esta Institución sobre las posibilidades de éxito en caso de plantearse un procedimiento por error judicial, pues ello se traduciría en una labor de asesoramiento que exigiría efectuar consideraciones sobre la posible existencia de aquel error, lo que es tarea propia de los abogados en ejercicio

en cuyo ámbito de competencias o funciones no ha de interferir esta Institución y sobre lo que en último término deben pronunciarse los Tribunales de Justicia.

Nuevamente, en este apartado, ha de aludirse a las quejas que, mostrando disconformidad con el contenido de resoluciones judiciales, hacen referencia a la absoluta disconformidad del reclamante, en procesos de separación y divorcio, con el régimen de visitas establecido en las sentencias a favor de uno de los progenitores. En muchos casos se alude a supuestos malos tratos por parte del progenitor que no tiene la custodia de sus hijos menores. Y en no pocas ocasiones, cuando el reclamante acude a esta Institución se encuentra en trámite un procedimiento dirigido a la revisión de aquel régimen de visitas y hasta algún procedimiento penal en fase de instrucción dirigido, precisamente, a constatar si ha existido el supuesto mal trato a que se refiere la queja presentada.

Con independencia de que en todos estos supuestos, nuevamente debe rechazarse la queja presentada por razones idénticas a las arriba aludidas, parece oportuno destacar el contenido de alguno de estos expedientes.

Así, en el expediente **Q/486/01**, no fue la parte directamente interesada en el asunto planteado, tanto ante los Juzgados como ante esta Institución, la que solicitó de este Procurador su intervención ante lo que consideraba un incorrecto funcionamiento de los Tribunales y una errónea resolución judicial de archivo dictada con ocasión de un procedimiento penal seguido ante un Juzgado de Instrucción de la Comunidad por un presunto delito de abusos sexuales cometido por uno de los progenitores de un menor. Lo singular de este expediente, era la condición de la persona que formulaba la queja (profesional del derecho y abogado en ejercicio) y la circunstancia de que en el momento de formularse la misma, estaba pendiente de resolución judicial el recurso planteado por ese mismo abogado contra la decisión de archivo adoptada por el Juez de Instrucción.

Con todo, hubo de aclararse al reclamante las funciones de esta Institución y los límites a su actuación, recordándole el principio de independencia judicial que, nuevamente ha de insistirse, impide el control de lo resuelto por jueces y tribunales por parte de esta Institución, lo que comportaba el rechazo de su queja.

De igual forma, y a modo de ejemplo, se cita el expediente **Q/493/01**, en el que se aprecia algo muy frecuente en las quejas relativas al área de justicia y relacionadas con el régimen de visitas fijado por sentencia de separación o divorcio, a saber: la situación en que se encuentran los menores derivada de las tensiones a las que se ven sometidos como consecuencia de las malas relaciones existentes entre sus progenitores.

Son frecuentes las acusaciones recíprocas de los esposos separados, muchas de ellas relativas a los supuestos malos tratos causados a sus hijos por los progenitores que no tienen la custodia de los mismos tras la separación y, en muchas ocasiones sin verdadero fundamento en hechos reales.

Pues bien, un paradigma de esta situación se aprecia en el expediente ya citado, en el que el progenitor custodio formulaba repetidas y reiteradas denuncias contra el cónyuge -del que se estaba separado- por los malos tratos de que, según su criterio, hacía objeto a su hijo menor durante los tiempos de estancia con el otro progenitor. La circunstancia de que el reclamante hubiera formulado denuncia por esos hechos, lo que había propiciado una nueva intervención de las autoridades judiciales, determinaba el archivo del expediente.

Ahora bien, la documentación remitida reflejaba las malas relaciones existentes entre los esposos separados, hasta el punto de que los equipos psicosociales de los Juzgados habían apreciado los efectos totalmente negativos que esas malas relaciones producían en el menor y en las relaciones de éste con uno de sus progenitores (se había llegado a considerar, incluso, la posibilidad de adoptar medidas de protección del menor –tutela e institucionalización del menor - lo que finalmente fue rechazado). Los efectos negativos que de esa situación derivaban para el menor, llevaron a esta Institución a aconsejar o sugerir al reclamante la conveniencia de evitar que esas malas relaciones siguieran siendo apreciadas y conocidas por el menor, manteniéndolo al margen, indicando así mismo la necesidad de que el reclamante cooperase, en lo posible, en la tarea de normalizar las relaciones paternofiliales. Pues no conviene olvidar, en este sentido, que el contacto de los hijos con sus padres es necesario y constituye un derecho del menor al mismo tiempo que un derecho-deber de los progenitores (art. 160 del Código Civil), cuya permanencia y fomento (incluso en los supuestos de ruptura matrimonial) es fundamental para el íntegro desarrollo de la personalidad de los menores.

De igual forma, parece oportuno destacar el contenido del expediente **Q/1280/01**. Por su contenido, dicho expediente, no difiere de los arriba aludidos, y se reduce a la disconformidad que manifiesta el reclamante con el régimen de visitas establecido en una sentencia de separación. Ahora bien, la singularidad del caso deriva de la circunstancia, no frecuente, de que la persona que se dirigió a esta Institución era un menor, hijo del matrimonio separado, que rechazaba el contacto o permanencia durante determinados periodos de tiempo con uno de sus progenitores.

Acababa de dictarse sentencia de modificación de medidas, lo que dificultaba la posibilidad de modificar el régimen de visitas establecido. No obstante, ante las circunstancias relatadas por el menor, se consideró oportuno poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal a los efectos previstos en el art. 158 del Código Civil, quien manifestó que, dada la proximidad de la sentencia ya citada, no se consideraba oportuno, de momento, instar la adopción de ninguna medida, sin perjuicio de que el Fiscal encargado del caso hiciese un mayor segui-

miento de la ejecución del régimen de visitas acordado en aquella sentencia por si en un futuro más o menos próximo procediera instar una nueva modificación.

2. FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA JUDICIAL

Como es habitual, se agrupan aquí una serie de expedientes que tienen como denominador común el retraso producido en la tramitación de procedimientos judiciales. En gran medida estas quejas han venido refiriéndose, año tras año, al retraso de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, si bien, en ocasiones, el contenido de esas quejas también alude a otros órdenes jurisdiccionales.

Así ocurría en los expedientes **Q/121/01 y Q/129/01**, ambos relativos a la Jurisdicción Civil, y en los que, pese a rechazarse la queja al no ser competencia de la Institución, se informó a los reclamantes del procedimiento de tramitación de las quejas que puedan plantearse con relación a la actuación de los Juzgados y Tribunales, procedimiento regulado en el Reglamento 1/98, aprobado por Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 2 de diciembre de 1998, obrando en los Decanatos de los Juzgados y respectivas Audiencias Provinciales y restantes órganos judiciales el modelo a cumplimentar, que puede presentarse en el Decanato de los Juzgados o en el propio órgano jurisdiccional al que se refiera la queja.

En este sentido, se indicaba a los reclamantes la posibilidad que tenían de dirigirse a dichos órganos jurisdiccionales al objeto de tramitar la correspondiente queja, previa su presentación; aclarando, además, que la interposición de la queja no suspendería, en ningún caso, los plazos establecidos en las Leyes para el ejercicio de cualquier recurso, acción o derecho que pudiera asistirles.

En ocasiones, las quejas de los ciudadanos aluden al mal funcionamiento de los Juzgados derivada de una incorrecta actuación de sus titulares o de funcionarios que en ellos prestan sus servicios (incorrección en el trato al justiciable).

A esa materia hacía referencia el expediente **Q/885/01**, en el que el reclamante aludía a la incorrección del Magistrado y el Forense de un Juzgado de Instrucción. Con relación a este último, el reclamante alegaba los malos tratos de que había sido objeto por su parte y respecto del Magistrado se aludía a su negativa a recibir al reclamante para plantearle sus pretensiones. Y esa misma situación, con relación al titular de un órgano judicial y funcionarios que prestaban servicios en el mismo, se planteaba en el expediente **Q/1194/01**.

Con independencia de que en ocasiones pueda resultar conveniente que el titular o titulares de los órganos judiciales reciban al justiciable ha de aclararse al ciudadano y así se hace cuando este tema se plantea en un concreto expediente, lo siguiente: en todo procedimiento judicial hay dos partes, y hallándose éste en curso no parece conveniente recibir a una de las partes sin que la contraria esté presente. Por otro lado, los Jueces únicamente actúan a través de resoluciones escritas (con alguna excepción en determinadas áreas y, por supuesto, en vistas o pruebas y trámites orales que después se documentan en un acta); resoluciones que se dictan en función de las pretensiones deducidas por las partes en sus correspondientes escritos. Es decir, hablar personalmente con el titular de un Juzgado en una entrevista, planteando pretensiones, no conduce a una resolución judicial acordando o denegando lo pedido, antes por el contrario, ha de plantearse la correspondiente petición escrita y además, en muchos casos, con la correspondiente representación procesal y dirección letrada, sin la que, de ser preceptiva, no se proveerá ninguna solicitud formulada ante un Juzgado, a salvo las excepciones legalmente establecidas.

En todo caso, parece conveniente destacar que el derecho a ser recibido por el Juez, Fiscal o Secretario aparece dentro de los que, al parecer, recogerá la futura *"Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia"*, que está en trámite de elaboración, al estar contemplado en el punto 13 del Pacto para la Reforma de la Justicia, y que debe atender a los principios de transparencia, información y atención adecuada, precisando los derechos de los usuarios de la justicia.

En todos estos casos las quejas se remitieron a la Institución del Defensor del Pueblo, al ser los funcionarios al servicio de la Administración de justicia parte integrante de órganos de la Administración central, fuera, por tanto, de las facultades de supervisión de esta Institución. Y todo ello, sin perjuicio de efectuar ciertas aclaraciones (las indicadas arriba) a los reclamantes.

Mención aparte requiere el expediente **Q/1246/01**, en el que el reclamante hacía referencia al maltrato, vejaciones e insultos de que había sido objeto por parte de un funcionario de un Registro Civil al que acudió para realizar gestiones relativas a un expediente de adquisición de la nacionalidad española.

La comprobación de los hechos expuestos no era competencia de esta Institución, por lo que se dio traslado de los mismos al Ministerio Fiscal a los efectos legales oportunos, así como al Magistrado-Juez encargado del Registro Civil correspondiente a los efectos previstos en el art. 83.1.2 y 86.c) o concordantes del RD 249/1996, de 16 de febrero. Los hechos podían dar lugar a algún tipo de responsabilidad disciplinaria e integrar alguna figura delictiva, sin que fuese obstáculo para iniciar un expediente disciplinario la existencia de un procedimiento penal, aunque el primero debería suspender su resolución hasta la finalización del segundo ya que los hechos declarados probados, en su caso, en el procedimiento penal vincularían en el expediente disciplinario que decidiera incoarse.

En respuesta a nuestro traslado, el Magistrado encargado del Registro Civil, nos comunicó que el reclamante ya había presentado una queja en el Decanato de los Juz-

gados correspondientes en los términos establecidos en el Acuerdo de 2 de diciembre de 1998, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por lo que había de suponerse que dicha queja seguiría su tramitación, lo que se hizo saber al interesado. De igual forma, el Ministerio Fiscal nos indicó que había remitido denuncia al Juzgado de Guardia correspondiente para investigar la comisión de una posible infracción penal relacionada con los hechos que constituían el objeto de su queja. Lo anterior determinó el fin de nuestra intervención y así se le hizo saber al reclamante.

En el expediente **Q/1383/01**, se hacía referencia a la incorrecta actuación de un Juez de Instrucción en un procedimiento penal seguido ante su Juzgado, al denegar diligencias probatorias consideradas oportunas por el reclamante. Así mismo, se aludía a la supuesta pasividad del Ministerio Fiscal en el mencionado proceso, intervención que, según los reclamantes, debía ser más acusada que en otras ocasiones, al afectar a menores de edad los hechos investigados.

En vista del contenido de la queja se aclaró a los reclamantes la falta de competencia de esta Institución para intervenir en el expediente presentado, al extenderse sus funciones, tal y como determina el art. 1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, a la supervisión de la actuación de órganos de la Administración Regional o Local de Castilla y León, en los términos concretados en dicho artículo.

Por ello, no entra dentro de las funciones de esta Institución la supervisión o control de la actuación de Juzgados y Tribunales, al tratarse de órganos integrantes de uno de los tres poderes del Estado (el judicial) que actúan con independencia y sometidos únicamente al imperio de la Ley, tal y como determina el art. 117 de la Constitución.

De igual forma, se les aclaraba que ese principio de independencia impide a esta Institución, tal y como, por otro lado, determina el art. 12 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo del Procurador del Común de Castilla y León, examinar el contenido de la queja presentada cuando, resultaba de la documentación acompañada la pendencia de un procedimiento judicial penal en el que se estaba investigando la comisión de determinados hechos delictivos (los mismos a los que se hacía referencia en la queja presentada).

E igualmente se aclaraba que las resoluciones judiciales sólo pueden modificarse de interponer y alcanzar éxito (ser estimados) los recursos que las Leyes procesales establecen.

Por lo demás, constaba en la documentación remitida que con relación a la actuación del Magistrado instructor del procedimiento penal se había presentado escrito de queja ante el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos). Ello permitió informar al reclamante que dicha reclamación o queja, sin duda alguna, de estar su contenido comprendido en los supuestos contemplados en el Reglamento 1/1998, del Consejo General del Poder Judicial, de tramitación de quejas y denuncias relativas al funcionamiento de los Juzgados y Tribunales, seguiría la oportuna tramitación, pues había de tenerse en cuenta que no es posible interferir en la actuación de un Juzgado ni la supervisión que con relación a esa actuación puede desarrollarse puede afectar al contenido de la potestad jurisdiccional que privativamente corresponde a aquél (así lo precisa el citado Reglamento).

Se aclaró, además, al reclamante que el Ministerio Fiscal tampoco es un órgano administrativo sujeto a las facultades de supervisión y control de esta Institución en los términos establecidos en la Ley 2/994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León. Si bien, con relación a la supuesta actitud pasiva adoptada por el Ministerio Público en el procedimiento penal al que aludía la queja se decidió admitirla a mediación y remitirla al Defensor del Pueblo, atendidas las competencias que a este último competen, según su Ley reguladora.

3. QUEJAS CONTRA LA ADMINISTRACION AUTONOMICA Y LOCAL RELACIONADAS CON LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

En el expediente **Q/182/01**, un funcionario de administración local, solicitaba información sobre los pasos a seguir con la finalidad de cobrar una cantidad que, según sostenía, le adeudaba la Diputación para la que prestaba sus servicios. Dicha petición suponía una auténtica labor de asesoramiento en derecho que esta Institución no podía prestar. Por ello se aclaró al reclamante que la única labor de asesoramiento que se puede realizar se limita a informar sobre cuestiones formales relativas a la presentación del escrito de queja así como a la derivación hacia otros recursos y servicios más adecuados a los problemas reflejados en aquélla, sin que pueda extenderse a consultas precisadas de un asesoramiento técnico-jurídico, función que corresponde de forma exclusiva y excluyente a los abogados colegiados en ejercicio, tal y como establece el Estatuto General de la Abogacía y el art. 436 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Sobrepasar esos límites podría suponer una intromisión ilegítima en las funciones y competencias propias de los abogados. De ahí que hubiera de ser un abogado el que determinase la línea a seguir y las concretas posibilidades de éxito de las pretensiones del reclamante.

Por otro lado, tras la información remitida por la Administración, se comprobó que la Corporación Local aludida, a partir de 1 de enero de 1987, había aplicado un nuevo régimen retributivo como consecuencia de lo establecido en el RD 861/86, de 25 de abril, régimen retributivo que, por lo demás, tal y como establecía la sentencia dictada el día 8 de febrero de 1996 por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), se ajustaba a la legalidad vigente sin que la Administración estu-

viese vinculada por anteriores complementos de destino fijados a los funcionarios siendo posible su modificación, dentro de los límites previstos, como consecuencia de la nueva valoración de los puestos de trabajo realizada al amparo de lo establecido en la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y el Real Decreto ya citado. Es decir, existían, incluso, pronunciamientos judiciales que amparaban lo actuado por la Administración.

Ello determinó el rechazo de la queja por no apreciarse irregularidad de clase alguna en la actuación de la Diputación aludida, sin que pudiera hablarse de deuda moral al existir diversos pronunciamientos judiciales firmes cuyos mandatos habían de cumplirse. No era, por tanto, posible desconocer esos pronunciamientos aludiendo (como pretendía el reclamante) a una supuesta deuda moral, inexistente a la luz de lo constatado por esta Institución y respecto de la que no cabía adoptar ninguna decisión dado que la resolución que en su caso pudiera haberse dictado habría de fundarse en razonamientos jurídicos y no en consideraciones éticas o morales. De haberse dictado alguna resolución por esta Institución entraría en contradicción con aquellos pronunciamientos judiciales y supondría efectuar una recomendación dirigida a una Administración que de aceptarse llevaría a desconocer aquellas sentencias.

En el expediente **Q/2294/00**, se aludía a la incorrecta actuación de la Administración autonómica al rechazar la prestación de asistencia jurídica (judicial según la normativa autonómica) a un funcionario (médico) que había sido objeto de insultos y vejaciones en el cumplimiento y ejercicio de las funciones de su cargo.

Formulada la correspondiente solicitud de asistencia jurídica, fue favorablemente informada por el Jefe del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social, del que dependía el funcionario afectado y, en igual sentido lo hizo el Secretario General, quién firmó el visto bueno al informe-propuesta anterior.

Pese a todo, la resolución definitiva dictada (confirmada por la orden desestimatoria del recurso de reposición interpuesto por el funcionario afectado) denegó dicha solicitud, basándose exclusivamente en la consideración de los hechos denunciados sin suficiente entidad cualitativa o "relevancia penal" para justificar la prestación de la asistencia solicitada, tal y como informaba la asesoría jurídica y aceptó la Consejería de Presidencia, basándose para ello en los criterios establecidos en la Instrucción de 19 de enero de 1998 de la Asesoría Jurídica General.

Los hechos posteriores rebatían dicha apreciación, dado que celebrado el correspondiente juicio de faltas, se dictó sentencia condenatoria y favorable por tanto a los intereses del funcionario que había solicitado la autorización, apreciando el Magistrado, por tanto, relevancia penal en los hechos denunciados.

Solicitada la oportuna información a la Administración afectada, se observó que el informe jurídico emitido con carácter previo a resolver sobre la solicitud formulada por el funcionario, admitía el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa reguladora de esta materia y aceptaba, incluso, que los hechos denunciados podían estar sujetos a responsabilidad penal, pues podían encuadrarse en el art. 620.2º del Código Penal, ya que se trataba de una amenaza, injuria o vejación injusta de carácter leve.

Pese a todo, la conclusión de dicho informe era contraria a la solicitud formulada, al sostener que tal vejación (admitiendo, pues, su existencia) era más bien producto de la mala educación o el acaloramiento de la persona que requirió los servicios del médico, lo que le llevó a rechazar la concurrencia, en el supuesto examinado, del *animus iniuriandi* (ánimo de injuriar) que ha de estar presente para la comisión del tipo de falta que se analizaba.

Admitida a trámite la queja presentada, se realizó una valoración de los hechos constatados y de la normativa reguladora del supuesto planteado en el expediente.

Así, de acuerdo con el art. 4 del Decreto 203/97, de 23 de octubre, por el que se regula la asistencia judicial del personal al servicio de la Administración Autonómica, cuando el personal al servicio de esta Administración (la autonómica) pretenda iniciar un proceso civil o haya iniciado un proceso penal (en el presente caso) contra terceros, la asistencia judicial exigirá en todo caso la concurrencia, al momento de producirse el acto o hecho controvertido, de los siguientes requisitos:

a) Existencia de una actuación de tercero, por acción u omisión.

b) Que el personal implicado estuviera ejerciendo su cargo o en activo.

c) Que la actuación del tercero se haya dirigido contra el personal en virtud del ejercicio de sus funciones, es decir, desarrollando las competencias que tuviera atribuidas normativamente sobre esa materia y realizando los cometidos propios del cargo o puesto de trabajo.

d) Que la conducta del personal no haya vulnerado la legalidad vigente o, en cualquier caso, que se haya sujetado a una orden dictada en forma por autoridad u órgano competente.

e) Que la actuación del tercero pueda estar sujeta a responsabilidad civil o penal.

Ninguno de estos requisitos se ve matizado o concretado en la orden de 27 de octubre de 1997, al ser ésta una norma dirigida a regular el procedimiento a seguir para obtener la autorización previa a la que alude el art. 1º-2 del Decreto 203/97 arriba indicado.

Por el contrario, es la Instrucción de 19 de enero de 1998, de la Asesoría Jurídica General, dictada en la

materia, la que expresamente establece: "En cuanto a los informes emitidos por las Asesorías Jurídicas de las Consejerías a que se refieren los arts. 3.1.c) y 3.2.a) de la Orden, los letrados deberán examinar, en su caso, el texto de la querella, denuncia o demanda interpuesta y los hechos que originan la petición de asistencia, A la vista de ello se comprobará la concurrencia de los requisitos exigidos por el Decreto y la Orden y se entrará a valorar la entidad cualitativa de los hechos y su posible relevancia civil o penal (a efectos de determinar en su momento si procede o no la asistencia)".

Ciertamente, el último de los requisitos consignados en el apartado e) del art. 4 del Decreto 203/97, (posible sujeción de la actuación del tercero denunciado o demandado a responsabilidad civil o penal) obliga a una valoración previa del hecho o actuación atribuida al tercero. Ahora bien, lo único que exige la norma, es que esa actuación pueda estar sujeta a tal clase de responsabilidad. Y esa posibilidad solo alude a la contingencia de que algo suceda. Es decir, basta con que objetivamente el hecho denunciado pueda estar sujeto a responsabilidad penal para que se llene el requisito que se analiza. Y esa posibilidad existe, independientemente de que el hecho valorado pueda ser constitutivo de delito o falta.

De pretender excluir de la asistencia judicial la responsabilidad penal derivada de hechos calificables de simples faltas, habría de ser la propia norma que regula y establece los requisitos la que así lo expresara.

No ha sido ésta la intención del legislador, y así se deduce sin duda alguna de la exposición de motivos del Decreto 203/97 tantas veces citado. En efecto, en dicha exposición se recoge y afirma literalmente que "...Resulta oportuno, por ello, determinar ahora los supuestos en los que procede dicha asistencia (asistencia judicial) con la cobertura más amplia posible, ya que esta protección del personal conllevará la mayor justicia y seguridad en las actuaciones derivadas del cumplimiento de sus cometidos...".

Si de lo que se trata es de regular los supuestos en los que procede la asistencia jurídica (judicial, según los términos del Decreto ya citado) es evidente que, en modo alguno se ha pretendido excluir de tal asistencia las denuncias contra actuaciones de terceros sujetas a una posible responsabilidad penal que, en último término, queden concretadas en una simple falta. Hubiese sido muy fácil, de haberse pretendido otra cosa, excluir expresamente tales supuestos.

La sentencia finalmente dictada confirmaba la inicial apreciación del letrado que emitió el informe previo a la Orden denegatoria de la solicitud formulada. Es cierto (ya se ha dicho) que el juicio de valor acerca de la posible responsabilidad penal a que pueda estar sujeta la denunciada actuación de un tercero ha de ser previo, pero en este caso, el propio informe de la Asesoría coincidía con la posterior conclusión del Juzgador. Y expresamente aceptaba que los hechos podían encuadrarse en el art. 620.2 del Código Penal.

Si esto es así, la resolución a dictar debió ser de signo contrario al que motivó la intervención de esta Institución, pues lo que no cabe es, aceptando la posible sujeción de los hechos a responsabilidad penal, adentrarse en una labor que sin duda alguna corresponde a los Tribunales, para, sin más análisis que el del texto de la denuncia y solicitud presentada y sin tomar en consideración las pruebas existentes (lo que sí hizo el Juzgador) rechazar la concurrencia en el hecho denunciado del elemento subjetivo del injusto consistente en el ánimo de injuriar o vejar (ni siquiera tras la modificación de la orden, podría rechazarse la asistencia solicitada considerando que en el hecho denunciado no concurre el elemento subjetivo del injusto del tipo penal a considerar, pues su presencia o no, sólo puede afirmarse con fundamento si se entra a valorar las pruebas existentes y los elementos fácticos correspondientes, y esa valoración es, siempre, función del Juzgador).

Solicitado un nuevo informe, esta vez dirigido a la Asesoría Jurídica General sobre el sentido que ha de darse a la expresión "entidad cualitativa del hecho" –concepto jurídico indeterminado-, se emite en el sentido de vincular la autorización de asistencia jurídica solicitada al posible éxito de la acción penal o civil entablada. Ahora bien, no parece que puedan vincularse las probabilidades de éxito de la acción entablada a aquella autorización. El resultado de cualquier procedimiento judicial depende de múltiples factores, singularmente, de la prueba de la que se disponga y de los elementos fácticos que puedan resultar acreditados y esto sólo puede valorarse una vez celebrado el juicio o tramitado el procedimiento y con vista y examen de todas las pruebas existentes.

En definitiva lo que se produjo en el supuesto sometido a examen fue una anticipación, por cierto errónea, del fallo finalmente dictado por el Juzgador. Y aunque sí parece conveniente efectuar una valoración de los hechos al objeto de evitar la prestación de asistencia jurídica ante hechos que objetivamente no tienen relevancia civil o penal alguna, en el caso analizado no hay duda de que las expresiones "groseras" proferidas por la denunciada en sí mismas eran injuriosas o vejatorias. Es más las circunstancias en las que se produjeron no permitían concluir, como lo hizo la asesoría en su momento, en una falta de educación, cuando ni siquiera consta que existieran malas relaciones previas entre denunciante y denunciada que justificaran el comportamiento de esta última ni tiene explicación lógica o racional alguna que al intentar prestar la asistencia médica requerida se reaccione con insultos hacia el profesional que la presta.

Por otro lado, tras la entrada en vigor del vigente Código Penal, la redacción del tipo delictivo correspondiente a las injurias fue modificada, hasta el punto de que actualmente no faltan opiniones que consideran eliminado del tipo del injusto el elemento subjetivo consistente

en el *animus iniuriandi*, bastando para que pueda consumarse el tipo que se analiza que las expresiones proferidas y arriba transcritas sean objetivamente vejatorias, -su tenor literal llevaba implícito el ánimo de vejar o insultar- y las circunstancias que rodean a los hechos producidos en el presente caso no eliminaban esa intención de insultar o vejar.

Por lo demás, el propio informe de la Asesoría Jurídica General era contradictorio porque nada tiene que ver la entidad cualitativa de los hechos con el posible o probable éxito de la acción entablada o pendiente de plantear (en el caso que se analiza ese requisito, el relativo a la entidad cualitativa de los hechos, no aparecía –ni siquiera se mencionaba- en la normativa en ese momento en vigor).

Es en la Instrucción de la Asesoría Jurídica General de 19 de enero de 1998, donde se introdujo dicha mención. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que esa Instrucción solo puede tener el carácter de norma por la que se ejerce la potestad organizatoria interna (ad intra), marcando una línea de actuación uniforme para los letrados de la Administración autonómica, pero su contenido no puede prevalecer sobre los mandatos y exigencias contenidos en el Decreto 203/97 y la Orden de 27 de octubre de 1997. La citada Instrucción se refiere, por tanto, a la organización interna de la asesoría Jurídica y no tiene carácter ordinamental ni por lo tanto naturaleza de disposición general y así lo acredita la circunstancia de que esa Instrucción se dicte al amparo de lo establecido en el art. 2.3.a) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de Organización y Funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que autoriza al Jefe de la Asesoría Jurídica a impartir instrucciones generales sobre organización y funcionamiento, así como directrices interpretativas.

Tras la modificación de la orden de 27 de octubre de 1997, aparece entre los requisitos a considerar la ponderación de la entidad cualitativa de los hechos. Ahora bien, en ningún caso, esa valoración o juicio previo, puede conllevar el ejercicio de una función que, en modo alguno corresponde a la Administración, pues es evidente que dicho juicio no podía servir ni concretarse en la anticipación de un fallo que sólo corresponde emitir a los Juzgados y Tribunales y no otra cosa supone, el rechazar, en el informe previo y en la posterior resolución que lo acoge, la concurrencia en el hecho enjuiciado de un elemento subjetivo del injusto. Sí cabría, no obstante, rechazar la solicitud de asistencia jurídica cuando los hechos denunciados objetivamente y sin necesidad de ser corroborados por otros elementos probatorios aparecen *prima facie* carentes de cualquier tipo de relevancia penal (así ocurre cuando los hechos denunciados ni siquiera aparecen tipificados como infracción penal en nuestro código).

Tras el análisis arriba indicado, se dirigió a la Administración la siguiente Resolución:

"1º.- Que en lo sucesivo, en los informes que han de preceder a la obtención o denegación de las solicitudes que se formulen al amparo de lo establecido en el Decreto 203/97 y la orden que lo desarrolla y en la orden que las resuelva, no se entre a considerar aspectos que forman parte del cometido propio de órganos judiciales, evitando confundir con dicho cometido la valoración que debe hacerse acerca de la entidad cualitativa de los hechos a considerar.

2º.- Que se centre esa valoración, cuando de denuncias penales se trata, en la determinación o comprobación de si los hechos relatados son objetivamente encuadrables en algún tipo penal, identificando así la posible relevancia penal de los hechos con un dato de carácter objetivo y que determine, únicamente, el rechazo de las solicitudes cuando tal circunstancia no concurra".

Resolución que ha sido expresamente aceptada por la Administración autonómica.

4. QUEJAS RELATIVAS A LA ACTUACION DE ABOGADOS Y PROCURADORES

No es infrecuente que el ciudadano, al tiempo que muestra disconformidad con el contenido de las resoluciones judiciales dictadas en asuntos de su interés, muestre un total rechazo con relación a la actuación que, dentro del procedimiento seguido, haya observado el letrado designado para su defensa y dirección (tanto si el letrado ha sido elegido por el particular como si se le ha asignado en turno de oficio).

Evidentemente, la función del abogado es fundamental a la hora de asegurar la plena efectividad del derecho a la tutela judicial, pues (ya se ha dicho al inicio de esta exposición) el derecho de defensa forma parte importante del contenido de la tutela judicial efectiva a que alude el art. 24 de la Constitución española.

En el ámbito procesal español, tal y como aparece configurado por nuestro ordenamiento, frecuentemente es preceptiva la intervención de abogado y procurador. Cabría afirmar incluso, que en los supuestos en los que la Ley no configura como preceptiva esa intervención, la misma, sin embargo, es más que conveniente. No debe olvidarse que por simple que pueda parecer un asunto, esa simplicidad desaparece cuando es el propio interesado, desconocedor del derecho y del modo de proceder ante los Tribunales, el que asume la propia dirección y defensa de aquel asunto.

La actual Ley de Enjuiciamiento Civil (Ley 1/2000) ha ampliado de alguna forma los supuestos en los que la intervención de los profesionales del derecho no es preceptiva. En la práctica, sin embargo, las vicisitudes en las que puede desembocar un proceso hacen que no sean pocas las críticas formuladas a esa nueva previsión de carácter procesal (esa posibilidad también existía en la Ley de enjuiciamiento Civil anterior, si bien, ahora parece haberse ampliado su campo de aplicación y la cuantía

de los procedimientos en los que el particular puede asumir su propia defensa y representación). Es más, la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil prevé, en su art. 437 a propósito del Juicio Verbal, la posibilidad de que en tal clase de juicios, si la reclamación de cantidad no excede de 150.000 pesetas, la demanda se pueda formalizar cumplimentando unos impresos normalizados que, al efecto, deben hallarse en los Juzgados a disposición del demandante. Idéntica posibilidad se contempla con relación al escrito inicial en los procesos monitorios que, además, puede ser redactado sin intervención de abogado y procurador, si bien, en caso de oposición (siempre que la cuantía del proceso lo exija conforme a las reglas generales) el escrito de oposición habrá de ser firmado por abogado y procurador.

En este apartado curiosamente, las quejas se centran sobre todo en la actuación de los abogados, siendo muy escasas las que se dirigen a criticar la actuación del Procurador en los supuestos en que su intervención sea precisa o, aun no siéndolo, se haya decidido hacer uso de esa figura con carácter voluntario.

Acaso, la explicación de ese fenómeno encuentre su razón de ser (y así se ha hecho constar en anteriores informes) en las diferencias sustanciales existentes entre las funciones que desarrollan abogados y procuradores. Estos últimos han de actuar siempre siguiendo las líneas marcadas por el abogado director del procedimiento, asumiendo, en suma y en síntesis, una función de representación que, aunque con trascendencia, tiene una menor incidencia en el curso que pueda tomar el proceso en trámite. Ello sin olvidar que es función de los Procuradores mantener informados a la parte y al letrado de la marcha del procedimiento, recibiendo las notificaciones y comunicaciones procedentes del órgano judicial, hasta el punto de que una posible falta de diligencia en el desarrollo de su función puede provocar la preclusión de un trámite y la imposibilidad de plantear cuestiones o recursos, de no respetar plazos o no presentar en forma y tiempo los escritos de petición elaborados por el letrado director del procedimiento. Con todo, lo cierto es que son muy pocas las quejas que se plantean con relación a la actuación desarrollada en el proceso por parte de los Procuradores y ninguna acerca de la extemporánea presentación de escritos por parte de tales profesionales traducida en la pérdida de algún recurso o posibilidad de actuación en el seno de un proceso judicial.

Pasando ahora al examen de algunos expedientes concretos, cabe destacar los siguientes:

El expediente **Q/202/01**, en el que el reclamante consideraba que el resultado al que se había llegado en un pleito iniciado a su instancia era consecuencia de la falta de comunicación producida con su abogado.

La existencia de pronunciamientos judiciales firmes impedía examinar el fondo del asunto en el que mostraba interés el reclamante, y aunque así no hubiera sido era imposible la intervención de esta Institución al tratarse de una cuestión entre particulares en la que ninguna intervención habían tenido autoridades o administraciones públicas sujetas al control de esta Institución.

Ello no obstante, examinada la documentación remitida por el interesado se comprobó que no había influido en nada la falta de comunicación entre letrado y cliente, pues esa supuesta falta de comunicación se había producido a partir del mes de julio de 2000 y la sentencia con la que estaba en desacuerdo el reclamante era de una fecha anterior, como también lo era la dictada en grado de apelación por la Audiencia Provincial correspondiente. Con ello se ponía de relieve que el letrado designado por el reclamante había sido diligente y había interpuesto, incluso, el correspondiente recurso frente a la sentencia dictada en primera instancia (algo que cuestionaba el particular).

Por otro lado, el reclamante aparecía representado en el procedimiento judicial por Procurador, de ahí que se le recordase que tal y como determina el art. 14.5 del RD 2046/1982, es obligación del Procurador la de tener al cliente y al letrado al corriente del curso del negocio que se le hubiere confiado.

En el expediente **Q/518/01**, el reclamante mostraba disconformidad con la actuación desarrollada por su abogado y procurador, afirmando que al haber presentado éstos en el Juzgado una renuncia al ejercicio de la acción penal en su momento entablada por los delitos de estafa y lesiones, se había archivado el correspondiente procedimiento y se había quedado sin cobrar indemnización alguna. Supuestamente, el archivo se produjo al presentar en el Juzgado un escrito de renuncia que, en su día, el reclamante firmó en blanco.

Examinada la documentación remitida a esta Institución, hubo de informarse al reclamante de que la renuncia a la acción penal no pudo ser la causa determinante del archivo del procedimiento penal arriba aludido, dado que la acción penal, cuando lo investigado es un delito o falta que dan lugar a procedimiento de oficio, no se extingue por dicha renuncia y así lo recoge de forma expresa la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Por otro lado, el archivo de unas diligencias penales exige una previa resolución judicial que sólo puede modificarse mediante la interposición de los recursos al efecto establecidos en las Leyes procesales y, precisamente, la existencia de ese pronunciamiento judicial impedía a esta Institución el inicio de cualquier labor de investigación.

Por último, al igual que en el caso anterior, se informó al reclamante de la posibilidad de deducir las acciones pertinentes frente a los profesionales que habían actuado en su nombre, de considerar, que éstos habían incurrido en algún tipo de responsabilidad civil, penal o disciplinaria, sin que esta Procuraduría pudiera sustituir a un particular en el ejercicio de acciones que sólo al mismo competen y para las que sólo él está legitimado y en condiciones de plantearlas como verdadero y único conocedor de los hechos de los que pudiera derivar aque-

lla responsabilidad. Esta Institución se abstuvo, en todo caso, de pronunciarse sobre la existencia de la responsabilidad a la que apuntaba el reclamante al ser éste un pronunciamiento que compete a otras instancias ajenas al Procurador.

En el expediente **Q/626/01**, el reclamante, además de mostrar disconformidad con la actuación del abogado al que había acudido para reclamar una deuda que aquél mantenía con terceras personas, solicitaba información sobre la posibilidad de cambiar de letrado en el procedimiento que ya había entablado.

Sin perjuicio de informarle, como en supuestos anteriores, de las acciones que podía entablar dirigidas a exigir responsabilidad civil, penal o disciplinaria frente al abogado con el que mostraba su desacuerdo, se le aclaró que en cualquier momento podía designar un nuevo abogado para su defensa en el procedimiento de menor cuantía que había entablado ante un Juzgado de Primera Instancia, si bien el nuevo letrado que pudiera designar debería obtener la venia del anterior, lo que a su vez exigía acreditar que el primero había cobrado sus honorarios.

En los expedientes **Q/810/01, Q/822/01**, citados a título de ejemplo, entre muchos otros, la reclamación se centraba en el desacuerdo surgido entre los reclamantes y sus letrados en cuanto a los procedimientos judiciales en los que se vieron envueltos y fueron fallados en contra de sus intereses.

En todos esos supuestos, se solicitaba la intervención del Procurador dirigida a exigir la correspondiente responsabilidad civil, penal o disciplinaria frente a dichos letrados. Y en todo ellos, como en tantas otras ocasiones, hubo de informarse a los reclamantes de la imposibilidad de actuación de esta Institución en casos como el planteado. En este sentido se aclaró que la relación que une a abogado y cliente lo es de carácter contractual. Así el Tribunal Supremo, en Sentencia de 4 de febrero de 1992, y haciéndose eco de los arts. 53 y 94 del RD 2090/1982, de 24 de julio, del Estatuto General de la Abogacía, referentes respectivamente a la obligación del abogado de cumplir con el máximo celo y diligencia la misión de defensa que le sea encomendada y a la realización diligente de las actividades que le imponga la defensa del asunto, recuerda que tales preceptos tienen el soporte legal del contrato de arrendamiento de servicios, al cual puede asimilarse su actividad profesional.

Precisamente la calificación de la relación que une a cliente y abogado como un contrato de arrendamiento de servicios de asistencia o defensa jurídica, determina el carácter jurídico-privado de dicha relación y, ello, conforme a las funciones que vienen conferidas a esta Institución en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la señalada Ley 2/1994, impide la supervisión de la actividad de estos profesionales.

En todo caso, se informó a los interesados que tales profesionales se encuentran sometidos a la responsabilidad disciplinaria, civil y penal que de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones pudiera derivarse, tal como declara el propio Estatuto General de la Abogacía antes citado.

En el caso de responsabilidad disciplinaria, serán el Decano del correspondiente Colegio de Abogados y la Junta de Gobierno los competentes para su exigencia, y su decisión será recurrible ante el Consejo General de la Abogacía.

Por su parte, la responsabilidad civil o penal que pudiera depurarse debe efectuarse a través de los Juzgados ordinarios para obtener el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos. Ahora bien, habrá de tenerse en cuenta que, tal como viene declarando el Tribunal Supremo, resulta preciso que la parte que reclame la indemnización acredite que los daños sufridos por la falta de estimación de sus pedimentos sean causalmente atribuibles a la negligente actuación profesional de quien tenía a su cargo la tutela jurídica de los intereses de su cliente.

Una cuestión que se suscita con relativa frecuencia tiene su reflejo en el expediente **Q/1007/01**. En dicho expediente, y en muchos otros, los reclamantes cuestionan su obligación de pago de la minuta de honorarios presentada por el letrado que le ha defendido en algún tipo de procedimiento judicial. En especial, surge dicha cuestión cuando, fallado el pleito a favor del reclamante, existe además un pronunciamiento condenatorio en costas para la parte contraria. Supuesto en el que los ciudadanos (y así ocurría en el expediente mencionado) consideran que ha de ser la parte condenada en costas la que corra con dicha minuta.

En todos estos supuestos, se ha aclarado a los interesados que la condena en costas contenida en una sentencia supone un crédito a favor de la parte y no a favor del letrado o procurador que hayan intervenido en su nombre. La Ley obliga a servirse de profesionales del derecho en determinada clase de juicios y la persona que solicita los servicios de éstos entabla con los mismos una relación contractual de la que derivan obligaciones y derechos a favor de ambas partes. Precisamente por ello, quien haya contratado los servicios de abogado y procurador es quien debe correr con el pago de sus honorarios y derechos, sin perjuicio de la posibilidad existente de resarcirse de tales gastos frente al demandado y condenado en costas, como deudor que es de la otra parte (no de su abogado y procurador).

Por otro lado, nada tiene que ver con lo anterior la circunstancia (frecuente en la práctica) de que el condenado en costas se encuentre en paradero desconocido (declarado en rebeldía) o en situación de insolvencia patrimonial, situación que en modo alguno puede repercutir en el legítimo derecho de los profesionales contratados por la parte vencedora en el pleito a cobrar la remuneración correspondiente.

En el expediente **Q/1216/01**, el reclamante, tras renunciar a la defensa y representación que hasta entonces tenía en el seno de un procedimiento judicial, estaba a la espera de que el órgano judicial correspondiente ejecutase la sentencia dictada.

Examinada la documentación remitida por el interesado, se comprobó que la sentencia a la que aludía y de cuya ejecución se trataba se había dictado en el orden civil por un Juzgado de Primera Instancia. Por eso, se consideró conveniente aclarar al reclamante que en supuestos como el planteado la ejecución de la sentencia ha de instarse por la parte a la que interese su cumplimiento, dado que los tribunales, con algunas salvedades, no actúan de oficio al regirse su actuación (la de los órganos judiciales) por el principio dispositivo o de justicia rogada. Igualmente, se aclaró que, tratándose de un juicio de menor cuantía, la petición de ejecución habría de presentarse por escrito con firma de abogado y procurador, sin que la parte pudiera asumir por sí misma su representación y defensa.

5. JUSTICIA GRATUITA

Como es sabido, la Constitución, en su art. 119, establece que "La justicia será gratuita cuando así lo disponga la Ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar".

Ese derecho, constitucionalmente proclamado, ha sido desarrollado por la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita y el RD 2103/1996, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita. Con el reconocimiento constitucional de este derecho, y su posterior desarrollo y regulación normativa, trata de asegurarse el acceso al proceso por parte de todos los ciudadanos, sin que dicho acceso y, por tanto, la tutela judicial efectiva, se haga depender de la concreta situación económica en la que pueda encontrarse el justiciable.

En efecto, si el acceso a los tribunales de justicia se viera impedido ante la imposibilidad por parte del ciudadano de hacer frente a los gastos que todo proceso comporta, se estaría negando el derecho a la tutela judicial efectiva a un importante sector de la población. Pero al mismo tiempo, y con la finalidad de evitar abusos se hace precisa una concreta y detallada regulación de los supuestos en los que ese derecho ha de reconocerse, pues de otro modo podrían llegar a litigar gratuitamente personas cuya posición económica les permite asumir sin demasiado sacrificio el coste de cualquier proceso judicial. Naturalmente, de tener la razón el litigante concreto podrá resarcirse de los gastos sufridos mediante la condena en costas que permite, no sólo obtener justicia, sino además quedar incólume tras el proceso. No podría hablarse de auténtica justicia si, entablado un proceso, y logrado el éxito de la reclamación, la parte a quien favorece el fallo pronunciado viera mermado su patrimonio al sufragar los gastos correspondientes cuando desde el principio le asistía la razón.

Ahora bien, los beneficiarios o titulares del derecho a litigar gratuitamente, no siempre entienden el contenido de ese derecho ni las funciones que ha de asumir el letrado designado de oficio para su defensa (situación que también se puede llegar a plantear y de hecho se plantea en supuestos en los que ese derecho no ha sido reconocido, si bien, en estos casos, la situación de conflicto tiene una mejor solución).

En este apartado merece destacar, por la frecuencia con la que en la práctica se plantean situaciones similares, el expediente **Q/60/01**. El reclamante en este procedimiento había planteado recurso contencioso-administrativo contra una resolución de la Administración autonómica. Para ello había solicitado y obtenido el reconocimiento del derecho a litigar gratuitamente. Ahora bien, el interesado pretendía impartir órdenes al letrado designado e incluso le sugería (en realidad pretendía imponérselo) el contenido de la demanda y el tenor del suplico que quería figurase en la misma. Pretendía impugnar y conseguir la anulación, en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, de una prueba de selección de personal sin atacar el acto final que puso término al procedimiento de selección celebrado. A ello se negó el letrado y ante las divergencias surgidas entre ambos, se entendió que el recurrente renunciaba a la designación de abogado de oficio realizada, sin que procediera una segunda designación no contemplada en la Ley para supuestos como el presente.

La consecuencia que de manera inmediata derivó para el reclamante fue el archivo de su recurso. Ante esta situación, que el interesado consideraba injusta, acudió (sin servirse para ello de abogado y procurador) ante el Tribunal Constitucional demandado su amparo ante lo que consideraba una injusticia cometida por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que había archivado su recurso. Dicho Tribunal le exigió, dentro del plazo al efecto establecido en la Ley, la designación de abogado y procurador, sin que el defecto fuese subsanado. Ello determinó, nuevamente, el archivo de su "recurso".

De igual forma, el reclamante acudió ante el Tribunal Supremo planteando lo que denominaba procedimiento para la protección de derechos fundamentales (procedimiento que con tal nombre aparece regulado en la Ley 29/98, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, pero improcedente en el supuesto planteado por el interesado) contra la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita y la Fiscalía General del Estado, ante el archivo de la demanda de amparo arriba aludida y por entender que el Fiscal no había actuado con corrección al no recurrir, a su instancia, el auto de archivo, en su momento, dictado por el Tribunal Constitucional. De hecho, llegó a concretar como actos recurridos ante el Tribunal Supremo los siguientes: acuerdo de

la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita que le negaba la designación de un segundo letrado de oficio, basándose en que no existía causa legal para ello; la resolución de aquella Comisión en la que se denegaba el derecho de asistencia jurídica gratuita al considerar manifiestamente insostenible la pretensión del reclamante, la resolución de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León que había desestimado la solicitud del interesado de ser incluido en la lista de adjudicatarios de tres plazas de analistas en dicho organismo, varios autos de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo y los dictados por el Tribunal Constitucional con relación al recurso de amparo planteado ante el mismo.

Con ello, nuevamente planteaba por sí solo (en contra de lo establecido en la Ley) un procedimiento, por lo demás, totalmente improcedente a tenor de la regulación que para tal clase de procedimientos se contiene en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Durante cierto tiempo el interesado informó a esta Institución de los pasos que iba dando; ello no obstante, no se conoce con exactitud la actuación ni las resoluciones adoptadas por el Tribunal Supremo. Ahora bien, en vista de la situación descrita ninguna duda cabe de que las pretensiones del interesado estaban abocadas al fracaso (ni siquiera había considerado el reclamante la competencia del Tribunal al que se dirigió).

Ante la caótica situación que reflejaba el expediente abierto en esta Institución, en el que, además, era patente el total y absoluto desconocimiento de las normas procesales españolas, se decidió, rechazar la queja planteada (por razones obvias) no sin antes aclarar al reclamante los siguientes extremos:

1.- Que el procedimiento para la protección de derechos fundamentales que había interpuesto ante el Tribunal Supremo exigía como requisito de forma legalmente establecido la firma de abogado y de procurador (art. 23.2 de la Ley 29/98, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), y ello al haberse interpuesto directamente ante el Tribunal Supremo (órgano colegiado), requisito de forma que en su caso no se había cumplido.

2.- Ante la insistencia del interesado en su condición de titular del derecho a litigar gratuitamente, se le aclaró que dicha asistencia jurídica gratuita le fue reconocida para un procedimiento abreviado seguido ante un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo. Al haber planteado un nuevo procedimiento (el relativo a la protección jurisdiccional de derechos fundamentales) aquél reconocimiento inicial no podía extenderse al nuevo recurso planteado. En ese sentido, debía tener en cuenta que los arts. 7 y 31 de la Ley 1/1996 no eran de aplicación al supuesto planteado, dado que ante el Tribunal Supremo no tenía pendiente recurso alguno contra resoluciones dictadas en el procedimiento abreviado arriba citado.

3.- Por último se le hizo saber que el director de un asunto ante los Tribunales es el letrado, designado de oficio o libremente elegido por el particular. En ese sentido el art. 23 de la Ley 1/96, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, establece que los profesionales inscritos en los servicios de justicia gratuita desarrollarán su actividad con libertad e independencia de criterio, con sujeción a las normas deontológicas y a las que disciplinan el funcionamiento de los servicios colegiales de justicia gratuita. Por lo que el letrado designado de oficio no tiene por qué asumir las directrices que su cliente sugiera o pretenda imponer. Si una situación como la del caso expuesto se plantea en la relación entre un cliente y un letrado elegido por éste, la consecuencia normal es la renuncia de este último a la defensa del asunto de que se trate. Si esa misma situación se plantea cuando el letrado ha sido designado en turno de oficio, se ha podido constatar por esta Institución, que ello se traduce en la pérdida de uno de los beneficios que integran el derecho a litigar gratuitamente, al entender que se produce una renuncia tácita a la designación de letrado de oficio efectuada.

4.- También se hizo saber al reclamante que la Ley 1/96, ya citada, únicamente contempla la posibilidad de designar un segundo letrado de oficio, en el supuesto de insostenibilidad de la pretensión a que se refiere el art. 32 de dicha Ley. Supuesto, el regulado en la Ley, distinto de aquél en el que, transcurridos los seis días a que alude dicho artículo, y ante las directrices impartidas por el cliente, el letrado no las asume, generándose una situación de conflicto no expresamente prevista en la Ley. La solución que se adopta en estos casos es la expuesta en párrafos precedentes.

En el expediente **Q/495/01**, fue preciso informar al reclamante de determinados aspectos de la regulación del derecho a litigar gratuitamente. En efecto, tanto en este expediente como en muchos otros, los interesados, titulares del derecho a litigar gratuitamente, se sorprenden al ver que, pese a su derecho a justicia gratuita, en ocasiones han de correr con el abono de ciertos gastos.

Por ello, esta Institución se ha visto obligada a indicar a los reclamantes (y así se hizo en el expediente **Q/495/01** ya mencionado) el contenido del art. 36.2 de la Ley 1/96, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, de acuerdo con el cual cuando en la sentencia que ponga fin al proceso fuera condenado en costas quien hubiera obtenido el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita o quien lo tuviera legalmente reconocido, éste quedará obligado a pagar las causadas en su defensa y las de la parte contraria, si dentro de los tres años siguientes a la terminación del proceso viniera a mejor fortuna. Presumiéndose que se ha venido a mejor fortuna cuando los ingresos o recursos económicos que percibe el beneficiario de tal derecho, por todos los conceptos superan el doble del módulo previsto en el art. 3 (salario mínimo interprofesional), o si se hubieran alterado sustancialmente las circunstancias y condiciones teni-

das en cuenta para reconocer el derecho conforme a la Ley.

Por lo tanto, existen supuestos en los que, pese a haberse obtenido el reconocimiento del derecho a litigar gratuitamente, el titular de tal derecho puede verse obligado al abono de los gastos del proceso.

De igual forma, en el expediente **Q/1498/01**, se aclaró al interesado la vigencia y contenido del art. 36.3 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de acuerdo con el cual "cuando la sentencia ponga que ponga fin a un proceso no contenga expreso pronunciamiento en costas, venciendo en el pleito el beneficiario de la justicia gratuita, deberá éste pagar las costas causadas para su defensa (honorarios de abogado y derechos de procurador) siempre que no excedan de la tercera parte de lo que en él haya obtenido. Si excediera se reducirá a lo que importe dicha tercera parte, atendiéndose a prorrata sus diversas partidas.

En el expediente **Q/770/01**, el reclamante aludía al mal funcionamiento del servicio de asistencia jurídica gratuita, lo que, en su caso, había provocado el transcurso del plazo de que disponía para interponer la correspondiente reclamación judicial.

Con relación al contenido de su queja, se le informó de lo siguiente: el art. 16 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, establece que cuando la presentación de la solicitud de reconocimiento del derecho a litigar gratuitamente se realice antes de iniciar el proceso y la acción pueda resultar perjudicada por el transcurso de los plazos de prescripción, quedará ésta interrumpida siempre que dentro de los plazos establecidos en dicha Ley no sea posible nombrar al solicitante abogado y, de ser preceptivo, procurador del turno de oficio que ejerciten la acción en nombre del solicitante.

Ahora bien, el cómputo del plazo suspendido se reanuda desde la notificación al solicitante de la designación provisional de abogado por el Colegio de Abogados o, en su caso, desde el reconocimiento o denegación del derecho por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita y, en todo caso, en el plazo de dos meses desde la presentación de la solicitud.

Por ello, una vez que le fue designado abogado de oficio, el reclamante debió ponerse en contacto con él y facilitarle la información y documentación precisa para formular la demanda e iniciar el procedimiento correspondiente, y según se deducía de su escrito, el reclamante no había llegado a contactar con el abogado designado.

Dado que el reclamante afirmaba que el transcurso del plazo obedeció y su actuación en el caso concreto vino determinada por una deficiente información facilitada por el Colegio de Abogados, así como por la negligencia del abogado designado (con el que no contactó) se le indicó que el deficiente funcionamiento de los servicios colegiales de asistencia jurídica gratuita podía dar lugar al oportuno resarcimiento de los daños sufridos por el solicitante de la justicia gratuita (en este caso el reclamante), si bien, para hacerla efectiva debía ser el propio interesado el que plantease la oportuna reclamación ante el Colegio de Abogados, en los términos establecidos en el art. 24 del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita.

Y respecto del letrado designado de oficio, se informó al reclamante de la responsabilidad a la que éste podía estar sujeto (civil, penal o disciplinaria) y la forma en que debía actuar, de decidir ejercitar alguna acción al respecto.

En el expediente **Q/525/01**, se reflejaba la desorientación del reclamante en cuanto al funcionamiento de los servicios de asistencia jurídica gratuita y las funciones respectivas de cada órgano en el procedimiento regulado en la Ley 1/96, de Asistencia Jurídica Gratuita.

En este sentido, el reclamante no entendía por qué si el Colegio de Abogados respectivo le había reconocido su derecho a litigar gratuitamente –se había limitado, como no podía ser de otra forma, a designar provisionalmente a un abogado del turno de oficio-, el Ministerio de Justicia –la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita- se lo denegaba.

Precisamente por ello, se le aclaró que únicamente la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita (órgano adscrito orgánicamente a las Gerencias Territoriales del Ministerio de Justicia o, a las Delegaciones del Gobierno, donde aquéllas no existan) era competente para resolver las peticiones relativas al reconocimiento del derecho a litigar gratuitamente, de conformidad con lo establecido en el art. 7 del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita, aprobado por RD 2103/1996, de 20 de septiembre.

Por eso, el Colegio de Abogados correspondiente debía limitar su actuación a la realización de una primera apreciación de carácter provisional sobre el derecho reclamado, sin que, esa inicial apreciación y consiguiente designación provisional de abogado, condicionase en forma alguna la resolución que, en definitiva, debía dictar la Comisión arriba aludida.

Por lo demás, la resolución de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita había sido recurrida por el interesado y esa impugnación estaba pendiente de resolución judicial, lo que determinó el archivo de la queja presentada, de acuerdo con los arts. 117 de la Constitución y 12 de la Ley 2/94, del Procurador del Común de Castilla y León.

Por último, el expediente **Q/423/01**, nuevamente refleja un desconocimiento o conocimiento insuficiente de la regulación del derecho a justicia gratuita y, en concreto, de la regulación contenida en la Ley 1/96, tantas veces citada.

El reclamante acudió a esta Institución solicitando aclaración con relación a determinados extremos, relacionados con el derecho a asistencia jurídica gratuita y

en un momento en el que todavía no había dado tiempo a que la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita hubiese resuelto su petición.

Probablemente, la temprana o anticipada reclamación del interesado, se debió al hecho de que el Colegio de Abogados respectivo, en su inicial apreciación provisional sobre la concurrencia de los requisitos recogidos en la Ley 1/96, entendió improcedente la petición formulada.

En vista de lo anterior, se informó al reclamante del órgano competente para resolver definitivamente en vía administrativa su solicitud de asistencia jurídica gratuita (la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita). Indicándole que el Colegio de Abogados únicamente le había denegado la designación provisional de abogado, con apoyo en el contenido del art. 15 de la Ley 1/96 ya citada, dando después traslado de esa decisión provisional a la Comisión que habría de resolver en definitiva.

Se informó, además, al reclamante de la posibilidad que tenía de impugnar la resolución que pudiera dictar la Comisión (de no estar de acuerdo con ella). Impugnación que podría efectuarse mediante la presentación de un simple escrito (que no precisa firma de letrado), dentro del plazo de los cinco días siguientes a la notificación de aquella resolución, pudiendo presentar dicho escrito ante el Secretario de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, quien vendría obligado a remitirla, junto con el expediente correspondiente a la resolución impugnada y certificación de ésta, al Juzgado o Tribunal competente o al Juez Decano para su reparto si, en este último caso, no se había iniciado todavía el procedimiento para el que se formulaba la correspondiente resolución.

Dado que el litigante consideraba incorrecta la inicial apreciación del Colegio de Abogados, se le hizo saber el contenido del art. 3 de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita de acuerdo con el cual, se reconocerá el derecho de asistencia jurídica gratuita a aquellas personas físicas cuyos recursos e ingresos económicos, computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar, no superen el doble del salario mínimo interprofesional vigente en el momento de efectuar la solicitud.

Así mismo, se indicó cual era el concepto de unidad familiar al que aludía el citado precepto, a saber: a) La integrada por los cónyuges no separados legalmente y, si los hubiere, los hijos menores con excepción de los que se hallaren emancipados. b) La formada por el padre o la madre y los hijos que reúnan los requisitos a que se refiere la regla anterior.

Y únicamente cabría la posibilidad de valorar individualmente los medios económicos, cuando el solicitante acreditase la existencia de intereses familiares contrapuestos en el litigio para el que se solicita la asistencia.

Ello daba explicación al hecho de que se considerasen, a la hora de valorar los ingresos de la unidad familiar, tanto los recursos del solicitante como los de su cónyuge, pese a que el régimen económico de su matrimonio era el de separación de bienes.

6. SOLICITUDES DE ASESORAMIENTO

Como ya es habitual, algunos ciudadanos se dirigen a esta Institución tratando de resolver las dudas que se les plantean derivadas de su falta de conocimiento del ordenamiento jurídico español en general, de la forma en que han de actuar en la defensa de sus derechos y hasta del propio contenido de estos últimos.

En todos los supuestos se informa a los interesados de las funciones de esta Institución en los términos establecidos en el art. 1 de la Ley 2/94, de 9 de marzo, rechazando aquel tipo de consultas que exijan un asesoramiento en derecho, dado que la única función o labor de asesoramiento que puede desarrollar se limita a informar sobre cuestiones formales relativas a la presentación del escrito de queja, así como a la derivación hacia otros recursos y servicios más adecuados a los problemas reflejados en aquélla, sin que pueda extenderse a consultas precisadas de un asesoramiento técnico-jurídico, función que corresponde de forma exclusiva y excluyente a los abogados colegiados en ejercicio, tal y como establece el Estatuto General de la Abogacía y el art. 436 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Sobrepasar los límites expuestos por parte de esta Institución podría suponer una intromisión ilegítima en las funciones y competencias propias de los abogados.

Ello no obstante, en relación con este tipo de consultas merece destacar los siguientes expedientes:

El registrado con el número de referencia **Q/657/01**, en el que un funcionario de la Administración autonómica solicitaba aclaración sobre la posibilidad de que los propios letrados de la Junta de Castilla y León pudieran asumir su defensa en los procedimientos entablados a su instancia, tras sufrir la agresión de un menor, tutelado por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, mientras desempeñaba sus funciones y una vez presentada denuncia ante la policía.

Ante la pregunta planteada, desde esta Institución lo único que se indicó al reclamante fue que, una vez formulada denuncia ante la Comisaría de Policía, habrían de ser los órganos judiciales o autoridades competentes (Juez o Fiscal) los que determinasen el tipo de procedimiento a seguir. Si dichos órganos consideraban aplicable el procedimiento previsto en la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, su intervención en el mismo como perjudicado (condición que posiblemente correspondería al reclamante) aparecía regulada, en términos muy restringidos, en el art. 25 y concordantes de la citada Ley Orgánica 5/2000.

Además, se indicó al reclamante que la asistencia jurídica a funcionarios y empleados de la Administración autonómica se recoge en el Decreto 203/1997, de 23 de octubre, y está sujeta a la previa autorización de la Con-

sejería de Presidencia y Administración Territorial. Puesto que en el caso concreto, el reclamante había solicitado dicha asistencia, habría de estar a lo que resolviese dicha Consejería, la que en el momento de presentarse la queja en esta Institución, no había resuelto ni había transcurrido tiempo suficiente para hacerlo.

En el expediente **Q/1369/01**, el reclamante planteaba determinadas preguntas respecto de los alimentos entre parientes, en un supuesto en el que tras la separación matrimonial de su cónyuge, había corrido él sólo con la manutención del hijo menor habido en dicho matrimonio, situación que el mismo consideraba injusta. Al mismo tiempo consideraba absurdo que para plantear una reclamación de alimentos entre parientes, tuviera que demandar a sus propios padres, los abuelos del menor aludido, cuando eran éstos los que desde siempre habían mantenido a su nieto, acogiéndolo en su casa.

En el momento en que tuvo entrada en esta Institución la queja aludida estaba pendiente de resolución judicial una reclamación del tipo arriba referido. Ello determinó el archivo del expediente, de acuerdo con lo establecido en el art. 12 de la Ley 2/94.

7. EXPEDIENTES REMITIDOS AL DEFENSOR DEL PUEBLO

7.1. Derecho penitenciario

Como es sabido, esta Comunidad Autónoma carece de competencias en este ámbito y, precisamente por ello, esta Institución tampoco puede intervenir en las quejas que puedan plantearse en esta materia, a no ser en el marco de posibles convenios de colaboración con el Defensor del Pueblo.

En ocasiones, al menos en apariencia, las quejas encuadrables en este apartado reflejan situaciones dramáticas. Así, en el expediente **Q/635/01**, un recluso que se hallaba cumpliendo condena en el Centro Penitenciario "La Moraleja" en Dueñas (Palencia) solicitaba ayuda para conseguir el tercer grado y, al parecer, había iniciado una huelga de hambre al considerar vulnerados sus derechos constitucionales por no responder a las peticiones formuladas en ese sentido.

Ante la urgencia que revestía la situación, la queja fue remitida de forma inmediata al Defensor del Pueblo, quien tras estudiar su contenido, informó al interno de la regulación existente respecto de las cuestiones por él planteadas, sin que apreciase irregularidad administrativa alguna justificativa de una mayor intervención.

En el expediente **Q/1377/01**, el reclamante, interno en el Centro Penitenciario de Dueñas (Palencia), mostraba su disconformidad con la denegación de su petición de traslado a un Centro Penitenciario en Algeciras o próximo a esa localidad, al objeto de aproximarse a su comunidad autónoma y en especial a su entorno familiar.

Tampoco en este caso, por idénticas razones a las anteriores, era posible la intervención de esta Institución. Por ello se remitió la queja al Defensor del Pueblo, sin que se tenga noticia del resultado que haya tenido la tramitación iniciada en dicha institución.

Igualmente, hubo de remitirse al Defensor del Pueblo el expediente **Q/1324/01**, en el que el reclamante mostraba su disconformidad con la falta de cumplimiento íntegro de la condena impuesta al que había quitado la vida a su cónyuge, solicitando, además, información sobre el órgano que, en su día, había concedido el tercer grado al condenado.

También, con la urgencia que el caso parecía revestir, se remitió al Defensor del Pueblo el expediente **Q/1202/01**, en el que el padre de un legionario aludía a los supuestos malos tratos de que había sido objeto su hijo durante el tiempo que pasó en la legión.

La Institución del Defensor del Pueblo, tras estudiar la queja y, una vez admitida a trámite, rechazó la existencia de irregularidad alguna, dando cuenta al reclamante del resultado de sus investigaciones y aclarándole, además, que los hechos por él relatados estaban siendo investigados por la Autoridad Judicial Militar y habría de estarse, por tanto, a lo que dicha Autoridad determinase una vez concluidas las diligencias instruidas.

7.2. Inejecución de sentencias

En el expediente **Q/779/01**, el reclamante hacía alusión al reiterado incumplimiento de una sentencia dictada por el Tribunal Supremo en un asunto seguido entre particulares, incumplimiento e inejecución que imputaba a una serie de irregularidades producidas, a su juicio, en la actuación de distintos órganos judiciales. Supuesto en el que esta Institución no podía intervenir al no afectar esas supuestas irregularidades a ningún órgano administrativo sujeto a las facultades de supervisión y control de esta Institución.

Por ello, con la finalidad de facilitar al reclamante alguna posible vía de solución a su problema, se remitió el expediente al Defensor del Pueblo, quien, tras admitir la queja a trámite, había solicitado información a la Fiscalía General del Estado sobre las cuestiones planteadas por el reclamante.

7.3. Negativa a la entrega de testimonios de actuaciones judiciales

En el expediente **Q/1095/01**, el reclamante aludía a la negativa de un Juzgado de Primera Instancia a facilitarle testimonio de determinados autos.

Era evidente que esta Institución nada podía hacer, dada la materia sobre la que versaba dicha queja. De ahí que el expediente fuese remitido al Defensor del Pueblo. Ello no obstante, se informó al reclamante de la existencia de un procedimiento de tramitación de quejas que puedan plantearse con relación a la actuación de los Juz-

gados y Tribunales, regulado en el Reglamento 1/98, aprobado por Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 2 de diciembre de 1998, y al que se ha hecho referencia en otros apartados de este mismo informe.

7.4. Problemas relacionados con el Registro Civil

El único supuesto que ha llegado a nuestro conocimiento en relación con esta materia, es el planteado por un transexual en el expediente **Q/177/01**. El reclamante aludía a los problemas personales, sociales y laborales que su situación le generaba, hasta el punto de haber estado sometido a tratamiento psiquiátrico. No estaba operado y, según sostenía, ello le impedía modificar la mención relativa al sexo en la inscripción registral de nacimiento.

Los Registros Civiles son órganos que dependen del Ministerio de Justicia y de la Dirección General de los Registros y del Notariado, ambos órganos de la Administración central, ello impedía a esta Institución el inicio de labor alguna de investigación. Por ello, y aunque no se tenía constancia de que en algún momento el reclamante hubiera deducido ante el órgano judicial competente pretensión alguna dirigida a modificar aquella mención registral, se decidió remitir el expediente al Defensor del Pueblo, sin que hasta la fecha se conozca el resultado de la actuación que haya podido desarrollar aquella Institución.

8. TRASLADO DE ACTUACIONES A OTROS ORGANOS ADMINISTRATIVOS O JUDICIALES

Pese a que, a medida que ha pasado el tiempo, los ciudadanos tienen cada vez un mayor conocimiento de las funciones de esta Institución, no es infrecuente que se dirijan a la misma peticiones para las que ésta carece de todo tipo de competencias.

Así, en el expediente **Q/10/01**, se hacía referencia a los problemas que para la pacífica convivencia de los habitantes de una pequeña localidad, representaban los continuos altercados provocados por uno de sus vecinos.

En dicha queja, que por cierto coincidía por su contenido con otra registrada en el año anterior, se relataban hechos aparentemente delictivos, sin que esta Institución tuviera facultad alguna para investigar su supuesta comisión y la autoría de los mismos.

Por eso, se decidió poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal y de la Delegación del Gobierno. Informando el primero que con relación a los sucesos descritos se seguían diversos procedimientos judiciales y habría de estarse a las resoluciones que pudieran adoptarse en su seno y en el mismo sentido informó la Delegación del Gobierno aludida.

Toda vez que esta Institución carecía de cualquier tipo de competencia con relación a los hechos puestos en su conocimiento y ante la pendencia de diversos procedimientos judiciales, se acordó el archivo del expediente de acuerdo con lo establecido en el art. 12 de la Ley 2/94, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, haciéndoselo saber al reclamante.

De contenido idéntico al anterior, era el expediente registrado con el número **Q/899/01**.

La actuación de esta Institución fue idéntica a la seguida en el expediente **Q/10/01** ya mencionado, y nuevamente se constató la pendencia de muchos procedimientos penales en curso, si bien, en este caso, la Subdelegación del Gobierno, afirmaba que lo único que cabía por su parte, además de estar a la espera de la resolución de los procedimientos judiciales ya mencionados, era ordenar a la Guardia Civil visitas frecuentes a la localidad aludida para que los vecinos pudieran sentirse, de alguna forma, protegidos en su seguridad.

En el expediente **Q/1106/01**, el reclamante ponía en nuestro conocimiento el fallecimiento sin testar y sin parientes próximos de una persona.

Era evidente que esa comunicación debió dirigirse a la Autoridad judicial competente para prevenir el abintestato y, en su caso, a la Sección de Patrimonio del Estado.

Dado que el reclamante, que mostraba interés en que se aclarase la situación de los bienes dejados a su fallecimiento por el causante y aludía, incluso, a la apropiación de parte de esos bienes (fundamentalmente inmuebles) por terceras personas sin parentesco con el fallecido o con un parentesco muy lejano, no había procedido en la forma expuesta, se decidió iniciar una triple vía de actuación, a saber: poner los hechos en conocimiento del Juzgado de Primera Instancia Decano correspondiente para que adoptase las oportunas prevenciones con relación a los bienes relictos dejados por el causante. De igual forma se comunicó a la Fiscalía de la Audiencia Provincial correspondiente, dada la intervención que se atribuye al Ministerio Fiscal en esta clase de supuestos y, por último, se dio traslado de lo relatado por el reclamante, a la Sección de Patrimonio del Estado (Delegación de Economía y Hacienda de León), ante la posibilidad de que, en ausencia de parientes del difunto y ante la inexistencia de disposición testamentaria alguna, los bienes dejados por éste correspondiesen al Estado.

El Juzgado al que correspondió el asunto inició el correspondiente procedimiento de jurisdicción voluntaria; por su parte la Fiscalía dio traslado de los hechos a la Sección de Patrimonio del Estado (lo que ya había hecho esta Institución y así se le había hecho saber a dicha Fiscalía) y este último organismo, por su parte, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2091/1971, de 13 de agosto, sobre régimen jurídico de la sucesión abintestato a favor del Estado, había iniciado trámites para comprobar si el fallecido otorgó testamento y, en caso negativo, seguir con la oportuna tramitación.

Comunicados estos hechos al reclamante, se puso término a nuestra intervención, archivándose el expediente registrado ante esta Institución.

En los expedientes **Q/1306/01 y Q/1366/01**, los reclamantes ponían en conocimiento de esta Institución hechos, bien de carácter delictivo (daños en la propiedad con desconocimiento absoluto acerca de la identidad del autor de tales daños) o con relación a los que, aún pudiendo tener algún tipo de competencias alguna corporación municipal (ruina de un edificio) se había iniciado un procedimiento judicial con relación a los mismos.

En el primero de los expedientes citados, los hechos fueron puestos en conocimiento de la Subdelegación del Gobierno respectiva, iniciándose las correspondientes investigaciones por la Guardia Civil del puesto correspondiente a la localidad en la que los hechos se habían sucedido.

Así mismo, se comunicaron los hechos al Ayuntamiento correspondiente, aún sabiendo que el mismo, ante actos de este tipo, tampoco podía actuar, cuando no existía sospecha alguna sobre la identidad del autor de los daños y se carecía de policía local en el pueblo.

Por su parte, en el expediente **Q/1366/01**, los hechos se comunicaron al Juzgado en el que seguían procedimientos relacionados con los hechos relatados en la queja aquí presentada. De igual forma, se solicitó información al Ayuntamiento correspondiente, quien no respondió a nuestra solicitud a pesar de haberla reiterado en varias ocasiones.

Ello determinó el archivo del expediente y así se comunicó al reclamante.

ÁREA J

ECONOMÍA Y HACIENDA

Expedientes Área..... 104

Expedientes remitidos a otros Defensores 31

Expedientes admitidos..... 30

Expedientes rechazados..... 30

La actividad supervisora de esta Institución respecto de las actuaciones de las Administraciones tributarias (autonómica y local, principalmente) encuentra su apoyo fundamental en la defensa de los derechos y garantías que la Constitución española reconoce a los ciudadanos en general, y a los contribuyentes que han de participar en el adecuado sostenimiento de las cargas públicas de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema basado en los principios de legalidad y justicia tributaria.

El deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos es un mandato constitucional dirigido no sólo a las diferentes Administraciones Públicas, sino también a los propios ciudadanos.

Este deber constitucional supone para los ciudadanos, más allá de un genérico sometimiento a los preceptos constitucionales, una situación de sujeción y colaboración con las Administraciones tributarias cuyo interés público justifica la imposición de limitaciones legales al ejercicio de los derechos individuales, materializadas en una imprescindible actividad tributaria orientada a la efectiva realización de los tributos.

Todos estamos obligados a contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. Para ello las Administraciones están investidas de potestades que deben garantizar la justicia del sistema tributario, procurando una justa distribución de la carga tributaria y evitando que lo que uno no pague sea suplido por lo que paguen los demás.

Ahora bien, el reconocimiento a las Administraciones tributarias de la potestad de realización coactiva de los créditos tributarios y demás ingresos de derecho público no puede entenderse separadamente del resto del ordenamiento jurídico y muy especialmente de los derechos y garantías de los ciudadanos en un Estado de Derecho, de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos proclamada en el art. 9 de la Carta Magna y del sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al derecho proclamada en el art. 103 de nuestra Norma Suprema.

El adecuado equilibrio que debe existir entre las potestades administrativas y los derechos de los ciudadanos es especialmente necesario en las actuaciones administrativas de naturales tributaria, debiendo las Administraciones Públicas poner especial cuidado en el cumplimiento de los trámites y garantías que los respectivos procedimientos tributarios establecen respecto de los contribuyentes, garantizando con ello la realización efectiva del sistema tributario justo al que se refiere el art. 31 de la Constitución.

Esta Institución ha podido apreciar, a través del análisis de los supuestos planteados por los ciudadanos castellanos y leoneses, que el grado de especialización en el desarrollo de todo el procedimiento tributario no está acompañado de mecanismos eficaces de coordinación de todo el procedimiento tributario entre las Administraciones.

Así, en un importante número de expedientes (sobre todo en aquellos casos cuya problemática radica en la fase recaudatoria) las razones que explican la deficiente actuación administrativa se centran en la insuficiencia de mecanismos elementales de coordinación, cuya ausencia perjudica a los contribuyentes, lo que debe ser evitado a toda costa.

Ante esta situación, no podemos sino mostrar nuestra más honda preocupación en lo que consideramos una deficiencia, a la que deben hacer frente los poderes públicos; y ello con objeto de alcanzar una verdadera

corrección en las pautas de actuación de las distintas Administraciones Tributarias, que vaya más allá de la solución al problema concreto que plantea el ciudadano.

Resulta absolutamente imprescindible abordar de manera eficaz la superación de deficiencias estructurales en el proceder de las Administraciones, ya que ello redundará, sin duda, en beneficio de todos.

En lo concerniente al grado de colaboración y cooperación de las distintas Administraciones Tributarias con respecto a esta Institución debemos reseñar tres expedientes en los que el Procurador del Común de Castilla y León ha tenido que proceder a su cierre, ante la falta de colaboración de las Administraciones frente a las que se habían planteado las quejas presentadas. Tal es el caso de los registrados con los números **Q/1090/00**, **Q/2506/00** y **Q/349/01**, en los que las Administraciones implicadas, no atendieron a cuantos requerimientos fueron dirigidos desde esta Institución.

En el caso particular del expediente **Q/349/01** se denunciaba la situación que padecía el compareciente, el cual siendo titular, desde el mes de marzo de 1999 de una finca urbana, sin embargo hasta la fecha la Gerencia Territorial del Catastro, en León, no había procedido a realizar los cambios oportunos en el Padrón del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, conforme determina el art. 6 del RD 1448/1989, de 1 de diciembre, por el que se desarrolla el art. 77 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. Ello ocasionaba un grave perjuicio para el compareciente, pues los recibos del IBI se giraban indebidamente a nombre del anterior titular y a una dirección que no correspondía con su domicilio.

En cuanto al expediente **Q/2506/00**, era precisa la información solicitada al Ayuntamiento de Miranda de Ebro, para conocer el sentido en de la interpretación dada por el mismo al art. 45.2 de la Ley General Tributaria, en lo relativo al deber del contribuyente de comunicar a la Administración el cambio de su domicilio o residencia habitual.

En concreto, se trataba de conocer cómo efectuaba el Ayuntamiento las notificaciones de las providencias de apremio, cuando constaba en esas dependencias que el ciudadano había notificado su cambio de domicilio a través del Padrón Municipal de Habitantes; y si se realizaba alguna actuación de información, o advertencia, al ciudadano sobre el particular.

La cuestión tiene su importancia porque dependiendo del alcance que se le quiera dar al precepto, suscita diversos criterios de actuación, sobre todo a la hora de determinar la validez de las notificaciones practicadas en el último domicilio del contribuyente.

Por último, en el expediente **Q/1090/00**, el reclamante mostraba disconformidad con la liquidación practicada por el Ayuntamiento de Pola de Gordón (León) del Impuesto sobre incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. En concreto, se denunciaba que la mentada Corporación había tomado como Base Imponible del impuesto el 100% de un valor estimado (que no coincidía con el valor catastral) de una finca a liquidar, lo que había contribuido a generar unos errores de cálculo con el resultado de una cuota a pagar muy superior a la debida.

De la documentación obrante en el expediente, esta Institución dedujo que se había liquidado el impuesto sin haber tenido en cuenta que se había producido no sólo una transmisión hereditaria, sino también la disolución de la sociedad de gananciales.

Este extremo resultaba extraordinariamente relevante, ya que en pago de la mitad de gananciales, que correspondía a la viuda, el Ayuntamiento le atribuía la mitad indivisa de la finca cuando conforme lo dispuesto en el art. 106, 1. a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales está exenta.

Además, respecto de la otra mitad existían, por imperativo de la Ley, dos llamamientos sucesorios: el que se hacía a favor de la hija del causante y el usufructo vidual.

A la vista de tales hechos esta Procuraduría entendió que el objeto de la transmisión hereditaria no lo constituía la totalidad de la finca, como así lo había entendido la Corporación Local, sino la mitad de ésta; sobre la que, a su vez, habrían de ser tenidas en cuenta las circunstancias más arriba especificadas para realizar correctamente las operaciones de cálculo, dando lugar todo ello a una liquidación distinta para la esposa del causante y para la hija del finado, ambas sujetos pasivos del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Debemos insistir, por tanto, en que la ausencia de respuesta por parte de las autoridades o funcionarios, es, ante todo, un incumplimiento de la Ley a la que todos, también los poderes públicos, deben someter su actuación. Pero, por si ello no bastara, la no colaboración significa al mismo tiempo la desatención a una figura de rango estatutario que se define como "Alto Comisionado de las Cortes de Castilla y León" y que ha sido instaurada para la protección y defensa de los Derechos fundamentales de los ciudadanos, la tutela del Ordenamiento Jurídico Castellano y León y la defensa del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

1. IMPUESTOS

En este epígrafe centraremos nuestra atención en las principales cuestiones suscitadas por los ciudadanos en sus reclamaciones, dando con ello una visión de conjunto sobre los problemas, quizás más representativos, que inciden en sus relaciones con la Administración Tributaria.

Con carácter preliminar a cualquiera otra consideración ha de destacarse que el origen de la mayoría de las quejas recibidas en el ámbito tributario se repite anualmente con pequeñas particularidades.

Como dato estadístico a señalar, el mayor número de quejas vienen dirigidas contra la gestión de la Hacienda Local (por ejemplo: desacuerdos con la facturación por suministro de agua y saneamiento, o por recogida de basuras, así como variadas cuestiones surgidas con ocasión de la exacción del Impuesto de Matriculación de Vehículos a Motor), siendo menor el número de quejas planteadas frente a la Hacienda Autonómica, aunque es verdad que se ha observado un incremento de las reclamaciones referidas a desacuerdos con comprobaciones tributarias efectuadas por la Administración Regional, concretamente respecto de las liquidaciones del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Asimismo, en este ejercicio, se ha observado un incremento notable de reclamaciones (**Q/203/01, Q/357/01, Q/471/01,Q/472/01, Q/473/01, Q/474/01, Q/500/01, Q/507/01, Q/583/01, Q/5612/01, Q/644/01, Q/1004/01, Q/1185/01, Q/1465/01, Q/1778/01, Q2039/01**) referidas a la actuación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Todas estas reclamaciones han sido remitidas urgentemente al Defensor del Pueblo, por ser ésta la Institución competente en la materia.

Se ha constatado por la Institución que las quejas, sobre la actuación de las entidades locales en la gestión de sus tributos, se refieren principalmente a la falta de conocimiento por parte del contribuyente de la existencia de la deuda, ya que, en la mayoría de los supuestos, los tributos municipales -Tasas, Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica e Impuesto sobre Bienes Inmuebles Urbana y Rústica-, son de cobro periódico, por lo que al no hacer falta notificar individual y expresamente al ciudadano la cuota que ha de pagar salvo la primera vez, en caso de olvido por parte de éste, la siguiente noticia que tiene es la Providencia de Apremio de los Servicios de Recaudación de las Diputaciones Provinciales o de los propios Ayuntamientos titulares de la deuda.

Resulta por ello conveniente, y así lo hemos trasladado a la ciudadanía, la domiciliación bancaria de estos tributos, ya que favorece tanto a los propios ciudadanos como a las diferentes Administraciones Públicas.

En cuanto al resto de cuestiones planteadas en las quejas recibidas se plantean las cuestiones ya tradicionales de retrasos en la devolución de ingresos indebidos, en la resolución de recursos o liquidaciones improcedentes. También persisten casos en los que se producen recibos duplicados, errores materiales y una tendencia a interpretar las normas en un sentido restrictivo.

Viene a ser una constante, al respecto, que quien promueve la reclamación nos solicite la realización de cuantas gestiones sean necesarias a fin de dejar sin efecto la liquidación que les afecta y evitar, en la medida de lo posible, la liquidación de los recargos devengados con ocasión de la actuación cuestionada.

Por lo que respecta a los impuestos cedidos a la Comunidad Autónoma (Transmisiones Patrimoniales y Sucesiones) se siguen planteando quejas sobre las comprobaciones de valores realizadas por la Hacienda Autonómica, el retraso en la práctica de las liquidaciones complementarias con el consiguiente pago de intereses por los ciudadanos, la improcedencia de algunas liquidaciones y la consiguiente devolución de ingresos indebidos en los casos en los que los ciudadanos tienen pagadas las correspondientes liquidaciones.

1.1. Impuesto sobre bienes inmuebles

Nuevamente el porcentaje más significativo de actuaciones realizadas en el ámbito tributario local se refieren al Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en lo sucesivo IBI). El supuesto de un ciudadano que tras recibir en su domicilio un recibo del IBI se dirige para reclamar a su Ayuntamiento, después a la Diputación provincial, después otra vez al Ayuntamiento y por último al Catastro, es un caso habitual que muestra la necesidad de una adecuada cooperación y coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas, que deben actuar siempre al servicio del ciudadano.

No es la primera vez que ponemos de manifiesto en el Informe Anual que, la intervención de varias Administraciones Publicas, en la gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, ocasiona en el ciudadano de a pie cierta confusión por dicha gestión compartida; ya que lo que sabe es que el impuesto es de titularidad municipal pero desconoce el motivo o la necesidad de intervención de otras Administraciones en la gestión catastral o incluso en la propia liquidación y recaudación del tributo, circunstancia que, para muchos, lo único que hace es complicar la cuestión.

Efectivamente, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un impuesto de gestión compartida entre la Administración del Estado, a través del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, y el Ayuntamiento titular del tributo, todo ello sin perjuicio de la posibilidad de que alguna de estas Administraciones delegue sus competencias en otras,- de hecho ocurre con frecuencia en el caso de las Corporaciones Locales que delegan sus competencias en las Diputaciones Provinciales-.

La impresión que se tiene, del conjunto de las quejas tramitadas sobre el particular, es que la intervención de varias Administraciones Públicas y la información que desde ellas se ofrece conducen al ciudadano a una situación de no saber dónde está su recurso o quién se lo tiene que resolver.

Por otra parte, también se reciben reclamaciones en las que los promoventes de las mismas discrepan del valor catastral asignado a una vivienda. Este tipo de queja es frecuente en aquellos municipios en los que se produce una revisión catastral por parte del centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria (**Q/2245/00**, **Q/31/01, Q/1168/01, Q/1372/01, Q/1652/01,** y **Q/2310/01**).

La consideración del valor catastral como elemento configurador de la base imponible del IBI y su consiguiente efecto sobre la cuota tributaria del impuesto, es el principal motivo de preocupación del ciudadano al que se le notifica el nuevo valor catastral de su finca.

En cuanto a la cobranza del IBI se aprecia cierta reticencia administrativa a la aplicación de oficio de la prescripción de deudas ya liquidadas y respecto de las cuales ha transcurrido, con exceso el plazo de prescripción.

De entre las quejas registradas especial mención merece el expediente **Q/2055/99**, por constituir un exponente de cómo ante una deuda claramente prescrita la Administración encargada de su cobro no declara su prescripción sino que la notifica al ciudadano para obtener su cobro. En el caso concreto de esta reclamación se cuestionaba el expediente de apremio seguido contra el reclamante por presunta deuda dimanante del impago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, referidos a los ejercicios 1992 a 1997, correspondiente al inmueble adquirido por el compareciente en fecha 6 de octubre de 1995.

El reclamante alegaba la existencia de un defecto formal en el título expedido para la ejecución dado que existía un error en la identificación del sujeto pasivo, defecto en la derivación de responsabilidad al no existir previa declaración de fallido, así como inexistencia de responsabilidad por tratarse de tercero de buena fe protegido por la fe registral.

En orden a la adecuada resolución del presente conflicto se hizo necesario partir de los antecedentes fácticos obrantes en el presente procedimiento que, en síntesis, se reducen a lo siguiente:

I.- Los esposos D. xxx y D. zzz adquirieron a título de compraventa la finca registral número 1988 el día 6 de octubre de 1995, extremo acreditado mediante Escritura Pública otorgada ante Notario, inscrita en el Registro de Propiedad de Piedrahita del Ayuntamiento de Navacepedilla de Corneja (Ávila).

II.- El Centro de Gestión Catastral de Ávila procedió a dar de alta el inmueble descrito en el padrón del Impuesto de Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana en el ejercicio 1998, estableciendo para la finca un valor catastral de 1.841.037 pesetas.

III.- En un principio con la documentación aportada por el compareciente, la Corporación de Navacepedilla de Corneja liquidó los ejercicios 1995 a 1997. Con posterioridad a la realización de esa liquidación, la Gerencia Territorial de Catastro emitió acuerdo mediante el cual determinaba que la fecha de terminación de la obra de la finca, objeto de la controversia, había sido en julio de 1992 bajo la titularidad del reclamante; y como consecuencia de esa información se volvió a realizar liquidación correspondiente a los ejercicios 1992 a 1997.

IV.- Tras la recepción de esa liquidación, el promovente de la queja se personó en el Ayuntamiento de ese municipio siendo informado por parte del Secretario de esas dependencias en los términos siguientes:

"Ante la presencia de dos documentos públicos, por una parte la Escritura de Propiedad y por otra el Acuerdo de la Gerencia Territorial del Catastro, ambos con plena validez y ambos a la vez contradictorios, por poder tratarse de un error administrativo por parte de la Gerencia, y por ser éste el Órgano competente, se le requirió para formular ante éste el correspondiente recurso para que se examinara la titularidad y se rectificara el error.

Este Ayuntamiento no tiene constancia de que se haya planteado recurso alguno contra la Gerencia Territorial del Catastro, por lo que el procedimiento ha seguido los cauces legales del procedimiento recaudatorio contra el titular catastral de conformidad con la notificación recibida por parte del órgano competente, ya que el Ayuntamiento no tiene competencia para atribuir la titularidad de bien alguno a los sujetos pasivos".

V.- A resultas de lo anterior, esa administración confirmó a esta Procuraduría que no se había seguido procedimiento alguno contra el titular registral anterior, puesto que no figuraban como titular catastral del mismo.

En base a los antecedentes expuestos, y tras el estudio de la normativa aplicable, estimamos oportuno formular las consideraciones que siguen.

***"PRIMERA.**- En primer término, y con carácter preliminar, cabe significar que la titularidad de un derecho de propiedad sobre las fincas inscritas en el Registro de la Propiedad hace que entren en juego los principios de la fe pública y legitimación registral, que impiden a la Administración hacer una declaración de derechos que contradiga la presunción legal del art. 38 de la Ley Hipotecaria, presunción que para ser desvirtuada se hace necesario la obtención de una resolución judicial contradictoria con los términos del asiento.*

En el expediente tramitado por esa administración se pretende dar a las certificaciones catastrales una fuerza probatoria, que carecen, justificando con dicha asevera - ción que las liquidaciones giradas al reclamante se ajustan a las prescripciones legales por estar dirigidas al titular catastral.

Pues bien, en lo concerniente a esta cuestión, no puede ignorarse la doctrina legal de que la constancia en los libros catastrales no tienen eficacia en el orden civil para acreditar el dominio sobre las parcelas de que

se trate, pues la inclusión de un inmueble en un Catastro no pasa de constituir un simple indicio de que el objeto inscrito puede pertenecer a quien figura como titular de él; pero no puede por sí sólo, constituir un justificante de tal dominio puesto que esta tesis, según tiene declarado el Tribunal Supremo en numerosas sentencias entre las que destacamos las de fechas 4 de noviembre de 1961, 25 de abril de 1977, 16 de diciembre de 1988, y 2 marzo de 1996 -y las que en ellas se citan-, conduciría a convertir a los órganos administrativos encargados de esos registros en definidores del derecho de propiedad y haría inútil la existencia de los Tribunales de Justicia, cuya misión es precisamente la de declarar el dominio controvertido.

El Catastro afecta sólo a datos físicos de la finca (descripción, linderos, contenidos, etc) nada más; no sienta ninguna presunción de titularidad a favor del que en él aparece como propietario. En tal sentido se pronuncia la sentencia del Alto Tribunal de fecha 13 de julio de 1984 cuando dice que «su valor probatorio es escaso» y no es apto «para enervar derechos sustantivos civiles».

Por ello, y como primera conclusión, me permito significar que no cabe, como pretende ese Ayuntamiento, dar a las certificaciones catastrales una fuerza probatoria de la que carecen, puesto que el Catastro es un registro administrativo con efectos meramente fiscales, a diferencia de los documentos públicos inscritos en el registro de Propiedad los cuales con arreglo a derecho hacen prueba ante posibles contradicciones.

Además, consta en esas dependencias que el hoy compareciente notificó, a través de la fotocopia de las escrituras de propiedad debidamente inscritas en el Registro de Propiedad, la adquisición de la vivienda en fecha 6 de octubre de 1995.

Así las cosas, siendo sujeto pasivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles el propietario del inmueble gravado (es decir, el titular registral y no el catastral como se sostiene), atendidas las exigencias de su devengo -artículo 65 en relación con el 75 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en adelante LHL- resulta con claridad que la mera referencia de otro sujeto no propietario como sujeto en la documentación administrativa no puede erigirse con la fuerza tal, que dé la cualidad de propietario a quien no la ostenta.

SEGUNDA.- Sentado lo anterior, la siguiente cuestión que resulta procedente entrar a examinar versa sobre si el reclamante es sujeto pasivo del IBI durante los ejercicios 1992 a 1997, respecto de la que fue incorporada al padrón catastral en el año 1998.

Conforme al art. 65 a) de la LHL, son sujetos pasivos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles los propietarios de los bienes gravados sobre los que no recaigan derechos reales de usufructo o de superficie, y a tenor de su art. 75.3 las variaciones de orden físico, económico o jurídico que se produzcan en los bienes gravados tendrán efectividad en el período impositivo siguiente a aquel en que tuvieren lugar.

El reclamante ha demostrado, en virtud del título registral esgrimido, que a la fecha del devengo de los ejercicios 1992, 1993, 1994 y 1995, que aquí se consideran, no era titular del inmueble (hecho imponible según el art. 61 de la LHL), ni tenía la cualidad de sujeto pasivo contribuyente (art. 65 del mismo Cuerpo Legal).

En consecuencia si no existe sujeto pasivo, no hay deuda alguna que pueda ejecutarse, ya que es aquella titularidad pasiva la que causaliza la ejecución. Pero es que además, en el presente expediente, la vía de apremio abierta contra quien no ostenta la cualidad de sujeto pasivo tributario debe calificarse como un acto de "contenido imposible" dada la absoluta inadecuación originaria del acto a la realidad, con extralimitación de la potestad ejecutiva de la Administración, pues dirige sus autorizados, pero también exorbitantes poderes, los derivados de la autoejecución, contra un sujeto que no resulta deudor a la hacienda pública, deviniendo encausado el apremio en el caso concreto y, en consecuencia, a tenor de lo que previene la letra "e" de la Ley 30/1992, nulo de pleno derecho.

Por lo que se refiere a la liquidación de los ejercicios 1996 y 1997, centra el compareciente su atención en la inexistencia de la finca objeto de tributación, desde el punto de vista del Catastro.

Del expediente administrativo y en especial del contenido del informe evacuado por esa entidad, se desprende, como el propio Ayuntamiento admite, que el Centro de Gestión Catastral de Ávila procedió a dar de alta el inmueble en el padrón del Impuesto de bienes de Naturaleza urbana en el ejercicio 1998 estableciendo para la finca un valor catastral de 1.841.037 pesetas.

Desde el punto de vista procedimental el régimen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles tiene dos fases perfectamente diferenciadas y con sustantividad propia, una encaminada a la determinación de la base mediante la fijación de valores, realizada por la Administración Tributaria Estatal y otra dirigida a la liquidación y exacción del tributo encomendada a la Administración Local correspondiente.

En relación con la primera, el art. 70 de la LHL exige que la ponencia de valores se notifique dentro del primer semestre del año anterior al que deban surtir efectos los valores resultantes de las mismas y asimismo exige que los valores catastrales sean notificados individualmente a cada sujeto pasivo antes de la finalización del año inmediatamente anterior a aquel en que deban surtir efecto. Ambos trámites no sólo son obligatorios, son presupuesto necesarios de la liquidación.

Pues bien, partiendo de la base que el incumplimiento de esos trámites no es subsanable porque los requisi -

tos exigidos por el art. 70, números 4 y 5 de la LHL han sido configurados como presupuesto inexcusable para la validez de la exacción del impuesto el día 1 de enero del ejercicio siguiente, las liquidaciones exaccionadas por ese Ayuntamiento adolecen de un vicio de invalidez.

Y no cabe confrontar tal específica problemática con la de la prescripción del derecho de la Administración a determinar la deuda tributaria por medio de la oportuna liquidación, porque se está examinando, en este caso, la necesaria preexistencia, como presupuesto de la validez de esta última, de la notificación individualizada y previa, en un momento y dentro de un plazo determinados, de la valoración catastral de la finca al sujeto pasivo u obligado tributario del Impuesto.

En consecuencia, a juicio de esta Institución, esa Corporación Local debió hacer una interpretación sistemática y conjunta de los artículos señalados, y no la que fuera de su contexto le ha llevado a emprender la vía de apremio hacia una persona sobre la que no concurre el presupuesto del impuesto, que se contempla como decimos en los artículos 61 y siguientes de la LHL.

TERCERA.- Por último, nos detenemos a examinar el alcance de la afección de bienes contenida en el art. 76 de la LHL, que condiciona la presente actuación del Departamento de Gestión Recaudatoria Municipal.

El mentado art. 76 LHL dispone que en los supuestos de cambio de propiedad, los bienes inmuebles quedarán afectos al pago de la totalidad de las deudas tributarias y recargos pendientes por el IBI. Si bien es cierto que en principio el citado artículo parece establecer una responsabilidad directa e incondicional de los bienes, sin mayores requisitos, no puede desconocerse que tal precepto remite a los términos del art. 41 de la Ley General Tributaria (en lo sucesivo, LGT).

Como sabe, la derivación de responsabilidad contra los adquirentes de bienes afectos por Ley a la deuda tributara está regulada en el art. 41 LGT y dicha derivación de responsabilidad, según sentencia del Tribunal Supremo de fecha 1 de febrero de 1995, significa que el adquirente afecto está, respecto de la deuda tributaria garantizada por ellos, en una posición subordinada al deudor principal.

Ello implica un acto administrativo de derivación de responsabilidad subsidiaria frente a quien no tiene la cualidad inicial de sujeto pasivo, que requiere indefectiblemente la previa declaración de insolvencia del deudor principal, extremo que en el caso que nos ocupa no ha tenido lugar.

En efecto, de la documentación obrante en esta Institución se refleja cómo el Ayuntamiento de Navacepedilla de Corneja no ha actuado correctamente ya que, después de constatar el impago del impuesto por parte del anterior propietario del bien inmueble, inició directamente el procedimiento de ejecución contra el reclamante(según se constata en providencia de apremio de 29 de octubre de 1999), sin acreditar la declaración de fallido por el concepto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles relativo al inmueble adquirido por el compareciente.

Así las cosas, de acuerdo con la fundamentación expuesta debemos concluir que la aplicación de la afección real del art. 76 de la LHL en relación con el art. 41 de la LGT precisa el agotamiento de todas las posibilidades de cobro por parte de la administración tributaria frente al sujeto pasivo del IBI y que debe culminar, para que quede abierta la vía de la afección real del art. 76 LHL, con la declaración de insolvencia de aquel deudor, y es que una cosa es que el citado art. 76 pretende dotar de un instrumento eficaz para garantizar a las Haciendas Locales la recaudación de este tributos, que no viene incluido en los supuestos del art. 74 de la LGT, y otra bien distinta es que dicha garantía sirva de cobertura para que pueda dirigirse directamente como si de un responsable solidario se tratase, contra el adquirente de un inmueble con deudas por el IBI pendientes.

No constando, por tanto, la previa declaración de fallido del sujeto pasivo por el IBI en los ejercicios liquidados -años 1992 a 1995- por el Ayuntamiento de Navacepedilla de Cornejo, es por lo que esta Procuraduría no considera ajustado a derecho la actuación administrativa cuestionada, por lo que se estima procedente anular la liquidación practicada, sin perjuicio del derecho a adoptar las resoluciones oportunas de cara a la efectividad de su crédito que se encuentra garantizado legalmente frente al compareciente siempre que se den los pasos adecuados, que es lo que no se ha producido en el presente expediente.

Las circunstancias que concurren nos llevan a recordar que la Administración puede volver sobre sus propios actos por los cauces y con los requisitos que el ordenamiento jurídico administrativo previene, según se trate de revisar de oficio actos declarativos de derechos o actos que comporten un gravamen para el interesado, lo que señaladamente ocurrirá cuando, en el proceso de adopción de la decisión correspondiente, la Administración se haya apartado de las normas sustantivas y adjetivas legalmente aplicables.

Asimismo, esta Institución entiende que el derecho fundamental de acceso a los Tribunales de Justicia no puede servir para fundamentar que la Administración renuncie a aplicar sus propios procedimientos de revisión, convirtiendo tal derecho en una carga para el justiciable, cuando, como sucede en el presente caso, la cuantía de la pretensión no alcanza el coste mínimo del proceso contencioso-administrativo; extremo que justifica, en última instancia, que los ciudadanos acudan a la Institución del Procurador del Común solicitando su protección y defensa ante las Administraciones Públicas.

En mérito a cuanto antecede, y conforme previenen los artículos 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, he resuelto formular la presente Resolución formal, a fin de que previos los trámites pertinentes se proceda a revisar

el procedimiento seguido contra el reclamante, en aplicación de los preceptos transcritos, y que en consecuencia se anule la liquidación practicada por los ejercicios 1992 a 1997 por el concepto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles; todo ello sin perjuicio de la indemnización que por los daños económicos sufridos al reclamante resulten pertinentes efectuar.

Tras haber sido necesario requerir en dos ocasiones una respuesta del Ayuntamiento de Navacepedilla de Corneja (Ávila) finalmente, en fecha 22 de febrero de 2001 recibimos una comunicación administrativa en la que se nos exponía las razones por lo que no aceptaban nuestra Resolución dictada en fecha 15 de noviembre de 2001, a saber:

"PRIMERA.- Que efectivamente el matrimonio formado por Don xxx y zzz adquirió a título de compraventa, el día 6 de octubre de 1.995, la finca registral número ...mediante Escritura Pública otorgada ante el Notario Don ... con el número de protocolo ..., inscrita en el Registro de Propiedad de Piedrahita al tomo ..., Libro ..del Ayuntamiento de Navacepedilla de Corneja.

SEGUNDA.- Que según se deduce del Acuerdo emitido por la Gerencia Territorial de Catastro la fecha de terminación del citado inmueble descrito anteriormente fue el día 3 de julio de 1.992 bajo la titularidad del reclamante.

Por ello es evidente que existe una manifestación contradictoria entre los datos que constan en la Escritura de Propiedad de la citada finca y los datos obrantes en la Gerencia Territorial del Catastro.

TERCERA.- Que a causa de esa manifiesta contradicción se puso en conocimiento del reclamante la posibilidad de poder rectificar los datos obrantes en el Centro de Gestión Catastral de Ávila, en virtud de lo previsto en el art. 77 de la Ley 39/1998, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, a través del correspondiente Recurso de Reposición contra la Gerencia Territorial del Catastro, como cauce previsto legalmente para poder proceder a la subsanación y corrección de posibles errores administrativos por parte de dicha Gerencia.

CUARTA.- Sin embargo el compareciente no procedió a iniciar ninguna clase de recurso tendente a rectificar los datos obrantes en la Gerencia Territorial del Catastro, por lo que el procedimiento ha seguido los cauces legales previstos del procedimiento recaudatorio contra el titular catastral, de conformidad con la notificación recibida por parte del órgano competente, ya que el Ayuntamiento no tiene competencia para atribuir la titularidad de bien alguno a los sujetos pasivos.

Lo expuesto anteriormente tiene su fundamentación jurídica en el art. 41.2º de la Ley General Tributaria al establecer que "la derivación de la acción tributaria contra los bienes afectos exigirá acto administrativo notificado reglamentariamente, pudiendo el adquirente hacer el pago, dejar que prosiga la actuación o reclamar contra la liquidación practicada o contra la procedencia de dicha derivación".

QUINTA.- Que la Institución de la Procuraduría sostiene que el derecho fundamental de acceso a los Tribunales de Justicia no puede servir para fundamentar que la Administración renuncie a aplicar sus propios procedimientos de revisión, convirtiendo tal derecho en una carga para el justiciable, cuando, como sucede en el presente caso, la cuantía de la pretensión no alcanza el coste mínimo del proceso contencioso-administrativo; sin embargo el reclamante fue requerido para que formulase el oportuno "Recurso de Reposición" ante la Gerencia Territorial del Catastro al objeto de examinar la titularidad del citado inmueble y, si fuera pertinente, al objeto de examinar la titularidad del citado inmueble y, si fuera pertinente, rectificar el posible error, sin que ello suponga una carga para el justiciable.

SEXTA.- No se ha seguido procedimiento alguno contra el titular registral anterior, puesto que no consta como titular catastral del citado inmueble, ya que a efectos catastrales ha constado como titular Don XX.

Por todo lo expuesto anteriormente se ACUERDA confirmar la liquidación practicada por el concepto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondiente a los ejercicios 1992, 1993, 1994, 1995, 1996 y 1997, por importe de trescientos veinticinco con setenta y cinco euros (325,75 euros) más el recargo de apremio y las costas del procedimiento correspondiente".

En la queja **Q/643/01** el compareciente discutía el procedimiento ejecutivo seguido contra él, por presunta deuda dimanante del impago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza rústica correspondiente al ejercicio 1995. Más concretamente, planteaba la duda sobre la legalidad de la liquidación practicada por el Servicio de Recaudación de la Diputación de Soria ya que el importe del recibo objeto de la controversia, 3.062 ptas., había resultado incrementado con 612 ptas. (en concepto de recargo de apremio), más 1.117 ptas. (de intereses de demora); siendo lo cierto que el principal de la deuda no le había sido cargado en periodo voluntario, en la cuenta de la entidad bancaria Caja Duero -donde tenía dada la orden de domiciliación de pago de recibos tributarios (tramitada conforme previene el art. 90 del Reglamento General de Recaudación, en adelante RGR)-, por causa no imputable al mismo.

En consecuencia, solicitaba la intervención de esta Procuraduría a fin de obtener la devolución del importe correspondiente al recargo de apremio e intereses de demora, argumentando, en apoyo a su pretensión, que la falta de pago se había debido, exclusivamente, a un error reconocido por la propia Diputación de Soria.

En orden a la adecuada resolución del presente conflicto se hace necesario partir de los antecedentes fácti-

cos obrantes en el presente procedimiento que, en síntesis, se reducen a los siguientes:

I.- El día 21 de diciembre de 1995 se presentó en la Diputación Provincial de Soria una persona reclamando que el recibo de IBI Rústica 1995, del municipio de San Esteban de Gormáz, número ..., a nombre de xxx y otros, no le había sido cargado a la cuenta nº ..., conforme indicó en su orden de domiciliación de fecha 19 de abril de 1995.

Comprobado el expediente, se observa que la reclamación fue atendida en el departamento de gestión tributaria donde se detectó el error padecido, esto es, se había grabado la entidad 2109 en lugar de la 2104, que es la que correspondía.

Corregido este extremo, se proporcionó al compareciente un documento justificativo de tal anomalía para que fuera presentado en el departamento de Recaudación al objeto de serle cobrado el recibo sin ningún recargo (como si fuese un cobro en periodo voluntario). Sin embargo, dicho cargo no fue pagado.

II.- El 24 de mayo de 2000 se entregó a la persona que lo solicitó documento para efectuar el pago. Dado el tiempo transcurrido, se liquidaba recargo de apremio e interés de demora. Es entonces cuando se efectúa el correspondiente ingreso.

III.- El 17 de enero de 2001 se presentó escrito por el que D. xxx solicitando la devolución de 1729 ptas., correspondientes al recargo de apremio e interés de demora. Su solicitud fue desestimada por resolución comunicada el 18 de enero de 2001, ya que el pago (sin recargo) no se realizó cuando se le dio la oportunidad de hacerlo.

A resultas de lo anterior, la cuestión específica debatida en la presente resolución se concreta en determinar si el proceder de esa entidad municipal, en su gestión recaudatoria, había sido o no ajustado a derecho.

En base a los antecedentes expuestos, y tras el estudio de la normativa aplicable, estimamos oportuno formular la siguiente Resolución:

"En primer término, y con carácter preliminar, es necesario entrar a examinar el alcance de la aplicación de la Ley General Tributaria a la Hacienda Local.

La Ley General Tributaria (en adelante LGT) por prescripción de su art. 1º, establece los principios básicos y las normas esenciales que constituyen el régimen tributario español, siendo sus preceptos de aplicación supletoria al régimen local, al disponerlo la Ley 41/1975, de 19 de noviembre (bases del Estatuto de Régimen Local) y la disposición final 4ª LGT, que declara sus preceptos aplicables a todos los tributos sin distinción entre estatales y locales, lo que implica que sus principios y directrices han de ser siempre tenidos en cuenta en la materia.

El art. 190 del texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, por su parte, ordenó que "la gestión e inspección de los tributos locales se realizará por las Entidades Locales conforme a lo previsto en la presente ley y, en todo caso, en la Ley General Tributaria y la legislación estatal reguladora de la materia".

El art. 106.3 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local dispone, así mismo, que "es competencia de las Entidades Locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las Entidades Locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas, y de las fórmulas de colaboración con otras Entidades Locales, con las Comunidades Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado".

La actual redacción del art. 12 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (en lo sucesivo LHL) dispone, en su apartado primero que: "la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria, en la Ley de Derechos y Garantías del Contribuyente, en las demás Leyes del Estado, reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo".

Con el tenor literal de estas normas podemos concluir, sin temor a equivocarnos, que los preceptos de la Ley General Tributaria, así como los reglamentos generales y normas de aplicación dictados en desarrollo de la misma, resultan de aplicación en todo el procedimiento de gestión de los tributos locales.

La siguiente cuestión a abordar lo conforma el devengo de los intereses de demora en vía de apremio.

En este punto ha de tenerse en cuenta lo previsto en el art. 126.2 de la LGT cuando señala que la recaudación de los tributos podrá realizarse: a) en periodo voluntario; b) por vía de apremio. De ello se desprende que existen dos fases temporales en la recaudación de los tributos: el periodo voluntario de ingreso y la fase ejecutiva.

A esta regulación hay que añadir la contenida en el art. 127.1 de la LGT, a saber: "el inicio del periodo ejecutivo determina el devengo de un recargo del 20 por 100 del importe de la deuda no ingresada, así como el de los intereses de demora correspondientes a ésta...".

En desarrollo de esta previsión, el art. 109.1 del RD 1684/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación (en adelante RGR) concreta: "Las cantidades adeudadas devengarán interés de demora desde el día siguiente al del vencimiento de la deuda en período voluntario hasta la fecha de su ingreso.

Cuando sin mediar suspensión, aplazamiento o fraccionamiento una deuda se satisfaga antes de que concluya el plazo establecido en el art. 108, no se exigirá los intereses de demora devengados desde el inicio del procedimiento de apremio".

En este contexto, debemos recordar, una vez más, que en virtud de principios constitucionales como el de coordinación y de la necesidad de respetar en todo caso las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.18º de la Constitución que garantiza a los administrados un "tratamiento común" frente a las Administraciones Públicas, las normas estatales reguladoras del interés de demora son también aplicables al ámbito local.

Tal conclusión debe completarse, además, teniendo presente el art. 10 de la LHL el cual prescribe, como es sabido, que la exacción de los tributos locales y de los restantes ingresos de Derecho Público de las Entidades Locales, los recargos e intereses de demora se exigirán y determinarán en los mismos casos, forma y cuantía que en la exacción de los tributos del Estado.

Dicho lo anterior, y centrándonos ya en el caso particular del que trae causa el presente expediente, debo significar que desde la perspectiva del cumplimiento estricto de la legalidad -en lo que al procedimiento de apremio se refiere- ningún reproche cabe hacer respecto al comportamiento de esa Corporación.

Así es, tras un minucioso análisis de los documentos obrantes en el expediente, se ha podido constatar cómo el compareciente dejó transcurrir el nuevo plazo de ingreso (que esa Corporación le brindó, una vez constatado el error en que se había incurrido) sin satisfacer el débito en periodo voluntario. Por ello, tanto la Certificación de descubierto, expedida por el órgano de intervención, como la Providencia de Apremio, dictada al efecto, resultan ajustadas a derecho.

Sin embargo, debemos llamar nuestra atención en lo que respecta a la liquidación de los intereses de demora practicada por esa Entidad Local, ya que, a juicio de esta Institución no reúne los requisitos necesarios para gozar de virtualidad.

Conviene reseñar, ante todo, lo dispuesto en el art. 109.5 del RGR en base al cual, como sabe, se preceptúa que: "no se practicará liquidación por interés de demora cuando la cantidad resultante por este concepto sea inferior a la cifra que por Orden fije el Ministerio de Economía y Hacienda como mínima para cubrir el coste de su exacción y recaudación".

Pues bien, dispone la Orden Ministerial de fecha 10 de diciembre de 1998, en vigor desde el día 1 de enero de 1999, que "no se practicará liquidación por intereses de demora en el procedimiento de apremio cuando la cantidad resultante por este concepto no exceda de 5.000 pesetas".

En consecuencia, es evidente que, en el presente caso, el cobro de los intereses de demora devengados no resulta ajustado a derecho, ya que su cuantía -concretamente 1.117 pesetas- no supera las 5000 pesetas.

La conclusión expuesta satisface cumplidamente el principio de igualdad ante la Ley consagrado constitucionalmente, que para el interés de demora exige como se ha visto un tratamiento unitario en todo el territorio nacional.

Por cuanto antecede, y conforme previenen los artículos 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, he resuelto formular la presente Resolución a fin de que, previos los trámites procedimentales oportunos, se proceda a revisar de oficio el expediente seguido contra D.xxx en aplicación de los preceptos transcritos y, en consecuencia, se acuerde la devolución de la cantidad liquidada por el concepto de intereses de demora indebidamente ingresados".

La referida Resolución fue aceptada con suma prontitud por la Diputación de Soria, mediante escrito de fecha de entrada 21 de diciembre de 2001, en el que textualmente se manifestó: "acordar la revisión de oficio el expediente seguido contra D. xxx; en consecuencia se ha dictado Resolución por la que se acuerda la devolución de la cantidad liquidada por el concepto de intereses de demora indebidamente ingresados (1.117 ptas.)".

En el expediente **Q/1525/00,** la cuestión planteada por el firmante de la queja (cobro de recibos pendientes de pago –años 1995, 1996, 1997,1998 y 1999- por el concepto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondiente a dos plazas de garajes adquiridas en subasta judicial), fue examinada a la luz de la Ley 2/94 con la finalidad de determinar si de la descripción que se contenía en su escrito se desprendían indicios de infracción del ordenamiento jurídico imputable al Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes (Salamanca).

La duda suscitada era meramente jurídica, y se contraía a decidir el alcance de la afección prevista en el art. 76 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LHL).

En opinión del reclamante (por interpretación integradora que hacía de los art. 76 de la LHL y 41 de la Ley General Tributaria -en adelante LGT-) la derivación de responsabilidad objeto de discusión sólo debía alcanzar el límite previsto por la Ley en el art. 73 de la LGT desarrollado por el art. 35 del Reglamento de Recaudación, es decir, el régimen de la hipoteca legal tácita, que alcanzaría el cobro de las deudas no satisfechas correspondientes al año natural en que se ejercita la acción administrativa de cobro y al inmediato anterior (en su caso, los años 1999 y 1998).

En relación con este asunto, se informó al reclamante en los siguientes términos: El derecho de afección es una garantía real, constituida sobre una cosa determinada, que concede al acreedor un derecho de realización del

valor de la cosa para la satisfacción de su crédito, en caso de que el deudor no cumpla voluntariamente con el pago de la deuda.

El carácter real de este derecho radica también en que el acreedor puede realizar el valor de la cosa quien quiera que sea el propietario o poseedor de ella. Aunque la cosa sea transmitida a otra persona, el adquirente la recibe con la carga o gravamen representado por la existencia de la afección, y tiene que soportar este derecho del acreedor.

En efecto, dispone el art. 76 LHL que en los supuestos de cambio de titularidad, por cualquier causa, en los derechos en virtud de los cuales se devenga el IBI, los bienes inmuebles objeto de dichos derechos quedarán afectos al pago de la totalidad de las deudas tributarias y recargos pendientes de este impuesto, en los términos previstos en el art. 41 LGT.

En el supuesto concreto que nos ocupa, producido el impago de la deuda tributaria por el anterior propietario (correspondiente a los ejercicios 1995 a 1998) y habiéndose dictado providencia de apremio, y concedido los plazos para pago del art. 108 RGR a ese mismo sujeto pasivo principal, y subsistiendo el no pago de la deuda ya apremiada, el Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes obra legalmente al derivar la acción recaudatoria hacia el compareciente, en su condición de propietario actual del bien afecto al pago del tributo, que ha adquirido en subasta judicial de ejecución de garantía hipotecaria.

Por consiguiente, no resulta de aplicación al caso (como quería el reclamante) el art. 74 LGT, regulador de la afección de bienes al pago de tributos que gravan transmisiones.

En este supuesto, la afección del bien lo es al pago del IBI, impuesto patrimonial que no grava transmisión alguna. Estamos, pues, fuera del ámbito de aplicación del art. 74 LGT y dentro del ámbito de aplicación del art. 76 LHL, que establece una afección real del bien transmitido al pago del IBI, para el caso de que se transmita el bien, ciertamente, pero no para el caso de que el tributo grave la transmisión, que es supuesto de hecho distinto, y contemplado, como decimos, en precepto diferente, el 74 LGT, del que no podemos hacer aplicación en este caso.

No es, pues, un tercero protegido por la fe pública registral, que se beneficiaría de la exclusión de la afección si estuviéramos en el ámbito de aplicación del art. 74 LGT, que no es el caso. El hoy compareciente responde con el bien, sin exclusión alguna, por las deudas tributarias no prescritas en concepto de IBI.

Tampoco es menester aplicar en este asunto el art. 73 LGT, regulador de una hipoteca legal tácita en garantía del pago de dos anualidades de IBI, puesto que la Administración Tributaria ha puesto en marcha el procedimiento para la efectividad de la garantía prevista en el art. 76 LHL, mucho más amplia que aquélla, pensada para deudas a cobrar en concursos de acreedores.

El art. 76 LHL establece la afección del bien al pago de deudas y recargos no prescritos. Debe, pues, concluirse que ha de hacerse frente al pago tanto de las cuotas como de los recargos de apremio, pues no estamos ante un supuesto de responsabilidad solidaria o subsidiaria, en el que podría acogerse a la dispensa del recargo de apremio no provocado por el nuevo propietario.

En el supuesto del art. 76 LHL, la garantía es real y se constriñe a cuota y recargos, dándose por supuesto que el adquirente del bien sabe con qué deudas pendientes de pago, por todos los conceptos, realiza su adquisición.

Con apoyo en lo hasta aquí expuesto, se indicó al reclamante que esta Institución no advertía en la decisión administrativa cuestionada elementos objetivos indicativos de irregularidad, por cuanto que no consideramos aplicable al supuesto la garantía del crédito tributario establecido en el art. 73 de la LGT, al referirse ésta a supuestos en que exista una concurrencia de créditos.

En esos supuestos el privilegio de la Hacienda Pública (incluida la Hacienda Local) consiste en una prelación que podrá ejercerse frente a todos los acreedores o adquirentes aunque éstos hayan inscrito sus derechos.

En el presente expediente, lo que se planteaba era una afección de un bien al pago de una deuda, una garantía real que afecta al inmueble, que se anuda a él y que tiene preferencia con respecto al supuesto establecido en el art. 73 de la LGT, previsto para la concurrencia de créditos.

No obstante lo anterior, esta Procuraduría una vez finalizadas las gestiones de investigación y análisis relacionados con la queja presentada en uso de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, estimó oportuno efectuar una Resolución formal al Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes (Salamanca), en los términos que a continuación se transcriben, habida cuenta que lo que sí se pudo constatar es que los sucesivos escritos de reclamación dirigidos por el reclamante al Ayuntamiento citado no habían sido debidamente contestados, a saber:

“Pese a que, en cuanto al fondo del asunto esta Institución considera que efectivamente la afección de los bienes a que se refiere el art. 76 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de las Haciendas locales alcanza a la totalidad de deudas y recargos pendientes por el Impuesto de Bienes Inmuebles no prescritos, es lo cierto que, a la vista del contenido de su comunicación administrativa parece ser que, efectivamente, los sucesivos escritos dirigidos a esa administración local por D. xxx no han sido contestados al reclamante por esa administración municipal.

La conclusión que se extrae, por consiguiente, es clara: los recursos que nos ocupan no se les ha dado ni la tramitación adecuada, ni tan siquiera tramitación alguna, y lo que es más grave, que a pesar del tiempo transcurrido no se ha dictado la correspondiente resolución.

Ante todo hay que señalar que la obligación de resolver es una manifestación del principio de irrenunciabilidad del ejercicio de la competencia y, a su vez, lo es del principio constitucional de servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al derecho. La objetividad, no supone sólo neutralidad e imparcialidad subjetiva, sino también adecuación a su objetivo, a los fines que justifican la existencia de la Administración y exige una posición activa de la misma en su tarea fundamental de "promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas" (Art. 9.2 CE).

En este mismo sentido, la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, recientemente modificada por Ley 4/99, establece en su art. 42 que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, y expresamente se indica que el transcurso del plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa (que no podrá exceder de 6 meses salvo que una norma de rango de Ley establezca uno mayor o así venga prevista en la normativa comunitaria europea) no exime a las Administraciones públicas de su obligación de resolver, señalándose que el personal al servicio de las mismas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver, son directamente responsables del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

Con referencia a este aspecto concreto, no puede ignorarse que la obligación para la Administración de resolver expresamente se configura como un deber público, estrechamente vinculado con el derecho de los ciudadanos de obtener una respuesta expresa, y no cualquier respuesta, sino la adecuada según los principios que proclama el art. 9.3 y las exigencias constitucionales proclamadas en el número 1 del art. 103, ambos de la Constitución, ordenados a que los derechos de los particulares no se vacíen de contenido, como ocurriría si la Administración no atendiere eficazmente y con la celeridad debida, a las funciones para las que se ha organizado (como recuerda la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992).

El deber público de resolver está también en estrecha relación con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva que proclama el número 1 del art. 24 de la Constitución, pues si la Administración incumple aquel, el particular puede verse obstaculizado o privado de su derecho a acceder a los Tribunales dado el carácter revisor de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa en cuanto exige un acto administrativo previo.

A la vista de lo expuesto esta Institución no puede pasar por alto una situación como la descrita, que evidencia a todas luces una quiebra total del principio de eficacia proclamado en el art. 103 de la Constitución. En consecuencia, y de conformidad con lo previsto en el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León he considerado conveniente formular la siguiente Resolución:

"Que en el plazo más breve posible, transcurrido ya en exceso el plazo legal establecido, se dé respuesta al recurso de reposición presentado en su día, con estricto cumplimiento de las previsiones establecidas sobre el particular en el art. 42 de la citada Ley 30/92, dando cuenta de todo ello a esta Institución.

Asimismo, que en lo sucesivo se cumplan las previ - siones legales antes señaladas y se resuelvan expresa - mente las solicitudes y recursos que se planteen ante el Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes, de modo que cobre toda su efectividad la obligación de resolver expresamente las peticiones y reclamaciones que se for - mulen a la misma".

En contestación a nuestra Resolución, el Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes nos expresó lo siguiente:

"La Comisión de Gobierno de este Ayuntamiento, en Sesión celebrada el día 20 de noviembre de 2001 adop - tó, entre otros, el siguiente ACUERDO

"PUNTO PRIMERO.- CORRESPONDENCIA OFI - CIAL.- Procurador del Común de Castilla y León.-

ASUNTO: Expte. de Queja Q/1525/00 relativo al cobro de recibos pendientes (varios años) por el concep - to del Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondiente a dos plazas de garaje por D. xxx. Falta de contestación a recurso de reposición presentado.

El Procurador del Común formula Resolución en la que se hace constar que, en el plazo más breve posible se dé respuesta al recurso de reposición presentado y, que en lo sucesivo, se cumplan las previsiones legales y se resuelvan expresamente las solicitudes y recursos que se planteen ante el Ayuntamiento de modo que cobre toda su efectividad la obligación de resolver expresa - mente las peticiones y reclamaciones que se formulen.

La Comisión, por Unanimidad, Acuerda:

1º.- Aceptar el recordatorio realizado.

2º.- Encomendar a la Intervención de Fondos que adopte las medidas necesarias para la inmediata resolu - ción del recurso y, una vez hecho, dese cuenta al Procu - rador del Común a los efectos procedentes".

1.2. Impuesto sobre vehículos a motor

El Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica es uno de los impuestos de exacción obligatoria por parte de los Ayuntamientos y es, junto con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, una de las figuras impositivas locales que mayor número de quejas motiva ante esta Procuraduría.

Este impuesto es un tributo de carácter real, naturaleza directa y estructura patrimonial, que somete a tributación la titularidad de ciertos elementos patrimoniales, los vehículos de tracción mecánica aptos para circular por la vía pública.

La aptitud del vehículo para circular por la vía pública se determina de forma objetiva, sobre la base de inscripción o matriculación en los registros públicos correspondientes; y los titulares de esos vehículos tienen el deber de notificar a la Jefaturas de Tráfico cualquier cambio operado en su titularidad, calificándose el incumplimiento de ese deber como infracción fiscal.

En relación con este tributo se han planteado, por los promoventes de las quejas, cuestiones similares a las de ejercicios anteriores, como: la doble imposición o las liquidaciones incorrectas a los anteriores sujetos pasivos o por vehículos exentos, y la consiguiente devolución de ingresos indebidos de estas liquidaciones.

En este sentido hemos de indicar que la improcedencia de las liquidaciones puede deberse a distintas causas, si bien las más frecuentes corresponden a liquidaciones giradas a los anteriores sujetos pasivos que han trasmitido o dado de baja el vehículo y en alguna ocasión, liquidación del impuesto respecto de vehículos que gozan de exención legal.

En las actuaciones administrativas de naturaleza tributaria, la Administración debe poner un especial celo en el cumplimientos de los trámite y garantías que los respectivos procedimientos tributarios establecen respecto de los contribuyentes.

La Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes constituye un hito de innegable trascendencia en el proceso de reforzamiento del principio de seguridad jurídica y profundiza en la idea de equilibrio de la relación jurídica entre las Administraciones tributarias y los contribuyentes.

Una de estas garantías está constituida por la fijación de un plazo de prescripción del derecho de la Administración tributaria para determinar las deudas tributarias mediante la oportuna liquidación, de la acción para exigir el pago de la deuda tributaria liquidadas y de la acción para imponer sanciones tributarias, plazo que ya establecía la Ley General Tributaria y que era de cinco años y que la Ley de Derechos y Garantías del Contribuyente redujo a cuatro.

Los plazos de prescripción en materia tributaria son un mecanismo de justicia formal del sistema tributario y en la medida en que no son respetados resulta posible afirmar una quiebra de la justicia tributaria que la Constitución proclama.

En esta Institución se han tramitado algunos expedientes de queja en los que los contribuyentes venían a poner de manifiesto la prescripción de la deuda que la Administración reclamaba, pudiendo apreciar una resistencia de las Administraciones afectadas a aplicar la prescripción de dichas deudas, incluso después de haber sido alegada expresamente por el interesado en vía administrativa.

El art. 67 de la Ley General Tributaria establece la obligación de aplicar de oficio la prescripción, sin necesidad de que la invoque o excepciones el sujeto pasivo.

La prescripción ha de ser apreciada de oficio por los órganos administrativos incluso al resolver recursos administrativos. Se trata de un principio de orden público que puede conducir a declarar la nulidad de pleno derecho de las actuaciones realizadas en contra de dicho precepto legal e incluso a la obligación de devolver las cantidades indebidamente ingresadas después de transcurrir el plazo de prescripción.

Esta Procuraduría ha podido apreciar cómo ante una deuda prescrita, la Administración encargada de su cobro no declara su prescripción, sino que la notifica al ciudadano, o incluso a veces intenta el cobro de sus créditos tributarios utilizando procedimientos informáticos que generan notificaciones de forma masiva que son notificadas igualmente de forma masiva a los contribuyentes, sin realizar previamente una depuración de los impuestos prescritos.

No apreciar de oficio la prescripción supone un flagrante incumplimiento de un deber legal, respecto del cual las Administraciones tributarias son responsables.

Esta Institución ha realizado diferentes recomendaciones en orden a recordar la necesidad de aplicar de oficio la prescripción de las deudas tributarias, debiendo indicar que en ocasiones no se ha obtenido la preceptiva respuesta a nuestra Resolución, es decir, las Administraciones muestran gran resistencia a aplicar la prescripción de las deudas tributarias, incluso cuando ésta se aduce en resoluciones que esta Institución dictamina.

Como muestra de lo expuesto reseñamos el expediente tramitado bajo la referencia **Q/989/00**. En dicha queja se cuestionaba el expediente de embargo incoado al compareciente por presunta deuda dimanante del impago del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (antes Impuesto Municipal sobre circulación de Vehículos) referidos a los ejercicios 1988 a 1991, correspondiente al vehículo camión de su propiedad dado de baja en el año 1992.

El reclamante alegaba la existencia de un defecto formal en la práctica de las notificaciones y la prescripción del derecho de la Administración para exigir el pago de

las deudas tributarias liquidadas; interesando, consecuentemente, la devolución de las cantidades embargadas en su día, así como una indemnización por los daños económicos sufridos.

Iniciadas las actuaciones de investigación pertinentes para el esclarecimiento de los hechos que motivaron la queja planteada se constataron los siguientes datos o antecedentes fácticos:

I.- Con fecha 10 de marzo de 1993 el Ayuntamiento de Soria procede a notificar al compareciente la providencia de apremio correspondiente a la deuda por el concepto del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (en lo sucesivo IVTM) del ejercicio 1988, por importe de 10.950 pesetas.

Siendo rechazada la citada notificación (pues se negó a firmar la misma) se plasmó dicha circunstancia en el expediente, procediéndose, posteriormente, a su publicación en el Boletín de la Provincia de Soria en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 103 del Reglamento General de Recaudación.

II.- Con fecha 6 de octubre de 1993 se intenta notificar la providencia de apremio correspondiente a la deuda por IVTM del ejercicio 1989, por importe de 13.536 pesetas. En esta ocasión el reclamante manifestó al notificador que se negaba a firmar la misma habida cuenta que había presentado un escrito al Ayuntamiento sobre esta deuda. Comprobado el expediente, se constata la existencia del recurso con fecha de entrada 2 de mayo de 1990, por lo que se consideró notificado.

III.- Con fecha 22 de noviembre de 1993 se intenta notificar la providencia de apremio correspondiente a la deuda por IVTM del ejercicio 1990, por importe de 21.150 pesetas. Negándose el compareciente a firmar la misma se procede a su notificación edictal en el Boletín Oficial de la Provincia de fecha 8 de mayo de 1995.

IV.- Con fecha 11 de agosto de 1994 se intenta notificar la providencia de apremio correspondiente a la deuda por IVTM del ejercicio 1991, por importe de 21.150 pesetas. Negándose, una vez más, a firmar la misma se procede a su notificación edictal en el Boletín Oficial de la Provincia de fecha 15 de marzo de 1996.

V.- Con fecha 22 de marzo de 1995 se dicta Providencia de Embargo por las deudas correspondientes a los ejercicios 1988 a 1991, y se envía copia de la misma al deudor.

Transcurrido el plazo de ingreso señalado en el art. 108 del Reglamento General de Recaudación, sin haber satisfecho los créditos perseguidos, se comunica la Diligencia de Embargo por importe total de 68.976 pesetas.

Con fechas 21 de junio de 1995, 22 de octubre de 1998 y 14 de abril de 1999 se solicita información de Cuentas Bancarias para proceder al embargo de la deuda reclamada con resultado negativo.

Con fecha 31 de enero de 2000 se solicita nueva información de Cuentas Bancarias, y se lleva a efecto la traba por el total importe de la deuda en el Banco Español de Crédito.

VI.- Ante dicha situación el reclamante interpone varias reclamaciones de devolución de ingresos indebidos amparándose para ello en el procedimiento legal establecido al afecto en el RD 1163/1990.

En lo que se refiere a la prescripción invocada de los ejercicios 1988 y 1989, el Ayuntamiento de Soria confirma a esta Procuraduría que, finalmente, en resolución de los recursos interpuestos por el reclamante, resuelve estimarlos prescritos, procediéndose a la devolución del importe correspondiente.

Sin embargo, la deuda concerniente a los ejercicios 1990 y 1991 no las estima afectadas por el instituto de la prescripción, al entender interrumpido el plazo de la misma mediante sendas publicaciones edictales en el Boletín Oficial de la Provincia efectuadas con fechas 8 de mayo de 1995 y 15 de marzo de 1996.

VII.- A resultas de lo anterior, la cuestión específica debatida en la presente Resolución se concreta en determinar si el proceder de esa Entidad Municipal ha sido o no ajustado a derecho, en lo referente al expediente de embargo tramitado como consecuencia del impago de deudas por el concepto del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica de los ejercicios 1990 y 1991.

A la vista de los elementos de juicio disponibles en este caso, y tras el estudio de la normativa aplicable, trasladamos al Ayuntamiento de Soria una Resolución cuyas conclusiones de carácter general son las que seguidamente se transcriben:

"Primera.- Con carácter preliminar resulta proce - dente entrar a examinar el alcance de la prescripción del derecho de la Administración para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas (art. 64 de la Ley General Tributaria, en adelante LGT), dado su carácter obstativo al enjuiciamiento de los demás motivos objeto de controversia, a tenor de lo estipulado en el art. 67 de la Ley General Tributaria que dispone lo siguiente: «La prescripción se aplicará de oficio, sin necesidad de que la invoque o excepcione el sujeto pasivo».

La prescripción sobre la que se ha de resolver con - siste en el efecto que sobre los derechos se produce por su falta de ejercicio durante el lapso de tiempo fijado en la ley.

La tensión que tal instituto supone entre el principio de justicia, que exige el cumplimiento de la obligación, y el de seguridad jurídica, que justifica que las relaciones jurídicas no se mantengan permanentemente abiertas cuando los interesados no realizan su contenido, resulta en el ámbito de la obligación tributaria mayor que en otros ámbitos, dada la naturaleza pública de la misma y, en definitiva, su vinculación a los intereses generales.

Comenzando por la determinación del plazo de prescripción, ha sido criterio constante y reiterado de la Audiencia Nacional (sala de lo Contencioso-Administrativo) el de aplicar del plazo quinquenal de prescripción establecido en el art. 64 de la LGT con anterioridad a la reforma introducida por la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes .

A partir de la entrada en vigor de dicha Ley 1/1998, sin embargo, se reduce a cuatro años el plazo general de prescripción en materia tributaria, plazo de cuatro años que ha resultado refrendado por la publicación del RD 136/2000 de 4 de febrero, cuya Disposición Final Cuarta, ordinal 3 dispone lo siguiente:... «...la nueva redacción dada por dicha Ley (Ley 1/1998) al art. 64 de la Ley General Tributaria..., en lo relativo al plazo de prescripción de las deudas, acciones y derechos mencionados en dichos preceptos, se aplicará a partir de 1 de enero de 1999, con independencia de la fecha en que se hubieran realizado los correspondientes hechos imponibles, cometido las infracciones o efectuado los ingresos indebidos, sin perjuicio de que la interrupción de la prescripción producida, en su caso, con anterioridad a aquella fecha produzca los efectos previstos en la normativa vigente».

Con independencia de las críticas que la técnica legislativa utilizada pueda merecer, e incluso la censura que desde la óptica del principio de legalidad tributaria (artículos 31.3 y 133.1 de la Constitución) pueda efectuarse a dicha disposición final, lo cierto es que sus taxativos términos no dejan lugar a dudas, tal y como asimismo se expresa en la Exposición de Motivos de dicho RD 136/2000, en la que se alude, expresamente «...a que se reduce a cuatro años ....el plazo general para exigir las deudas tributarias», añadiéndose que se debe destacar «...a estos efectos, la mención que, en relación con los nuevos plazos de prescripción se realiza, para evitar las posibles divergencias que pudieran surgir en su interpretación».

Tal art. 64 de la Ley General Tributaria en la redacción dada por la Ley 1/1998, establece que «Prescribirá a los cuatro años los siguientes derechos y acciones: a) El derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación. b) La acción para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas. c) La acción para imponer sanciones tributarias. d) El derecho a la devolución de ingresos indebidos».

Así pues, ha de concluirse que a partir del 1 de enero de 1999, y con independencia de la fecha en que se hubiera realizado los correspondientes hechos imponibles, el plazo de prescripción para exigir la deuda tributaria, cobrar lo liquidado, sancionar y para tener derecho a la devolución de ingresos indebidos, ha quedado reducido de cinco a cuatro años.

Segunda.- En segundo lugar, y con objeto de delimitar el motivo principal planteado en el presente expediente, resulta oportuno abordar el tema de la interrupción de la prescripción previsto en el art. 66 de la LGT.

Pues bien, en el citado artículo se prevén tres causas interruptivas cuando juega en favor del sujeto y otra más para el derecho a la devolución de los ingresos indebidos, a saber: «Los plazos de prescripción a que se refieren las letras a), b) y c) del art. 64 se interrumpen: a) Por cualquier acción administrativa realizada con conocimiento formal del sujeto pasivo conducente al reconocimiento, regulación, inspección, aseguramiento, comprobación, liquidación y recaudación del Impuesto devengado por cada hecho imponible».

El Tribunal Supremo interpretando el art. 66.1, apartados b) y c), de la Ley General Tributaria tiene declarado que «no cualquier acto tendrá la eficacia interruptiva que en dicho precepto se indica sino sólo los tendencialmente ordenados a iniciar o perseguir los respectivos procedimientos administrativo o que, sin responder meramente a la finalidad de interrumpir la prescripción contribuyan efectivamente a la liquidación, recaudación o imposición de sanción en el marco del Impuesto controvertido» (de la sentencia de 6 de noviembre de 1993 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo).

Tercera.- Hechas las anteriores precisiones, centramos ahora nuestra atención en concretar si las notificaciones del apremio y requerimiento de pago que esa Entidad Municipal practicó al hoy reclamante reúnen todos los requisitos necesarios para gozar de virtualidad interruptiva del lapso temporal de la prescripción alegada.

Al efecto, tras un análisis de todos los documentos obrantes en el expediente, deben destacarse los siguientes hechos:

La providencia de apremio por el impago en periodo voluntario del ejercicio 1990 le fue notificada al deudor en fecha 16 de noviembre de 1993, por consiguiente antes del transcurso de 5 años aplicable en dicho momento. Con fecha 22 de marzo de 1995 se dicta la Providencia de Embargo y con fecha 8 de mayo de 1995 se publica Edicto en el Boletín Oficial de la Provincia de Soria. Hasta el 16 de julio de 1999 no se expide la Diligencia de Embargo.

La providencia de apremio correspondiente al año 1991 le fue notificada en fecha 14 de junio de 1994, esto es, antes del transcurso de 5 años aplicable al caso. Con fecha 22 de marzo de 1995 se dicta la Providencia de Embargo y con fecha 15 de marzo de 1996 se publica Edicto en el Boletín Oficial de la Provincia de Soria. Con fecha 16 de julio de 1999 se expide la Diligencia de Embargo y no será hasta el 10 de abril de 2000 cuando se proceda al embargo efectivo de la deuda.

En cuanto a la virtualidad de las notificaciones sucesivas practicadas contra el compareciente para interrumpir el cómputo prescriptivo, con arreglo al art. 66 de la Ley General Tributaria, hemos de manifestar a V.I.

que no resulta ajustado a derecho el considerar no prescrito la deuda correspondiente al ejercicio 1990; habida cuenta que ha transcurrido más de 4 años desde que se publicó el Edicto hasta que se dictó la Diligencia de Embargo. Nótese que respecto al cómputo de este último plazo procede aplicar la novedad introducida por la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes.

En efecto, esa Corporación Local dejó transcurrir un plazo superior a cuatro años, cual es el comprendido entre el 8 de mayo de 1995 (fecha del Edicto publicado en el BOP de Soria) y el 16 de julio de 1999 (fecha de la Diligencia de Embargo), sin llevar a cabo actividad ninguna, por lo que opera la indicada prescripción extintiva, y de ahí la manifiesta improcedencia de la resolución Administrativa confirmatoria de la liquidación practicada al compareciente respecto del ejercicio 1990.

En consecuencia, la declaración de que ha prescrito el derecho de la administración tributaria para determinar y exigir la deuda tributaria a cargo del compareciente por el concepto de Impuesto sobre Vehículo de Tracción Mecánica correspondiente al ejercicio 1990 resulta de todo punto procedente en aplicación de lo dispuesto en el mencionado art. 64.b), supuesto que afecta a la acción para exigir el pago de la deuda ya liquidada.

En cuanto al alcance de la interrupción del plazo de prescripción de la deuda referida al ejercicio 1991, considera esta Procuraduría que la actuación de gestión recaudatoria municipal se reputa ajustada a Derecho, por lo que nada tiene que objetarse al respecto. Ello obedece a que entre la fecha del Edicto publicado en el BOP de Soria (15 de marzo de 1996) y la Diligencia de Embargo (16 de julio de 1999) es claro que no se ha producido lapso de tiempo superior a cuatro años.

Cuarta.- Por último, siquiera sea brevemente, quisiera referirme a la indemnización que el reclamante interesa por los daños y perjuicios sufridos con ocasión del expediente de embargo. Si bien hay que decir que sólo referido a la deuda embargada correspondiente al IVTM del año 1990, que es el que esta Institución estima prescrito.

Con arreglo al art. 126.1 de la Ley General Tributaria, toda liquidación reglamentaria notificada al sujeto pasivo, como sabe, constituye a éste en la obligación de satisfacer la deuda tributaria, surgiendo de esta forma una obligación ex lege *cuyo normal cumplimiento es el pago. Si tal pago resulta indebido porque la liquidación estuvo mal practicada, la Administración está obligada a devolver el ingreso improcedente y, a tenor -en la fecha de la liquidación- del art. 1108 del Código Civil -y posteriormente del art. 2-2 b) del RD 1163/1990, de 21 de septiembre regulador del procedimiento para la realización de la devolución de ingresos indebidos en materia tributaria-, a abonar el interés legal aplicable a las cantidades indebidamente ingresadas por el tiempo transcurrido desde la fecha del ingreso.*

El nexo causal indemnizatorio está aquí representado por la relación entre el funcionamiento anormal de los servicios públicos (práctica de una liquidación tributaria incorrecta) y el daño causado al ciudadano (interés legal de la cantidad ingresada).

Además, el art. 106.2 de la Constitución Española dispone que "los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos".

De estos preceptos se desprende, de acuerdo con la amplia doctrina jurisprudencial existente, que los requisitos conceptuales de la responsabilidad de la Administración son los siguientes: a) La existencia de una efectiva lesión o daño evaluable económicamente, e individualizado en relación con una persona o grupo de personas. b) El daño debe ser antijurídico o lo que es lo mismo, la persona que lo sufre no debe estar obligada jurídicamente a soportarlo. c) Existencia de una relación de causalidad directa entre el funcionamiento de la Administración y el daño. Y d) Que no haya concurrido fuerza mayor.

El primer elemento conceptual se cumple cuando se ha experimentado un daño, concretamente, el embargo de la cantidad correspondiente al ejercicio 1990.

El segundo elemento es fundamental. Es obvio que los contribuyentes están obligados jurídicamente al pago de los tributos, pero sólo en la medida que la Administración Tributaria haya dictado los actos administrativos de liquidación, en este caso de recaudación, con absoluto respeto al Ordenamiento Jurídico.

Esta idea de resarcimiento del daño antijurídico, causado por la Administración Tributaria, cualquiera que sea el grado de ilicitud de su actuación, aparece claramente expuesta y reconocida en la Base Tercera, apartado letra b), de la Ley 39/1980, de 5 julio, de Bases sobre Procedimiento Económico-Administrativo que literalmente dice: "b) Si como consecuencia de la estimación de la reclamación interpuesta hubiera que devolver cantidades ingresadas, el interesado tendrá derecho al interés de demora desde la fecha del ingreso en la cuantía establecida en el art. 36.2, de la Ley General Presupuestaria de 4 enero 1967". Esta norma fue recogida en el art. 36 del RDLeg 2795/1980, de 12 diciembre por el que se articuló la Ley 39/1980, de 5 julio, de Bases sobre Procedimiento Económico-Administrativo, y en el art. 115, apartado cuatro, del Reglamento de Procedimiento para las Reclamaciones Económico-Administrativas, aprobado por RD 1999/1981, de 20 agosto, aplicable a este caso, y sobre todo en el RD 1163/1990, de 21 septiembre».

Las circunstancias que concurren nos llevan a recordar que la Administración puede volver sobre sus pro-

pios actos por los cauces y con los requisitos que el ordenamiento jurídico administrativo previene, según se trate de revisar de oficio actos declarativos de derechos o actos que comporten un gravamen para el interesado, lo que señaladamente ocurrirá cuando, en el proceso de adopción de la decisión correspondiente, la Administración se haya apartado de las normas sustantivas y adjetivas legalmente aplicables.

Asimismo, esta Institución entiende que el derecho fundamental de acceso a los Tribunales de Justicia no puede servir para fundamentar que la Administración renuncie a aplicar sus propios procedimientos de revisión, convirtiendo tal derecho en una carga para el justiciable, cuando, como sucede en el presente caso, la cuantía de la pretensión no alcanza el coste mínimo del proceso contencioso-administrativo; extremo que justifica, en última instancia, que los ciudadanos acudan a la Institución del Procurador del Común solicitando su protección y defensa ante las Administraciones Públicas.

En mérito a cuanto antecede, y conforme previenen los artículos 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, he resuelto formular la presente Resolución formal, a fin de que previos los trámites pertinentes se proceda a revisar el expediente de embargo seguido contra D. Epifanio Benedit Calonge, en aplicación de los preceptos transcritos, y en consecuencia se anule la resolución de embargo a que se contrae la deuda por el concepto del Impuesto sobre Vehículo de Tracción Mecánica del ejercicio 1990; todo ello sin perjuicio de la indemnización que por los daños económicos sufridos al reclamante resulten pertinentes efectuar".

En respuesta a nuestra Resolución el Ayuntamiento de Soria nos contestó rechazando nuestras indicaciones, en base a la argumentación que a continuación transcribimos:

"Examinados todos los documentos que obran en el expediente de liquidación, providencia de apremio y embargo de dinero en cuenta corriente; teniendo en cuenta que la argumentación de la defensa se centra en el cómputo del plazo de prescripción de las deudas que establece la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes y en el desarrollo de la misma que da el RD 136/2000, de 4 de febrero ;centrando el asunto en debate en el embargo practicado a D. xxx por falta de pago tanto en periodo voluntario como en periodo ejecutivo y una vez notificada la providencia de apremio y transcurrido el nuevo periodo de pago que le concede el Reglamento General de Recaudación, en concepto del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica del Ejercicio 1990.

Se argumenta que respecto al RD 136/2000 de 4 de febrero, en la Disposición Final cuarta, párrafo tercero se hace referencia a lo dispuesto en el art. 24 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, respecto al momento de aplicación del nuevo plazo de prescripción.

Esta Alcaldía rechaza la resolución del Procurador del Común, por cuanto no se ha tenido en cuenta la Disposición transitoria única de la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, en cuyo párrafo primero establece:"Procedimientos tributarios:1.- Los procedimientos tributarios ya iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley se regirán por la normativa anterior hasta su conclusión".

La distinta solución, en el modo de computar el plazo de prescripción, hace necesario insistir en cuanto al régimen transitorio de la prescripción tributaria establecida por la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de derechos y Garantías de los Contribuyentes, en los siguientes términos:

En virtud de lo establecido por la disposición final séptima, la Ley entró en vigor a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* (*BOE* nº 50, del 27 de febrero de 1998), a excepción de lo dispuesto en el art. 24, que lo hizo el día 1 de enero de 1999.

Al no regular de forma expresa un régimen transitorio para aplicar el nuevo plazo de prescripción, se plantea en la práctica diaria el problema de determinar la forma de computarlo para los derechos y acciones cuando el mismo se ha iniciado durante la vigencia de la legislación modificada, es decir, sobre el plazo de prescripción en curso al tiempo de entrada en vigor de la Ley.

La situación creada por la falta de previsión legal de la Ley, a que nos venimos refiriendo, debe ser solucionada acudiendo al sistema general de fuentes del Derecho Tributario, que contempla en su apartado 2 la supletoriedad de las disposiciones generales del Derecho Administrativo y los preceptos del derecho común.

Pues bien, el art. 1939 del Código Civil establece: "la prescripción comenzada antes de la publicación de este Código se regirá por las leyes anteriores al mismo, pero si desde que fuere puesto en observancia transcurriese todo el tiempo en él exigido para la prescripción, surtirá ésta su efecto, aunque por dichas leyes anteriores se requiriese mayor lapso de tiempo".

En consecuencia, la regla según la cual "la prescripción comenzada bajo la vigencia de las leyes anteriores se rige por esta últimas" no tiene eficacia si se cumplen dos condiciones: a) que el plazo de prescripción de la ley nueva sea más breve; y b) que el plazo de prescripción establecido en la ley nueva haya transcurrido por entero, "desde que fuese puesto en observancia", esto es, desde la fecha de la entrada en vigor de la ley nueva, interpretación ésta del precepto uniformemente seguida por nuestros Tribunales de Justicia desde que así lo interpretara el Tribunal Supremo en sentencia del 12 de junio de 1906.

La doctrina más autorizada no ha dudado en señalar que el nuevo plazo cuatrienal se aplica con carácter retroactivo desde el uno de enero de 1999. En este senti-

do afirma Falcón que precisamente, el hecho de que la Ley haya pospuesto expresamente la entrada en vigor del plazo de cuatro años (...) abona su aplicación retroactiva en este punto (...). O dicho en otros términos, el propósito de posponer el momento de entrada en vigor del nuevo plazo de prescripción tributaria ha sido otorgar unos meses adicionales a la Inspección que par pudiera culminar las actuaciones iniciadas con posterioridad a los cuatro años (y antes de cinco) pues si tales actuaciones no fueran a verse afectadas por el nuevo plazo (por carecer la Ley de eficacia retroactivas en este punto) la posposición de su entrada en vigor carecería de sentido.

En definitiva, cuando el apartado 2 de la disposición final séptima de la Ley establece que el nuevo plazo de cuatro años entrará en vigor el 1 de enero de 1999, hay que entender que en dicha fecha se consumará la prescripción.

Más explícita es, si cabe, la Resolución de la Dirección General de Tributos de 1 de abril de 1999 (número 512/1999), al considerar que "a partir del 1 de enero de 1999, el plazo de prescripción de cuatro años a que se refieren el art. 24 de la Ley 1/1998 y el art. 64 de la Ley General Tributaria resultará aplicable con independencia de la fecha en que se hubieren realizado los hechos imponibles, cometido las infracciones o efectuado los ingresos indebidos, sin perjuicio de que la interrupción de la prescripción producida, en su caso, con anterioridad a aquella fecha produzca los efectos previstos en la normativa vigente".

De otra parte, en lo referente a la Disposición Transitoria Única de la Ley 1/1998, resta reflejar como ha señalado acertadamente la Resolución del TEAC de 24 de junio de 1998: que el contenido de esa norma admite matizaciones ya que" (...) debe tenerse en cuenta que es posible distinguir, dentro del procedimiento, aquellos actos que son exclusivamente de tramitación, y aquellos que, además, afectan directamente a derechos sustantivos, y no meramente procedimentales, del reclamante, como serían, entre otros casos, los de suspensión, apremio, embargo y subasta de bienes, en cuanto que afectan a las facultades de coerción, posesión, y disposición del patrimonio".

Es decir, partiendo de la compleja diferenciación entre cuestiones sustantivas del estatuto del contribuyente y cuestiones estrictamente procedimentales, el TEAC sostiene que "el estatuto sustantivo que crea la Ley 1/998 debe ser aplicable desde su entrada en vigor, por ello no sólo y de forma plena a los procedimientos que se inicien "ex novo" sino también a los ya iniciados, si bien que en éstos por efecto de la Disposición Transitoria sólo a los actos que se dictan con posterioridad a la vigencia de la Ley y que tengan relación directa sobre derechos sustantivos, y no de mera defensa, garantía o procedimiento, de los reclamantes como lo es la suspensión de las sanciones, en la forma que se configuran en la misma Ley, de modo que el nuevo estatuto surta ya su eficacia sustantiva y, a su vez, se respete la citada Disposición Transitoria en cuanto a mantener en todo lo demás la tramitación propia de los procedimientos ya iniciados".

En definitiva, expuestas esta argumentaciones la posición de esta Institución es clara. Disentimos abiertamente de la interpretación efectuada por el Ayuntamiento de Soria, en el expediente tramitado bajo el número **Q/989/00**. En primer término, porque equivoca la aplicación del contenido de la Disposición Transitoria única (relativa a los procedimientos tributarios) con el de la Disposición Final Séptima (referida a la entrada en vigor del art. 24, esto es, plazo de prescripción cuatrienal tributaria); y en segundo lugar porque, como ha quedado señalado, el nuevo plazo de prescripción surte efectos plenos a partir del 1 de enero de 1999 no sólo para los plazos de prescripción iniciados a partir de esa fecha, sino también para los plazos en curso. Es decir, ha de computarse los cuatro años desde el inicio efectivo del plazo, o en su caso, desde la última interrupción que se hubiese producido.

Esta Institución, no es ajena a que la Ley 1/1998, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes mejora sustancialmente la posición jurídica del contribuyente frente a la administración tributaria en la acción para determinar la deuda, exigir su pago e imponer, en su caso, las sanciones tributarias correspondientes; por el contrario su posición empeora, como es lógico, cuando de trata de la acción de devolución de ingresos indebidos.

En otro expediente, concretamente en la queja **Q/721/01**, el reclamante fundamentó su reclamación en la prescripción del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica de los ejercicios 1993 a 1997 por haber transcurrido más de cuatro años desde la fecha del devengo.

Sostenía, en apoyo de tal afirmación, que siendo las notificaciones una garantía para el administrado en defensa de sus derechos frente a la Hacienda Pública, la notificación que le fue practicada por el servicio de recaudación municipal había adolecido de notorios defectos formales, ya que, al parecer, no habían respetado los requisitos fijados legalmente en el art. 105 de Ley General Tributaria, lo que le ha ocasionado una indefensión así como un perjuicio económico como consecuencia de la improcedente tramitación del procedimiento administrativo de apremio seguido contra el compareciente.

En relación con el problema que ahora se trata, el compareciente alegaba que en ningún momento anterior a la diligencia de embargo (única notificada en su domicilio habitual y fiscal sito en la localidad de Salamanca) había tenido conocimiento de la liquidación interesada.

En base a lo anterior, solicitaba se examinase nuevamente el desarrollo de los hechos a fin de verificar la actuación administrativa, ya que, a su juicio, no se había actuado con la diligencia debida al no haberse desplega-

do por la administración local una mínima actividad investigadora conforme prevé el apartado 2 del art. 45 de la LGT.

Cabría añadir al respecto, y así se desprende de la documentación obrante en el expediente, que el reclamante había comunicado debidamente a la administración, en el mes de abril de 1993, el cambio de su domicilio habitual y fiscal a todos los efectos administrativos.

Admitida a trámite la queja, se solicitó información al Ayuntamiento de Zamora sobre la cuestión planteada.

La duda suscitada en esta ocasión era meramente jurídica y se contraía a decidir el alcance de las notificaciones, que a su entender fueron defectuosas.

En relación con este tema el Ayuntamiento de Zamora emitió el siguiente informe:

"En sus consideraciones el citado Sr xxx .manifiesta que la diligencia de embargo es la primera noticia que recibe sobre el procedimiento iniciado, que no es otro que el de apremio por deudas pendientes en concepto del Impuesto sobre el vehículo de tracción mecánica de los ejercicios 1.993 a 1.997 ambos inclusive de un SEAT 12, y un SEAT 131, y que en ningún momento anterior a la misma tuvo conocimiento de la liquidación interesada. Lo anterior no es del todo cierto teniendo en cuenta que mediante requerimiento efectuado por el Jefe de la Dependencia de Recaudación de fecha 12 de enero de 2001 y recibo por correo certificado con acuse de recibo firmado por el propio Sr xxx el día 24 de dicho mes, se le informaba del estado de la deuda total pendiente el concepto y los daños reclamados por importe hasta la fecha de 103.754 ptas., advirtiéndole que de no efectuar el ingreso se procedería al embargo de los sueldos y salarios que percibiese.

El art. 31.1 de la Ley 1/98 de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, establece que "el procedimiento de apremio se iniciará mediante providencia notificada al deudor en la que se identificará la deuda pendiente", y el art. 127.4 de la vigente Ley General Tributaria dice que "La providencia anterior (de apremio), …es el título suficiente que inicia el procedimiento de apremio y tiene la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los obligados al pago".

Una vez finalizado el período voluntario de cobro y estando las deudas pendientes, en sus fechas correspondientes fueron dictadas por el Sr. Tesorero de conformidad con el art. 5) del RD 1174/1.987 ya 106 del Reglamento General de Recaudación las correspondientes providencias de apremio en las que se incluyen todos los elementos de la deuda tributaria (Recargo de apremio, devengo de intereses de demora, etc.).

En el expediente obrante en el Ayuntamiento existen intentos de notificaciones de las providencias de apremio mediante agentes municipales y cartas certificadas con acuse de recibo que no pudieron llevarse a cabo por la ausencia del titular de las mismas en la dirección de la liquidación de los citados tributos. En las citadas providencias se incluía entre otros datos la matrícula de los vehículos.

La Ley General Tributaria establece en su art. 45 la obligatoriedad del sujeto pasivo de comunicar a la administración tributaria el cambio de domicilio fiscal, y la fotocopia del certificado que se acompaña a su escrito corresponde únicamente al cambio de domicilio del padrón de habitantes.

No pudiendo efectuarse la notificación personal de la providencia se realizó mediante edictos publicados en el BOP de Zamora en fechas varias (28-02-1996, 12-8-1996, 20-2-1998, 24-8-1998 y 28-8-1998) en los que se establecían plazos para recurrir la misma, siendo dichas notificaciones acciones interruptoras del plazo de prescripción de la deuda liquidada. Habiendo transcurrido dichos plazos sin oposición a las mismas, éstas adquieren firmeza.

Los plazos de prescripción del art. 64.b de la LGT: "la acción para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas" se han visto reducidos a 4 años por la Ley 1/98 de 26 de febrero de 1998 de Garantías y defensa de los contribuyentes si bien la disposición final séptima establece su entrada en vigor el 1-1-1999 por lo que hasta esa fecha continuará en vigor el plazo de cinco años.

Finalmente y tras la notificación de la providencia de apremio y virtud de los artículos 110 y siguientes de la Ley General Tributaria y 113 del vigente Reglamento General de Recaudación fueron efectuadas diligencias de embargo en cuentas corrientes del deudor en fechas varias desde 1.994, con resultado negativo, y como resultado de información facilitadas por la Tesorería General de la Seguridad Social se iniciaron los trámites para la traba de los sueldos y salarios y demás percepciones del deudor.

El citado deudor interpuso recurso de reposición ante este Ayuntamiento con fecha de registro de entrada 15 de marzo del presente año, al que se dio trámite y resolución mediante Decreto del Alcalde con fecha 20 de marzo siguiente habiéndose notificado al deudor el día 28 siguiente, con la desestimación de las pretensiones solicitadas abriéndose el plazo legal de interposición de recurso contencioso administrativo, recurso que hasta la fecha no consta en esta Dependencia haya efectuado el deudor".

En relación con el caso concreto del que trae causa esta queja, podemos hacer las siguientes observaciones.

En primer término debe hacerse notar que la Ley General Tributaria guarda silencio sobre la forma en que han de practicarse las notificaciones expresas de los actos administrativos en materia tributaria, debiendo integrarse esta laguna con las previsiones contenidas en

la Ley 30/92, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común (en adelante LRJ-PAC). Expresamente declara este carácter supletorio respecto a las notificaciones del procedimiento de recaudación en vía de apremio el art. 103.3 del RD 1684/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación (en lo sucesivo RGR).

En relación con esta cuestión, la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, en su art. 59.1, dispone que "las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad, y el contenido del acto notificado".

En materia tributaria, la determinación de un domicilio o lugar para la práctica de notificaciones se reconoce, explícitamente, en los arts. 51.2 a) del RGR, 8.1.d) del Real decreto 2244/1979, de 7 de septiembre, por el que se reglamenta el recurso de reposición.

La cuestión más grave se plantea cuando el obligado ha cambiado el domicilio y no lo ha comunicado a la Administración Tributaria. En esta sede, el aspecto más importante que han tenido que resolver los tribunales ha sido el de determinar la validez de las notificaciones intentadas en el último domicilio declarado, cuando éste ya no es el real del obligado tributario.

Según el art. 45.2 de la Ley General tributaria: "...Cuando un sujeto cambie su domicilio, deberá ponerlo en conocimiento de la Administración tributaria, mediante declaración expresa a tal efecto, sin que el cambio de domicilio produzca efectos frente a la Administración hasta tanto se presente la citada declaración tributaria...".

En términos mucho más claros, a los efectos que aquí nos interesan, se pronuncia el art. 5.1 del Decreto 2572/1975, de 16 de octubre, que dice así: "Cuando el sujeto pasivo no haya comunicado a la Administración tributaria el cambio de su domicilio fiscal, toda notificación intentada en el último domicilio por aquél declarado será eficaz en derecho a todos los efectos...".

De esta regulación, un importante sector de la jurisprudencia ha extraído la conclusión de que las notificaciones realizadas en el último domicilio, cuando el sujeto pasivo no ha cumplido con el deber de declarar los cambios domiciliarios, son plenamente válidas y eficaces.

Así las cosas esta Procuraduría no advirtió en la decisión administrativa cuestionada elementos objetivos indicativos de irregularidad, habida cuenta que la notificación practicada se había efectuado cumpliendo los requisitos legalmente establecidos. Por ello se procedió a la finalización de nuestras actuaciones y al archivo del expediente en cuestión.

En similares términos se desarrolló el estudio del expediente tramitado bajo la referencia **Q/1125/01.** En esta ocasión el reclamante indicaba que con fecha 26 de abril de 2001 había recibido una diligencia de embargo de sueldos y salarios por valor de 42.185 pesetas por presuntas deudas pendientes en concepto del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica de los ejercicios 1988 a 1992, sin haber sido requerido previamente en forma, ni habérsele notificado la providencia de apremio, de acuerdo con lo que preceptúa el RD 1684/1990, de 20 de diciembre, del Reglamento General de Recaudación.

Alegaba en su defensa la prescripción de la deuda por haber transcurrido más de cuatro años desde la fecha del devengo, por lo que debía ser, en su caso, apreciada de oficio a tenor del art. 67 de la Ley General Tributaria.

Añadía en su escrito, que siendo la notificación una garantía para él frente a la Administración Tributaria, en su caso particular la que había practicado el Servicio de Recaudación Municipal adolecía de notorios defectos formales, ya que, al parecer, no había respetado los requisitos fijados legalmente en el art. 105 de Ley General Tributaria, lo que le había ocasionado indefensión así como un perjuicio económico como consecuencia de la improcedente tramitación del procedimiento administrativo de apremio seguido contra el mismo.

En relación con el problema que ahora se trata, el compareciente alegaba, además, que el vehículo origen de la deuda tributaria había sido transferido un tercero el día 6 de octubre de 1992, según constaba en los archivos de la Dirección Provincial de tráfico. Para realizar dicha transferencia resultó imprescindible la presentación del recibo pagado del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica correspondiente al año 1992, por tanto se infería un defecto en la reclamación de la deuda correspondiente al año 1992, y por extensión a todo el procedimiento ya que los restantes ejercicios reclamados fueron asimismo pagados en su día.

En definitiva el reclamante nos solicitaba que examinásemos el desarrollo de los hechos denunciados a fin de verificar la corrección del actuar administrativo, por cuanto que, a su juicio, no se había actuado con la diligencia debida. Del mismo modo interesaba que por parte del Ayuntamiento de Ávila se comunicase al departamento de recursos humanos de la Caja de Ávila que las actuaciones practicadas, y la consiguiente orden de embargo de la nómina, habían sido producto de un error por parte del servicio de recaudación, restableciendo, así, la pérdida de imagen y consideración padecida en su empresa como consecuencia del embargo que se le había practicado.

Admitida la queja a trámite iniciamos las gestiones de investigación con el fin de recabar cuantos antecedentes existiesen al efecto y proporcionar al reclamante una exacta información del estado de la cuestión en el tiempo en que se produjo la apertura de su expediente.

La respuesta emitida por el Servicio de Recaudación del Ayuntamiento de Ávila de fecha 31 de octubre de

2001 nos puso de manifiesto las siguientes consideraciones, a saber:

"En ningún momento se ha producido indefensión del interesado, que ha tenido conocimiento edictalmente de la liquidación y de la notificación de apremio. Por otro lado, en su momento recibió la notificación de embargo parcial de cuentas corrientes y no recurrió en plazo.

En cuanto a la resolución del recurso tiene fecha de 30 de julio del 2001, intentada su notificación por dos veces y dejando anuncio para que la recogiera en lista de correos, ésta no se ha producido, por lo que se notificará en su momento a través de boletín.

Por último señalar que el recurrente solo manifiesta tener pagado unos recibos, pero no aporta prueba alguna que ratifique tal afirmación".

Analizado el contenido del informe transcrito, así como del expediente administrativo que nos fue trasladado sobre el particular, consideramos que no existía base suficiente para defender los argumentos sostenidos por el promovente de la queja.

Por ello nos dirigimos a él, haciéndole saber las siguientes consideraciones:

"(...) respecto a la alegación de la prescripción de la deuda, es preciso indicarle que se ha comprobado que ésta se interrumpió con la notificación de la providencia de apremio que intentada personalmente por dos veces los días 6 de mayo y 11 de junio de 1993 en su domicilio, al no ser recogida en lista de correos se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de 5 de noviembre de 1993. Se volvió a interrumpir la prescripción por diligencia de embargo de cuentas corrientes de 31 de marzo de 1998, recibida por su hijo el 16 de abril de 1998. Teniendo en cuenta que la diligencia de embargo de sueldos se efectuó en fecha 26 de abril de 2001, podemos concluir que el procedimiento ejecutivo de apremio ha cumplido la normativa establecida al efecto.

A este respecto, cúmpleme significarle que el derecho de la administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación prescribe a los 4 años; por tanto, hasta que no transcurre completamente ese plazo la actuación inspectora es correcta, a tenor de lo dispuesto en los artículos 64 y siguientes de la Ley General Tributaria. De otra parte, debemos tener presente que dicho plazo es objeto de interrupción cuando la administración realiza cualquier acto administrativo conducente al reconocimiento, regularización, inspección, aseguramiento, comprobación, liquidación y recaudación del tributo devengado por cada hecho imponible; volviéndose a reanudar el plazo de prescripción cuando quede paralizada la tramitación, y produciéndose definitivamente la extinción de la acción cuando tal inactividad de la administración se prolongue más allá de los cuatro años del plazo señalado por la Ley.

En otro orden de consideraciones, debemos señalarle que esta Procuraduría ha tenido conocimiento, asimismo, que el Ayuntamiento de Ávila procedió, en plazo, a practicar la correspondiente liquidación tributaria (lo que dio lugar a un expediente), una vez detectado que se había omitido en los padrones fiscales del impuesto municipal sobre circulación de vehículos los ejercicios 1988 y 1989, y del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, los ejercicios 1990 a 1992, el vehículo matrícula AV-6234-A.

Teniendo en cuenta que la liquidación mencionada comprende sólo y exclusivamente los ejercicios no prescritos, y siendo el sujeto pasivo del impuesto municipal sobre circulación de vehículos la persona a cuyo nombre figura inscrito el vehículo en el registro correspondiente, y el del Impuesto sobre Vehículo de Tracción Mecánica la persona a cuyo nombre conste el vehículo en el permiso de circulación, a la postre, ambos coincidentes en su persona, hace plenamente exigible la liquidación girada.

Por último, y en lo que respecta a su afirmación de haber pagado el IVTM correspondiente al ejercicio 1992, como requisito previo para poder efectuar la transferencia del vehículo, se nos ha indicado que es imposible que sea cierto porque la transferencia se realizó el 6 de octubre de 1992, mientras que la liquidación de dicho tributo fue en fecha 21 de octubre del mismo año".

En definitiva, desde el momento en que la actuación administrativa cuestionada se había desarrollado en términos acordes con la normativa de aplicación, procedimos al cierre del expediente en cuestión.

1.3. Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana es un impuesto directo de devengo no periódico, sino instantáneo, municipal y de establecimiento voluntario por los Ayuntamientos a quienes corresponde íntegramente su gestión.

Constituye el hecho imponible la obtención de un incremento de valor experimentado por terrenos de naturaleza urbana, puesto de manifiesto como consecuencia de la transmisión de la propiedad de terrenos urbanos por cualquier título; ó constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre dichos terrenos.

Son pocas las reclamaciones recibidas en esta Institución relacionadas con la liquidación de este impuesto. Concretamente dos, han sido los expedientes que se han tramitado con ocasión de la liquidación de este tributo (**Q/78/01** y **Q/433/01**).

En el primero de los supuestos planteados, el firmante de la queja mostraba su disconformidad ante la comprobación tributaria practicada por la Oficina liquidadora del Ayuntamiento de Vitigudino (Salamanca).

Al respecto fue necesario informar al reclamante, que las actuaciones de comprobación e investigación de la Inspección de los Tributos tienen por objeto verificar el adecuado cumplimiento por los sujetos pasivos u obligados tributarios de sus obligaciones y deberes para con la Hacienda Pública. Para ello, con ocasión de estas actuaciones, la Inspección puede comprobar la exactitud y veracidad de los hechos de cualquier naturaleza consignadas por los sujetos pasivos.

En este sentido, es preciso señalar que el derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación prescribe a los 4 años a contar desde el día en que finalice el plazo reglamentario para presentar la correspondiente declaración (en el caso del impuesto de plusvalía: 30 días hábiles desde que se produce el devengo del tributo en cuestión, es decir, desde que se transmite el bien inmueble); por tanto, si ese plazo no ha transcurrido la actuación inspectora es correcta, a tenor de lo dispuesto en los arts. 64 y siguientes de la Ley General Tributaria.

Al mismo tiempo es menester tener en cuenta que dicho plazo puede ser objeto de interrupción cuando la Administración realiza cualquier acto administrativo conducente al reconocimiento, regularización, inspección, aseguramiento, comprobación, liquidación y recaudación del tributo devengado por cada hecho imponible; volviéndose a reanudar el plazo de prescripción cuando quede paralizada la tramitación, y produciéndose definitivamente la extinción de la acción cuando tal inactividad de la Administración se prolongue más allá de los cuatro años del plazo señalado por la Ley (situación que no había tenido lugar en el expediente de referencia).

Por consiguiente, y en lo que respecta a la actuación inspectora con la que se mostraba disconforme, esta Procuraduría informó al reclamante el rechazo de la procedencia de su queja, al no haberse detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pudiera ser objeto de una decisión supervisora. Consecuentemente con ello se acordó el archivo del expediente y así se lo hicimos saber en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo.

En el segundo de los supuestos planteados, esto es en la queja **Q/433/01,** la intervención del Procurador del Común fue determinante a la hora de obtener un resultado satisfactorio en la problemática que afectaba al contribuyente. En efecto, una vez dirigido escrito al Ayuntamiento de Salamanca interesando conocer el motivo de la tardanza en la resolución de la reclamación de devolución de ingresos indebidos, formulada por el compareciente en septiembre del año 2000, se nos indicó que finalmente habían procedido a efectuar la devolución del importe de 75.459 pesetas en concepto de Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Resuelta, por tanto, la cuestión planteada en la queja, se dieron por finalizadas las actuaciones iniciadas, acordándose el archivo del expediente, lo que se comunicó expresamente al interesado en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 21 de nuestra Ley reguladora.

1.4. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

Las reclamaciones referidas a estas figuras tributarias (**Q/79/01, Q/374/01, Q/411/01, Q/416/01, Q/1137/01, Q/1225/01, Q/1778/01, Q/2124/01**), siguen planteando dudas sobre comprobación de valores, retrasos en la realización de liquidaciones complementarias, improcedencia de algunas liquidaciones y autoliquidaciones realizadas por los mismos sujetos, y retrasos en la realización efectiva de ingresos indebidamente realizados por los contribuyentes.

Si bien el Tribunal Constitucional, en su sentencia 194/2000, de 19 de julio, ha declarado inconstitucional y nula la Disposición adicional cuarta de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, y el art. 14.7 del Texto refundido del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, aprobado por RDLeg 1/1993, de 24 de septiembre, la disconformidad de los ciudadanos con el sistema de valoración en los supuestos transmisorios sigue siendo recurrente.

Los expediente de quejas relacionados con las transmisiones patrimoniales (**Q/106/01, Q/171/01, Q646/01, Q/647/01, Q/1036/1, Q/1111/01)**, básicamente, vienen motivados bien por el retraso en su tramitación, en orden a la comprobación, bien por la mera disconformidad con la nueva liquidación practicada por la administración.

No obstante ello, a veces a las disfunciones propias de estas tramitaciones, vienen a añadirse otras que ponen de manifiesto lo lejos que estamos todavía de la construcción de un concepto de administración sensible y eficaz, de servicio al ciudadano, como demanda el modelo de administración de nuestro texto Constitucional.

En relación con la gestión del impuesto que nos ocupa, el problema fundamental al que se refieren las reclamaciones recibidas es la ausencia de definición normativa del concepto de valor real, ya que el art. 46 del RDLeg 1/1993, de 24 de septiembre, establece que "la administración podrá, en todo caso, comprobar el valor real de los bienes y derechos transmitidos o, en su caso, de la operación societaria o del acto jurídico documentado", por la que han sido la doctrina y la jurisprudencia las que han debido aclarar dicho concepto.

El Tribunal Supremo ha entendido que por valor real ha de entenderse lo real y no ilusorio, viniendo, por tanto, determinado por el precio de lo verdadero de una cosa (sentencia de 7 de mayo de 1991) e, igualmente, ha clarificado los requisitos que deben cumplir las notificaciones de las comprobaciones de valores, entre los que hay que destacar el de la motivación, recogido en el art. 124 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, modificada por la Ley 25/1995, de 20 de

julio, ya que la falta de este requisito es una de las causas de nulidad de comprobaciones de valores, y entiende que la motivación suficiente se cumple cuando las notificaciones contienen un razonamiento analítico y justificativo que lleva a una persona no técnica en la materia a comprender el resultado alcanzado en la valoración comprobada por la administración.

En definitiva, en la medida en que la justificación de la comprobación de valores es una garantía ineludible, es claro que la misma debe ser individualizada y su resultado concretarse de manera que el contribuyente, al que se notifica el que la administración considera valor real, pueda conocer sus fundamentos técnicos y prácticos y así aceptarlos si llega a la convicción de que son razonables o imposibles de combatir, o rechazarlos porque los repute equivocados o discutibles y en tal caso, y sólo entonces, proponer la tasación pericial contradictoria a la que también tiene derecho, toda vez que obligar al contribuyente a acudir a la referida pericial contradictora, de costoso e incierto resultado, para discutir la comprobación de valores cuando ni siquiera se conocen las razones de la valoración propuesta por la hacienda, colocaría a los ciudadanos en una evidente situación de indefensión frente a posibles arbitrariedades o errores de los peritos de la administración, a cuyas tasaciones no alcanza la presunción de legalidad de los actos administrativo, dado que las peritaciones, aunque las practique un funcionario, son dictámenes.

En otro orden de cosas, hemos de reseñar que algún ciudadano ha denunciado que por un mismo hecho imponible, normalmente la transmisión de un bien inmueble, se les había exigido el ingreso de dos impuestos, el impuesto sobre el valor añadido y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, cuando la incompatibilidad entre ambos está claramente recogida tanto en el art. 4.4 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, como en el art. 7.5 del RDLeg 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentado, de tal forma que no cabe legalmente que un mismo acto tribute por el impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas y por el impuesto sobre el valor añadido.

Sin embargo, los diferentes criterios interpretativos seguidos en la aplicación de las citadas normas por las administraciones implicadas en la gestión de esto impuestos (estatal y autonómica), así como la insuficiencia de coordinación entre ambas han motivado que existan supuestos en los que se han producido la expresada doble imposición. Los afectados se han encontrado con el agravante de que las actuaciones divergentes de las distintas administraciones han tenido lugar en un momento próximo al cumplimiento de los plazos de prescripción para la devolución del ingreso indebido de uno de los dos tributos.

La determinación del valor real, definido como valor de mercado, de los bienes y derechos objeto de gravamen en el Impuesto de Transmisiones y en el Impuesto sobre Sucesiones, continúa suscitando una gran polémica.

La comprobación de valores es probablemente uno de los temas que más controversia suscita en la aplicación práctica y diaria de nuestro ordenamiento jurídico tributario, pues no en vano se ha escrito que la comprobación de valores no correctamente instrumentada puede representar un importante factor de riesgo para el mantenimiento de las garantías de los contribuyentes.

Durante el año 2001, hemos continuado recibiendo escritos de queja en los que se siguen planteando problemas concretos sobre el particular.

De entre las quejas tramitadas, especial mención merece el expediente **Q/647/01,** en la que se ponía en entredicho la actuación llevada a cabo por la Oficina Liquidadora de los Impuestos de Transmisiones Patrimoniales y AJD de Miranda de Ebro (Burgos). En opinión del firmante de la quejas se había tramitado el procedimiento de apremio sin haberse respetado determinadas garantías, concretamente la referida a la notificación de las liquidaciones complementarias giradas a los contribuyentes, por cuanto que, según se ponía de manifiesto, la administración no había actuado con la diligencia debida al no haberse desplegado una mínima actividad investigadora, conforme prevé el apartado 2 del art. 45 de la LGT.

De la documentación que el contribuyente aportaba junto a su escrito de reclamación se observaba que el mismo había procedido a comunicar a la administración, en el mes de marzo de 1998, el cambio de su domicilio habitual y fiscal a todos los efectos administrativos.

En respuesta a nuestra petición de informe la Dirección General de Tributos y Política Financiera nos comunicó: *"...Para la tramitación de la citada queja, este centro directivo ha solicitado a la Oficina Liquidadora de Distrito Hipotecario de Miranda de Ebro informe sobre la cuestión planteada por la mencionada queja, así como fotocopia de todos aquellos aspectos del expediente administrativo que estén relacionados con la misma.*

De acuerdo con el informe emitido por dicha oficina, en la tramitación del expediente correspondiente al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, se han practicado las notificaciones correctamente. Consta en el expediente que la notificación de la comprobación de valores y de la liquidación se notificó por medio del servicio de correos al Sr. Xx,, por tres veces consecutivas al domicilio indicado por el interesado, tanto en el documento público presentado como en la autoliquidación del impuesto.

Estas notificaciones fueron negativas habiendo consignado el empleado postal "se ausentó" en los oportunos resguardos. En consecuencia la Oficina Liquidadora

procedió a efectuar notificación edictal, de conformidad con lo dispuesto en el art. 59, apartado 4 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

De acuerdo con el informe y a la vista de la documentación que obra en el expediente no se ha producido ninguna irregularidad en la practica de las notificaciones ni en la gestión del expediente en general.

Por último, es conveniente dejar constancia de que el domicilio que D. xx declaró en la Oficina Liquidadora de Miranda de Ebro (tanto en la escritura pública como en la autoliquidación) es el que consta en el expediente y al que se enviaron las notificaciones a través del Servicio de Correos, sin que en ningún momento el Sr. XX comunicara en dicha Oficina gestora del expediente objeto de esta queja, ningún cambio de domicilio".

En el transcurso de nuestra investigación tuvimos conocimiento que el compareciente había interpuesto reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Castilla y León, razón por la que tuvimos que suspender nuestras actuaciones.

Un supuesto diferente, lo constituye la queja **Q/107/01.** En esta ocasión el reclamante ponía en entredicho la procedencia de la declaración de inadmisibilidad al Recurso de Reposición que había interpuesto contra una comprobación de valores que se le había practicado. Consideraba, el interesado, que el plazo de 15 días establecido para la interposición del recurso de reposición no había sido computado correctamente, ya que, al parecer, se había tomado como fecha de notificación una errónea.

Admitida la queja a trámite se solicitó un informe el cual fue rápidamente evacuado en los términos que a continuación transcribimos:

"1.- El 23/3/99, se notificó al reclamante, liquidación complementaria al considerar que en la autoliquidación presentada en este Servicio junto con la escritura de préstamo hipotecario, se había producido un error en la base imponible.

2.- Contra dicha liquidación, el 14/4/99, el reclamante presenta recurso de reposición alegando no estar de acuerdo con la base imponible fijada en la misma, recurso que fue declarado inadmisible por acuerdo del Jefe de la Sección al haber transcurrido más de quince días hábiles desde la fecha de notificación de la liquidación, de acuerdo con el previsto en el art. 4º del RD 2244/1979, de 7 de septiembre que reglamenta el Recurso de Reposición previo a las reclamaciones económico-administrativas.

3.- Contra este acuerdo, el reclamante presenta nuevo escrito en el que manifiesta su disconformidad con la resolución, alegando que desde la fecha de notificación de la liquidación, 23/3/99, hasta la fecha de presentación del recurso contra la misma, 14/4/99, no han transcurrido los quince días hábiles, ya que en el cómputo de los mismos no se debe incluir los sábados, domingos y fiestas oficiales. Dicho recurso fue declarado igualmente inadmisible al no proceder contra la resolución del primero la interposición de nuevo recurso de reposición, de acuerdo con lo previsto en el art. 18 del Texto legal antes citado.

4.- Tanto en el art. segundo del RD 220/98 de 22 de Octubre, por el que se aprueba el calendario de días inhábiles en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León para 1999, a efectos de cómputo de plazos administrativos, como en la Resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública de fecha 1/12/98 en la que se aprueba el calendario de días inhábiles en el ámbito de la Administración General del Estado a los mismos efectos, no se declara como inhábiles los sábados, por lo que el plazo para presentar el recurso de reposición por el reclamante finalizaba en 12/4/99, resultando procedente por la fecha de presentación del primero de los recursos, 14/4/99, la declaración de "no admisible" del mismo por extemporánea".

A la vista del contendido del informe emitido sobre el particular comunicamos al reclamante que la actuación administrativa cuestionada se había desarrollado en términos acordes con la normativa de aplicación, por lo que no era posible apreciar que el órgano tributario competente hubiera incurrido en irregularidad o contravención alguna a la que pudiéramos referir nuestra actuación, razón que, en último término, impidió nuestra intervención en relación con el asunto sometido a nuestra consideración.

Continúa en el Fascículo 6.º

Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León

V LEGISLATURA

AÑO XX | 5 de Agosto de 2002 | Núm. 248

SUMARIO

Págs.

III. ACUERDOS Y COMUNICACIONES.

Acuerdos.

ACUERDO de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por el que se ordena la publicación del Informe Anual correspondiente al año 2001 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León. 15770

2. RECAUDACION TRIBUTARIA

La aplicación del Reglamento General de Recaudación, aprobado por RD 1684/1990, de 20 de diciembre, en lo que hace referencia al embargo de "cuentas abiertas en entidades de crédito", ha originado la presentación de algunas quejas ante esta Institución. Los expedientes **Q/2055/99, Q/2379/00, Q/198/01, Q/199/01** son ejemplo de ello.

La mayoría de las quejas recibidas en esta Procuraduría sobre este ámbito afectan al procedimiento de embargo, regulado en los arts. 120 y siguientes del citado Reglamento que desarrolla lo previsto en la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, que regula en los arts. 112 y 131.1, respectivamente, en primer lugar, el orden de embargo, junto a la referencia al dinero efectivo, los saldos en cuentas abiertas en entidades de depósitos, embargo este último en el que se centran los problemas planteados.

A este respecto, resulta obligado destacar que el procedimiento de embargo previsto en el citado reglamento respeta los derechos del deudor, exigiendo notificación, tanto de la providencia de apremio, como de la diligencia en la que el embargo se concreta.

No obstante, en ocasiones, se producen trabas indirectas de sueldos, salarios, pensiones o cantidades equivalentes a través del embargo del dinero depositado en las cuentas corrientes en entidades bancarias que los arts. 1.449 y 1.451 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881-hoy ya derogada-, declaraban expresamente inembargables, cuando su cuantía no excedía de la señalada para el salario mínimo interprofesional. Previsión legal (la relativa a la inembargabilidad de sueldos, salarios, pensiones o retribuciones) que la nueva Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, recoge, igualmente, en los arts. 607 y concordantes.

Es interesante, al respecto, analizar las cuestiones planteadas en el expediente registrado con el número de referencia **Q/2379/00.**

Según el reclamante, en octubre del año 2000 había recibido una Diligencia de Embargo sin haber sido previamente requerido en forma, ni notificado en su domicilio, la Providencia de Apremio, de acuerdo con lo que preceptúa el RD 1684/1990, de 20 de diciembre, del Reglamento General de Recaudación.

Ante esta situación el afectado había denunciado al Organismo Autónomo de Recaudación y Gestión REVAL (Diputación de Valladolid) habida cuenta que, por alguna razón desconocida, se venía girando alguno recibos tributarios a una dirección incorrecta que no correspondía con la que constaba en la base de datos informáticos. Por ello, aquellos recibos girados a la dirección correcta era debidamente liquidados en plazo por el afectado, mientras que otros no.

La cuestión planteada fue examinada por esta Institución a la luz de la Ley 2/94, 9 de marzo, con la finalidad de determinar si de la descripción que se contenía en la queja se desprendían indicios de infracción del ordenamiento jurídico imputable a la administración pública o alguna indebida limitación de los derechos cuya defensa compete a esta Procuraduría.

La duda suscitada en la reclamación de referencia era meramente jurídica y se contraía a decidir el alcance de las notificaciones, que a juicio del compareciente eran defectuosas. En relación con esta cuestión, desde el Organismo Autónomo de Recaudación y Gestión (REVAL) de la Diputación de Valladolid se emitió el siguiente informe:

"Como ya se informó al interesado, mediante oficio de fecha 18 de diciembre de 2000 (remitido por correo certificado, siendo recibido por el interesado el 2 de enero de 2.001), la providencia de apremio se notificó por correo certificado, con acuse de recibo, al domicilio que figura en el padrón del Impuesto de bienes inmue - bles de naturaleza urbana del ejercicio 1.996. Siendo devueltas por el Servicio de correos, se procedió a la publicación de las mismas en el Boletín Oficial de la Provincia del 3 de noviembre de 1.997. Se adjunta copia de la siguiente documentación acreditativa de los extre - mos expuestos: a) Copia de las notificaciones devueltas por Correos, en las que se puede apreciar que estuvie - ron en Lista de Correos sin que el destinatario pasase a recogerlas, b) Copia de las liquidaciones del IBI-U desde 1.996 a 2.000, en la que se puede apreciar que en domicilio del deudor, según los datos censales de dicho impuesto, es la calle .... de Valladolid, siendo sólo com - petente para modificar dicho dato la Gerencia Territo - rial del Catastro.

2.- En este departamento no consta comunicación formal, por parte del deudor, de cambio de domicilio hasta el 10 de noviembre de 2.000, siendo en consecuen - cia a partir de esta fecha cuando se le notifica, y remite correspondencia, a la calle ... de Valladolid.

3.- No obstante, en el archivo del departamento cons - ta que una notificación anterior remitida a la calle... fue recibida por el interesado. Se adjunta copia de la misma".

En definitiva, en el expediente administrativo (al que tuvo acceso esta Procuraduría) se pudo constatar, a diferencia de lo afirmado por el reclamante, que en el Organismo Autónomo de Recaudación y Gestión -REVAL- constaban varios intentos de notificaciones de las providencias de apremio mediante cartas certificadas por correos con acuse de recibo, que no pudieron llevarse a cabo por la ausencia del titular de las mismas en la dirección de la liquidación de los citados tributos.

Incluso, esta Institución pudo comprobar cómo, en fecha 15 de octubre de 1998, se le había hecho entrega personal -y así constaba en el aviso de recibo debida-

mente firmado por el compareciente- de la notificación referida al expediente, cuyo débito finalmente se le había procedido a embargar.

Teniendo en cuenta el conjunto de hechos, así como de las actuaciones seguidas, en relación todo ello con la legislación aplicable, reseñamos al reclamante las siguientes consideraciones:

Conforme previene el art. 35 de la Ley General Tributaria, apartado primero, segundo inciso, el sujeto pasivo, además de estar obligado al pago de la deuda tributaria, queda obligado a formular cuantas declaraciones y comunicaciones se exijan para cada tributo.

Por su parte el art. 31.1 de la Ley 1/98 de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, contempla que "el procedimiento de apremio se iniciará mediante providencia notificada al deudor en la que se identificará la deuda pendiente", y el art. 127.4 de la vigente Ley General Tributaria dice que "La providencia anterior (de apremio), …es el título suficiente que inicia el procedimiento de apremio y tiene la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los obligados al pago".

Es menester recordar, así mismo, el art. 45 de la tantas veces citada Ley General Tributaria en el que expresamente se recoge la obligatoriedad del sujeto pasivo de comunicar a la Administración tributaria el cambio de domicilio fiscal. Huelga decir, que el desconocimiento de esta norma no excusa de su cumplimiento.

Expuesta la normativa aplicable, nos detendremos en el caso concreto de la reclamación. A los efecto que aquí interesan, resulta probado que en las dependencias de REVAL no consta (con anterioridad a la fecha 10 de noviembre de 2000) comunicación formal alguna en la que se hubiera especificado que la dirección fiscal correcta es la que corresponde al número 22 de la calle ..., de Valladolid, en lugar del número 16. Como tampoco consta en los archivos municipales, ni en el padrón de tributos del Ayuntamiento de la Cistérniga que sea ese el domicilio fiscal. Todo lo contrario, hemos podido saber que subsiste la dirección correspondiente al número 16, domicilio donde, por otra parte, se le practicó con éxito la notificación -por correo certificado con acuse de recibo- de la providencia de apremio, pese a lo cual no hizo frente, en su día, a la cantidad reclamada por los débitos tributarios a los que nos estamos refiriendo.

Quizás, la cuestión más grave se plantea cuando el obligado ha cambiado el domicilio a efectos de notificaciones y no lo ha comunicado a la Administración Tributaria correspondiente, o el domicilio fiscal consignado por el sujeto pasivo se haya plasmado incorrectamente.

El aspecto más importante que han tenido que resolver los Tribunales de Justicia sobre el particular, ha sido el de determinar la validez de las notificaciones intentadas en el último domicilio declarado, cuando éste ya no es el real del obligado tributario.

No cabe olvidar lo previsto en el ya citado art. 45.2 de la Ley General tributaria, a saber: "...Cuando un sujeto cambie su domicilio, deberá ponerlo en conocimiento de la Administración tributaria, mediante declaración expresa a tal efecto, sin que el cambio de domicilio produzca efectos frente a la Administración hasta tanto se presente la citada declaración tributaria...".

En términos mucho más claros se pronuncia el art. 5.1 del Decreto 2572/1975, de 16 de octubre, que dice así: "Cuando el sujeto pasivo no haya comunicado a la Administración tributaria el cambio de su domicilio fiscal, toda notificación intentada en el último domicilio por aquél declarado será eficaz en derecho a todos los efectos...".

De esta regulación, un importante sector de la jurisprudencia ha extraído la conclusión de que las notificaciones realizadas en el último domicilio, cuando el sujeto pasivo no haya cumplido con el deber de declarar los cambios domiciliarios, son plenamente válidas y eficaces.

Es por ello que desde esta Institución no se advirtió, en la decisión administrativa cuestionada, elementos objetivos indicativos de irregularidad, extremo determinante a la hora de proceder al archivo del expediente en cuestión, habida cuenta que la notificación practicada se había efectuado cumpliendo los requisitos legalmente establecidos.

En el expediente **Q/198/01,** el reclamante denunciaba que en el mes de noviembre del año 2000 había recibido, por primera vez, una carta de la entidad bancaria Caja España informándole sobre¡ la retención que le iban a practicar -por importe de 29.814 pesetas- en cumplimiento de una orden de embargo dictada por el Organismo Autónomo de Recaudación y Gestión REVAL (Diputación de Valladolid), cuya existencia desconocía.

Considerando que dicha queja reunía los requisitos formales establecidos en el art. 11 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo (modificada por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre) nos dirigimos en solicitud de información a dicho organismo, a fin de iniciar las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento de los supuestos en que se basaba.

El examen de la información remitida permitió constatar que, en contra de lo que sostenía el reclamante, la actuación de la administración había sido correcta.

Concretamente, el Centro Directivo nos remitió el siguiente informe:

"1.- Las providencias de apremio de las liquidacio - nes pendientes, generadoras del expediente de embargo en el que se dictó diligencias de embargo de cuenta corriente de la que se da cuenta en la queja referida, fueron notificadas por correo certificado, con acuse de recibo al domicilio que constaba a esta Administración, siendo devueltas por el Servicio de Correos, procedién -

dose a la publicación de las mismas en el Boletín Oficial de la Provincia los días 24 de abril y 8 de noviembre de 2000.

2.- En este departamento no consta comunicación formal ni por parte de la Entidad delegante a esta Administración de las facultades recaudatorias de las liquidaciones apremiadas ni por parte del deudor, de cambio de domicilio hasta 26 de diciembre de 2000, siendo en consecuencia a partir de esta fecha cuando se le notifica, y remite correspondencia, a dicha dirección".

3. DEVOLUCIONES

Con relación al retraso en la devolución de los ingresos indebidos realizados por los contribuyentes, debemos indicar que dicho retraso no se refiere sólo a la devolución de la cantidad una vez reconocida mediante resolución administrativa, sino también al retraso en la tramitación del correspondiente procedimiento para reconocer el derecho a la devolución, de modo que el motivo no debe buscarse necesariamente en causas puramente económicas o de tesorería de la administración sino también en la organización y en los medios humanos y materiales que la administración dedica a la tramitación de este tipo de procedimientos, respecto de los cuales, el silencio administrativo es práctica habitual que sitúa al contribuyente en la difícil situación de decidir si esperar a una resolución expresa que nunca llega o instar un recurso contencioso administrativo para el cobro de una liquidación ingresada y que fue debidamente anulada mediante resolución.

Sobre este punto, esta Institución ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones, recordando que el deber de dar respuesta a todas las solicitudes que formulen los interesados es una obligación fundamental de la administración para con los ciudadanos y como tal, definidora de lo que es el funcionamiento regular de la misma.

El RD 1163/1990, de 21 de septiembre, por el cual se regula el procedimiento para la realización de devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria establece que la resolución de este tipo de solicitudes deberá adoptarse en un plazo máximo de tres meses, salvo que lo impida una causa excepcional debidamente justificada en el expediente.

Ciertamente este plazo de resolución no es respetado por la administración. Ejemplo de ello lo constituye la queja registrada con el número **Q/391/01.**

En esta ocasión se plantea el problema frente al que se encontraba el compareciente a consecuencia de la demora en la resolución de una reclamación interpuesta por el reclamante en fecha 16 de agosto de 1999, ante la Delegación Territorial de León.

Tras las diversas gestiones llevadas a cabo por esta Institución, finalmente, la administración Tributaria procedió a resolver la reclamación instada por el contribuyente, acordándose la devolución del importe de 54.211 pesetas, ingresado equivocadamente por el concepto de Donaciones habida cuenta que se comprobó que no se había recibido ninguna donación.

Sin perjuicio de haberse solucionado el problema objeto de nuestro estudio, se consideró oportuno formular dictar Resolución dirigida a la Delegación Territorial de León, insistiendo en el contenido de lo preceptuado en la Orden Ministerial 22 de marzo de 1991, que desarrolla el RD 1163/1990, de 21 de septiembre regulador del Procedimiento de Ingresos Indebidos, habida cuenta del excesivo tiempo transcurrido desde el momento de iniciación del procedimiento -agosto de 1999- hasta la adopción del acuerdo de devolución de los ingresos indebidamente cobrados -marzo 2001-.

En respuesta a nuestra Resolución se nos manifestó:

"En relación con la Resolución del Procurador del Común en el expediente de referencia, le participo que aceptamos las manifestaciones que en la misma realiza, toda vez que los principios de economía, celeridad y eficacia que deben presidir la actuación de las administraciones públicas, los tenemos siempre presentes en nuestra actividad diaria, aunque, en algunas ocasiones, no podamos cumplirlos por circunstancias ajenas a nuestro trabajo".

En el expediente **Q/2245/00** el compareciente mostraba su malestar por la excesiva tardanza de la Diputación Provincial de León a la hora de resolver una devolución ingresos indebidos interesada con ocasión del pago efectuado por error del Impuesto sobre Bienes de Naturaleza Urbana de los ejercicios 1998, 1999 y 2000 (cuyo importe total ascendía a 1.889 pesetas, según se reflejaba de los recibos girados incorrectamente a nombre del interesado).

A este respecto se ponía de manifiesto que pese haber realizado el reclamante numerosas gestiones tendentes a satisfacer su legítima pretensión (amparándose en el procedimiento legal establecido al efecto en el RD 1163/1990, de 21 de septiembre), hasta la fecha (es decir, marzo del año 2001) no se había procedido a resolver de forma expresa su petición (cursada, según nos apuntaba, en noviembre de 2000).

Admitida la queja a trámite solicitamos información con objeto de recabar los antecedentes completos sobre la cuestión sometida a nuestra consideración. En contestación a nuestra petición se recibió informe de la citada Diputación en la que se decía que:

"Participo a V.E. que nadie ha solicitado devolución del Impuesto sobre Bienes Inmuebles por el bien inmueble sito en la calle..., del Municipio de Fabero, con referencia catastral ... y en consecuencia no existe, en Gestión Tributaria de la Diputación de León, expediente ni previsión de devolución de importe alguno.

No obstante, los documentos que acompañan al escrito citado posibilitan facilitar la siguiente información:

Documento nº 1.- El día 20 de noviembre 2000 un empleado de Gestión Tributaria atendió a una persona que le mostró la Resolución estimatoria de la Gerencia Territorial del Catastro de León, de fecha 25 de octubre de 2000 por si su contenido daba derecho a devolución en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, informándole de que no daba ningún derecho ya que la Resolución de la Gerencia Territorial del Catastro resuelve estimar el recurso, ordena modificar la base de datos de la documentación catastral en los términos que indica el segundo considerando y uno y otro de los párrafos indicados remiten a los datos que figuran en el anexo, y en el anexo figura:

xxx, con domicilio fiscal en ..., Fabero (León) como titular del bien en la Calle ...del citado municipio, con la referencia catastral ..., señalando que la fecha de alteración del inmueble es el 25-10-2000 (el IBI se devenga el primer día del año), y que la modificación efectuada se incorporará al padrón del IBI del 2001.

Documento nº 2.- La insistencia una y otra vez de la persona de que la alteración de la titularidad se había producido con anterioridad a la fecha señalada por la Resolución; su negativa a recurrir la misma, (tal vez porque había pasado el plazo para hacerlo) y el ánimo de ayudar por si realmente hubiera algún error movieron sin duda al empleado a entregar, a título personal, la nota manuscrita en sobre cerrado dirigido a la Sra...., funcionaria relacionada con los recursos sobre el IBI de naturaleza urbana en la citada Gerencia, nota que parece no fue entregada a la destinataria".

A la vista de la respuesta de la administración, esta Procuraduría no advirtió irregularidad o contravención alguna a la que pudiéramos referir nuestra actuación, por ello se resolvió archivar el expediente, haciéndoselo saber al reclamante en cumplimiento con lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo.

4. PROCEDIMIENTO ECONOMICO-ADMINISTRATIVO

Desde la creación de la Institución del Procurador del Común la mayoría de los informes anuales presentados a las Cortes de Castilla y León han puesto de manifiesto la preocupación por el creciente número de quejas relativas a las demoras en la resolución de las reclamaciones económica-administrativas, superando el plazo legal de un año.

El incumplimiento por los Tribunales Económico-Administrativo del plazo legal previsto para emitir sus fallos es tanto más grave cuando el agotamiento de la vía administrativa previa es un requisito imprescindible para poder iniciar la vía judicial, y porque el establecimiento del procedimiento económico-administrativo se ha justificado, tradicionalmente, por la necesidad de evitar que una materia que afecta a la generalidad de los ciudadanos y en la que se suele producir una colisión de intereses, especialmente en las cuestiones referidas al ámbito tributario, provoque un colapso en la Administración de Justicia, por la constatación de una masiva presentación de recursos, reclamaciones y quejas en esta vía previa.

Con mucha frecuencia, y así resulta de las quejas presentadas, los ciudadanos muestran su disconformidad con la circunstancia de que son ellos mismos los que soportan las consecuencias económicas de una clara irregularidad administrativa; ya que en tanto no se resuelve definitivamente el problema, al solicitar la suspensión de la ejecutividad de los actos administrativos contra los que reclaman, deben presentar las garantías previstas en el art. 75 del Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas, aprobado por RD 391/1996, y seguir abonando los costes financieros de los avales, una vez transcurrido el repetido plazo legal de un año para resolver.

Esta Institución en las comunicaciones dirigidas a los propios tribunales, en el marco de la tramitación de las quejas registradas con los números **Q/2140/01, Q/2141/01**, les ha recordado el deber de resolver en el plazo máximo de un año las reclamaciones presentadas, dado que se ha constatado en ocasiones, que se ha tardado dos, tres e incluso más años en dictar las resoluciones pertinentes.

5. TASAS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES

Durante el último año se ha continuado recibiendo reclamaciones relativas a la exacción de tasas por entidades locales por un servicio no prestado.

En cuanto a las contribuciones especiales normalmente los reclamantes se muestran disconformes con su imposición, con frecuencia aludiendo a la disconformidad con las cuotas fijadas por las administraciones locales, sin que ello sea motivo de irregularidad dentro del porcentaje mínimo permitido por la Ley de Haciendas Locales.

También se han recibido algunas quejas que planteaban la disconformidad de los interesados con los procedimientos recaudatorios seguidos para el cobro de tasas y contribuciones especiales.

La disconformidad con el recargo de apremio en los recibos girados por la Mancomunidad de la Vega del Tuerto (León) a un particular en concepto de prestación de los servicios de abastecimiento de agua, recogida de residuos y alcantarillado, dieron origen al expediente **Q/1335/99**.

Además de la cuantía correspondiente a las tasas, se le reclamaban al interesado las cantidades correspondientes a recargos y costas que, a su juicio, resultaban improcedentes, puesto que no le había sido notificada la providencia de apremio.

La providencia de apremio se constituye, según el art. 127 de la Ley General Tributaria en el título suficiente que inicia el procedimiento de apremio, por lo que es sumamente importante que las notificaciones de dicha providencia cumplan inexorablemente los requisitos legales para que sean consideradas válidas.

Como ha declarado el Tribunal Supremo, entre otras en sentencia de 24 de mayo de 1993, el cumplimiento de los requisitos formales de las notificaciones se constituye en la garantía del derecho de defensa de los administrados.

Cuando la providencia de apremio no se notifica correctamente al deudor tributario, que es lo que en el caso parecía haber sucedido, el procedimiento de apremio que se dirija contra el patrimonio del deudor es nulo.

Analizada la documentación que presentaba pudo apreciarse la existencia de un error en la dirección del deudor, del cual no podía hacerse responsable.

Después de haber solicitado información de la mancomunidad citada, pese a no haber obtenido respuesta, el interesado rogaba la estimación de sus motivos de queja, remitiendo para ello copia de la resolución desestimatoria del recurso interpuesto por él en vía administrativa.

En el expediente obrante en esta Institución figuraba la carta de pago del servicio recaudatorio de la Diputación Provincial de León. En ella la denominación de la calle a la que se dirigió la notificación podía corresponder con la del domicilio del deudor –aunque se reflejaba con iniciales-, sin embargo, la localidad a la que se había remitido era una distinta de la de residencia de aquél, difícilmente, entonces habría llegado a su poder.

Conforme a lo dispuesto en el art. 138.2 de la Ley General Tributaria, en relación con el art. 99.2 del Reglamento General de Recaudación, la falta de notificación de la providencia de apremio será motivo de impugnación de los actos que se produzcan en el curso del procedimiento de apremio.

Si la providencia de apremio no había sido notificada al deudor, el procedimiento de apremio carecía de título ejecutivo sobre el que fundamentar la acción coercitiva de la vía de apremio.

El interesado afirmaba que la notificación no había llegado a su poder, por lo que correspondía a la administración municipal la carga de acreditar la recepción de la notificación.

Como quiera que esa mancomunidad no había remitido el expediente administrativo, no resultaba posible conocer la fecha en que se hubiese dictado la providencia de apremio en este caso, pero de la documentación facilitada por el reclamante se desprendía que, efectivamente, había sido dirigida a una población distinta a la del domicilio del mismo.

Con estos datos, se consideró oportuno resolver que se procediera a devolver al reclamante las cantidades indebidamente embargadas, además de los intereses legales.

Sin embargo, la Mancomunidad de la Vega del Tuerto no manifestó su postura, favorable o desfavorable, frente a la resolución anterior.

6. PRESUPUESTOS DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

6.1. Aprobación de los presupuestos anuales de entidades locales menores

En el expediente **Q/1793/00** se denunciaba la falta de rendición de cuentas de los últimos ejercicios económicos por parte de la entidad local menor de Quintanarraya (Burgos).

Según establece la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León en su art. 70, las entidades locales menores deben elaborar y aprobar anualmente un presupuesto único que comprenderá todos los ingresos y gastos con arreglo a las normas económico-financieras que rigen para las corporaciones locales.

A tal fin, el secretario del ayuntamiento en que radique la entidad local menor, a elección de la junta vecinal, facilitará el asesoramiento jurídico necesario.

Reconociendo la necesidad de graduar exigencias, conforme al tamaño y posibilidades financieras de cada ente local, ha de reconocerse que todos ellos se encuentran condicionados por el principio constitucional que los somete al régimen de contabilidad pública, entendiendo como una obligación la de rendir cuentas de sus operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas (arts. 114 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local; 181, 182 y 190 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales y el art. 136 de la Constitución).

La Ley de Haciendas Locales atribuye a la contabilidad en su art. 186, como una de sus finalidades, la de posibilitar el ejercicio de los controles de legalidad, financiero y de eficacia.

Asimismo, el art. 189, establece sin distinción que, las Entidades locales, a la terminación del ejercicio presupuestario, formarán y elaborarán los estados y cuentas anuales, los cuales comprenderán todas las operaciones presupuestarias, independientes y auxiliares, patrimoniales y de tesorería llevadas a cabo durante el ejercicio; si bien para entidades con una población menor a cinco mil habitantes se estará a un modelo simplificado de cuenta general.

El ejercicio se debe liquidar el 31 de diciembre de cada año natural correspondiente, debiendo llevarse la contabilidad pública en libros, registros y cuentas según los procedimientos técnicos que se estimen convenientes

por la índole de las operaciones y las situaciones que en ellos deban anotarse y de forma que facilite el cumplimiento de los fines de contabilidad, precepto recogido en las instrucciones de contabilidad (regla 42 de la Instrucción de contabilidad para entidades locales de menos de 5.000 habitantes, aprobada por Orden de 17 de julio de 1990).

No constaba en el expediente que esa Entidad Local hubiera cumplido la obligación, por lo cual el Procurador del Común le dirigió una resolución en los términos siguientes:

"Que por parte de esa Junta Vecinal, se proceda a la rendición de las cuentas correspondientes a aquellas anualidades en las que no hubiera tenido lugar ajustándose a los términos establecidos en la Ley de Haciendas Locales, Instrucciones Contables para menos de 5.000 habitantes y Ley 1/1998, 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, dándole la publicidad correspondiente.

Que, si lo estima pertinente, interese asesoramiento al secretario del ayuntamiento o al servicio de asistencia municipal de la Diputación Provincial de Burgos".

6.2. Trámite de información pública de los presupuestos

En el expediente **Q/434/01** una persona denunciaba la negativa a facilitar el acceso a documentación relativa a los presupuestos correspondientes a ejercicios anteriores del municipio de Santibáñez de Vidriales, en Zamora.

Según el relato de los hechos que hacía el interesado, se habían publicado dos anuncios en el *BOP* de Zamora, según los cuales se encontraban expuestas en la secretaría del ayuntamiento las cuentas generales de los presupuestos de los ejercicios 1998 y 1999 y sus justificantes, para que, durante el mismo y ocho días más, pudieran los interesados presentar reclamaciones.

Dentro del plazo indicado se había personado el reclamante en las dependencias municipales para examinar las cuentas, sin que le fuera permitido de acuerdo con las órdenes de la alcaldía.

La respuesta obtenida por esta Institución con motivo de la admisión a trámite del expediente indicaba:

«Efectivamente, ha estado expuesta al público la liquidación de la cuenta general del año 98 y liquidación de la cuenta general del año 99, periodo en el que se personó en este Ayuntamiento D. X para que le dejasen ver no la liquidación de las cuentas, sino los mandamientos de pago y facturas justificativas de dichos años.

Puesto que había dejado de ser concejal no tenía derecho a ver las facturas y mandamientos de pago, que él tenía derecho a ver lo mismo que el resto de los ciudadanos, que es el resumen de la liquidación de las cuentas generales del año 98 y 99, resumen que nunca se le negó ver. ... "En ningún momento solicitó por escrito ver algún asunto que para él tuviera algún interés especial."»

A la vista de su respuesta se consideró necesario hacer las precisiones que a continuación se recogen.

La Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su art. 112.3 dispone que, aprobado inicialmente el presupuesto, debe exponerse al público para que los interesados puedan interponer reclamaciones frente al mismo y una vez resueltas las presentadas, ha de aprobarse definitivamente e insertado, resumido, en el *BOP*.

En el mismo sentido, el art. 150 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, que regula las Haciendas Locales, se pronuncia señalando ya en concreto ese plazo de exposición pública en quince días durante los cuales los interesados podrán examinarlos y presentar reclamaciones ante el pleno, siendo de tal importancia esa exposición que, según este mismo precepto, el presupuesto se considerará definitivamente aprobado si durante el citado plazo no se hubiesen presentado reclamaciones; en caso contrario el pleno dispondrá de un plazo de un mes para resolverlas.

El RD 500/1990, de 20 de abril, que desarrolla el capítulo I del título VI de la citada Ley 39/1988, puntualiza el contenido y normas de aprobación de los presupuestos de las entidades locales, los cuales comprenden, según el art. 18: memoria, liquidación del ejercicio anterior, anexo personal, otro de inversiones, informe económico-financiero y otros informes, en caso de operaciones de crédito.

El mismo Real Decreto establece que el acto de aprobación provisional, señalando el lugar y fecha inicial del cómputo del plazo de exposición al público, se anunciará en el *BOP* y simultáneamente se pondrá a disposición del público la correspondiente documentación por un plazo de quince días hábiles, durante los cuales los interesados podrán examinarlo y presentar reclamaciones ante el pleno.

Además de lo anterior, y puesto que en la respuesta municipal mencionaba la falta de la condición de concejal del solicitante, no podía dejar de señalarse que ello nada tiene que ver con la información pública a que debe someterse la aprobación del presupuesto y los documentos que pueden examinar todos los interesados durante ese trámite de información pública que las normas disponen.

La circunstancia de que el interesado no tuviera la condición de concejal no implicaba que como ciudadano no pudiera ni tuviera derecho a obtener información sobre el desarrollo del presupuesto, sobre todo si tenía la condición de interesado, dado el carácter público del documento y del expediente.

Por otra parte, el concepto de interesado que, a efectos de la impugnación del presupuesto, ofrece el art. 151

de la Ley de Haciendas Locales no puede ser más amplio, otorgando la cualidad de tales a los habitantes en el territorio de la respectiva Entidad local, incluso a los que resulten directamente afectados, aunque no habiten en el territorio de la entidad local; términos que, con la misma amplitud, se recogen en el art. 22.1 del RD 500/1990.

La determinación del significado del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, su alcance y eficacia, constituye una materia de gran trascendencia, no sólo desde el punto de vista de los concejales, también desde el punto de vista de los ciudadanos en general e interesados en un procedimiento concreto; con ello se trata de conjugar el derecho subjetivo de acceso con los objetivos de transparencia y publicidad que deben presidir el buen funcionamiento de la administración.

El art. 105.b) de la Constitución española señala que la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

Esta previsión del art. 105 se incorpora a la relación de los derechos de los ciudadanos que contiene el apartado h) del art. 35 de la Ley 30/1996, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, objeto de pormenorizado desarrollo en los arts. 37 y 38 de la misma ley.

Según lo dispuesto en el art. 35 h) de la Ley 30/1992, los ciudadanos, en sus relaciones con las administraciones públicas, tienen derecho al acceso a los registros y archivos en los términos previstos en esta o en otras leyes.

Por otra parte, al hilo de lo expuesto, el art. 37.1 de la Ley 30/1992 señala que los ciudadanos tienen derecho 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 a la fecha de la solicitud y, en relación a los que no lo estuvieren, el derecho a la información corresponde a quienes ostentaran un interés directo o el contenido de la misma pudiera afectar de manera inmediata a la esfera de sus intereses.

Este art. 37 en sus apartados 2, 3, 4 y 5 establece una serie de limitaciones al derecho de acceso a registros y documentos, sin que ninguna de ellas fuera aplicable al supuesto analizado.

A ello hay que añadir que a tenor del art. 18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local existe un derecho general a obtener información previa petición razonada, cualquier vecino puede instarla, especificando en su petición las razones y fundamentos de ello.

Este derecho de acceso se supedita en la ley a que el interesado solicite por escrito mediante petición individualizada los documentos que se desea consultar, sin embargo dicha solicitud no se requiere en caso de consulta de un expediente que se halla a disposición del público durante el trámite de información pública.

Para concluir, si el examen de la documentación relativa a la liquidación del presupuesto puede instarse por cualquier vecino, sin otras limitaciones que las indicadas de realizar su petición por escrito y razonando los motivos que le llevan a solicitarla, -eso sí, salvaguardando el posible obstruccionismo del funcionamiento de los servicios públicos-, con mayor razón pueden examinar los interesados la documentación que, durante el plazo de información pública y dentro del procedimiento de aprobación del presupuesto local, debe tenerse a disposición de los mismos en los servicios administrativos de secretaría.

Si el acceso a la información se considera como requisito básico para poder participar en los asuntos públicos, con mayor motivo lo será en el caso en que la información se prevea expresamente para reforzar derechos particulares de los ciudadanos, como ocurre con la audiencia de los interesados.

Todas estas consideraciones fueron trasladadas al Ayuntamiento de Santibáñez de Vidriales en forma de resolución para que, en la fase de información pública del procedimiento de elaboración del presupuesto de la Entidad Local, la puesta a disposición de los documentos a los interesados que los soliciten incluyera todos los que forman parte de la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior.

Por el momento no se ha recibido ningún pronunciamiento del ayuntamiento al respecto.

6.3. Convenio de financiación de entidad local menor con ayuntamiento

Las dificultades que ofrece la suscripción de convenios entre los ayuntamientos y las entidades locales menores de ellos dependientes, destinados a fijar la participación de estas últimas en los ingresos obtenidos por el municipio, en cumplimiento de lo establecido en los arts. 68.1 y 69 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León han sido motivo de queja en algún caso.

Esto ocurría, por ejemplo, en el expediente **Q/882/00** en el se solicitaba la intervención del Procurador del Común ante la inexistencia de convenio entre el Ayuntamiento de Bustillo de Chaves y la Entidad local menor de Gordaliza de la Loma para la fijación de la cuantía de participación de esta última en los ingresos del municipio.

Según la información recibida del ayuntamiento:

"De forma habitual, al menos desde 1945, se ha venido llevando una contabilidad única para el Ayuntamiento

de Bustillo de Chaves y la Entidad local menor de Gordaliza de la Loma.

El Ayuntamiento recibe todos los ingresos y hace frente a todos los gastos que origina la Entidad local menor de Gordaliza de la Loma.

Hasta la fecha no se ha pretendido realizar convenio para la delimitación de ingresos debido a que la separación de la contabilidad supondría un aumento grande de papeleo para un municipio que no cuenta con muchos medios técnicos debido a su tamaño, tan sólo suma 90 habitantes entre el Municipio de Bustillo de Chaves y la Entidad local menor de Bustillo de Chaves".

Lo cierto es que las entidades locales menores gozan de autonomía y personalidad jurídica propias dentro de un municipio para concertar con el ayuntamiento los medios financieros dimanantes de la tributación municipal, a consignar en el presupuesto del ayuntamiento, para la atención de los servicios asumidos por la entidad.

Conforme a lo dispuesto en el art. 137 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, los recursos de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, serán los que se determinen en las leyes de las respectivas comunidades autónomas, recursos que deberán ser los previstos para el municipio, salvo que no podrán disponer de impuestos ni de participación en tributos del Estado.

La Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (de manera similar a lo establecido en el sistema general) al enumerar los recursos de las entidades menores hace referencia a los siguientes: los ingresos de derecho privado, las tasas y precios públicos y contribuciones especiales que puedan imponer, los ingresos procedentes de operaciones de crédito aunque precisen de la autorización del ayuntamiento para concertarlas; cualquier otro ingreso de derecho público, como pueden ser las subvenciones y, por último, la participación en los ingresos municipales.

La normativa general, no cuantifica el importe de la participación en impuestos municipales, ni la aportación que deba realizar el municipio, sino que sólo prevé su posibilidad. Habrá de estarse sobre el particular a lo que se establezca en los Estatutos o a lo que se determine en la legislación autonómica o en el Decreto de constitución de la Entidad.

La Ley 1/1998, de 4 de junio, tampoco determina un porcentaje determinado de participación, pero sí proporciona algunos elementos que se tendrán en cuenta para suscribir los convenios, entre otros extremos: el nivel de prestación del servicio en relación con la media existente en el resto del término municipal, la población, el esfuerzo fiscal en su conjunto y la disponibilidad respectiva del municipio y la entidad local menor.

El legislador ha trazado un marco de garantías mínimas para el funcionamiento de las Entidades locales de ámbito inferior al municipio, dejando un margen bastante amplio para la adecuación de esas Entidades a las peculiaridades de cada caso concreto.

El punto de partida de cualquier fórmula que se adopte será la definición del nivel de competencias que asuma la Entidad local menor para, a partir de ahí, determinar los recursos necesarios para garantizar la viabilidad en el desarrollo de dichas competencias.

Por lo demás, debían tenerse en cuenta no sólo los recursos que deben integrar la hacienda de la entidad local, también el reparto de los gastos comunes del municipio.

También se exponían una serie de criterios que podían servir con el fin de facilitar el consenso y formalizar el convenio, que era el objetivo de la resolución que se dirigía al Ayuntamiento de Bustillo de Chaves, respecto de la cual nos encontramos a la espera de que comunique su decisión al respecto.

ÁREA K

ACTUACIONES DIVERSAS

Expedientes Área..... 185

Expedientes remitidos a otros Defensores 66

Expedientes admitidos..... 41

Expedientes rechazados..... 72

En el año 2001 el número de quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Institución en relación con las materias integradas en la presente área ha sido ligeramente inferior al correspondiente al año anterior (185 en el 2001, por 193 en el 2000). Sin embargo, cabe señalar que se mantiene la evolución creciente del número de expedientes correspondientes a este ámbito material, al cual ya hacía referencia en el informe relativo al año anterior.

Por materias, al mantenimiento de la conflictividad derivada de la imposibilidad de acceso en muchos lugares de la Región a tecnologías propias de la sociedad de la información en la que vivimos, procede añadir el incremento de las quejas planteadas por los ciudadanos en relación con los servicios de transporte, especialmente por carretera. Unas y otras inciden en el nivel de infraestructuras de la Comunidad Autónoma, sin lugar a dudas, uno de los elementos esenciales de desarrollo de cualquier espacio territorial.

Al igual que sucedía en años anteriores, el número de Resoluciones adoptadas por esta Procuraduría, en relación con las materias integradas en la área que nos ocupa es reducido, debido a que la distribución competencial, constitucional y estatutariamente establecida, identifica a la Administración General del Estado como la autora última de la actividad frente a la cual muestran su dis-

conformidad los ciudadanos en este ámbito sectorial, lo cual motiva la remisión de un amplio porcentaje de las quejas presentadas a la Institución del Defensor del Pueblo. Únicamente en el sector material de los transportes es posible encontrar ámbitos en los cuales corresponde a la Administración autonómica o Local el ejercicio de competencias ejecutivas.

1. CORREOS Y TELECOMUNICACIONES

1.1. Correos

Corresponde la prestación del servicio de correos en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al igual que en el resto del país, a la "Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima", cuyo capital pertenece íntegramente a la Administración del Estado. La dependencia, funcional y orgánica, de la Sociedad Estatal citada en relación con la Administración General del Estado determina la competencia de la Institución del Defensor del Pueblo para conocer de las quejas relacionadas con el funcionamiento de aquélla.

De conformidad con lo anterior, esta Procuraduría ha procedido, al igual que en años anteriores y de acuerdo con lo dispuesto en el apartado segundo del art. 4 de la Ley reguladora de la Institución, en el ámbito de la cooperación y coordinación con el Defensor del Pueblo, a dar traslado de los expedientes sobre la actuación de la Sociedad Estatal citada a aquel Comisionado Parlamentario. Así ocurrió en los expedientes **Q/230/01, Q/300/01, Q/475/01, Q/791/01, Q/1197/01, Q/1435/01, Q/1556/01, Q/1951/01 y Q/2159/01**.

El análisis del contenido de las quejas señaladas revela un incremento de su número en relación con las presentadas en el año 2000 (nueve en el año 2001, cinco en el año 2000) y una generalización de su contenido, en casi todas ellas integrado por una ausencia del reparto de correo o una defectuosa ejecución del mismo.

1.2. Telefonía

Un breve repaso de la configuración del servicio de telefonía en nuestro Ordenamiento Jurídico debe partir de lo dispuesto en el art. 2 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, que califica a las telecomunicaciones como servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia, teniendo únicamente la consideración de servicio público y estando sometidos, por tanto, a las obligaciones propias del mismo, los servicios regulados en el art. 5 y en el Título III de la precitada Ley.

En concreto, y a los efectos que aquí interesan, de conformidad con lo dispuesto en el apartado primero del art. 37 de la Ley General de Telecomunicaciones, se entiende por servicio universal de telecomunicaciones el conjunto definido de servicios de telecomunicaciones con una calidad determinada, accesibles a todos los usuarios con independencia de su localización geográfica y a un precio asequible.

Bajo el concepto de servicio universal de telecomunicaciones, se deberá garantizar, entre otros servicios, que todos los ciudadanos puedan recibir conexión a la red telefónica pública fija y acceder a la prestación del servicio telefónico fijo disponible para el público.

A la forma de prestación del servicio universal de telecomunicaciones se refiere el art. 38 de la Ley General de Telecomunicaciones, de conformidad con el cual cualquier operador que tenga la consideración de dominante en una zona determinada, podrá ser designado para prestar, dentro de ella, cualesquiera de los servicios incluidos en el concepto de servicio universal.

Pues bien, la ausencia de prestación de servicios integrados dentro del servicio universal de telecomunicaciones o lo defectuoso de aquélla ha dado lugar a un número elevado de quejas, concretamente veintiséis. Muchas de ellas derivaban de la necesaria utilización por los ciudadanos de los denominados TRAC (teléfonos rurales de acceso celular), problemática ésta también íntimamente relacionada con la imposibilidad de acceso al servicio de Internet en numerosos núcleos rurales de la Región a la cual me referiré más adelante. Una vez más, las deficientes infraestructuras tecnológicas de la Comunidad Autónoma han generado desigualdades entre los ciudadanos que residen en las capitales de provincia y otros núcleos urbanos y aquellos que lo hacen en núcleos rurales, lo cual en una Comunidad Autónoma con una estructura poblacional como la de Castilla y León cobra, aun si cabe, mayor relevancia.

Ahora bien, en aquellos supuestos en los que el objeto de la queja se limitaba a la ausencia de prestación del servicio telefónico, a la deficiente calidad del mismo o a la disconformidad de su autor con la facturación girada como contraprestación al disfrute de aquél, considerando que el operador encargado de la prestación del servicio universal es una sociedad anónima, actualmente integrante del sector privado, la cual debe hacerlo de conformidad con las condiciones previstas en la normativa emanada del Estado y previa obtención del título jurídico habilitante otorgado por aquél, las quejas presentadas fueron objeto de remisión a la Institución del Defensor del Pueblo, cumpliendo así con el mandato contenido en el párrafo segundo del art. 4 de la Ley reguladora de esta Procuraduría.

Sin perjuicio de lo anterior, y con objeto de poner en conocimiento de los reclamantes la vía jurídica adecuada para encauzar su reclamación frente al operador del servicio telefónico, en la notificación realizada al ciudadano de la remisión operada al Defensor del Pueblo se estimó oportuno, a efectos exclusivamente informativos y al igual que ocurría el año anterior, poner de manifiesto la norma contenida en el art. 61 del RD 1736/1998, de 31 de julio, que aprueba el Reglamento de desarrollo del Título III de la Ley General de Telecomunicaciones, en

lo relativo al servicio universal de telecomunicaciones, a las demás obligaciones de servicio público y a las obligaciones de carácter público en la prestación de los servicios y en la explotación de las redes de telecomunicaciones.

En este sentido se informó al usuario del servicio sobre la normativa aplicable a su reclamación, los motivos por los cuales puede ser formulada aquélla, la forma en la cual se debe llevar a cabo la misma (trámite previo que debe cumplirse, requisitos que debe cumplir el escrito de reclamación y lugar al que debe dirigirse el mismo) y, en fin, la resolución que, en vía administrativa debe adoptarse frente a la presentación de aquélla y recursos administrativos y jurisdiccionales que caben frente a la misma.

Por último, en dos de las quejas presentadas en relación con el servicio de telefonía (**Q/1208/00**, **Q/2408/00**), la disconformidad de su autor, en realidad, tenía como objeto una actuación municipal. Dicha actuación no era otra que la denegación al operador de telefonía correspondiente de la licencia necesaria para proceder a la ampliación de las instalaciones de redes de telefonía fija.

Admitidas las quejas a trámite, se solicitó información relativa a la problemática planteada a los Ayuntamientos afectados (Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo y de Aldeadávila de la Ribera, respectivamente, de la provincia de Salamanca).

En ambos casos, la fundamentación utilizada para denegar al operador la licencia urbanística correspondiente se hallaba en la exigencia de que las obras necesarias para la ampliación de las instalaciones solicitada se llevase a cabo de forma subterránea y no mediante la instalación de postes, como se pretendía.

A la vista de lo informado en ambos supuestos, no se apreció la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por los respectivos Ayuntamientos. En efecto, la normativa urbanística aplicable en los dos casos establecía expresamente que el alumbrado público y la energía eléctrica, siempre que fuera posible en el primer caso y siempre en el segundo caso cuando se trate de terrenos urbanizados o en curso de urbanización, se instalaría a través de redes subterráneas bajo tubo y con arquetas registrables.

Pues bien, valorando que las redes de telefonía son asimilables a las citadas, esta Institución consideró que el criterio seguido por los Ayuntamientos citados respondía al contenido de la normativa aplicable y al mantenimiento de una cierta uniformidad en la adopción de decisiones relativas a la forma de instalación de infraestructuras de sistemas necesarios para la vida diaria como son el eléctrico o el telefónico.

No obstante, de la investigación llevada a cabo en relación con el primero de los expedientes citados (**Q/1208/00**), se desprendía el incumplimiento, por parte del Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo, de una de las obligaciones formales que vinculan a todas los sujetos públicos en sus relaciones con los ciudadanos, cual es la obligación de dar respuesta a todas las reclamaciones presentadas por los administrados. Por ello se dictó resolución en la que, según los términos literales de dicha resolución, se recomendaba a la Administración municipal:

"Primero.- Con carácter general, observar la obligación de resolver todas las solicitudes presentadas por los ciudadanos que vincula a esa Administración Municipal.

Segundo.- Con carácter singular, contestar al autor del escrito indicado, señalando la adecuación, en su caso, de las obras llevadas a cabo por el operador con la autorización administrativa concedida para ello por esa Corporación Municipal, el resultado final de las obras en cuestión, así como cualquier otro extremo que, a su juicio, resulte relevante para proporcionar una adecuada contestación a las pretensiones del ciudadano".

La resolución indicada fue aceptada por el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo, lo cual, una vez puesto en conocimiento del autor de la queja, motivó el archivo de la misma.

1.3. Televisión

La configuración de la televisión como servicio público, reconocida legalmente y confirmada por el Tribunal Constitucional, exige que su finalidad sea la de satisfacer el interés de los ciudadanos y la de contribuir al pluralismo informativo, a la formación de una opinión pública libre y a la extensión de la cultura.

La forma en la cual debe ser prestado aquel servicio público es, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 10/1988, de 3 de mayo, reguladora de la televisión privada, la gestión indirecta, correspondiendo la titularidad del servicio a la Administración Estatal. El art. 2 de la citada Ley añade que la gestión indirecta del servicio público de la televisión se realizará por sociedades anónimas, en régimen de concesión administrativa.

La configuración jurídica del servicio de televisión expuesta ha condicionado el contenido de las intervenciones llevadas a cabo por esta Procuraduría, tanto a instancia de parte como de oficio, en relación con esta materia. Tales intervenciones se pueden sistematizar en dos grupos: las relacionadas con la propia configuración del Ente Público Radiotelevisión Española y las motivadas por las deficientes condiciones de recepción de determinados canales de televisión en espacios geográficos rurales.

1.3.1. Configuración jurídica del ente público Radiotelevisión Española

En el expediente **Q/970/01**, un colectivo vinculado a RTVE Castilla y León, planteaba que la incorporación del ente público RTVE a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, ponía en tela de juicio la presta-

ción del servicio público que aquel Ente Público tiene encomendada.

A la vista del contenido de la queja presentada, y aun cuando la adscripción del ente público RTVE a la SEPI no constituía vulneración del Ordenamiento Jurídico que pudiera justificar la intervención de esta Institución, se consideró conveniente realizar las siguientes apreciaciones al autor de la queja.

El ente público RTVE de conformidad con lo dispuesto en la Ley 6/1997,de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, se encuentra configurado como un Organismo Público que se rige, en primer lugar, por su legislación específica, y, supletoriamente, por la citada Ley. Respecto al citado Organismo el Gobierno y la Administración General del Estado ejercen las facultades que recoge la normativa reguladora del mismo, siempre con estricto respeto a su ámbito de autonomía.

Pues bien, el art. 60 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, procedió a la adscripción del ente público RTVE a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales a quién corresponde en la actualidad, con pleno respeto a los principios de autonomía, pluralidad y neutralidad establecidos por la Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el Estatuto del ente público RTVE y sin perjuicio de las competencias atribuidas en dicho Estatuto al Director general y al Consejo de Administración del ente, ejercer las funciones atribuidas a la SEPI en la Ley 5/1996, de 10 de enero, de Creación de Determinadas Entidades de Derecho Público.

En principio, y a juicio de esta Procuraduría, la adscripción del Ente Público RTVE a la SEPI entraba dentro del marco de las facultades organizativas que el Gobierno y la Administración General del Estado poseen respecto a cualquier ente público que se integre dentro de la administración instrumental estatal, por lo que nada cabía objetar a la precitada adscripción.

Ahora bien, también era cierto que la operación organizativa referida no podía afectar a la naturaleza de servicio público esencial de titularidad estatal que la radiodifusión y la televisión ostentan, de conformidad con lo dispuesto en el art. 1.2 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, ni a cualquier otro de los principios generales establecidos en el Título I de la citada norma legal (en especial, en su art. 4).

Por ello, se indicó al autor de la queja la posibilidad que le asistía de solicitar la intervención de esta Institución en todos aquellos supuestos individualizados en los que se produjera, a su juicio, la vulneración de alguno de los principios que, de conformidad con la normativa vigente, deben presidir la prestación de los servicios públicos de radiodifusión y televisión.

Por tanto, y como no podía ser de otra forma, esta Institución se comprometía allí a trabajar, dentro del marco de las funciones conferidas en su Ley reguladora, en aras de garantizar que RTVE desempeñe las funciones que tiene atribuidas con sujeción a los principios que han de presidir su actividad.

1.3.2. Deficiente recepción de canales de televisión

A lo largo del año 2001 dos quejas han motivado la intervención de esta Institución en relación con la problemática indicada, a saber: los expedientes **Q/698/00** y **Q/1647/00**. El contenido de las actuaciones llevadas a cabo por esta Institución en dichos expedientes fue análogo, por lo que en este informe sólo se hará referencia al segundo de ellos.

En el escrito inicial de queja que dio lugar al expediente **Q/1647/00** se hacía alusión a que en la localidad de Marmellar de Arriba (Alfoz de Quintana Dueñas), provincia de Burgos, únicamente se lograba la recepción de los canales de televisión pública.

Con la finalidad de poder determinar si en los referidos hechos concurrían circunstancias que pudieran exigir una intervención formal por parte de esta Institución o del Defensor del Pueblo, esta Procuraduría se dirigió en petición de información a Retevisión, I.S.A., como empresa titular del servicio portador de los servicios de difusión, la cual puso de manifiesto ante esta Institución los siguientes extremos:

"La Diputación de Burgos, la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, y Retevisión I, S.A., están en negociaciones para la firma de un nuevo Convenio de Extensión de Cobertura de televisiones públicas y privadas, en el que pueden incluirse aquellos municipios o poblaciones que tengan algún tipo de deficiencia en la recepción de señales de televisión.

Es por ello que le sugerimos que se dirija a la citada Diputación para que se incluya la población de Marmellar de Arriba citada en su escrito, en las próximas actuaciones.

Por parte de Retevisión, tomamos nota de esta petición para hacérsela llegar a la Diputación Provincial de Burgos".

De la información referida se dio traslado al autor de la queja, poniéndole de manifiesto que la Sociedad Retevisión había llevado a cabo todas las gestiones oportunas para poner fin a la posible irregularidad en la prestación del servicio de difusión. Así mismo, y a efectos exclusivamente informativos, se ponía de manifiesto al reclamante la dirección a la cual podría dirigirse en un futuro para el supuesto de persistencia de una recepción de los canales de televisión defectuosa que afectara, con carácter general, a la zona en cuestión.

Una vez comunicadas a la empresa titular de la prestación del servicio las actuaciones llevadas a cabo, se procedió al archivo de la queja.

La persistencia en los últimos años en la presentación de quejas ante esta Procuraduría relativas a la ausencia de recepción de canales de televisión o a las condiciones defectuosas de la misma, así como la celebración de Convenios de Colaboración entre la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, algunas Diputaciones Provinciales y la operadora Retevisión, I. S: A. (extremo, este último, conocido por la Institución a través de las reclamaciones presentadas ante la misma), determinó el inicio de una investigación de oficio (**OF/79/01**) sobre las condiciones de recepción de los canales de televisiones públicas y privadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y, en especial, en el medio rural. Una referencia más amplia al contenido de esta investigación se halla en la parte del presente informe relativa a las actuaciones de oficio emprendidas por esta Procuraduría en el año 2001.

1.4. Internet

En el informe correspondiente al año anterior ya se hacía referencia a la proliferación de quejas planteadas ante esta Institución cuyo objeto era la inexistencia de la tecnología necesaria en determinadas localizaciones, preferentemente en el ámbito rural, para posibilitar el acceso al servicio de Internet, proliferación que se ha mantenido durante el ejercicio al que se refiere el presente informe.

Si bien el acceso al servicio de Internet no se encuentra incluido actualmente dentro del ámbito de aplicación del servicio universal de telecomunicaciones, tal y como se encuentra definido por el art. 37 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, es evidente el objetivo perseguido por todos los poderes públicos de contribuir a su uso y extensión, objetivo que, incluso se ha plasmado en la aprobación por el pleno del Congreso de los Diputados de una Proposición No de Ley instando al Gobierno para que proceda a adoptar, en el plazo de seis meses, las medidas necesarias para declarar servicio público universal, entre otras prestaciones, el suministro a los hogares de servicios de acceso a proveedores de servicios de Internet (Proposición No de Ley 162/000273, aprobada por el Congreso de los Diputados el 16 de mayo de 2001).

Esta especial consideración en el momento presente del servicio precitado, la titularidad estatal del mismo, y el ejercicio, con carácter general, de las competencias relacionadas con su implantación y calidad de la prestación por la Administración General del Estado, y dentro de la misma, por el actual Ministerio de Ciencia y Tecnología, aconsejó continuar remitiendo las quejas presentadas ante esta Institución, en relación con la problemática planteada, al Defensor del Pueblo, en el ámbito de la cooperación que ha de ser observada con el Comisionado Parlamentario de ámbito estatal.

El criterio expuesto motivó la remisión al Defensor del Pueblo, entre otros, de los expedientes **Q/527/01**, **Q/812/01**, **Q/1087/01**. A estos expedientes cabe añadir algunos de los integrados en el apartado dedicado a la telefonía, y en concreto, aquellos que planteaban la problemática generada por la utilización de los denominados TRAC (teléfonos rurales de acceso celular). Esta tecnología de carácter analógico, al tiempo que proporciona una escasa calidad en la prestación del servicio de telefonía, no permite el acceso al servicio de Internet del usuario.

En todos estos supuestos la Institución del Defensor del Pueblo ha admitido a trámite las quejas y ha solicitado la oportuna información al operador dominante, sin que en la fecha de elaboración de este Informe, esta Procuraduría tenga conocimiento de la adopción por aquel Comisionado Parlamentario de resolución alguna al respecto.

Por otro lado, la especial incidencia de la problemática descrita en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León llevó a la Institución a iniciar una investigación de oficio (**Of./118/00**) cuyo objeto era verificar el grado de accesibilidad de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma, y en especial de aquellos que habitan en el medio rural, a los servicios esenciales relacionados con la sociedad de la información, así como la efectividad de las ayudas económicas dirigidas a los ciudadanos del medio rural para fomentar el uso de Internet, convocadas por la Consejería de Fomento mediante Orden de 8 de junio de 2000.

En el informe correspondiente al año 2000 se indicaba, en relación con la precitada actuación de oficio que, una vez recibida la información proporcionada por la Consejería de Fomento, ésta última se encontraba pendiente de estudio. Pues bien, analizada la misma se formuló una resolución a la Consejería de Fomento, cuya referencia más amplia se halla en la parte del presente informe relativa a las actuaciones de oficio de la Institución.

En cualquier caso, parece conveniente destacar que todos aquellos ciudadanos que han presentado quejas relacionadas con la problemática que había motivado la iniciación de la actuación de oficio precitada y con independencia de que aquéllas hubieran sido objeto de remisión al Defensor del Pueblo, han sido debidamente informados del contenido de la resolución adoptada por esta Procuraduría y de la postura adoptada por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León con relación a dicha resolución.

Por último, debemos señalar que la aplicación de las normas reguladoras de las ayudas económicas dirigidas a los ciudadanos del medio rural para fomentar el uso de Internet y la adquisición de ordenadores personales, ha motivado la presentación de diversas quejas.

En relación con el primer tipo de ayudas económicas mencionado, ya se hacía referencia en el informe correspondiente al año anterior al expediente **Q/2282/00.** En aquel momento se señalaba que, a la vista del contenido

de la queja, esta Institución había solicitado información a la Consejería de Fomento sobre el desarrollo del proceso de selección de operadores colaboradores con la Consejería en la ejecución del plan de ayudas convocadas por la Orden de 8 de Junio de 2000.

Pues bien, una vez recibida la información solicitada, se llegó a la conclusión de que la vinculación de la ayuda económica reconocida por la Consejería de Fomento a la necesaria utilización del servicio de Internet con el operador colaborador de la Consejería, con la cual había mostrado su disconformidad el autor de la queja, no implicaba irregularidad alguna merecedora de una decisión supervisora por parte de esta Institución.

En efecto, esta vinculación obtenía su justificación, entre otros factores, en la necesidad de garantizar la prestación del servicio subvencionable en unas determinadas condiciones de publicidad, precio, calidad e información. Estas condiciones no eran otras que las consideradas como mínimas en el apartado segundo de la Base Novena de la Orden en cuestión para que los operadores pudieran haber optado a ser seleccionados por la Administración autonómica como entidades colaboradoras para la ejecución del plan de ayudas convocado por aquella norma (condiciones mínimas que, por ejemplo incumplió, según indicaba la Consejería de Fomento, Retevisión I, SA).

Justificada la obligatoriedad de utilizar los servicios de un determinado operador de telecomunicaciones (en el caso planteado en la queja, Telefónica, S.A.), restaba únicamente por determinar la objetividad y transparencia del proceso de selección de operadores colaboradores con la Consejería de Fomento, a los efectos de llevar a cabo la aplicación de las ayudas comentadas.

En este sentido, era el Capítulo Segundo de la norma comentada (en concreto Bases 8ª y 9ª) el que se ocupaba de regular el procedimiento de selección, abriéndose el citado Capítulo con la previsión contenida en el apartado primero de la Base 8ª, de conformidad con el cual, podían solicitar ser seleccionados para colaborar con la Consejería de Fomento en la ejecución del plan de ayudas en cuestión, los operadores de telecomunicaciones que fueran titulares de las licencias y autorizaciones para prestar el servicio de acceso y conexión a Internet y asumiesen el compromiso de ofrecer el servicio al precio y en las condiciones que establecía la base 9ª de la presente Orden.

Pues bien, el procedimiento de selección de los operadores colaboradores de la Consejería de Fomento en la ejecución de las ayudas económicas dirigidas a fomentar el uso de Internet en el ámbito rural, tanto en su regulación contenida en las bases 8ª y 9ª de la Orden precitada como en su desarrollo, había respetado los principios de publicidad, objetividad y transparencia que deben presidir este tipo de procesos selectivos desarrollados por los sujetos públicos.

Puesto de manifiesto lo anterior al autor de la queja, se procedió a su archivo.

Por su parte, la aplicación de la Orden de 14 de marzo de 2001, por la que se procedió a regular y a efectuar la convocatoria para otorgar ayudas económicas dirigidas a financiar la adquisición de ordenadores personales, motivó la presentación de la queja **Q/1888/01**.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Consejería de Fomento, no sólo en relación con el caso particular planteado en la queja, sino también respecto a aspectos generales de la convocatoria y reconocimiento de las ayudas precitadas. La información solicitada se ha recibido en esta Institución en fechas recientes, por ello en estos momentos el expediente aludido se encuentra pendiente de estudio.

2. TRANSPORTES

2.1. Infraestructuras terrestres

Huelga señalar que los servicios de transporte terrestre de la Comunidad Autónoma, tanto de mercancías como de viajeros, se encuentran sustancialmente condicionados por la amplitud y estado de conservación de las infraestructuras terrestres de comunicaciones de la región.

Pues bien, en relación con la cuestión señalada, el autor de la queja **Q/617/01** planteaba la insuficiencia de las comunicaciones ferroviarias de la provincia de Zamora, y solicitaba la restauración de la línea de ferrocarril "Ruta de la Plata" que unía las localidades de Gijón y Sevilla.

Aprovechando la presentación de la queja señalada, se consideró oportuno ampliar su objeto al estado de las infraestructuras de comunicaciones de la provincia de Zamora, incluyendo dentro de las mismas las ferroviarias y las de carreteras, con la finalidad de obtener una visión global de las posibilidades que los ciudadanos de Zamora tienen de utilizar medios de transporte de carácter público.

Con el objetivo señalado, una vez admitida la queja a trámite, se solicitó información tanto a la Consejería de Fomento como a la Entidad Pública Empresarial Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (Renfe).

La Administración autonómica, atendiendo a la petición de esta Institución, remitió un completo informe comprensivo de la valoración de las infraestructuras de comunicación de la provincia de Zamora, de las inversiones desarrolladas en la materia, de los proyectos a ejecutar y, en fin, de los servicios de transporte público de viajeros por carretera existentes en la provincia citada.

Por su parte, la entidad pública empresarial RENFE informó debidamente sobre las líneas férreas existentes en la provincia de Zamora, su funcionamiento en la fecha de remisión de la información y sobre las inversio-

nes previstas en este ámbito, con especial referencia a las relacionadas con el Tren de Alta Velocidad.

Analizada la información recabada se llegó a la conclusión de que no era posible adoptar, dentro del ámbito de competencias de esta Institución, una resolución con fundamento en la existencia de una irregularidad cometida por la Administración Pública en relación con las infraestructuras y servicios ferroviarios con los que contaba, en aquella fecha, la provincia de Zamora.

En efecto, las decisiones inversoras adoptadas por las Administraciones públicas, se integraban dentro del ámbito de decisión política de las Instituciones de la Comunidad Autónoma, no siendo, por tanto, susceptibles de fiscalización desde un punto de vista estrictamente jurídico. Únicamente, en el supuesto hipotético de que tales decisiones hubieran discriminado manifiestamente a los ciudadanos que tengan su residencia en unas localidades de la Región frente a los que la tengan en otras o, en su caso, hubieran dado lugar a un déficit de infraestructuras de comunicaciones que privara a los residentes de una determinada localidad de la posibilidad de desplazarse de su lugar de residencia, hubiera sido posible una intervención de esta Institución dirigida a sugerir a la Consejería de Fomento la adopción de las medidas necesarias para paliar la situación descrita.

Sin embargo, de la información proporcionada a esta Institución no se desprendía ninguna de las circunstancias citadas, por lo que, aún cuando sean evidentes muchas de las virtudes que el transporte por ferrocarril tiene, esta Procuraduría debía limitar su actuación a poner en conocimiento del autor de la queja la información proporcionada por los Organismos Públicos competentes en la materia en relación con la problemática planteada.

Una vez transmitida dicha información y puestos de manifiesto los argumentos expresados al autor de la queja, se procedió al archivo de la misma.

2.2. Transporte por carretera

2.2.1. Pruebas de capacitación profesional para el ejercicio de actividades de transporte

En relación con la forma de celebración y resultado de las pruebas de capacitación profesional para el ejercicio de actividades de transporte, en el año 2001 dos han sido las actuaciones llevadas a cabo por esta Institución en el curso de la tramitación de los expedientes **Q/717/00** y **Q/413/01**.

Concretamente, en el expediente con número de referencia **Q/413/01**, el reclamante hacía alusión a su disconformidad con el resultado de los exámenes que, para el reconocimiento de la capacitación profesional para las actividades del transporte interior e internacional de mercancías, se celebraron en Salamanca en julio de 2000 y, en concreto, con la exclusión de la relación de aspirantes que fueron declarados aptos en las citadas pruebas, de aquél.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se solicitó información a la Consejería de Fomento, la cual nos comunicó, entre otros, los siguientes extremos:

"Las reclamaciones de los aspirantes no incluidos en la relación de los que han resultado aptos para la obtención del certificado de capacitación profesional para la actividad de transporte interior e internacional de mercancías son analizadas por el tribunal que juzga las pruebas. Tal como establece la convocatoria, es preciso obtener una puntuación mínima en cada una de las dos partes (teórica y práctica) que componen el examen y otra para el total de la prueba. En vista de esta taxativa exigencia, y en aras de una mayor rapidez en la comunicación de los resultados, el tribunal adoptó la decisión de valorar la prueba práctica únicamente de aquellos aspirantes que hubieran superado la parte teórica.

La prueba teórica, tal como establece la citada Orden, consiste en un test de 100 preguntas con cuatro respuestas alternativas. La corrección de este test es totalmente anónima y se realiza a través de un sistema informático. Cuando se presentan reclamaciones de aspirantes no incluidos en la relación de los que han resultado aptos, se comprueba si dicha corrección mecánica se realizó correctamente. En su caso, se comprueba también la corrección de los supuestos prácticos que, en su momento realizó el tribunal. Los resultados de estas operaciones son objeto de una sesión del tribunal, quién, a la vista de las mismas, decide si estimar o no la reclamación.

Con carácter particular, en relación con las pruebas celebradas en Salamanca en julio de 2000, D. XXX obtuvo una puntuación en el examen teórico de 1.92, siendo necesario obtener una puntuación igual o superior a 2 para poder superar esta parte.

Debido a una incorrecta lectura del oficio remitido desde el Ayuntamiento de Benavente, se consideró que la reclamación del Sr. Llamas se encontraba fuera de plazo, por lo que se consideró suficiente la notificación mediante su no inclusión en la lista definitiva de aprobados. A la vista de esta nueva circunstancia, se ha procedido a la revisión de la calificación obtenida en el examen teórico celebrado en julio de 2000, comprobándose que era correcta.

Por otro lado, y para los exámenes que se van a celebrar el próximo mes de junio, esta Consejería va a incluir una nueva hoja en el cuadernillo de respuestas de la parte teórica que cada uno de los aspirantes va a poder llevar consigo cuando termine el examen. Posteriormente se expondrá la plantilla con las respuestas correctas en los lugares que así se indique, lo que permitirá a los aspirantes comprobar la puntuación obtenida".

En vista de lo informado, se consideró oportuno formular a la Consejería de Fomento resolución con base en la argumentación jurídica que seguidamente se expone.

El requisito de carácter personal contemplado, tanto en los arts. 42 y siguientes de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, como en los arts.. 33 y siguientes del RD 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley anterior con carácter necesario para el ejercicio profesional de la actividad del transporte en sus diversas modalidades, exigió emanar una normativa reguladora de las pruebas dirigidas a la obtención del certificado acreditativo de su cumplimiento.

Las pruebas precitadas, cuya finalidad es comprobar la posesión por los aspirantes al ejercicio de la actividad de transportista de los conocimientos necesarios para ello, se encuentran regulada por la Orden de 28 de Mayo de 1999, por la que se desarrolla el Capítulo I del Título II del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de expedición de certificados de capacitación profesional. En concreto, es el Capítulo II de la norma indicada (arts. 4 a 13) el dedicado al contenido de las pruebas señaladas, a su convocatoria y desarrollo, y, en fin, a su calificación y posterior expedición de los certificados de capacitación profesional correspondientes.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, las pruebas que nos ocupan vienen siendo convocadas y llevadas a cabo por la Administración autonómica, y dentro de ella por la Consejería Fomento, en virtud de las competencias delegadas a esta Comunidad por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los Transportes por Carretera y por Cable (art. 13).

A ello se debe que la convocatoria de las pruebas, cuya celebración y desarrollo había generado la formulación de la queja, se realizase mediante la Orden de 29 de febrero de 2000, de la Consejería de Fomento, norma de la cual interesa destacar la Base Decimocuarta, que reconocía a los aspirantes no incluidos en la relación de los que hayan resultado aptos la posibilidad de presentar las reclamaciones que estimen convenientes, en el plazo de diez días hábiles desde la publicación en el *BOCYL* del anuncio de la puesta a disposición de los interesados de la relación precitada.

Considerando el contenido de las normas indicadas, desde una perspectiva general, lo puesto de manifiesto en el informe trascrito en relación con la resolución de las reclamaciones presentadas por los aspirantes a la obtención del correspondiente certificado acreditativo de su capacitación profesional para el ejercicio de la actividad de transportista, no denotaba irregularidad alguna, puesto que, tanto la corrección de las pruebas como la revisión de las mismas tras la presentación de las correspondientes reclamaciones, responden a lo regulado en aquéllas.

No obstante lo anterior, sin duda el sistema seguido, conforme al cual se procedía a remitir a los reclamantes los resultados numéricos de la realización de su examen, si bien no puede ser calificado como contrario al Ordenamiento Jurídico, era manifiestamente mejorable. Así lo había entendido ya la Consejería de Fomento, que según lo manifestado en el último de los párrafos del informe proporcionado a esta Institución, había puesto en marcha, en los exámenes celebrados en el pasado mes de junio, un sistema que permitía a los aspirantes, una vez expuestas las plantillas con las respuestas correctas a la parte teórica de la prueba, comprobar los aciertos y los fallos en los que hubieran incurrido en la realización del examen.

Esta Institución no podía sino celebrar la implantación del sistema señalado con el que, al fin y al cabo, se cumplían las pretensiones del autor de la queja, al proporcionar a todos los aspirantes los elementos suficientes para conocer las contestaciones realizadas a las preguntas contenidas en la parte teórica de la prueba, las respuestas correctas a las mismas y, en consecuencia, tras una sencilla operación comparativa entre las contestaciones realizadas por el aspirante y las respuestas correctas, los fallos cometidos.

Diferente debía ser el sentido del juicio crítico de la actuación singular llevada a cabo en relación con el autor de la queja. Éste, tras resultar excluido de la relación de aspirantes que habían resultado aptos a la vista del resultado de las pruebas llevadas a cabo en el mes de julio del año 2000, había dirigido a la Consejería de Fomento un escrito en el cual solicitaba la revisión de la corrección del examen y, en caso de que la misma confirmase su exclusión, la remisión de una copia del examen realizado y de las contestaciones que el Tribunal hubiera considerada correctas. La reclamación señalada, que supone, cuando menos, el ejercicio del derecho reconocido en el párrafo segundo de la Base Decimocuarta de la Orden de 29 de febrero de 2000, había dado lugar, de conformidad con lo informado, a la revisión de la corrección de la prueba realizada por el autor de la queja, revisión que no alteró el resultado de dicha prueba.

Pues bien, aún cuando esta Procuraduría no podía prejuzgar la regularidad de la corrección de la prueba en cuestión, sí debía velar por garantizar que la misma se llevase a cabo con la mayor transparencia posible, desterrando cualquier sospecha de arbitrariedad en la actuación desarrollada por la Consejería de Fomento en la exclusión del autor de la queja de la lista de aspirantes declarados como aptos para la obtención del certificado de capacitación profesional.

En este sentido, considerando que el aspirante excluido, a través del escrito que ha sido citado, había solicitado ante la Consejería de Fomento, con base en el art. 35 a), que le fueran puestos de manifiesto tanto el examen por él realizado como el resultado de la corrección llevada a cabo, esa Administración autonómica debía haber

accedido a lo solicitado, y ello, con base en lo dispuesto 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, y en aras de garantizar el respeto al principio de transparencia de la actividad desarrollada por las administraciones públicas, que tiene su origen en preceptos de rango constitucional como el art. 103 o 105 b) y c) de la Constitución Española.

A ello cabía añadir que, aun cuando la parte teórica de la prueba en cuestión no hubiera sido superada por el autor de la queja en el sentido señalado en el art. 12 de la Orden de 28 de mayo de 1999, y aquélla se hubiera configurado con carácter eliminatorio, ello no suponía un obstáculo para que se hubieran puesto de manifiesto, de conformidad con lo solicitado en su día a la Consejería, los datos correspondientes a aquella parte del examen cuya corrección había dado lugar a la exclusión del solicitante de la lista de aspirantes calificados como aptos para la obtención del certificado de capacitación profesional para el ejercicio de la actividad de transportista en las modalidades correspondientes.

Las anteriores consideraciones llevaron a esta Institución (como se ha indicado en párrafos precedentes) a dictar resolución por la que se recomendaba a la Administración que procediera a:

"Adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho del reclamante a obtener copia de los documentos en los que consten los siguientes datos correspondientes a la prueba teórica para la obtención del certificado de capacitación profesional para el ejercicio de las actividades de transporte interior e internacional de mercancías y transporte interior e internacional de viajeros desarrollada en el mes de julio del año 2000:

- preguntas integrantes de la parte teórica de la prueba.

- respuestas emitidas por el antes citado a las preguntas anteriores.

- respuestas consideradas correctas por el Tribunal designado para juzgar la realización de la prueba indicada".

Las copias señaladas en primer y segundo lugar podrán ser sustituidas, si ello fuera posible y así se estima conveniente, por la indicación al autor de la queja del lugar en el cual puede tener acceso al contenido de los datos solicitados".

La resolución señalada fue objeto de aceptación por la Consejería de Fomento, al comunicarnos que se había dirigido una carta al interesado, citándole para que se personase en las dependencias de la Consejería, con el fin de que pudiera consultar las preguntas que habían integrado la prueba teórica de los exámenes para el reconocimiento de la capacitación profesional para la actividad de transporte interior e internacional de mercancías, que habían tenido lugar en julio de 2000, así como las respuestas emitidas por el interesado a dichas preguntas.

Comunicada al autor de la queja la respuesta de la Administración autonómica, se procedió al archivo de aquélla.

2.2.2. Transporte de mercancías por carretera

En la anualidad contemplada en este informe, la intervención de esta Procuraduría en relación con el transporte de mercancías por carretera se ha centrado en el transporte de mercancías perecederas.

Así, en los expedientes **Q/369/01**, **Q/370/01** y **Q/378/01**, se planteaba la disconformidad de sus autores con el contenido del RD 237/2000, de 18 de febrero, por el que se establecen las especificaciones técnicas que deben cumplir los vehículos especiales para el transporte terrestre de productos alimentarios a temperatura congelada.

Dado que la norma señalada tenía su origen en el actual Ministerio de Ciencia y Tecnología y había sido aprobada por el Consejo de Ministros, dichas quejas fueron remitidas al Defensor del Pueblo, atendidas las relaciones de coordinación con dicha Institución, lo que, además, se comunicó a los autores de las quejas.

El Defensor del Pueblo admitió las precitadas quejas a trámite y solicitó la oportuna información al Ministerio de Ciencia y Tecnología. Una vez recibida la misma la puso en conocimiento de los autores de las quejas, dando por concluida la tramitación de las mismas.

Por el contrario, sí dio lugar a la adopción de una resolución por parte de esta Procuraduría, el expediente **Q/975/00**, motivado por la disconformidad de su autor con la tramitación y resolución del expediente sancionador en materia de transportes de mercancías perecederas por carretera, como resultado del cual la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia procedió a imponerle a aquél una sanción pecuniaria de 230.000 pesetas.

Admitida a trámite la queja, y solicitada la información oportuna a la Consejería de Fomento, ésta procedió a remitir un informe, de cuyo contenido se desprendía que el vehículo cuya titularidad correspondía al autor de la queja, transportaba, con fecha 10 de junio de 1997, 700 Kg de pescado (aproximadamente) careciendo del certificado de autorización especial para el transporte de mercancías perecederas. Ello dio lugar a que, previa tramitación del correspondiente procedimiento sancionador, se procediera a sancionar al infractor con una multa de 230.000 pesetas, por la comisión de una infracción grave tipificada en el art. 141, letra q), de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en relación con el art. 7 del RD 2312/1985, de 24 de septiembre, por el que se aprueban las normas de homologación, ensayo e inspección de vehículos destinados al transporte por carretera de mercancías perecederas.

El art. 141 q) de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, integra dentro de las infracciones graves "cualquier infracción no incluida en los apartados precedentes, que las normas reguladoras de los transportes terrestres califiquen como grave, de acuerdo con los principios del régimen sancionador establecido en el presente Capítulo".

Así mismo, en la resolución sancionadora se determinaba que la sanción pecuniaria aplicable a la infracción tipificada como muy grave era la máxima permitida por la normativa aplicable, sin que para ello se explicitase otro fundamento jurídico que la simple mención del artículo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el que se identifican los denominados "criterios de dosimetría punitiva" y del precepto del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres que señala las cuantías máximas y mínimas de cada tipo de sanción pecuniaria.

A la vista de lo informado se consideró oportuno formular a la Consejería de Fomento resolución fundamentada, desde el punto de vista jurídico, como sigue.

La Constitución Española procedió en varios de sus preceptos, como se ha ocupado de destacar la Jurisprudencia, a reconocer, al más alto nivel normativo, la legitimidad de la potestad punitiva de los sujetos públicos y, por tanto, de las sanciones administrativas (arts. 25.1 y 45.3). Sin embargo, al tiempo que incluyó aquel reconocimiento, destacó el carácter reglado de la potestad sancionadora de la Administración pues, como ha señalado la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, en su Sentencia de 10 de abril de 1991), "no admite que en esta materia haya aspectos discrecionales, es decir, cuestiones en que la Administración tenga la libertad para elegir sobre soluciones distintas pero igualmente justas (indiferentes jurídicamente)...".

Reflejo de la afirmación anterior, es la aplicación que la Jurisprudencia ha postulado, con ciertos matices, de los principios inspiradores del orden penal, recogidos en el artículo 25 de la Constitución, al Derecho Administrativo sancionador, y ello tanto en un sentido material como formal (entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 1990). Tres de los principios que deben presidir el ejercicio por parte de los sujetos públicos de sus facultades punitivas son las de legalidad, tipicidad (ambos, íntimamente relacionados entre sí) y proporcionalidad.

El principio de legalidad, postulado en el precitado art. 25 de la Constitución Española, se encuentra recogido en el art. 127 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de conformidad con el cual "la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este título".

La segunda de las reservas legales señaladas en el precepto indicado manifiesta la existencia de una íntima conexión entre el principio de legalidad enunciado y el de tipicidad.

Este último principio, de tipicidad de las infracciones, además de en el reiterado art. 25 de la Constitución Española, se recoge en el art. 129 de la Ley 30/91, de 26 de noviembre, cuyo apartado primero dispone expresamente que "sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones por una Ley".

Sin embargo, y como manifestación de las peculiaridades del Derecho Administrativo sancionador frente al Derecho Penal, la reserva legal de la tipificación de las infracciones no excluye absolutamente la intervención del reglamento en esta materia, puesto que cabe que la Ley defina el núcleo básico calificado como ilícito y los límites impuestos a la actividad sancionadora y que el reglamento desarrolle tales previsiones actuando como complemento indispensable de la Ley, como reconoce el art. 129 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Ahora bien, considerando lo anterior, el problema consiste en identificar el grado de precisión exigible en la determinación de las conductas infractoras que se impongan. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha declarado que si bien la regulación del Derecho punitivo no excluye la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, éstas no pueden llevar a cabo una regulación independiente y no subordinada a la Ley, puesto que esto último daría lugar al fenómeno de la deslegalización que resulta expresamente proscrito por el principio de legalidad. Es decir que, aunque es legítimo que una norma reglamentaria lleve a cabo la descripción detallada de la conducta típica, ello debe realizarse ineludiblemente siguiendo las directrices generales marcadas por la Ley que desarrolla (entre otras, Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1983, de 14 de junio).

Por último, restaba referirse al principio de proporcionalidad de las sanciones administrativas, y dentro del mismo, en concreto, a la graduación de tales sanciones. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre se refiere expresamente a este principio en su art. 131, cuyo apartado tercero identifica como criterios que deben ser considerados especialmente por la Administración Pública en la graduación de las sanciones a imponer los siguientes: la existencia de intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia. Estos criterios han sido denominados doctrinalmente como "criterios de dosimetría punitiva".

Considerando que la inmensa mayoría de las normas administrativas sancionadoras, además de establecer un catálogo de sanciones muy graves, graves y leves en orden a reprimir infracciones calificadas a su vez de esa forma, introducen dentro de cada escala, máximos y mínimos relativos a la duración y cuantía de la sanción,

surge la controversia derivada del ámbito de discrecionalidad del que dispone la Administración Pública en la aplicación de los criterios identificados legalmente para determinar la cuantía o duración exacta de la sanción a aplicar al infractor.

Esta cuestión, sin embargo, ha quedado, a juicio de esta Institución, resuelta por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo al declarar reiteradamente que esa discrecionalidad no puede erigirse en arbitrariedad y que, por tanto, se encuentra sometida a la debida consideración por el sujeto público represor de las circunstancias concurrentes en la infracción cometida, con la finalidad de garantizar un adecuado respeto al principio de proporcionalidad de la potestad sancionadora (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de junio de 1992, de 14 de diciembre de 1994, de 21 de marzo de 1994 y de 7 de marzo de 1996).

En definitiva, la Administración Pública, en el ámbito del ejercicio de su potestad sancionadora, se encuentra vinculada, en el momento de graduar la sanción a imponer al infractor, a la necesaria ponderación de las circunstancias concurrentes en cada caso, ponderación que debe perseguir garantizar la adecuada proporcionalidad entre la infracción cometida y la medida punitiva adoptada.

Procedía, por tanto, a la vista del contenido los principios enunciados abordar la crítica jurídica del contenido de la resolución sancionadora que había dado lugar a la queja, así como de la resolución desestimatoria del recurso de alzada interpuesto por el autor de la queja frente a aquélla.

Desde el punto de vista del principio de legalidad, cabía plantearse, cuando menos, el respeto del art. 141 q) de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres a la garantía formal de legalidad constitucionalizada en el art. 25 de la Carta Magna, teniendo presente que el rango normativo usualmente utilizado para regular el sector material de los transportes es el Reglamento y, en concreto, la Orden Ministerial. A juicio de esta Procuraduría, este precepto al permitir que se tipifiquen nuevos supuestos de hecho como falta grave por vía reglamentaria establece una remisión generalizada que tiene un efecto deslegalizador y genera una indeterminación que resulta incompatible con el respeto al principio de legalidad de la tipificación de infracciones que debe presidir la regulación de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas.

Aún cuando no era el sujeto público al que se dirigía la resolución que aquí se expone, el llamado en nuestro Ordenamiento Jurídico a decidir sobre la constitucionalidad del precepto en cuestión, se consideró oportuno poner en su conocimiento la reflexión con la finalidad, de que aquél, cuando menos, llevase a cabo una aplicación restrictiva del precepto señalado.

En cuanto a la tipificación concreta llevada a cabo por esa Administración autonómica en el supuesto que había generado la formulación de la queja, se consideró que la misma había sido incorrecta.

En efecto, desde la misma formulación del pliego de cargos la infracción que se consideró cometida fue la recogida en el art. 141 q) de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, tipificación ésta que fue mantenida a lo largo de todo el procedimiento sancionador hasta la propia resolución del recurso de alzada interpuesto frente a la resolución inicial del procedimiento.

Sin embargo, tal y como se ha señalado con anterioridad, el precepto señalado de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres exigía para su aplicación que las normas reguladoras de los transportes terrestres calificasen una determinada conducta como infracción muy grave, circunstancia ésta que no concurría en la normativa citada en las resoluciones cuyo contenido estaba siendo objeto de revisión crítica. Así, el art. 7 del RD 2312/1985, establecía, con carácter general, la obligatoriedad de disponer de un certificado de autorización especial para los vehículos destinados al transporte de mercancías perecederas, sin que en el precepto señalado se calificase en ningún momento la conducta consistente en carecer del precitado certificado como infracción grave en materia de transportes. Por tanto, se había llevado a cabo una aplicación excesivamente amplia de la cláusula general contenida en el art. 141 q) de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Por último, las Resoluciones administrativas señaladas imponían al infractor una sanción pecuniaria cuya cuantía se correspondía con la máxima que se puede aplicar en el supuesto de comisión de infracciones graves, sin que a lo largo de todas las actuaciones integrantes del procedimiento administrativo en cuestión se hubiera observado mayor atisbo de fundamentación de tal decisión que la simple remisión a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y al Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

La inexistencia, a lo largo de todo el procedimiento sancionador y una vez finalizado el mismo, de una ponderación de las circunstancias concurrentes en la conducta infractora, llevada a cabo por el sujeto público a la luz de los criterios de dosimetría punitiva legalmente establecidos, que hubiera conducido a aquél a adoptar la decisión de aplicarle al infractor la máxima sanción pecuniaria permitida por el Ordenamiento Jurídico para reprimir las conductas tipificadas como infracciones graves, vulneraba el principio de proporcionalidad que vincula a las Administraciones públicas en el ejercicio de su potestad sancionadora, convirtiendo la discrecionalidad de la que disponen, dentro de los límites establecidos por la Ley, para combatir los ilícitos administrativos, en arbitrariedad.

En definitiva, de lo hasta aquí expuesto se podía concluir que, las resoluciones sancionadoras adoptadas por

esa Administración autonómica en el expediente sancionador en cuestión adolecían de vicios que aconsejaban que se adoptasen las medidas oportunas para privar de eficacia a aquéllas.

Precisamente por ello, en la resolución dictada se recomendaba a la Consejería de Fomento la revocación de las Resoluciones adoptadas en el expediente sancionador en cuestión, por el Ilmo. Sr. Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, primero, y por el Ilmo. Sr. Director General de Telecomunicaciones y Transportes, después, ejecutando, con posterioridad, las medidas oportunas para reintegrar las cantidades que hubieran sido abonadas en aplicación de los actos administrativos de carácter sancionador indicados.

Dicha resolución fue rechazada por la Consejería de Fomento al considerar que en el procedimiento sancionador no se habían vulnerado los principios generales de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas indicados en la resolución. Rechazo que se comunicó al interesado, acordándose sin más trámites el archivo del expediente.

2.2.3. Transporte de viajeros por carretera

En este ámbito, el mayor número de quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Institución se ha referido a las condiciones de prestación de los servicios de transporte de viajeros, y en especial, a los horarios, calendarios e itinerarios de aquellos.

Significativo del contenido de la intervención de la Institución en estos supuestos es el expediente **Q/1709/00**, en el cual se planteaba la presunta existencia de irregularidades en los horarios y calendario de la prestación del servicio regular permanente de transporte de viajeros que venía realizando una empresa concesionaria en el itinerario que une las localidades de Salamanca y Campillo.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Consejería de Fomento. De la documentación proporcionada por esta última se desprendían los siguientes extremos relativos a la problemática planteada:

Primero.- La mercantil en cuestión venía prestando el servicio de transporte público regular permanente y de uso general de viajeros por carretera entre las localidades de Campillo de Salvatierra y Salamanca desde el año 1997, en virtud del título concesional correspondiente.

Segundo.- De conformidad con el Anexo I del citado título concesional, el servicio señalado debía prestarse durante todo el año, tres días a la semana (lunes, miércoles y viernes), con salida del servicio (dirección Campillo-Salamanca) a las 9:00 horas, de la primera de las localidades indicadas, y regreso, con salida de la localidad de Salamanca, a las 13:00 horas.

Tercero.- Solicitada por la empresa concesionaria modificación de los horarios en los que se venía prestando el servicio de transporte de viajeros indicado, el Servicio Territorial de Fomento de Palencia, con fecha 25 de enero de 2001 y previa audiencia de los Ayuntamientos afectados por el trayecto, había acordado denegar la modificación de horario solicitada por estimar que la misma produciría trastornos y perjuicios a los usuarios habituales que disfrutan del servicio por reducir el período de estancia en la ciudad de Salamanca.

Analizados los elementos fácticos deducidos de la información proporcionada por la Administración autonómica, se consideró que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación desarrollada por los servicios administrativos de la Consejería de Fomento en relación con la modificación de horarios que había motivado la presentación de la queja.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 75.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y en el art. 77.1 del RD 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley señalada, la Administración pública competente en la materia tiene la facultad de prohibir o establecer límites a las modificaciones que, a las circunstancias de prestación del servicio de transportes, desee introducir la empresa concesionaria, cuando aquellas modificaciones puedan resultar contrarias al interés público.

Pues bien, en el supuesto planteado en la queja, habiendo procedido la empresa concesionaria del servicio de transportes de viajeros en cuestión a solicitar al Servicio Territorial de Fomento de Salamanca el visado de la modificación del horario en el cual se venía prestando aquél, la Administración autonómica, previa audiencia de los Ayuntamientos afectados, procedió a denegar la precitada modificación por entender que la aplicación de la misma generaría trastornos y perjuicios a los usuarios habituales del servicio.

Por tanto, la empresa concesionaria del servicio de transporte regular permanente de viajeros de uso general que une las localidades de Salamanca y Campillo de Salvatierra, venía obligada a respetar los horarios fijados, en el título concesional, a los que anteriormente se ha hecho referencia. Únicamente en aquel supuesto en el que la empresa en cuestión persistiera en el incumplimiento de horarios que había dado lugar a la formulación de la queja, se podía adoptar la medida de poner dicha circunstancia en conocimiento del Servicio Territorial de Fomento de Salamanca con la finalidad de que la Administración autonómica conociera la trasgresión del correspondiente título concesional y adoptase las medidas oportunas.

Puesto de manifiesto lo anterior al autor de la queja y a la Administración afectada, se procedió al archivo del expediente.

2.3. Transporte por ferrocarril

Las entidades explotadoras de la infraestructura ferroviaria de la Comunidad Autónoma de Castilla y León son Renfe (Red Nacional de Ferrocarriles Españoles) y Feve (Ferrocarriles de Vía Estrecha). Ambas se configuran jurídicamente como Entidades Públicas Empresariales adscritas al Ministerio de Fomento a través de su Secretaría de Estado de Infraestructuras.

Por ello, las quejas presentadas ante esta Institución en relación con el funcionamiento de cualquiera de ellas son remitidas al Defensor del Pueblo, en el marco de la debida coordinación y cooperación que debe regir las relaciones con la citada Institución.

Lógicamente, la mayor relevancia cuantitativa en el ámbito de la gestión de los transportes ferroviarios de Renfe, genera que sea en relación con la actividad de aquella entidad con la que se planteen la práctica totalidad de las quejas en este ámbito.

Así, en el año 2001 se presentaron siete quejas frente a la Entidad Pública Empresarial Renfe, las cuales como he señalado con anterioridad fueron remitidas al Defensor del Pueblo.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Procuraduría en el año 2001 ha llevado a cabo diversas actuaciones, tanto a instancia de parte como de oficio, en relación con los transportes ferroviarios de la Comunidad Autónoma.

A instancia de los ciudadanos, cabe destacar por su singularidad la actuación desarrollada en relación con los expedientes **Q/316/01** y **Q/1854/01**. Ambos tenían como contenido poner de manifiesto las condiciones de inseguridad generadas por sendos pasos a nivel, concretamente el paso a nivel denominado "Los Tres Pasos" de la localidad de Palencia y el paso a nivel conocido como "De la Pilarica" de la localidad de Valladolid, respectivamente.

Considerando la relevancia de la problemática planteada en los dos supuestos, se decidió admitir las quejas a mediación, y se solicitó información relativa a la cuestión controvertida que, en cada caso, constituía el objeto de la queja, a los Organismos Públicos con competencias en la materia (Ayuntamientos y Subdelegaciones del Gobierno respectivas, Consejería de Fomento y Renfe). Una vez recibida la información solicitada y puesta de manifiesto a los autores de las quejas, los expedientes se remitieron, junto con la información recabada, a la Institución del Defensor del Pueblo, debidamente considerada la adscripción orgánica y funcional de uno de los Organismos Públicos (Renfe) cuya intervención era necesaria para poder llegar a una solución en relación con los problemas planteadas. En la fecha de elaboración del presente informe, ambas quejas se encontraban aun en tramitación.

Incluso, la problemática planteada en el expediente de queja **Q/316/01**, dio lugar a una actuación de oficio, cuyo contenido se recoge detalladamente en la parte de este informe relativa a las investigaciones que, con aquel carácter, ha llevado a cabo esta Procuraduría en el año 2001.

En los expedientes **Q/614/00** y **Q/1665/00**, los autores de las quejas aludían a la presunta existencia de una deficiente comunicación mediante ferrocarril entre la ciudad de Burgos y las localidades del norte de la provincia (Briviesca, Miranda de Ebro...).

Ampliando el objeto de la queja a la totalidad de los servicios de transporte permanente y regular de viajeros entre las localizaciones geográficas indicadas, se admitió la queja a trámite y se solicitó la información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Fomento y a la Entidad Pública Empresarial Renfe.

De la información de ambos Organismos, se desprendían los siguientes extremos en relación con la situación de los transportes públicos regulares de viajeros entre las localidades de Burgos y Miranda de Ebro:

Primero.- Los servicios de transporte ferroviario que se prestaban en el corredor Burgos-Briviesca-Miranda de Ebro eran los siguientes:

- 4 trenes Castilla y León Exprés por sentido, todos con parada en Briviesca.

- 8 trenes de Grandes Líneas por sentido, de los que uno para en Briviesca.

Todos estos trenes tenían circulación diaria y los fines de semana se incrementaba la oferta con un tren más por sentido de cada operador (uno más de Regionales y otro más de Grandes Líneas).

Los criterios seguidos para el establecimiento de los precitados servicios eran, en todo caso, los resultantes de los estudios de demanda de cada corredor o trayecto.

Segundo.- En el tramo horario referido expresamente en las quejas, es decir, de 6 a 12:30 horas, no circulaba ningún tren regional ya que, aun cuando en el pasado había circulado uno entre Burgos-Miranda-Vitoria, con salida a las 7 de la mañana, fue objeto de supresión en mayo de 1990 por su baja demanda.

El número de posibles viajeros no justificaba la puesta en servicio de una nueva circulación ya que ésta debería lograr, como mínimo, un equilibro económico entre ingresos y costes, siguiendo las directrices del Contrato-Programa Estado-RENFE en vigor. Dicho equilibrio sólo sería posible en el caso planteado si fuese objeto de subvención por parte de algún Organismo Público.

Tercero.- La oferta de servicios públicos regulares de transporte de viajeros entre las localidades de Miranda de Ebro y Burgos se completaba con los existentes por carretera. En este sentido, se acreditó la existencia de una línea de autobuses que realizaba ocho servicios diarios entre las localidades de Miranda de Ebro y Burgos en diversos horarios, cuatro de ellos con su llegada a la localidad de Miranda de Ebro antes de las 12:00 horas.

A la vista de la información proporcionada, no se observó un incumplimiento de la normativa vigente en materia de transportes en relación con la cuestión controvertida planteada en las quejas, por lo que esta Institución hubo de limitarse a transmitir a sus autores la información obtenida, información que podía ser completada con la contenida en la guía de transportes editada por la Junta de Castilla y León y a la que se puede acceder en la dirección de Internet que asimismo se facilitó a los reclamantes.

Por su parte, también de oficio esta Institución se encuentra llevando a cabo actuaciones relacionadas con el transporte ferroviario y, en concreto, con la problemática generada por la intersección de las infraestructuras de aquél con las carreteras de la Región. En efecto, ya se hacía referencia en el informe correspondiente al año 2000 al inicio de una actuación de oficio registrada con el número **0F/16/01**, dirigida a verificar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de supresión y señalización de pasos a nivel en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Una información más amplia sobre el desarrollo de la precitada actuación en el año 2001 se halla en la parte del presente informe dedicada a las investigaciones de oficio.

3. ASUNTOS ENTRE PARTICULARES

En el año 2001 los ciudadanos continuaron acudiendo a esta Institución en supuestos donde el conflicto planteado en sus quejas afectaba exclusivamente a personas, físicas o jurídicas, privadas, sin que pudiera identificarse conexión alguna con una organización pública o con la prestación de un servicio de tal naturaleza. En concreto, fueron cuarenta y siete las quejas en las que concurrió esta circunstancia.

En estos casos, se procedió, en el doble ánimo de ofrecer vías de reclamación alternativas al ciudadano y de informarle suficientemente sobre la configuración de esta Institución, al rechazo motivado de la queja, informando al particular de las vías adecuadas establecidas por el Ordenamiento jurídico para la defensa de sus derechos e intereses y del ámbito competencial propio de este Comisionado Parlamentario.

Desde un punto de vista temático, destacan por su frecuencia en este ámbito, las quejas que plantean conflictos relacionados con el régimen jurídico de la propiedad horizontal y aquellas otras dirigidas frente a la actuación de compañías aseguradoras y entidades financieras.

Por la particularidad del contenido de la comunicación remitida desde esta Institución, dentro de los supuestos que pueden ser reconducidos a la circunstancia referida, son destacables, un año más, dos ámbitos concretos: quejas planteadas frente a la actuación de entidades financieras (bancos, en particular) y quejas frente a la actividad desarrollada por asociaciones privadas.

3.1. Entidades financieras

En las quejas planteadas por los ciudadanos frente a diversos aspectos del funcionamiento de las Entidades Financieras de la Región, -en concreto de los bancos-, además de rechazar su admisión ante la existencia de un conflicto intersubjetivo mantenido por personas privadas, se les facilita información particularizada sobre las vías adecuadas para la defensa de sus derechos e intereses.

Para ello, se pone en conocimiento del ciudadano que acude a la Institución que las reclamaciones esgrimidas por los usuarios frente a las entidades de crédito, pueden formularse por escrito ante el defensor del cliente, u órgano equivalente, de la entidad de crédito correspondiente, si existiera, y posteriormente ante el Servicio de Reclamaciones del Banco de España.

De la forma señalada se procedió, entre otros, en los expedientes **Q/271/01** y **Q/2085/01**.

3.2. Asociaciones privadas

En aquellos casos en los que los ciudadanos manifiestan un conflicto con una asociación privada, esta Procuraduría, si bien ha procedido al rechazo de las quejas cuyo objeto era el señalado, en la comunicación llevada a cabo realiza unas reflexiones sobre el derecho de asociación con la finalidad de proporcionar la mayor información posible al ciudadano que acude a la Institución, en este caso, sobre las funciones atribuidas legalmente a la misma.

En dichas comunicaciones, y previa exposición del régimen jurídico esencial aplicable a las Asociaciones y de la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el mismo, se pone de manifiesto que las asociaciones y federaciones de asociaciones de carácter privado que protagonizan las problemáticas expuestas en las quejas presentadas no integran la organización administrativa de ninguno de los sujetos públicos que conviven en nuestro Ordenamiento Jurídico, no desarrollan función de naturaleza pública alguna y, en fin, no se encuentran sometidas a la tutela o fiscalización de ninguna Administración. En definitiva, los conflictos expuestos surgen entre personas físicas y jurídicas particulares sin que intervenga ningún órgano de la Administración Pública en el mismo.

La comunicación citada se realizó, entre otras, en los expedientes **Q/749/01** y **Q/2257/01**.

Para finalizar este epígrafe, señalar que con posterioridad a la fecha de cierre del presente informe fue objeto de aprobación la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, de cuya posible aplicación por esta Procuraduría se dará cuenta en futuros informes.

4. VARIOS

4.1. Acceso al Registro de Asociaciones

En el expediente **Q/1865/00**, se planteaba la disconformidad de su autor con la negativa de acceso al expediente correspondiente a una Asociación que fue acordada por el Servicio de Asociaciones, Fundaciones y Colegios Profesionales de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

Admitida la queja a trámite se solicitó la correspondiente información a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, la que, entre otros extremos, nos comunicó los siguientes:

"En principio, cualquier interesado puede acceder a los datos contenidos en el Registro de asociaciones y, concretamente, a los referidos en los arts. 7 y 8 del Decreto 1440/1965. Entiendo que tal acceso no se vería afectado por la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal en la medida que nos encontramos ante un Registro de personas jurídicas, siendo el objeto de aquélla Ley Orgánica la defensa de los datos de las personas físicas.

No obstante, en el expediente obrante en este Registro obran determinados datos personales de los miembros de la Asociación (Residencia, DNI. estado civil, etc.) cuyo acceso entiendo debe estar restringido al ciudadano en general. Ello no obsta, para que se pueda dar información sobre los nombres y apellidos de las personas que componen la Junta Directiva de la asociación, en su calidad de tales.

Concluyendo, D. XXX en ningún momento ha acreditado documentalmente la condición de interesado en el expediente, realizando una petición genérica de información. Igualmente solicita el examen del expediente en su totalidad, y como arriba hemos manifestado el expediente contiene datos referentes a las personas que entiendo no deben obrar en poder del ciudadano en general".

A la vista de lo informado, se dictó resolución dirigida a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, con fundamento en los argumentos jurídicos que a continuación se exponen.

La Constitución Española reconoce genéricamente a todos los ciudadanos el derecho a acceder a los archivos y registros administrativos en su art. 105 b), estableciendo como límites al mismo, exclusivamente, la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

Desde la perspectiva general de las relaciones entre los ciudadanos y los sujetos públicos, el derecho precitado tiene su plasmación legal en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo art. 35, en su letra h), incluye el acceso a los registros y archivos de las Administraciones públicas entre el catálogo de derechos que los ciudadanos poseen en el normal desenvolvimiento de las relaciones que los vinculan con los entes públicos. Este reconocimiento tiene su desarrollo pormenorizado en el art. 37 de la precitada norma legal.

No resultaba baladí recordar la íntima vinculación del derecho comentado con el principio de transparencia de la actividad administrativa. De explicitar esta relación se ha encargado el Tribunal Supremo, que ha señalado en su Sentencia de 14 de noviembre de 2000 que "el derecho de acceso a los registros y documentos administrativos constituye un derecho de los ciudadanos de los llamados de tercera generación. Está enraizado en el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una nueva estructuración de las relaciones entre la administración y los ciudadanos".

Lo anterior pone de manifiesto la relevancia de los derechos atribuidos a los ciudadanos frente a los sujetos públicos en el art. 105 de la Constitución, la cual deriva no sólo de su reconocimiento constitucional sino también de la configuración jurisprudencial llevada a cabo. Esta relevancia debe ser debidamente considerada en el momento de interpretar el ámbito objetivo y subjetivo del derecho que todos los ciudadanos tienen reconocido a acceder a los archivos y registros de las administraciones públicas.

Delimitado el marco jurídico general en el cual debía situarse el supuesto fáctico que constituía el objeto de la queja, procedía atender a la naturaleza del concreto registro al cual pretendía acceder el autor de aquélla. Éste no es otro que el Registro de Asociaciones, al cual se refiere el art. 5 de la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, al señalar en su apartado primero que "en los Gobiernos Civiles existirá un Registro Provincial de Asociaciones, en el que se inscribirán a los efectos que en cada caso procedan todas las que se domicilien en cada provincia".

En la actualidad, y como consecuencia del traspaso de competencias operado por el RD 1687/1994, de 22 de julio, corresponde a la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y dentro de ella a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial (Decreto 203/1994, de 15 de septiembre), el registro de todas las asociaciones que desarrollen principalmente sus actividades y tengan establecido su domicilio dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, así como de sus modificaciones estatutarias y el ejercicio de la publicidad registral respecto a dichas asociaciones.

Es, precisamente, este ejercicio de la publicidad registral el que había dado lugar a la presentación de la queja, lo cual nos conducía al régimen jurídico aplicable a la citada publicidad, siempre dentro del marco de los principios generales contenidos al respecto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y considerando la relevan-

te función desempeñada en un Estado de Derecho por la facultad de acceso a registros de titularidad pública.

En este sentido, es el propio apartado sexto del art. 37 de la Ley 30/1992, el que dispone que se regirán por sus disposiciones específicas, entre otros, los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una Ley. Esta previsión normativa resulta aplicable al Registro de Asociaciones, puesto que su existencia y funcionamiento se regula de forma somera en el precitado art. 5 de la Ley de Asociaciones, siendo objeto de desarrollo en el Decreto 1440/1965, de 20 de mayo. Así mismo, su carácter público se postula en el último inciso del apartado tercero de la norma contenida en el reiterado art. 5 de la Ley de Asociaciones.

Pues bien, a la hora de determinar la forma de acceso de los ciudadanos al Registro de Asociaciones gestionado por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, era necesario acudir a las previsiones contenidas en el art. 9 del Decreto 1440/1965, que desarrolla en esta materia la Ley de Asociaciones.

Así, de conformidad con lo dispuesto en los apartados tercero y cuarto de la norma referida, cabía diferenciar dos formas de publicidad registral:

Primero.- Obtención de certificaciones con relación al Registro y al expediente o protocolo anejo a aquél (art. 9.3 del Decreto 1440/1965, de 20 de mayo).

En relación con esta concreta forma de publicidad registral, cabía señalar, que todos los ciudadanos pueden considerarse legitimados para solicitar y obtener las citadas certificaciones. Esta afirmación puede fundamentarse, de un lado, en el carácter público del registro, postulado, como se ha señalado, en la propia Ley de Asociaciones, y de otro, en la interpretación literal de los apartados tercero y cuarto del art. 9 del Decreto 1440/1965, de 20 de mayo.

En efecto, mientras el apartado cuarto, al que se hará referencia con posterioridad, limita el examen de los documentos obrantes en el Registro a aquellos ciudadanos que tengan la condición de interesados, con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo, la obtención de certificaciones regulada en el apartado tercero no se vincula a limitación alguna, por lo que, cabía concluir, que allí donde la norma no establece restricción a la concreta forma de publicidad consistente en la obtención de certificaciones, no debe hacerlo el intérprete ni el operador jurídico a quién se atribuye su aplicación.

Segunda.- Examen de los Registros, inclusión hecha de los expedientes o protocolos anejos que forman parte de los mismos, con posibilidad de tomar las notas que se consideren convenientes (art. 9.4. del Decreto 1440/1965, de 20 de mayo).

Como se ha señalado con anterioridad, en este caso la legitimación para acceder a esta concreta forma de publicidad registral se restringe a aquellos ciudadanos que tengan la condición de interesados en el procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En este sentido, sin embargo, esta Procuraduría consideró que la referencia a la condición de interesado en el procedimiento (por otro lado, difícilmente aplicable por no ser identificable procedimiento administrativo alguno diferente de aquél que da lugar a la inscripción de una asociación) debía entenderse como exigencia de titularidad de un interés legítimo en conocer el contenido del Registro, puesto que, como ha señalado el Tribunal Supremo en relación con el derecho de acceso a archivos y registros de las Administraciones públicas en general, en su Sentencia de 30 de marzo de 1999, “las limitaciones aplicables a la noción de interesado referida a un procedimiento en concreto ya iniciado y pendiente de resolución o resuelto por la Administración, no lo son al particular que se halla en el trance previo de reunir información necesaria para tomar conocimiento de su situación y derechos frente a los poderes públicos”.

A mayor abundamiento, esta es la legitimación exigida para acceder a la publicidad del Registro de Fundaciones de la Comunidad de Castilla y León, creado por el Decreto 121/1996, de 9 de mayo.

En definitiva, a juicio de esta Procuraduría, la Administración debe permitir el examen del Registro de Asociaciones en la forma dispuesta en el apartado cuarto del art. 9 del Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, a aquellos ciudadanos que, por razón de la situación objetiva en la que se encuentran, por una circunstancia personal, o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés real, personal y razonable en conocer el contenido del Registro, interpretando de forma amplia, en cualquier caso, la legitimación comentada.

El régimen jurídico expuesto debía completarse con la referencia a los límites que, con carácter general, restringen el derecho de los ciudadanos de acceso a archivos y registros de las Administraciones públicas, en general, y al Registro de Asociaciones, y en particular, al establecido por la intimidad de las personas.

Considerando lo hasta aquí expuesto, era necesario contrastar la actuación llevada a cabo por la Administración autonómica con los parámetros jurídicos que han sido objeto de examen. En este sentido, manifestada la voluntad del autor de la queja de acceder a información contenida en el Registro de Asociaciones de forma escrita, esta Procuraduría consideró que la Administración autonómica debió haber comunicado al solicitante las dos formas de publicidad registral a las que se refiere el reiterado art. 9 del Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, y las posibilidades de actuación que le asistían en relación con ambas.

La citada comunicación, por tanto, debía haber sido comprensiva tanto de la posibilidad que asistía al solicitante de obtener certificaciones del Registro de Aso-

ciaciones, en la forma dispuesta en el apartado tercero del art. 9 del Decreto 1440/19965, como de la necesidad de acreditar la titularidad de un interés legítimo para poder llevar a cabo el examen del Registro, de conformidad con lo dispuesto en el apartado cuarto de la misma norma. En ambos casos, el solicitante debía haber sido informado, también, de la concreta forma que las disposiciones vigentes imponen para el ejercicio de los derechos precitados y de los límites a los que en todo caso se encuentra sometido su ejercicio.

La actuación descrita, de contenido más amplio que la efectivamente llevada a cabo por la Administración autonómica, era exigible a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en virtud del derecho que el art. 35, letra g), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reconoce a todos los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas, derecho que implica el correlativo deber de los sujetos públicos de adoptar las medidas oportunas para garantizar su virtualidad.

Restaba, únicamente, poner de manifiesto la valoración positiva que esta Procuraduría realizó de la actuación proyectada por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial cuyo contenido se integraba por la incorporación a la página web de la Comunidad de los datos contenidos en el Registro de Asociaciones que, por su contenido, puedan ser difundidos. La materialización de dicho proyecto contribuirá, sin duda, a incrementar el grado de publicidad del Registro y a desburocratizar el acceso de los ciudadanos a los datos contenidos en el mismo.

En vista de los razonamientos jurídicos expuestos (tal y como se ha aclarado en párrafos precedentes) se dictó resolución dirigida a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en la que se le recomendaba:

"Dirigir al solicitante comunicación comprensiva de los siguientes extremos:

- Posibilidad de obtener certificaciones del Registro de Asociaciones en su calidad de ciudadano, en la forma dispuesta en el art. 9.3 del Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, expresando el cauce formal a través del cual debe hacer llegar su petición a esa Administración autonómica.

- Derecho a examinar el Registro de Asociaciones, de conformidad con lo dispuesto en el art. 9.4 del Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, previa acreditación de la titularidad de un interés legítimo en conocer su contenido, identificando igualmente la forma en la cual debe realizar su solicitud y la acreditación indicada.

- Referencia a los límites generales a los que se encuentra sometido el derecho de acceso a archivos y registros de las Administraciones públicas, en general, y, por ende, al Registro de Asociaciones, en particular".

La Consejería de Presidencia y Administración Territorial aceptó la anterior resolución y dirigió al autor de la queja una comunicación, siguiendo las indicaciones realizadas por esta Institución.

Manifestado lo anterior al autor de la queja, se procedió a su archivo.

4.2. Información sobre concesión de ayudas de la Agencia de Desarrollo Económico

En el expediente **Q/652/00**, su autor planteaba la ausencia de información relativa al procedimiento tramitado para la concesión de una ayuda económica solicitada al amparo del Acuerdo del Consejo Rector, por el que se aprobaron las bases de la convocatoria para la concesión de determinadas ayudas o incentivos de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León (ADE).

Admitida la queja a trámite y solicitada la oportuna información al Ente Público de Derecho Privado citado, éste remitió un informe de cuyo contenido se desprendían, entre otros, los siguientes extremos:

"El aspecto de la cuestión encaja dentro del ámbito referente a la publicidad o información de las subvenciones, por lo que en este sentido , basta que la interesada consulte los boletines oficiales de Castilla y León, donde aparecen publicadas las subvenciones otorgadas por la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, (ADE) con los datos que interesan a la autora de la queja.

En relación con el derecho de acceso a archivos y registros, arts. 35-37-38 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre, efectivamente, la interesada, como cualquier otro ciudadano tienen derecho de acceso a los archivos y registros; si bien este derecho deberá ejercitarse, previa petición individualizada de los documentos que se deseen consultar, sin que quepa formular solicitudes genéricas sobre una materia o conjunto de materias".

En vista de la información facilitada, se consideró oportuno dictar resolución dirigida a la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, con apoyo en los siguientes razonamientos jurídicos:

Dos eran las cuestiones jurídicas que debían ser abordadas en relación con la problemática planteada en la queja: la publicidad de las subvenciones y el derecho de información de los ciudadanos en el ámbito de los procedimientos administrativos.

La subvención, como relación jurídica de carácter unilateral de la cual nace un derecho de crédito a favor del particular beneficiario frente a la Administración Pública otorgante, debe estar sometida a un principio de publicidad, en aras de garantizar la transparencia de la actividad administrativa. Lo anterior tiene su reflejo en el Ordenamiento de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y en concreto en la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de su Hacienda, cuyo art. 122, en su apartado sexto, regula expresamente la forma de publicidad del contenido de las subvenciones, incluidas las directas, que conce-

den los órganos de las Administraciones General e Institucional a personas físicas o jurídicas para actividades con ánimo de lucro.

En el supuesto planteado en la queja, la previsión legal transcrita fue objeto de cumplimiento, tal y como se señala en el informe manifestado ante esta Institución, mediante la publicación en el *BOCYL* de las resoluciones del Presidente de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, por las que se hicieron públicas las subvenciones otorgadas por aquel órgano durante el segundo semestre del año 1999 y durante el primer semestre del año 2000. Ambas publicaciones eran comprensivas de los elementos integrantes del contenido mínimo contemplado en el art. 122.6 de la Ley de Hacienda de Castilla y León, antes trascrito.

Íntimamente relacionado con el principio de transparencia que debe presidir la actividad administrativa se halla el derecho de información de los ciudadanos en el ámbito del procedimiento administrativo. Antes de conectar el contenido de aquel derecho con la cuestión que constituía el objeto de la queja, procedía aclarar la aplicabilidad de los principios generales propios del derecho administrativo a los procedimientos a través de los cuales se otorgan o se deniegan las ayudas económicas convocadas por ADE.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 5 de la Ley 21/1994, de 15 de diciembre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, la concesión o denegación de las subvenciones otorgadas por ADE, son actos administrativos que deberán producirse siguiendo el correspondiente procedimiento de acuerdo con lo previsto en el propio art. 5 precitado.

Por tanto, el citado precepto establece el régimen de fuentes de los procedimientos de concesión de las ayudas económicas convocadas por ADE, debiendo acudirse, en primer lugar, para su regulación, al procedimiento específico, si lo hubiera, previsto en la correspondiente convocatoria de las ayudas; en segundo lugar, a los principios establecidos en el art. 5 de la Ley de creación de ADE; y en tercer y último lugar, a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuyos principios generales, en todo caso, deberán ser respetados.

La aplicabilidad de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se fundamenta, de un lado, en la calificación del acto de concesión o denegación de la subvención como acto administrativo (acto, por tanto, que se produce a través de un procedimiento administrativo cuya normativa básica se integra en la norma precitada) y, de otro, en las constantes referencias que el art. 5 de la Ley de creación de ADE hace al articulado de la norma administrativa por excelencia, determinando expresamente la aplicación supletoria de las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos (Título VI de la Ley) para aquellos supuestos en los que no se prevean normas de procedimiento específicas (art. 5.3 e) de la Ley de creación de ADE).

En definitiva, lo anterior determina la necesaria traslación del contenido del derecho de información de los ciudadanos en el ámbito del procedimiento administrativo (que ha sido desarrollado en esta parte del presente informe en la referencia antes realizada a la argumentación jurídica de la resolución adoptada en el expediente **Q/1865/00**) a los de concesión de ayudas económicas convocadas por ADE y, consecuentemente, al procedimiento cuyo desarrollo había dado lugar a la queja.

Pues bien, el principio de transparencia administrativa, puesto en relación con la publicidad de las subvenciones y con el derecho de acceso a archivos y registros, exigía que, en el supuesto planteado en la queja, el Ente Público de Derecho Privado ADE llevase a cabo su actuación en el sentido que a continuación se señala.

Así, en primer lugar, y en cuanto a la publicidad de las subvenciones, si bien el Ente Institucional había observado lo dispuesto en el art. 122.6 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León en cuanto a aquélla, la correcta consideración de la petición formulada por el autor de la queja en su día, debía conducir a poner de manifiesto al interesado los números y las fechas de los boletines oficiales en los que habían sido objeto de inserción las Resoluciones adoptadas con la finalidad de otorgar publicidad a las ayudas económicas concedidas por ADE en el período temporal en el que se procedió a la denegación de la ayuda controvertida. Lo anterior tendría el efecto de contribuir a incrementar la información disponible y la transparencia de la actividad de ADE, puesto que la publicación de una actuación en el *BOCYL*, no implica necesariamente su conocimiento por todos los ciudadanos, en muchos casos, desconocedores, incluso, de su práctica.

Por otra parte, y en cuanto al derecho de información del ciudadano en el ámbito del procedimiento de concesión de subvenciones de referencia, el Ente Público de Derecho Privado ADE debía haber manifestado al autor de la queja la forma en la cual debía ser ejercida su petición de información, a la vista de lo dispuesto en el art. 37.7 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es decir, identificando individualizadamente los documentos que deseaban ser consultados, sin que, en ningún caso, el ejercicio de este derecho pudiera afectar al normal funcionamiento de los servicios públicos.

Esta actuación hubiera concedido virtualidad, en este supuesto, al derecho que el art. 35 g) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reconoce a todos los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas.

Tras la exposición razonada de dichos argumentos, se consideró oportuno dictar resolución dirigida a la Agencia de Desarrollo Económico para que procediera a:

"Comunicar al titular de la solicitud de ayuda económica convocada por la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla los siguientes extremos:

- Número y fecha de los boletines oficiales de Castilla y León en los cuales ha sido objeto de publicación la relación de beneficiarios que obtuvieron la ayuda económica convocada por ADE con carácter preferente a la solicitante de información, por ser calificados sus proyectos como prioritarios, de conformidad con las bases de la convocatoria correspondiente.

- Forma y medios a través de los cuales el interesado puede solicitar el acceso a documentos integrantes del procedimiento de otorgamiento de subvenciones que ha dado lugar a la presente queja, con indicación de los límites a los que, en todo caso, se encuentra sometido dicho acceso".

La Agencia de Desarrollo Económico aceptó la resolución, y en cumplimiento de la misma remitió al interesado escrito en el cual se contenía la información señalada por esta Institución en su resolución.

Comunicada la circunstancia anterior al autor de la queja, el expediente fue archivado.

4.3. Consumo de tabaco en oficinas de las Administraciones públicas

En el expediente **Q/1112/00**, el autor de la queja denunciaba el consumo de tabaco en el interior de las dependencias de la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León en la localidad de Valladolid.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Consejería de Educación y Cultura, la cual nos comunicó la adopción de las siguientes medidas en relación con el consumo de tabaco en las dependencias de la precitada Consejería en la localidad de Valladolid:

"Se van a difundir nuevamente entre el personal de la Consejería las normas de prohibición de consumo de tabaco en los puestos de atención directa al público, así como el derecho preferente de los no fumadores respecto a los fumadores, en caso de conflicto de intereses.

Las máquinas expendedoras de tabaco han sido retiradas de la Consejería".

A la vista de lo informado no se consideró acreditada la concurrencia de irregularidad alguna merecedora de una decisión supervisora por parte de esta Institución en relación con la cuestión controvertida planteada.

Como fundamento de lo anterior, se indicó al autor de la queja que, de lo dispuesto en la normativa vigente, se desprende que únicamente existe una prohibición expresa de fumar, en relación con los edificios que sirven de sede a los órganos administrativos, en las oficinas de las Administraciones públicas destinadas a la atención directa al público. Así se recoge en el art. 7.2 d) del RD 192/1988, de 4 de marzo, por el que se establecen limitaciones a la venta y uso del tabaco para la protección de la salud de la población y en el art. 26.1 f) de la Ley de las Cortes de Castilla y León 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León. Estos lugares, en los cuales se encuentra prohibido el consumo de tabaco, deben estar convenientemente señalizados.

Pues bien, la circular que había sido distribuida entre el personal de la Consejería recordando la señalada prohibición había sido utilizada como instrumento para paliar los posibles incumplimientos que a la prohibición citada se pudieran estar cometiendo en las dependencias públicas en cuestión.

Por otro lado, y a efectos exclusivamente informativos, también se informó al autor de la queja sobre la aprobación, mediante el Decreto 138/2001, de 3 de mayo, el IV Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León, entre cuyas estrategias y actuaciones se integran las labores de prevención del consumo de drogas (en especial, alcohol y tabaco) en el ámbito laboral. Así se señala expresamente en el punto 1.4 del Capítulo V del citado Plan al indicar que "en el terreno de la prevención del consumo de drogas, los programas en el ámbito laboral incidirán prioritariamente en las sustancias legales como el alcohol y el tabaco, así como en los sectores de producción de alto riesgo, bien por sus elevados niveles de consumo o porque en ellos se pueda ver afectada la salud y seguridad de terceras personas".

Es presumible que esta línea de actuación dé lugar a futuras acciones dirigidas a la disminución del consumo de tabaco en el ámbito laboral, de las cuales las administraciones públicas deberían erigirse en pioneras.

Comunicado lo anterior al ciudadano, se procedió al archivo de la queja, no sin antes solicitar al interesado que informase a esta Institución de cualquier incumplimiento de la normativa aplicable explicada que pudiera tener lugar en las dependencias administrativas señaladas.

DEPARTAMENTO II

DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN

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

De acuerdo con lo previsto en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, procede presentar ante las Cortes autonómicas el informe correspondiente al año 2001, en lo que concierne a las actuaciones del Departamento de defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León.

Esta defensa se ha realizado desde dos facetas diferenciadas y complementarias entre sí: en primer lugar, mediante el estudio y seguimiento de la normativa, tanto legal como reglamentaria, aprobada a lo largo del año

2001; en segundo lugar, a través de distintas quejas presentadas en esta Institución.

Inicialmente, debe ponerse de manifiesto la reforma que el año 2001 se realizó de diversos aspectos de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común. En este sentido, reviste especial relevancia la ampliación del ámbito de actuación de esta Institución a los Entes Locales de Castilla y León en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma. Asimismo, la reforma de la Ley reguladora de la Institución del Procurador de Común, en lo concerniente a la fijación de plazos expresos para que las administraciones públicas informen sobre los hechos objeto de denuncia y emitan una contestación explícita sobre la aceptación o el rechazo de las resoluciones que, en su caso, se les remitan, redundará, sin duda, en la mejora de la actuación desarrollada por esta Institución.

Con ello, se garantiza una mayor agilidad en la actuación de esta Procuraduría, tanto para la tramitación de los expedientes de queja como para la eficacia de sus resoluciones. En definitiva, con esta reforma se puede concluir que se ha dado un notable paso, con el que se garantiza en mayor medida la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos de Castilla y León, la tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León y la defensa del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en los términos establecidos en el art. 1 de la Ley.

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

El examen de la legislación realizado por esta Institución en el año 2001 se puede sintetizar del siguiente modo:

1.1. Seguimiento de la legislación del Estado

Nos referiremos a continuación, sin ánimo de exhaustividad, a las normas emanadas de las Cortes Generales y del Ejecutivo estatal a lo largo del año 2001, cuyo alcance y contenido se ha analizado atendiendo a los títulos competenciales que justifican su dictado, sin que este año, al igual que ejercicios anteriores, se hayan apreciado motivos de contienda constitucional.

1.1.1. Leyes y demás disposiciones con fuerza de Ley

1.1.1.1. Leyes Orgánicas

- Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, sobre Composición del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

- Ley Orgánica 3/2001, de 6 de noviembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Niza el día 26 de febrero de 2001.

- Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

-Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

-Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

-Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

1.1.1.2. Leyes Ordinarias

- Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado.

- Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del RDLeg 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.

- Ley 7/2001, de 14 de mayo, de modificación de la Ley del Patrimonio del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril.

- Ley 9/2001, de 4 de junio, por la que se modifica la disposición transitoria sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, determinados artículos de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, y determinados artículos de la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, sobre Introducción del Euro.

- Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

- Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria.

- Ley 12/2001, de 9 de julio, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el Incremento del Empleo y la Mejora de su Calidad.

- Ley 15/2001, de 9 de julio, de Fomento y Promoción de la Cinematografía y el Sector Audiovisual.

- Ley 16/2001, de 21 de noviembre, por la que se establece un proceso extraordinario de consolidación y provisión de plazas de personal estatutario en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social de los Servicios de Salud del Sistema Nacional de Salud.

- Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas.

- Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

- Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por RDLeg 339/1990, de 2 de marzo.

- Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

- Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

- Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

- Ley 26/2001, de 27 de diciembre, por la que se establece el sistema de infracciones y sanciones en materia de Encefalopatías Espongiformes Transmisibles.

1.1.1.3. Normas dictadas por el ejecutivo con rango de Ley

- Real Decreto-Ley 2/2001, de 2 de febrero, por el que se modifica la disposición transitoria sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, y determinados artículos de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia.

- Real Decreto-Ley 4/2001, de 16 de febrero, sobre el régimen de intervención administrativa aplicable a la valorización energética de harinas de origen animal procedentes de la transformación de despojos y cadáveres de animales.

- Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad. (Derogado por Ley 12/01, de 9 de julio).

- Real Decreto-Ley 6/2001, de 6 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las lluvias y temporales acaecidos desde los últimos días de octubre de 2000 hasta finales del mes de enero de 2001 en las Comunidades Autónomas de Galicia y Castilla y León.

- Real Decreto-Ley 8/2001, de 6 de abril, por el que se establece el sistema de infracciones y sanciones en materia de encefalopatías espongiformes transmisibles.

- Real Decreto-Ley 9/2001, de 6 de abril, por el que se adoptan medidas adicionales en el marco de erradicación de las encefalopatías espongiformes transmisibles.

- Real Decreto-Ley 11/2001, de 22 de junio, por el que se modifica el art. 29 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, y se establecen normas presupuestarias para atender los gastos derivados de actuaciones del Ministerio de Fomento en carreteras estatales.

- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

- Real Decreto-Ley 13/2001, de 5 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los episodios de lluvias intensas acaecidos en los meses de febrero y marzo de 2001 en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

- Real Decreto-Ley 15/2001, de 2 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de transporte aéreo.

1.1.2. Traspasos de funciones y servicios

El año 2001 ha supuesto un considerable incremento del autogobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, lo que ha supuesto, a excepción de las competencias en materia de Administración de Justicia, la atribución real a nuestra Comunidad de las competencias que tiene asumidas en virtud de lo dispuesto en el art. 32 y siguientes del Estatuto de Autonomía.

La primera transferencia se produjo por RD 8/2001, de 12 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de buceo profesional. Este traspaso compatibiliza la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.20 de la Constitución en materia de marina mercante y la que corresponde a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.19) en materia de promoción del deporte y adecuada utilización del ocio.

Esta última disposición de la Constitución se recoge, asimismo, en el propio Estatuto de Autonomía (art. 32.1.18), en el que se reconoce a la Comunidad de Castilla y León la competencia exclusiva en materia de promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

La transferencia es consecuencia del Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad de Castilla y León. Dicho Acuerdo se adoptó por el Pleno de la Comisión, en su reunión del día 18 de diciembre de 2000.

La fecha de efectos del traspaso fue el día 1 de marzo de 2001.

Por RD 9/2001, de 12 de enero, se procedió al traspaso de Profesores de Educación General Básica de instituciones penitenciarias a la Comunidad de Castilla y León, en ampliación del RD 1340/1999, de 31 de julio, en materia de enseñanza no universitaria.

Los títulos competenciales se regulan para el Estado en el art. 149.1.30 de la Constitución (la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución) y para nuestra Comunidad Autónoma en el art. 35 del Estatuto de Autonomía (el desarrollo legislativo y la ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y normativa de desarrollo).

Este traspaso se acordó por el Pleno de la Comisión Mixta en su reunión de 18 de diciembre de 2000 y su fecha de efectos también fue el día 1 de marzo de 2001.

Los traspasos de competencias realizados en el inicio del año 2001 se completaron con el RD 10/2001, de 12

de enero, sobre ampliación de los medios de la Seguridad Social traspasados a la Comunidad de Castilla y León en las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

La competencia exclusiva del Estado se refiere, según el art. 149.1.17 de la Constitución, a la materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. Por su parte, el art. 36.3 del Estatuto establece que corresponde a la Comunidad de Castilla y León, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva en materia de gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social.

Al igual que en los dos casos anteriormente enumerados el Acuerdo se adoptó por el Pleno de la Comisión Mixta en su sesión de 18 de diciembre de 2000. Por el contrario, la fecha de efectividad de la ampliación de medios se produjo, según indica el Anexo del Real Decreto, el día 1 de julio de 1999.

El auténtico paso adelante en el autogobierno de la Comunidad se produjo en los últimos meses del año, con dos traspasos de gran trascendencia en materia de empleo y sanidad.

Cronológicamente, se produjo en primer lugar el traspaso a la Comunidad de Castilla y León de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, por RD 1187/2001, de 2 de noviembre. Las competencias en la materia de empleo afectan a varios títulos competenciales. En el caso del Estado, la materia de empleo afecta a las competencias exclusivas del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13), y sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas (art.149.1.7).

En lo que concierne a la Comunidad Autónoma, las competencias están recogidas en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León en sus art. 36.10 y 35.1. De conformidad con lo establecido en dichos preceptos, corresponde a la Comunidad de Castilla y León la función ejecutiva en materia laboral y la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y su normativa de desarrollo. Este traspaso encuentra también su justificación, en sentido amplio, en la competencia exclusiva de la Comunidad (art. 32.21 del Estatuto) en materia de fomento del desarrollo económico y la planificación de la actividad económica de la Comunidad, dentro de los objetivos marcados por la política económica general y, en especial, la creación y gestión de un sector público regional propio de Castilla y León.

El Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias se adoptó por el Pleno de dicha Comisión en su reunión del día 15 de octubre de 2001, y como fecha de efectividad del traspaso se fijó el día 1 de enero de 2002. Sin perjuicio de ello, se previó que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Instituto Nacional de Empleo sigan realizando la gestión de los servicios y de los créditos presupuestarios que sea necesaria para mantener la continuidad de aquéllos, hasta el día 31 de marzo de 2002, salvo acuerdo de ambas Administraciones para ampliar o reducir este periodo transitorio.

Aparte de la valoración cuantitativa del traspaso, la relevancia del mismo se concreta en las nuevas funciones y servicios de la Administración del Estado que asume la Comunidad de Castilla y León. Estas nuevas funciones se refieren fundamentalmente a la intermediación en el mercado de trabajo, que abarca, entre otras cuestiones, todo lo relativo a la inscripción y registro de los demandantes de empleo, el registro de los contratos de trabajo y, en su caso, sus extinciones, y la autorización de las agencias de colocación cuyo ámbito de actuación no supere el del territorio de la Comunidad de Castilla y León. Otras funciones transferidas que completan el traspaso se refieren a la gestión y el control de las políticas de empleo, a los Centros Nacionales de Formación Profesional Ocupacional, a las Comisiones Ejecutivas Provinciales y las Comisiones de Seguimiento de la Contratación Laboral, y, finalmente, a la Potestad Sancionadora.

El proceso de traspaso de competencias, por ahora se ha completado el año 2001 con el RD 1480/2001, de 27 de diciembre, sobre traspaso de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud.

Las competencias del Estado se recogen en el art. 149.1.17 de la Constitución, que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas, y en el art. 149.1.16 que reconoce también al Estado la competencia en materia de sanidad exterior, bases y coordinación general de la sanidad y legislación sobre productos farmacéuticos.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, establece en su art. 34.1.1ª y 2ª que, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en materia de sanidad e higiene; promoción, prevención y restauración de la salud; y coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social. Por otra parte, el art. 36 del mencionado Estatuto de Autonomía, en sus apartados 7 y 12, establece que corresponde a la Comunidad de Castilla y León, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva en materia de productos farmacéuti-

cos, así como la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el art. 149.1.17 de la Constitución, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de la función a que se refiere este precepto.

Finalmente, en el art. 32.1.27ª del mencionado Estatuto de Autonomía, se establece que la Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva en materia de fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma.

El Acuerdo de traspaso de las funciones y servicios del Insalud se cerró en la sesión plenaria de la Comisión Mixta de Transferencias, celebrada el día 26 de diciembre de 2001.

Las funciones que asume nuestra Comunidad Autónoma se concretan fundamentalmente en las siguientes:

-Los servicios y funciones correspondientes a los centros y establecimientos sanitarios, asistenciales y administrativos, de la Seguridad Social, gestionados por el Insalud en Castilla y León.

-La elaboración y ejecución de los planes de inversión que se aprueben en materia de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, así como la gestión de las inversiones en curso en el contexto de la planificación asistencial general de la Comunidad.

-La contratación, gestión, actualización y resolución de los conciertos con entidades e instituciones sanitarias o asistenciales que presten servicios en la Comunidad de Castilla y León.

-La creación, transformación y ampliación, así como la clasificación y supresión de los centros y establecimientos sanitarios, en régimen ordinario o experimental, y de los centros asistenciales y administrativos del Insalud en la Comunidad de Castilla y León.

-La planificación de programas y medidas de asistencia sanitaria de la Seguridad Social en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León.

-La organización y régimen de funcionamiento de los centros y servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social en la Comunidad de Castilla y León, así como la definición de criterios generales para la evaluación de eficacia y rendimiento de los programas, centros o servicios sanitarios de la Seguridad Social en la Comunidad de Castilla y León.

-La tutela y el control sobre las Fundaciones sanitarias ubicadas en su ámbito territorial.

La fecha de efectividad del traspaso se ha determinado para el día 1 de enero de 2002 y su valoración, en pesetas de 1999, de acuerdo al Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común, es de 267.783, 2 millones de pesetas.

1.1.3. Conflictividad constitucional

En este apartado debemos mencionar que durante el año 2001 no ha habido ningún pronunciamiento del Alto Tribunal sobre cuestiones relacionadas con el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

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

- Ley 1/2001, de 4 de mayo, por la que se establece el Programa de Actuación en las Comarcas Mineras 2000-2003.

- Ley 2/2001, de 4 de mayo, por la que se modifica la Ley 1/1995, de 6 de abril, de Cámaras Agrarias de Castilla y León.

- Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León.

- Ley 5/2001, de 4 de julio, de Cajas de Ahorros de Castilla y León.

- Ley 6/2001, de 22 de noviembre, de Creación del Consejo de Colegios Profesionales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de Castilla y León.

- Ley 7/2001, de 22 de noviembre, de Creación del Consejo de Colegios Profesionales de Veterinarios de Castilla y León.

- Ley 8/2001, de 22 de noviembre, de Creación del Consejo de Colegios Profesionales de Médicos de Castilla y León.

- Ley 9/2001, de 22 de noviembre, de Creación del Consejo de Colegios Profesionales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Castilla y León.

- Ley 10/2001, de 22 de noviembre, de Creación del Consejo de Colegios Profesionales de Mediadores de Seguros Titulados de Castilla y León.

- Ley 11/2001, de 22 de noviembre, de modificación de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León.

- Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León.

- Ley 13/2001, de 20 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad de Castilla y León.

1.3. Seguimiento de normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma

1.3.1. Decretos

- Decreto 14/2001, de 18 de enero, regulador de las condiciones y requisitos para la autorización y el funcio-

namiento de los centros de carácter social para personas mayores.

- Decreto 17/2001, de 25 de enero, por el que se modifica el Decreto 288/1991, de 10 de octubre, sobre composición y funciones de la Comisión de Personal.

- Decreto 18/2001, de 25 de enero, por el que se modifica el Decreto 23/1997, de 13 de febrero, por el que se establecen normas para la gestión y concesión de subvenciones regidas por Iniciativas Comunitarias.

- Decreto 23/2001, de 25 de enero, de modificación de la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

- Decreto 24/2001, de 25 de enero, por el que se aprueba el Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social.

- Decreto 25/2001, de 25 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de las Agencias de Viajes, que ejerzan su actividad en la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 26/2001, de 25 de enero, por el que se regulan los Resguardos de Depósito en la prestación de servicios a los consumidores.

- Decreto 27/2001, de 1 de febrero, por el que se regula la constitución, composición, organización y funcionamiento del Consejo Asesor de Estadística de Castilla y León.

- Decreto 95/2001, de 29 de marzo, por el que se modifica el Decreto 212/1999, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura.

- Decreto 101/2001, de 5 de abril, por el que se modifica el Decreto 163/1999, de 19 de julio, por el que se regulan la Dirección del Gabinete del Presidente y demás órganos adscritos a la Presidencia de la Junta de Castilla y León.

- Decreto 103/2001, de 5 de abril, por el que se modifican las relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 104/2001, de 5 de abril, por el que se modifica el Reglamento de Distinciones del Personal Funcionario de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 15/1998, de 29 de enero.

- Decreto 109/2001, de 5 de abril, por el que se modifican los Decretos 14/2000, de 20 de enero, y 11/2001, de 18 de enero, por los que se fijan las cantidades retributivas para los años 2000 y 2001, respectivamente, del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 110/2001, de 5 de abril, por el que se modifica el Decreto 300/1999, de 25 de noviembre, por el que se regula la Comisión Interconsejerías para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

- Decreto 126/2001, de 19 de abril, por el que se regulan los criterios y bases que han de configurar el Acuerdo Marco de cofinanciación de los Servicios Sociales y prestaciones sociales básicas que hayan de llevarse a cabo por entidades locales.

- Decreto 128/2001, de 26 de abril, por el que se modifica el Decreto 224/1996, de 26 de septiembre, por el que se designa al organismo pagador y al organismo de certificación de los gastos correspondientes a la Política Agrícola Común en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

- Decreto 129/2001, de 26 de abril, por el que se aprueba el I Plan General de Juventud de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 138/2001, de 3 de mayo, por el que se aprueba el IV Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León.

- Decreto 146/2001, de 17 de mayo, por el que se modifica parcialmente el Decreto 159/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas.

- Decreto 151/2001, de 31 de mayo, por el que se modifica el Decreto 226/1999, de 19 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

- Decreto 171/2001, de 14 de junio, por el que se regulan las Bases de convocatoria, solicitud y concesión de prestaciones a personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, y excluidas de los beneficios de la disposición adicional 18ª de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1990 y 1992.

- Decreto 180/2001, de 28 de junio, por el que se regula el derecho de los consumidores y usuarios al presupuesto previo de los servicios que se les oferten.

- Decreto 183/2001, de 28 de junio, por el que se crea la Comisión Permanente para la Promoción Cultural, Turística y Medioambiental de Castilla y León.

- Decreto 191/2001, de 12 de julio, por el que se aprueba el Plan General de Equipamiento Comercial de Castilla y León.

- Decreto 192/2001, de 19 de julio, por el que se determinan los órganos competentes de la Comunidad de Castilla y León a efectos de la aplicación de medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

- Decreto 193/2001, de 19 de julio, por el que se regula el Servicio Telefónico 012 de Información Administrativa y Atención al Ciudadano de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 202/2001, de 26 de julio, por el que se modifica el Decreto 64/2000, de 23 de marzo, por el que

se desconcentran atribuciones del Consejero de Agricultura y Ganadería en los Directores Generales de Industrias Agrarias, de Desarrollo Rural, de Producción Agropecuaria y del Fondo de Garantía Agraria.

- Decreto 203/2001, de 26 de julio, por el que se aprueba el III Plan Integral de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras.

- Decreto 227/2001, de 27 de septiembre, de creación del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León.

- Decreto 228/2001, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Urgencias y Emergencias Sanitarias de Castilla y León.

- Decreto 232/2001, de 11 de octubre, por el que se regula el sistema de evaluación de la calidad de los servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 233/2001, de 11 de octubre, por el que se regula la creación, composición, estructura y funciones de la Red de Planes sobre Drogas de Castilla y León.

- Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, relativo a la instalación de Infraestructuras de Radiocomunicación.

- Decreto 270/2001, de 29 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 179/2001, de 28 de junio, que regula la acción concertada en materia de reserva y ocupación de plazas para la atención de niños y jóvenes dependientes de los servicios de protección a la infancia de las distintas Gerencias Territoriales de Servicios Sociales.

- Decreto 271/2001, de 5 de diciembre, por el que se regula la estructura orgánica y las competencias de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

- Decreto 274/2001, de 5 de diciembre, sobre distribución de competencias en materia de industrias agrarias y alimentarias entre las Consejerías de Agricultura y Ganadería y de Industria, Comercio y Turismo.

- Decreto 278/2001, de 7 de diciembre, del Presidente, por el que se crea la Viceconsejería de Educación.

- Decreto 279/2001, de 7 de diciembre, del Presidente, por el que se crea la Viceconsejería de Trabajo.

- Decreto 282/2001, de 13 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

- Decreto 284/2001, de 13 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 5/2001, de Cajas de Ahorro de Castilla y León, en materia de órganos de gobierno y dirección.

- Decreto 286/2001, de 13 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

- Decreto 287/2001, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

- Decreto 288/2001, de 13 de diciembre, de atribución de funciones y servicios de la gestión encomendada al Instituto Nacional de Empleo en materia del trabajo, el empleo y la formación.

- Decreto 289/2001, de 13 de diciembre, por el que se establece el calendario de días inhábiles en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León para el año 2002, a efectos de cómputo de plazos administrativos.

- Decreto 292/2001, de 20 de diciembre, por el que se establecen Líneas de Apoyo a la Familia y a la Conciliación con la Vida Laboral en Castilla y León.

1.3.2. Órdenes

- Orden de 7 de febrero de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula el procedimiento de autorización de modificación de jornada escolar en los centros sostenidos con fondos públicos de Educación Infantil y/o Primaria de la Comunidad de Castilla y León.

- Orden de 8 de marzo de 2001, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regula el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios y Sociosanitarios de la Comunidad de Castilla y León.

- Orden de 31 de mayo de 2001, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se modifica la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

- Orden de 29 de junio de 2001, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de modificación de la Orden de 28 de septiembre de 1990, por la que se desarrolla el Decreto 99/1990, de 14 de junio, que regula la organización y funcionamiento del Registro General del Personal y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Orden de 5 de julio de 2001, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se modifica la Orden de 27 de junio de 1996, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

- Orden de 14 de diciembre de 2001, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se delegan atribuciones en el Secretario General y Directores Generales de la Consejería.

- Orden de 17 de diciembre de 2001, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se delegan competencias en el Viceconsejero de Trabajo.

- Orden de 20 de diciembre de 2001, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se desarrolla la estructura orgánica de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

- Orden de 27 de diciembre de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se modifica la Orden de 11 de noviembre de 1999, por la que se desarrolla la estructura orgánica de sus servicios centrales.

- Orden de 27 de diciembre de 2001, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se desarrolla la estructura orgánica de sus servicios centrales.

1.4. Seguimiento especial en materia de encefalopatía espongiforme bovina

En el seguimiento realizado de la problemática producida en el año 2001 en esta materia, podemos destacar, entre otras, las siguientes normas estatales y autonómicas:

- Orden de 17 de enero de 2001, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se establecen ayudas complementarias derivadas del cese temporal de actividad como consecuencia del sacrificio obligatorio ordenado como medida de vigilancia y control de Encefalopatías Espongiformes Transmisibles en el ganado bovino.

- Orden de 21 de febrero de 2001, del Ministerio de Sanidad y Consumo, por la que se regula la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica, en relación con las encefalopatías espongiformes transmisibles humanas.

- Orden de 8 de marzo de 2001, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se adoptan medidas de protección en relación con la fiebre aftosa.

- Orden de 26 de abril de 2001, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se suprimen y modifican algunas de las medidas cautelares adoptadas en relación con la fiebre aftosa.

- Orden de 4 de junio de 2001, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se regula en la Comunidad de Castilla y León la ayuda nacional complementaria a la prima por sacrificio año 2001, establecida en el RD Ley 9/2001, de 6 de abril, por el que se adoptan medidas excepcionales en el marco de la erradicación de las Encefalopatías Espongiformes Transmisibles.

- Decreto 186/2001, de 12 de julio, por el que se modifica el Decreto 259/2000, de 30 de noviembre, por el que se establece un sistema de seguridad integrado y de gestión de residuos de los materiales especificados de riesgo en relación con las Encefalopatías Espongiformes Transmisibles y se crea la Comisión de Coordinación correspondiente.

- Orden de 26 de julio de 2001, del Ministerio de la Presidencia, para la aplicación del Anexo XI del Reglamento CE 999/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, por el que se establecen disposiciones para la prevención, el control y la erradicación de determinadas encefalopatías espongiformes.

- Orden de 27 de noviembre de 2001, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se modifica la Orden de 17 de enero de 2001, por la que se establecen ayudas complementarias derivadas del cese temporal de actividad como consecuencia del sacrificio obligatorio ordenado como medida de vigilancia y control de Encefalopatías Espongiformes transmisibles en el ganado bovino.

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

En este apartado del informe, traemos a colación una serie de actuaciones de distinta naturaleza y carácter realizadas por esta Institución, que han dado lugar a una profunda investigación de las cuestiones que a continuación se reseñan. Estas cuestiones han resultado de especial interés social y han supuesto, en la mayoría de los casos, resoluciones que han instado a la modificación del actuar administrativo, no habiendo sido objeto de contestación alguna de ellas, en la presente fecha, por la Administración actuante.

Estas actuaciones seexponen a continuación.

2.1. Defensa del Estatuto de Autonomía de Castilla y León

2.1.1. Treviño

En relación con este territorio, se han realizado dos actuaciones de oficio a lo largo del año 2001.

En la primera de ellas, cuya referencia fue **OF-106/01** esta Institución solicitó información a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial sobre la posible reanudación de las reuniones de la Comisión Mixta Interinstitucional de Treviño, compuesta por la Diputación Provincial de Burgos, la Junta de Castilla y León, la Diputación Foral de Álava y el Gobierno Vasco. Esta actuación se cerró, una vez que la Consejería de Presidencia y Administración Territorial informó que la Comisión Mixta iba a retomar sus reuniones, habiéndose convocado la misma para el día 5 de marzo de 2002 en la sede de la Diputación Provincial de Burgos, y permitiendo la asistencia a los Ayuntamientos del Condado.

La segunda actuación (**OF-135/01**) se centró en el estudio de la legalidad de una serie de convenios de colaboración suscritos por la Diputación Foral de Álava y los Ayuntamientos de Condado de Treviño y la Puebla de Arganzón. En este sentido, debe destacarse la colaboración prestada desde los Ayuntamientos de Puebla de Arganzón y Condado de Treviño, que con gran celeridad remitieron copia de los Convenios de colaboración firmadas con la Diputación Foral alavesa.

A fecha 15 de marzo de 2002, está pendiente de resolución el expediente referenciado.

2.1.2. Enseñanza de la lengua gallega

La implantación de la enseñanza de la lengua gallega se estudió en los expedientes de queja **Q/1067/01 y Q/1072/01**, a lo que habría que añadir un cierto número de solicitudes remitidas por correo electrónico, en las que se reivindicaba el inicio de las clases de lengua gallega como asignatura optativa.

Dichas quejas abordaban, con carácter general, lo relativo a la implantación de la enseñanza de la lengua gallega como asignatura optativa en centros docentes de los territorios de la Comunidad Autónoma de Castilla y León colindantes con la Comunidad Autónoma de Galicia, en concreto, en los centros de El Bierzo, de la provincia de León y de Sanabria, en la provincia de Zamora.

Las demandas inicialmente reflejadas en las quejas se ampliaron posteriormente en atención a las prescripciones contenidas en el Acuerdo de Cooperación suscrito en la localidad de Villafranca del Bierzo el día 18 de julio de 2001 entre la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León y la Consellería de Educación e Ordenación Universitaria de la Xunta de Galicia para la promoción del idioma gallego en los territorios limítrofes de las Comunidades Autónomas (El Bierzo y Sanabria).

Tras la firma del citado Acuerdo, los firmantes de las quejas plantearon diversos problemas relacionados con aspectos del mismo, que se sintetizaban en los siguientes puntos:

- No se concreta el curso académico en el cual se hará efectiva la aplicación de la enseñanza del gallego.

- No se indica de manera expresa por qué etapa escolar se iba a comenzar la enseñanza de la lengua gallega.

- Existe una indeterminación territorial en el ámbito de aplicación de la enseñanza del gallego. En tal sentido, entendían los autores de las quejas que no se debían fijar criterios restrictivos para el aprendizaje que dejasen fuera a la ciudad de Ponferrada.

- Posible incumplimiento por la Consejería de Educación y Cultura de lo dispuesto en la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, respecto al contenido e inejecución temporal del Acuerdo de Cooperación para la enseñanza del gallego en el Bierzo Occidental.

Admitidas las quejas a trámite, esta Procuraduría acordó dirigirse a la Consejería de Educación y Cultura, en su calidad de órgano competente en la materia, para que remitiese información al respecto y facilitase una copia completa del Acuerdo de Cooperación objeto de debate en esta resolución.

Expuestos sucintamente los antecedentes de hecho, se examinaron las cuestiones objeto de controversia, realizándose las siguientes consideraciones:

Primera. En cuanto al contenido del Acuerdo de Cooperación, se partió de lo dispuesto en el art. 4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, el cual especifica que gozarán de respeto y protección la lengua gallega y las modalidades lingüísticas en los lugares que habitualmente se utilicen, que en este caso son los territorios de El Bierzo en la provincia de León y Sanabria en la provincia de Zamora. Esta disposición, incorporada en la reforma del Estatuto de Autonomía de 1999, dio lugar a que la Comisión de Educación y Cultura de las Cortes de Castilla y León aprobase, en sesión celebrada el día 30 de noviembre de 2000, una proposición no de ley por la que se instaba a la Junta de Castilla y León a posibilitar la implantación de la enseñanza de la lengua gallega, como materia optativa, en los centros públicos que impartieran la enseñanza primaria o la enseñanza secundaria en los territorios de Castilla y León limítrofes con la Comunidad Autónoma de Galicia que utilizasen mayoritariamente la lengua gallega.

La primera reivindicación formulada por los firmantes de las quejas se refería a la falta de concreción del curso académico en que se iba a iniciar la enseñanza del gallego. En este sentido, habrá de estarse a lo que disponga el propio Acuerdo de Cooperación, y, salvo disposición en contrario, su vigencia iba a ser inmediata a la firma del Acuerdo, es decir, desde el inicio del curso académico 2001-2002. Al parecer, las clases de lengua gallega en el Bierzo ya habían comenzado el curso 2001-2002, si bien con cierto retraso (en concreto, el día 14 de enero de 2002), en la localidad leonesa de Cacabelos, y ello a pesar de que en el Acuerdo no se determinaba expresamente el curso en el que se iniciarían las citadas clases.

Teniendo en cuenta que esta cuestión relativa al Acuerdo ha sido resuelta por la propia actuación de la administración educativa, al aplicar o conceder sus beneficios para el curso académico inmediatamente posterior a la firma del Convenio (el curso 2001-2002), nos detuvimos, como cuestión de mayor relevancia, en la falta de indicación expresa en el Acuerdo de la etapa escolar en la que iba a comenzar la enseñanza del gallego.

Esta presunta falta de concreción venía resuelta, a nuestro entender,por el propio Acuerdo en su estipulación primera, al matizar que el contenido de la promoción del idioma gallego en los territorios occidentales de las provincias de León y Zamora, "*se centraría princi - palmente en el establecimiento del idioma gallego como materia de enseñanza en los centros de enseñanza no universitaria de las zonas objeto de actuación*". Ello significa, como informó la Consejería de Educación y Cultura, que "*el Acuerdo no limita su ámbito de aplicación a un determinado nivel educativo o centro de enseñanza*", pero que, "*sin embargo, la implantación del gallego se puede materializar de forma más inmediata en educa - ción primaria que en secundaria, ya que para el estable - cimiento de asignaturas optativas en este nivel se exigen una serie de requisitos, como la aprobación de un currí -*

culo específico, que requieren un mayor periodo de tiem - po".

También estimamos razonable y ajustada al ordenamiento jurídico la alegación de la Consejería de que *"en virtud de la autonomía de los centros de enseñanza reco - nocida en la legislación educativa, la implantación ten - drá carácter voluntario y sólo se realizará en aquellos centros que lo soliciten"*.

No obstante, debe subrayarse que para el curso 2001-2002 las dos únicas solicitudes atendidas, según se ha publicado en prensa han sido la del Colegio Rural Agrupado de Carucedo y el Colegio "Virgen de la Quinta Angustia" de Cacabelos, a las que posteriormente se unió la del Colegio Público de Corullón (Diario de León, sábado 12 de enero de 2002). En la primera reseña de prensa aludida, se hace constar que la enseñanza de la lengua gallega en Institutos de Educación Secundaria se iba a producir a partir del curso 2002-2003, y que *"la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León emitirá a lo largo del mes de marzo la Orden de organi - zación que regulará la enseñanza del gallego en los Ins - titutos de Enseñanza Secundaria del Bierzo como asig - natura optativa"*. También se indica que *"la comisión de seguimiento para la enseñanza del gallego en el Bierzo se reunirá con carácter anual cada mes de mayo, y pro - gramará en su próximo encuentro la impartición del idioma en secundaria"*.

En relación con la impartición de la lengua gallega no solamente en los centros de enseñanza primaria, sino también de secundaria, nos encontramos ante una exigencia que se deriva del propio texto del Acuerdo (estipulación primera), pero que tiene un parámetro referencial más importante que es la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992. Esta carta ha sido ratificada por el Estado español (Boletín Oficial del Estado nº 222, sábado 15 de septiembre de 2001) y ha entrado en vigor el día 1 de agosto de 2001.

Vistos los objetivos y principios definidos en el art. 7 de la Carta, se puede concluir, con carácter general, que habría de fomentarse por la Comunidad Autónoma de Castilla y León la enseñanza de la lengua gallega, a todos los estudiantes de territorios limítrofes a la Comunidad Autónoma de Galicia, que tengan interés en el conocimiento de tal lengua, con todos los medios que estén a su disposición. El propio Preámbulo de la Carta reconoce que "la protección y el fomento de las lenguas regionales o minoritarias en los distintos países y regiones de Europa representan una contribución importante a la construcción de una Europa basada en los principios de la democracia y de la diversidad cultural, en el ámbito de la soberanía nacional y de la integridad territorial".

El art. 7 de la Carta, asimismo, reconoce expresamente como uno de los objetivos en que las partes basarán su política, su legislación y su práctica, el reconocimiento de las lenguas regionales o minoritarias como expresión de la riqueza cultural. Este principio, junto con la necesidad de una acción resuelta de fomento de las lenguas regionales o minoritarias, con el fin de salvaguardarlas, (apartado c), y de la preceptiva provisión de las formas y los medios adecuados para la enseñanza y el estudio de las lenguas regionales o minoritarias en todos los niveles apropiados (apartado f), debería dar lugar a una búsqueda de los cauces precisos para la implantación de la enseñanza de la lengua gallega en todos los centros docentes que estén interesados, siempre que se cumplan los requisitos que imponga la normativa vigente, y evitando cualquier tipo de restricción que impida conocer la lengua gallega a los estudiantes de los territorios limítrofes de Castilla y León que así lo deseen.

La Carta Europea, en su art. 8, recoge el expreso compromiso de las Partes a:

- Prever, en el marco de la educación primaria**,** que la enseñanza de las lenguas regionales o minoritarias correspondientes forme parte integrante del plan de estudios (apartado b, punto iii).

- Prever, en el marco de la educación secundaria, la enseñanza de las lenguas regionales o minoritarias como parte integrante del plan de estudios (apartado c, punto iii).

La opción de interpretar con la mayor flexibilidad posible lo relativo a los niveles en que se podría impartir la enseñanza de la lengua gallega viene justificada, en sentido amplio, no solo por el precitado art. 8, sino también por lo establecido en el art. 7.2 de la Carta, que dispone que las Partes se comprometen a eliminar, si aún no lo han hecho, toda restricción injustificada con respecto a la utilización de la lengua regional o minoritaria cuyo objetivo sea desalentar o poner en peligro el mantenimiento o el desarrollo de la misma.

Otros hechos fácticos justificarían la conveniencia de que los centros docentes que voluntariamente lo solicitasen pudieran implantar la enseñanza de la lengua gallega. Me estaba refiriendo, por ejemplo, a la posible participación de estudiantes residentes en los territorios del Bierzo y Sanabria en procesos públicos selectivos para el ingreso en cualquiera de las administraciones públicas con sede en la Comunidad Autónoma de Galicia, y también, a la opción de los estudiantes de los territorios citados a ingresar en las Universidades Públicas gallegas, para lo cual será condición imprescindible un adecuado conocimiento de la lengua gallega. Esta segunda opción (la promoción y fomento de la enseñanza de la lengua gallega para el acceso a las Universidades de Galicia) tendría, asimismo, amparo normativo en el denominado distrito universitario único o distrito abierto, establecido por RD 69/2000, de 21 de enero, que tiene carácter de legislación básica, y que implica, como consecuencia fundamental, que aquellos estudiantes que reúnan las exigencias legales podrán solicitar plaza en la Universidad de su elección, para cursar estudios universitarios que conduzcan a la obtención de títulos oficiales y con

validez en todo el territorio nacional, con independencia de la Universidad en la que hayan superado la prueba de acceso. Esta medida que trata de favorecer la movilidad estudiantil tendría, sin duda, un impacto más favorable para los estudiantes residentes en territorios limítrofes a la Comunidad Autónoma de Galicia, si se facilitara por la Administración educativa de la Comunidad de Castilla y León el conocimiento de la lengua gallega por dichos estudiantes, siempre y cuando lo soliciten de manera voluntaria sus centros docentes.

Quizás el aspecto más confuso del Acuerdo de Cooperación firmado para la promoción de la lengua gallega sea el relativo al ámbito territorial de aplicación del Convenio. El Acuerdo de Cooperación declara en el punto VII de su Exposición que la Comisión de Educación y Cultura de las Cortes de Castilla y León aprobó en sesión celebrada el día 30 de noviembre de 2000 una proposición no de ley por la que se instaba a la Junta de Castilla y León a posibilitar la implantación de la enseñanza de la lengua gallega "en los territorios limítrofes con la Comunidad Autónoma de Galicia que utilicen mayoritariamente la lengua gallega".

También se adolece de cierta imprecisión en la estipulación primera del Acuerdo, por la que se determina como objeto del Acuerdo la promoción del idioma gallego en los territorios occidentales de las provincias de León y Zamora. Esta falta de concreción del ámbito territorial o geográfico del Convenio de Colaboración podría solventarse con la previsión contenida en la estipulación tercera, referente a la constitución de una Comisión Mixta, integrada por representantes de las dos Comunidades Autónomas firmantes del Acuerdo, y que se encargará, entre otras cuestiones, de "delimitar, de acuerdo con los estudios sociolingüísticos existentes, la extensión geográfica del área de aplicación de lo establecido en el convenio, concretando tanto los centros como el alumnado afectado".

No obstante consideramos que sería conveniente, con la finalidad de garantizar los derechos de los ciudadanos de Castilla y León residentes en el territorio del Bierzo, que se realizara una delimitación amplia del ámbito territorial de aplicación del Convenio, pues no debería negarse a los centros docentes de la ciudad de Ponferrada la posibilidad de acceder a la enseñanza de la lengua gallega por el mero hecho de no estar situada dicha localidad en un punto geográfico más cercano al límite con la Comunidad Autónoma de Galicia. Y tampoco debería olvidarse que en los últimos años, y debido a la recesión económica en toda la comarca del sector industrial, en general, y, del sector minero y energético, en particular, la ciudad de Ponferrada ha experimentado un considerable aumento de población, procedente en gran medida de otras localidades de la comarca, muy próximas en ubicación al territorio de la Comunidad gallega, en las cuales se ha producido un descenso notable de la actividad productiva.

En relación con esta cuestión, el art. 1.b) de la Carta ha definido el "territorio en que se habla una lengua regional o minoritaria" como el área geográfica en la cual dicha lengua es el modo de expresión de un número de personas que justifica la adopción de diferentes medidas de protección y fomento. Por otro lado, el art. 7.1. b) prevé que en materia de lenguas regionales o minoritarias, las Partes basarán su política, su legislación y su práctica en una serie de principios y objetivos, entre los que está "el respeto del área geográfica de cada lengua regional o minoritaria, actuando de tal suerte que las divisiones administrativas ya existentes o nuevas no sean un obstáculo para el fomento de dicha lengua regional o minoritaria".

Con base en lo expuesto, juzgamos razonable la pretensión de los firmantes de las quejas objeto de la presente resolución y se consideró que la Junta de Castilla y León, a través de su representación en la Comisión Mixta mencionada en la estipulación tercera del Acuerdo de Cooperación, debería proponer para su aprobación una delimitación del área de aplicación del Convenio que incluyera a la ciudad de Ponferrada, en su calidad de capital de la comarca del Bierzo, y de ciudad de acogida de habitantes de otras localidades de la comarca que han decidido fijar allí su residencia ante la crisis industrial que han padecido sus localidades de origen.

Una vez valorados los aspectos, a nuestro entender, fundamentales del Convenio, se completó nuestro estudio con la mención a otras cuestiones que revestían cierta importancia.

El primer aspecto complementario sería el relativo a la asignación presupuestaria prevista para garantizar la consecución del objeto previsto en el Convenio. Debe destacarse que el art. 38 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, atendiendo a la remisión que realiza el art. 145.2 de la Constitución, determina que para la gestión y la prestación de servicios propios correspondientes a materias de su competencia exclusiva, la Comunidad Autónoma de Castilla y León podrá suscribir Convenios con otras Comunidades Autónomas, y que los mismos deberán ser aprobados por las Cortes de Castilla y León y comunicados a las Cortes Generales, entrando en vigor, con carácter general, a los treinta días de dicha comunicación. De ello, se desprende que el ordenamiento jurídico autonómico carece de referencia alguna al contenido mínimo de los Acuerdos o Convenios de Colaboración, por lo que habrá de aplicarse supletoriamente lo previsto en el art. 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común para los Convenios de Colaboración que se celebren entre la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas. El citado precepto, en su apartado segundo, letra c, establece que los instrumentos de formalización de los convenios deberán especificar su financiación, cuando así proceda.

A pesar de ello, y en el supuesto que nos ocupa, consideraba que la indeterminación del contenido económico del Acuerdo de Cooperación no era una cuestión excesivamente relevante, pues sus condicionantes financieros o económicos no serían los mismos en cada ejercicio, en tanto que dependen de variables como el número de Centros docentes a los que se les va a reconocer la posibilidad de impartir la enseñanza de la lengua gallega, y el número de profesores que deban contratarse para dar las clases.

Del propio texto del Acuerdo se puede extraer como conclusión implícita que la Comunidad Autónoma de Castilla y León deberá habilitar el crédito necesario para abonar los honorarios de los profesores, por lo que, en principio, y a pesar de que no exista un crédito inicial asignado al Convenio, no parece que pueda surgir problema alguno en torno a la financiación del Acuerdo. En efecto, cuando el Convenio define en su estipulación segunda las acciones a las que se comprometen las partes, explicita que "la Consejería de Educación y Cultura de la Comunidad Autónoma de Castilla y León autorizará y apoyará estas enseñanzas" y que asimismo, "habilitará el profesorado necesario para alcanzar mejor el objeto de este convenio y de la promoción lingüística en las comarcas citadas". Por su parte, la Comunidad Autónoma de Galicia se comprometía a equipar a los centros con una dotación inicial indispensable de material didáctico.

Otra reivindicación de los firmantes de la queja se concreta en la ampliación de la jornada escolar prevista para la enseñanza de la lengua gallega, pues la prevista inicialmente (una hora a la semana) es considerada insuficiente para que los alumnos consigan la certificación oficial de conocimiento de la lengua gallega en sus niveles de iniciación o perfeccionamiento. En cuanto a esta cuestión, solamente se indicó quea nuestro entender la impartición de la lengua gallega debería tener como objeto no solo un conocimiento superficial de la lengua, sino que se trataría de encontrar un sentido de utilidad a las clases, lo que se podría traducir en la posibilidad de obtener un certificado acreditativo del nivel de conocimiento de la lengua gallega. Por otro lado, el propio Acuerdo, en su estipulación cuarta, refiere que las acciones tenderán a permitir "una implantación de la calidad de la enseñanza de la lengua y literatura gallegas", lo que debería conllevar, entre otras consecuencias, la determinación de una jornada escolar adecuada en la materia.

Finalmente, se manifestaba por los interesados que, según su opinión, la campaña informativa había sido insuficiente, lo que se podía observar en el hecho de que solo tres centros docentes de las localidades de Cacabelos, Corullón y Carucedo han solicitado la enseñanza de la lengua gallega en el curso académico 2001-2002. En lo que respecta a esta cuestión, independientemente de la posible presencia de otros factores, podría ser tal hecho sea consecuencia de que la firma del Convenio se produjo en verano, cuando los centros ya habían programado el curso, lo que dificultó la presentación de solicitudes. Por ello, sería aconsejable que se realizara por la Consejería de Educación y Cultura una campaña informativa en la que se diera traslado con la mayor claridad posible a los centros docentes de los territorios del Bierzo y de Sanabria de la posibilidad de impartir la enseñanza de la lengua gallega a todos aquellos estudiantes que optasen por dicha materia. Esta campaña debería realizarse con suficiente antelación a la finalización del curso escolar 2001-2002 para un mejor conocimiento por los padres y tutores de alumnos de la posibilidad de enseñanza de la lengua gallega en los centros docentes que así lo solicitasen.

Segunda. Vistos los aspectos principales del Convenio, los interesados requirieron que se fiscalizase si la Junta de Castilla y León incumplía lo dispuesto en la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias. En relación con este extremo, manifestamos que no se había observado por esta Procuraduría incumplimiento alguno por parte de la Administración autonómica de lo dispuesto en la Carta, si bien sería recomendable que se interpretaran extensivamente determinados artículos de dicha Carta como criterios de referencia para cuestiones puntuales del Acuerdo de Cooperación, como la determinación del ciclo educativo en que va a comenzar la enseñanza de la lengua gallega, la concreción del ámbito territorial de aplicación del Convenio, y la flexibilización de los requisitos para que los centros docentes de la Comunidad puedan impartir las clases de gallego.

Tercera. La última cuestión que desearía subrayar es la relativa a los efectos del Convenio en el curso académico 2001-2002. Según pude leer en la prensa regional, únicamente tres centros docentes sitos en las localidades de Carucedo, Corullón y Cacabelos iniciaron las clases de lengua gallega en el curso 2001-2002, únicamente en el ciclo de Educación Primaria, y, en los tres casos, transcurrido bastante tiempo del inicio oficial del curso escolar, en concreto tras la celebración de las fiestas navideñas.

La valoración realizada ante los hechos aludidos es que era muy escaso el número de centros, y que el inicio de las clases se había producido en fecha muy posterior al comienzo del curso. Estos hechos, que se podrían justificar por el apremio con que se aprobó el Acuerdo de Cooperación para la enseñanza de la lengua gallega, deberían ser corregidos para el próximo curso 2002-2003, debiendo la Consejería de Educación y Cultura realizar una actividad de fomento de la enseñanza de la lengua gallega en los centros docentes de los territorios del Bierzo y Sanabria, y procurando que los medios personales y materiales necesarios estén disponibles en la fecha oficial de inicio del curso escolar.

En conclusión, de todo lo expuesto, se consideró por esta Procuraduría que se podían mejorar notablemente los datos resultantes del Acuerdo de Cooperación para el curso 2002-2003. Se trataría de conseguir, siempre con

el debido respeto a la voluntad de los centros docentes, un mayor número de centros en los que se pudiera impartir la enseñanza de la lengua gallega. Si, en definitiva, se intenta fomentar el conocimiento de la lengua gallega en los territorios limítrofes de nuestra Comunidad Autónoma, en su calidad de patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección (art. 4.2 del Estatuto de Autonomía), la Administración debería facilitar el cumplimiento de los requisitos que permitan el acceso del mayor número de centros posible a la impartición de clases de lengua gallega, como asignatura optativa, en el próximo curso 2002-2003. No puede olvidarse, en fin, que el derecho a utilizar una lengua regional o minoritaria en la vida privada y pública constituye un derecho imprescriptible, de conformidad con los principios contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas y de acuerdo con el espíritu del Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Ante los razonamientos indicados, se adoptó la siguiente Resolución:

"1.- Que de conformidad con lo dispuesto en el art. 8.1, apartado b), letra iii) y apartado c), letra iii), de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minorita - rias, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992, se adoptasen las medidas necesarias que garantizaran, en el marco de la educación primaria y secundaria, la enseñanza de la lengua gallega como parte integrante de los Planes de Estudios, siempre que los centros docentes así lo solicitasen, y de conformidad al procedimiento legalmente establecido.

2.- Que, en cumplimiento de lo establecido por el art. 7.1.b) de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, precepto en virtud del cual se debe respe - tar el área geográfica de la lengua regional o minorita - ria, y en aras a una consecución real de la declaración contenida en el art. 4.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, se adoptara por la Consejería de Edu - cación y Cultura ante la Comisión Mixta prevista en la estipulación tercera del Acuerdo de Cooperación suscri - to con la Comunidad Autónoma de Galicia una posición favorable a la delimitación de un ámbito territorial de aplicación del Acuerdo, que incluyese, en su calidad de capital de la comarca del Bierzo, a los centros docentes de la ciudad de Ponferrada y asimismo a los centros de cuantas otras localidades de la comarca tuvieran interés en la enseñanza de la lengua gallega.

3.- Que, ante la inexistencia de dotación financiera del Convenio, se realizasen por la Consejería de Educa - ción y Cultura cuantas actuaciones fueren necesarias con el fin de que el Convenio de Cooperación para la promoción de la enseñanza de la lengua gallega dispu - siera de las asignaciones económicas que se precisaran.

4.- Que, con el fin de garantizar la calidad de la enseñanza (estipulación cuarta del Acuerdo de Coopera - ción), se realizara por la Consejería de Educación y Cultura una determinación de la jornada escolar, en la materia de lengua gallega, con la duración que se esti - mase adecuada para que los alumnos pudieran obtener, en su momento, una certificación oficial de conocimiento de la lengua gallega.

5.- Que se realizase desde la Consejería, previamen - te a la finalización del curso 2001-2002, una campaña informativa sobre el Acuerdo de Cooperación entre la Xunta de Galicia y la Junta de Castilla y León para la promoción del idioma gallego en los territorios limítro - fes de las Comunidades Autónomas, con el fin de que todos aquellos centros docentes que estuviesen interesa - dos pudieran tener conocimiento de la posibilidad de impartir la enseñanza de la lengua gallega en el curso 2002-2003.

6.- Que, dado el escaso número de centros docentes que en el curso 2001-2002 han podido impartir la ense - ñanza de la lengua gallega, se arbitrasen cuantas medi - das fueran necesarias para fomentar la enseñanza de la lengua gallega entre los estudiantes de los territorios de El Bierzo y Sanabria, y agilizar los trámites burocráticos que el curso 2001-2002 impidieron el inicio de las clases de gallego hasta el mes de enero.

7.- Que se valorase por esa Consejería la posibilidad de impartir la enseñanza de la lengua gallega no sola - mente en los centros docentes de Educación Primaria y Secundaria, sino en otros centros educativos como pudiera ser la Escuela Oficial de Idiomas de Ponferra - da. Con esta medida se promovería la enseñanza de la lengua gallega para todos aquellos ciudadanos que tuvieran interés en su conocimiento, y, en concreto, para las personas que, no teniendo la condición de estudian - tes, podrían requerir del conocimiento de la lengua gallega para una posible inserción en el mercado de tra - bajo de Galicia, o, a título meramente ejemplificativo, para la participación en procesos selectivos para el ingreso en la Administración de la Comunidad Autóno - ma de Galicia o de las Corporaciones Locales ubicadas en la misma".

2.2. Propuestas de Reforma Normativa

2.2.1. Jornada continua escolar

La Resolución que se dictó en esta cuestión se refirió a los expedientes de queja **Q/696/01**, **Q/719/01, Q/962/01 y Q/1120/01.**

La cuestión común planteada por los reclamantes en los expedientes de queja citados radicaba en la denegación de sus solicitudes de modificación de jornada escolar, centrándose las quejas presentadas en tres cuestiones fundamentales: La consideración de las abstenciones como votos contrarios a la modificación de la jornada, el cómputo de los votos sobre el total del censo de padres y no sobre los votos válidamente emitidos, y la obligatoriedad de remitir la documentación por correo certificado,

lo que generaba un alto coste económico a los centros, adoleciendo este sistema, además, según los autores de las quejas, de lentitud en la tramitación del procedimiento de la modificación de jornada escolar.

Otras cuestiones alegadas en los escritos de queja se referían a que la Administración no había resuelto expresamente las solicitudes de modificación de jornada, ni admitiendo, ni denegando las mismas (Q/962/01), y a los plazos brevísimos establecidos por la Administración para el procedimiento de modificación de jornada en la Instrucción de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa de 9 de febrero de 2001 (Q/1120/01).

Admitidas las quejas a trámite, se solicitó información a la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa respecto a las diversas cuestiones alegadas por los interesados en sus escritos de queja. Ante la insuficiencia de la información remitida, se solicitó informe complementario a la precitada Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa de la Consejería de Educación y Cultura.

Una vez expuestos los antecedentes de hecho de la problemática objeto de la queja, se examinó la actuación realizada por la Administración educativa, valorando, en primer lugar, los aspectos formales de la cuestión y, a continuación, los aspectos materiales o de fondo.

Desde un punto de vista meramente formal, solamente recordamos que, en virtud de lo establecido en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), se deberían adoptar por la Consejería de Educación y Cultura las medidas necesarias para dar contestación expresa a todos los escritos, reclamaciones, recursos y peticiones presentadas por los interesados en virtud de lo dispuesto en la Orden de 7 de febrero de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula el procedimiento de autorización de modificación de la jornada escolar en los centros sostenidos con fondos públicos de Educación Infantil y/o Primaria de la Comunidad de Castilla y León, y en la Instrucción de 9 de febrero de 2001, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, por la que se desarrolla la citada Orden.

Por otra parte, y también desde el punto de vista formal, se valoró si las actuaciones realizadas por la Administración se adaptaban a la legalidad vigente, examinando, en concreto, la ausencia de notificaciones a los distintos Colegios Públicos reclamantes, comunicando el reconocimiento o denegación de las distintas solicitudes de modificación de jornada presentadas.

En torno a esta cuestión, la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa afirmaba que las resoluciones denegatorias de las solicitudes de modificación de jornada de los Colegios Públicos no se habían comunicado a los propios centros. Ello se justificaría, según la Dirección General, al amparo de lo establecido en el art. 3.7 de la Orden de 7 de febrero de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, que establece que "el Director del Centro, habiendo comprobado que se cumplen los requisitos anteriores, dirigirá la solicitud de modificación de jornada escolar...", de lo que se interpreta por la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, que "*si no se cumplen los requisitos establecidos en la Orden, el Director del Centro no debía haber continuado con el procedimiento, por lo que el Inspector de Educación, como Presidente de la Comisión de Consulta, una vez paralizado en el propio centro el proceso de modificación de jornada, lo debería comunicar al Director Provincial de Educación para el archivo del expediente*", sin más trámite.

El precepto aplicable a la resolución del procedimiento es el art. 4 de la precitada Orden de 7 de febrero de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, que señala que "el Director General de Planificación y Ordenación Educativa de la Consejería de Educación y Cultura dictará la pertinente resolución por un periodo inicial de dos cursos escolares". Es de destacar que en la Orden no se ha previsto la posibilidad de denegación de las solicitudes de modificación de jornada, pero, en buena lógica, la competencia para resolver el procedimiento corresponderá, en todo caso, a la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, y ello, independientemente de la estimación o desestimación de la solicitud formulada por los Centros interesados.

Por ello, no puedo compartir la apreciación de la Dirección General de que no se debe comunicar a los centros la denegación de la solicitud de modificación de jornada, pues tal criterio supondría que los colegios iban a quedar en situación de indefensión frente a la Administración. Sería necesario, dado que el órgano competente para resolver el procedimiento es la tantas veces citada Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, que la misma adoptara una resolución en los términos establecidos en el art. 89.3 LRJPAC.

En efecto, el art. 87 LRJPAC, al regular la finalización del procedimiento administrativo dispone que "pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y la declaración de caducidad", y que "la resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso". Estos dos mandatos de la Ley procedimental básica deben ser tenidos en consideración por todas las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias y en la sustanciación de sus procedimientos. Tales mandamientos no se han cumplido por la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, según se desprende de la documentación obrante en poder de esta Procuraduría y de las afirmaciones realizadas en los informes remitidos por la mencionada Dirección General, pues resulta probado que la misma ha vulnerado la

obligación legal de dictar un acto expreso finalizador del procedimiento para la modificación de la jornada escolar en los Colegios Públicos.

Por lo expuesto, entiendo que no cabe amparar la decisión de no emitir resolución expresa de denegación de las solicitudes de modificación de jornada en la Orden de 7 de febrero de 2001, pues hay una norma de rango legal -el art. 89.1 LRJPAC-, que prevalece frente a las disposiciones de la Orden citada en aplicación del principio de jerarquía normativa, y que impone a la Administración el deber de dictar resolución expresa para finalizar el procedimiento. Y ello, sin perjuicio de la obligación genérica de resolver que impone a las administraciones públicas el art. 42 LRJPAC, obligación que solamente está exceptuada en los supuestos enunciados en el apartado primero de dicho precepto y que no concurren en el supuesto que nos ocupa.

Por otra parte, establece el art. 89 LRJPAC, en sus apartados primero y tercero, que la resolución que ponga fin al procedimiento contendrá la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el art. 54 de la Ley, expresando los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno. De la documentación incorporada al expediente resulta que no se cumple lo dispuesto en el precepto de la Ley procedimental relativo a la figura de la resolución como modo de finalización del procedimiento, pues como se reconoce por la propia Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, no se comunica por escrito la denegación de la jornada a los centros solicitantes, al constatarse que no se cumple el requisito establecido en el art. 2.2.a) de la Orden que exige el respaldo de dos tercios de padres, madres o tutores de alumnos. Estaríamos, en conclusión, ante un acto administrativo inválido por vicio de anulabilidad en los términos preceptuados en el art. 63.1 LRJPAC.

Esta obligación de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa se hace más patente a la vista de lo establecido en el art. 89.4 LRJPAC: “En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el art. 29 de la Constitución”.

Teniendo presente que la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa debió dictar, como órgano competente para resolver el procedimiento, una resolución en los términos del art. 89.3 LRJPAC, se planteó, acto seguido, el problema de la motivación de los actos administrativos por los que se denegaron las solicitudes de modificación de jornada. En este sentido, tal exigencia viene impuesta por el art. 54 del mismo texto legal, que señala que serán motivados con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos. Lo que se hubiera requerido en este caso, no es una extensa exposición de razonamientos (STS de 12 de diciembre de 1990), sino una expresión racional del juicio emitido, dando razón plena del proceso lógico y jurídico que determina la decisión (STS de 4 de abril de 1987 y de 15 de febrero de 1991).

Lo que sí parece evidente es el derecho subjetivo de los padres a obtener la modificación de la jornada escolar si se cumplen los requisitos de la Orden, por lo que la resolución por la que se deniega su solicitud debería contener, al menos, una sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho que justifiquen la adopción de aquélla.

Teniendo presente que, de conformidad con lo establecido en el art. 4 de la Orden de 7 de febrero de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, la competencia para resolver las solicitudes de modificación de jornada en los Centros Públicos de Educación Infantil y Primaria de la Comunidad Autónoma de Castilla y León corresponde a la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, tanto en sentido estimatorio como desestimatorio, se puede concluir que las resoluciones que preceptivamente se deben adoptar serán susceptibles de ser recurridas en alzada ante el Consejero de Educación y Cultura.

Esta conclusión se obtiene, interpretando en sentido contrario, lo establecido en el art. 61 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que enumera los actos de la Administración autonómica que ponen fin a la vía administrativa y, en consecuencia, no serán susceptibles más que del recurso potestativo de reposición previo al contencioso administrativo. Dado que los actos dictados por la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa no ponen fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en alzada ante su superior jerárquico, de conformidad con lo expresado en el art. 114 LRJPAC, y en el art. 60.2 de la Ley de Gobierno y Administración de nuestra Comunidad Autónoma.

Por lo que respecta al aspecto formal de la presente Resolución, la obligación anteriormente aludida de dictar resolución expresa sobre las solicitudes de modificación de jornada con mención explícita de los recursos que caben contra la misma, viene asimismo avalada por lo dispuesto en el art. 1.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que precisa que los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo. Parece claro, en este sentido, que la actuación de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educa-

tiva concediendo o denegando las solicitudes de autorización de modificación de jornada escolar se manifiesta en decisiones adoptadas dentro del marco del Derecho Administrativo y que, por lo tanto, están sujetas a la oportuna fiscalización de los órganos judiciales integrantes del orden contencioso-administrativo. Por lo tanto, si se estima que la actuación de la citada Dirección General es impugnable y está incluida dentro del ámbito jurisdiccional contencioso-administrativo, de ello se deriva la necesidad de dictar resolución expresa concediendo o denegando las solicitudes presentadas, con su correspondiente pie de recursos, y ello con el objeto de evitar la indefensión de los interesados.

Una vez expuesto el aspecto formal de la Resolución, se evaluaron las cuestiones de fondo de las quejas. Dentro de este segundo aspecto, se examinaron, fundamentalmente, tres cuestiones: la realización del proceso por el sistema de correo certificado, la valoración de las abstenciones como votos contrarios a la consulta de modificación de la jornada y la sumariedad de los plazos dispuestos en la Instrucción de 9 de febrero de 2001, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa.

En primer lugar, y por lo que respecta a la realización de la consulta por correo certificado (Disposición Quinta de la Instrucción de 9 de febrero de 2001, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, por la que se desarrolla la Orden de 7 de febrero de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura), concluimos que el conocimiento de los interesados del periodo de consulta para la modificación de la jornada escolar se garantizaba plenamente en el caso de que la documentación se entregase en el mismo Colegio con un sistema de acuse de recibo. Ello justificaría una interpretación finalista de la norma, y garantizaría el conocimiento directo por todos los interesados de la consulta que se iba a realizar respecto de la modificación de jornada.

El art. 3 del Código Civil, en cuanto a la aplicación de las normas jurídicas, establece que las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas. En torno a este precepto, la STS de 28 de febrero de 1989 ha reconocido que “no basta para realizar completamente la función interpretativa los elementos gramaticales y lógicos, sino que ha de atenderse, además, a la realidad social que contempla el art. 3.1 del Código Civil” y que “los factores sociológicos no autorizan para modificar o aplicar la Ley sino solo para suavizarla, y han de ser aplicados con mucho tino y prudencia”.

El objeto o fin de la Disposición Quinta de la Instrucción de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa (remisión de cierta documentación por correo certificado) no es otro que garantizar a todos los padres, madres o tutores de alumnos del Centro que estarán debidamente informados y podrán participar activamente en la consulta que se realice respecto de la variación de las normas de funcionamiento del Centro, respecto a la modificación de la jornada escolar.

Ese objetivo de la norma -la garantía de la entrega de la documentación y consiguiente participación en el proceso de consulta- se consigue de igual modo entregando personalmente los documentos en las reuniones celebradas con las familias o en las dependencias administrativas del centro docente, en ambos casos firmando los padres, madres o tutores un acuse de recibo o justificante de la recepción de documentos.

En conclusión, atendiendo al carácter finalista de la interpretación del ordenamiento jurídico, defendiendo el principio antiformalista de la actuación administrativa y estando probada la garantía de participación de los padres afectados, consideramos que se podían atender las peticiones de los firmantes de las quejas, reformando la mención del apartado quinto de la Instrucción de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, relativa a la entrega de la documentación por correo certificado. En este sentido, la reforma que se propuso era que la consulta se realizara entregando los documentos en el propio centro (en las reuniones que se convocasen al efecto o en la propia administración del colegio) con una acreditación fehaciente de que tal documentación había llegado a poder de los interesados. Este sistema que se propuso en sustitución del previsto para el pasado curso escolar garantizaría la recepción por los padres, madres o tutores de la documentación necesaria, posibilitaría la publicidad del proceso y la participación de todos los padres, y sería menos costoso para los centros, al no generarse gasto alguno por la entrega de la documentación. Eso sí, en el caso de que no fuera posible la entrega de la documentación en los propios centros docentes a algunos de los interesados, se debería remitir la información por correo certificado a aquellos padres que no hubiesen tenido conocimiento de la misma con el fin de asegurar la participación de todos los interesados. De este modo, se produciría una importante reducción de los costes del proceso e, insisto, se garantizaría la participación de todos los padres, madres o tutores, y la publicidad del proceso que son los objetivos principales de la Disposición Quinta de la Instrucción.

En segundo lugar, se hizo referencia a la mayoría de dos tercios de los votos establecida en el art. 3.5 de la Orden de 7 de febrero de 2001 de la Consejería de Educación y Cultura, y precisada en la Disposición Sexta de la Instrucción de desarrollo de la Orden. La Orden exige que el Proyecto de Modificación de Jornada Escolar obtenga el respaldo dos tercios de los votos de padres, madres o tutores, precisando la Instrucción de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa que “la conformidad de modificación de la jornada escolar habrá de obtener un respaldo de dos tercios del total del listado aprobado”. Esta precisión supone que aque-

llos padres, madres o tutores que no participen en el proceso de consulta se considerarán, a efectos de la votación, como contrarios a la modificación de jornada.

Esta cuestión es la que ha generado mayor número de quejas, pues los interesados consideraban que las personas que se abstienen no están expresando su contrariedad a la modificación de jornada, sino que únicamente no opinan, es decir, que se someten a la decisión de la mayoría. Por ello, estimaban que sería más justo que la decisión se adoptara por mayoría de los votantes reales y no de los padres, madres o tutores que conformen el listado aprobado. En relación con esta reclamación, estimamos que la fijación de una mayoría para la modificación de jornada en dos tercios de los votos era razonable, dado que una cuestión de tamaña importancia y que afecta en gran medida al funcionamiento del centro escolar requiere una mayoría cualificada de los padres. Cuestión distinta, que se examinó a continuación, es si esa mayoría había de referirse a todos los integrantes de la lista electoral elaborada por cada Colegio Público, o solamente a aquellos padres, madres o tutores que participasen activamente en la consulta.

En primer lugar, indicamos que se carecía de amparo legal para justificar que las abstenciones fueran computadas como votos negativos a la consulta. Del examen de la figura jurídica de la abstención en los procesos de consultas populares, pude concluir que la abstención de los padres que no manifiestan su voluntad respecto a la modificación de la jornada escolar tiene un significado de indiferencia hacia la decisión adoptada. Cuando hablamos de abstención, nos estamos refiriendo, como señala el sector mayoritario de la doctrina científica, a un mecanismo opaco que esconde una pluralidad de motivaciones, por lo que no podrá interpretarse como una negativa a la cuestión que se consulta.

Así pues, no encontramos argumentos suficientes para justificar que las abstenciones tuvieran un carácter beligerante o contrario respecto a las cuestiones que se sometían a consulta, sino que más bien expresaban una indiferencia que se traduce en una falta de opinión, o, acaso, en el apoyo a la opción de la mayoría, independientemente de que la decisión de los participantes activos de la consulta tenga carácter favorable o desfavorable respecto de la cuestión o cuestiones sometidas a tal consulta.

La Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, regula en su Sección Tercera la votación, el escrutinio y la proclamación de resultados. Esta norma legal, cuyo objeto es de naturaleza similar al de los expedientes de queja que se incluyen en esta Resolución, expone en su art. 16 que en el escrutinio del referéndum se deberá establecer el número de electores, de votantes, el de votos en pro y en contra del texto sometido a consulta, el de votos en blanco y el de votos nulos. De este precepto, se puede extraer la conclusión de que la decisión que se adopte -la aprobación o desestimación del texto o decisión sometido a consulta- lo será por la mayoría de los votos válidos emitidos, sin que se computen, ni en sentido favorable ni desfavorable, las abstenciones, los votos en blanco y los votos nulos. En los mismos términos se manifiesta el art. 47.1 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, al preceptuar que los acuerdos de las Corporaciones Locales se adoptarán, por regla general, por la mayoría simple de los miembros presentes, y por lo tanto, sin tener en consideración la voluntad de los miembros ausentes.

Otra norma legal, la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, modificada por Ley 8/1999, de 6 de abril, establece en su art. 17 otra interpretación distinta del sentido que debe darse a la abstención en las consultas. La norma primera del citado precepto, en su cuarto inciso, dispone, respecto a los acuerdos de las Juntas de Propietarios que “se computarán como votos favorables los de aquellos propietarios ausentes de la Junta debidamente citados, quienes una vez informados del acuerdo adoptado por los presentes, conforme al procedimiento establecido en el art. 9, no manifiesten su discrepancia por comunicación a quien ejerza las funciones de secretario de la comunidad en el plazo de treinta días naturales, por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción”. En este supuesto, la abstención se computa como voto favorable a la decisión adoptada, salvo reacción en contrario en los treinta días siguientes a la adopción de la decisión. En todo caso, se puede observar, a través de la normativa aludida, que la abstención no se debe interpretar en sentido negativo, sino como indiferencia hacia la consulta planteada o, en el mejor de los casos, como aceptación tácita de lo que la mayoría decida.

Por otro lado, la exigencia de respaldo de dos tercios del total del listado aprobado de padres, madres o tutores de alumnos para la modificación de la jornada escolar es excesiva, sobre todo, si tenemos en cuenta que las abstenciones se computan como votos negativos a la modificación de jornada. Por todo lo expuesto, consideramos que sería conveniente reformar la Orden reguladora del procedimiento de autorización de modificación de jornada escolar, de modo que no se computasen las abstenciones, votos en blanco o votos nulos como votos contrarios a la modificación de jornada escolar, pero manteniendo, al mismo tiempo, la mayoría cualificada de dos tercios de los votos emitidos, dada la trascendencia de la decisión a adoptar para el centro docente.

Examinada la normativa reguladora de la jornada continua en otras administraciones públicas, comprobamos que la mayoría que se exigía era mucho menos rigurosa. Así, por ejemplo, la Orden de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid 976/2000, de 5 de abril, que establece la regulación provisional, con carácter experimental de la jornada escolar durante el curso escolar 2000-2001 en los centros docentes de Educación Infantil y Primaria, exige en su art. 6.3 la mayoría de dos

tercios de la totalidad de miembros del Consejo Escolar, incluyendo preceptivamente la mayoría absoluta de los representantes de las familias y el profesorado.

Otra cuestión alegada en los escritos de queja presentados sobre la normativa reguladora de la modificación de jornada escolar es la referida al cómputo de los votos por unidades familiares o por alumnos. En relación con esta propuesta, y atendiendo a los principios constitucionales de igualdad y justicia del art. 1 de la Constitución Española de 1978, se estimó que sería más justo que los votos vinieran referidos a los alumnos y no a los padres, madres o tutores, pues en este último caso, se verían perjudicados los padres que tuvieran más de un hijo en el centro escolar.

Por otra parte, resaltamos que para que las decisiones obtengan legitimidad democrática, se requiere un mínimo grado de consentimiento, lo que nos lleva a la necesidad de fijar un quórum de obligatorio cumplimiento para que las decisiones puedan ser adoptadas. Es decir, que el hecho de que para adoptar la decisión se tomen en consideración los votos reales emitidos y no el número de electores del censo correspondiente no es óbice para que, en todo caso, y en decisiones de relevancia que afecten a colectivos, se fije un número mínimo de votantes para que las decisiones puedan alcanzar virtualidad.

En este sentido, diversa normativa recoge esta cuestión. Ya la LRJPAC, en su art. 26, establece la necesidad de la presencia del Presidente y Secretario, o, en su caso, de quienes les sustituyan, y la de la mitad, al menos, de sus miembros para la válida constitución de los órganos administrativos a efectos de la toma de acuerdos. Es decir, que no es suficiente que las decisiones se adopten por mayoría simple, sino que se requiere que asistan o participen en las votaciones un número determinado de personas. En el caso que nos ocupa, se pidió a la Consejería de Educación y Cultura que valorase, como cuestión distinta e independiente de la necesidad de alcanzar una mayoría de dos tercios de los votos emitidos para que se pudiera autorizar la modificación de la jornada escolar, la posibilidad de fijar un quórum previo a la votación, que, a título de simple sugerencia, se podría determinar en la participación preceptiva, igualmente, de dos terceras partes de los integrantes de la lista de padres, madres y tutores, dada la importancia de la decisión, que afectará sobremanera a la organización y funcionamiento del centro docente.

Otro ejemplo de la necesidad de quórum previo a las votaciones viene constituido por los art. 46.2. c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y 90.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre, que requieren para la constitución válida del Pleno de las Corporaciones Locales la asistencia de un tercio del número legal de miembros del mismo, que nunca podrá ser inferior a tres.

Finalmente, manifestamos que el hecho de que el procedimiento para la modificación de la jornada escolar en el curso académico 2001-2002 tuviera unos plazos extraordinariamente sumarios de tramitación era una situación derivada de la premura del tiempo con que se publicó la Orden objeto de la queja (*BOCYL* nº 29, viernes 9 de febrero de 2001), y presumimos, en consecuencia, que tal situación no se repetiría en el calendario de actuaciones que se determinara por la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa para el procedimiento de modificación de jornada para el curso académico 2002-2003.

La Resolución que se remitió a la Consejería de Educación y Cultura se concretó en los siguientes puntos:

"1.- Que, desde un punto de vista meramente formal, y en cumplimiento de lo dispuesto en los art. 42 y 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero, se adoptasen las medidas necesarias para que la Consejería de Educación y Cultura y la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa resolvieran expresamente cuantas solicitudes, quejas, peticiones, reclamaciones o recursos administrativos se hubieran dirigido en relación con la Orden de 7 de febrero de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula el procedimiento de autorización de modificación de la jornada escolar en los centros sostenidos con fondos públicos de Educación Infantil y/o Primaria de la Comunidad de Castilla y León.

2.- Que en cumplimiento de lo establecido en los art. 54 y 89.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las resoluciones denegatorias de modificación de jornada escolar que se adoptasen por la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa expresaran explícitamente los recursos que contra ellas procedieran, el órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos.

3.- Que en aras a garantizar la participación de todos los interesados en el proceso de consulta, y, al mismo tiempo, disminuir el coste que supone para los Colegios Públicos la remisión de la documentación por el sistema de correo certificado, se arbitrasen por la Consejería de Educación y Cultura las medidas normativas necesarias para que los documentos de consulta y los demás que sean pertinentes se pudieran entregar en los propios centros docentes, de modo que se garantizase, en todo caso, la recepción de los mismos por sus destinatarios. Ello, sin perjuicio de que, para aquellos casos en que no se pudiera entregar la documentación pertinente a los interesados en el Colegio Público respectivo, se utilice el sistema de correo certificado para asegurar su puesta en conocimiento y participación.

4.- Que se procediera a reformar el art. 3.5 de la Orden de 7 de febrero de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula el procedimiento de autorización de modificación de jornada escolar en los centros sostenidos con fondos públicos de Educación Infantil y/o Primaria de la Comunidad de Castilla y León, aclarando que el respaldo exigido en la consulta de padres, madres o tutores se refiere a los dos tercios de los votos emitidos, no computándose, ni en sentido favorable ni desfavorable, las abstenciones, los votos en blanco y los votos nulos.

5.- Que se valorase por la Consejería de Educación y Cultura, en atención a los principios constitucionales de igualdad y justicia, la posibilidad de realizar el cómputo de los votos emitidos para la modificación de la jornada escolar por alumnos, en vez de por padres, madres o tutores, y, por lo tanto, que cada padre, madre o tutor pudiera disponer de un voto por cada uno de sus hijos que sean alumnos del centro que solicita la modificación de jornada escolar.

6.- Que, dada la importancia que reviste para la organización y funcionamiento de los centros docentes la implantación del sistema de jornada continua, se valorase la posibilidad de determinar un quórum previo a la votación que asegurara la participación activa de una mayoría relevante de los padres, madres o tutores. A título de sugerencia, y con el objeto de garantizar la participación de una mayoría reforzada de los interesados en la consulta se propuso fijar un quórum de participación de dos tercios de los padres de los alumnos".

Esta resolución fue aceptada en la mayoría de sus propuestas por la Consejería de Educación y Cultura, si bien, desde el punto de vista formal se optó por reformar la Instrucción de desarrollo de la Orden de 7 de febrero, al considerar que era una solución más rápida y eficaz. En cuanto a la propuesta de un quórum previo a las votaciones, la Consejería optó por determinarlo en un 80% de los padres, madres y tutores. Finalmente, se valoró por la Consejería que *"no era procedente ponderar los votos de modo distinto a como se viene realizando en las consultas a los padres o tutores en el ámbito escolar y en los órganos colegiados en los que participan"*. Esta decisión la justifica la Consejería en que *"de hecho, en las elecciones al Consejo Escolar, máximo órgano de representación de padres y alumnos en el ámbito escolar, no se realiza una ponderación distinta en función del número de hijos escolarizados en el centro"*.

2.2.2. Convocatoria de plazas para guarderías públicas

En el expediente de queja **Q/998/01**, se dictó Resolución sobre el asunto concerniente a la misma.

El interesado en su escrito de queja exponía que se encontraba en situación de excedencia por cuidado de hijos, concedida por el Hospital Clínico "San Carlos" del Insalud de Madrid, desde el día 1 de octubre de 1999. El motivo de la queja se refería al baremo para la admisión de niños en guarderías establecido en la Orden de 2 de abril de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convocan plazas en las Escuelas de Educación Infantil (primer ciclo), gestionadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León para el curso 2001-2002 (*BOCYL* nº 71, de 9 de abril).

Según alega el firmante de la queja, en dicho baremo, reconocido en el Anexo III de la precitada Orden, "se toma en consideración la situación administrativa en la que se encuentra el solicitante en la fecha de presentación de la instancia, cuando la situación administrativa verdaderamente a tener en cuenta debe ser la existente al principio y durante el curso escolar". En el caso concreto del firmante de la queja, al encontrarse en situación de excedencia por cuidado de hijos en la fecha de presentación de solicitudes, no tiene derecho a los puntos correspondientes, puntos, a los que, según su parecer, "sí tendría derecho al comienzo del curso escolar por encontrarse en esa fecha trabajando, en la que sería imprescindible la plaza de guardería por resultar imposible atender a los hijos, al quedar al cuidado de un solo padre" (por motivos laborales, la madre reside en Soria y el padre en Madrid).

Asimismo, se exponía en el escrito de queja que el baremo no consideraba el hecho de que el trabajo de uno de los padres se encuentre fuera de la provincia en la que radica la guardería, situación que concurre en el caso del interesado, ya que, en su opinión, el cuidado de los hijos es objetivamente más fácil entre los dos padres que solo por uno.

Examinado el escrito de queja, esta Procuraduría acordó admitir la misma a trámite y pedir información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria, dado que era el Servicio Territorial de Cultura de Soria el competente para resolver la convocatoria, en virtud de lo establecido en el art. 10.3 de la Orden de 2 de abril de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura.

La Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria remitió a esta Institución, informe elaborado por el Servicio Territorial de Cultura en el que se hacía constar lo siguiente:

"1.- El baremo de admisión para las Escuelas de Educación Infantil, gestionadas por la Comunidad de Castilla y León para el curso 2001-2002 viene regulado por la Orden de 2 de abril de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convocan plazas en las Escuelas de Educación Infantil, gestionadas por las Administración de la Comunidad de Castilla y León para el curso 2001-2002, la Instrucción de 9 de abril de 2001, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, por la que se desarrolla la Orden de 2 de abril de la Consejería de Educación y Cultura, y la Instrucción de 25 de abril de 2001, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, rela-

tiva a la baremación de las solicitudes de admisión de alumnos en las Escuelas de Educación Infantil (primer ciclo) y Centros sostenidos con fondos públicos de Educación Infantil, Primaria y Secundaria de la Comunidad de Castilla y León, para el curso escolar 2001-2002.

2.- Que la Orden de 2 de abril, de la Consejería de Educación y Cultura, en la base 5.2 letra d), dice textualmente: Documentación justificativa de la situación laboral o de cursar estudios oficiales:- La última nómina o justificación laboral en el momento de la solicitud con especificación de la jornada laboral-, por lo que la Comisión Provincial de Escolarización debe valorar la situación laboral de los padres en el momento de la solicitud, de acuerdo con lo regulado en la Orden de 2 de abril.

3.- Que la Orden de 2 de abril y sus instrucciones complementarias no recogen como situación susceptible de puntuación el hecho de que uno de los padres trabaje fuera de la provincia.

4.- Que contra la Orden de 2 de abril, en caso de no estar de acuerdo, podrá interponerse recurso potestativo de reposición ante el Consejero de Educación y Cultura en el plazo de un mes o bien recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en el plazo de dos meses, ambos plazos a contar desde el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

5.- Que para el presente curso escolar no existe posibilidad de atender las demandas realizadas por el reclamante. Que para posteriores convocatorias se remitirán sugerencias a la Consejería de Educación y Cultura, que podrán ser tenidas en cuenta o no".

Ante lo expuesto, se realizaron las siguientes consideraciones:

Primera. Que nada cabía objetar por esta Procuraduría a la actuación desarrollada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria, a través del Servicio Territorial de Cultura, pues se aplicó correctamente por tal organismo la normativa reguladora de la admisión de niños en Escuelas de Educación Infantil, representada por la Orden de 2 de abril de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, y por las Instrucciones de 9 y 25 de abril de 2001, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa.

En efecto, la solicitud del reclamante de valorar como situación susceptible de puntuación el hecho de que uno de los padres trabaje fuera de la provincia en la que reside el niño, no podía ser objeto de baremación, en tanto que no era una posibilidad contemplada en la normativa. Además, no se produjo indefensión al interesado, ya que en todo momento se dejaba abierta la posibilidad de impugnar la Orden reguladora del ingreso en las Escuelas de Educación Infantil mediante los correspondientes recursos administrativos y, en su caso, jurisdiccionales.

También parecía adecuada la referencia realizada en el informe del Servicio Territorial de Cultura de Soria a la posibilidad de los organismos gestores de remitir sugerencias a la Consejería de Educación y Cultura. Estas sugerencias, lógicamente, se originarían ante situaciones acaecidas en la aplicación práctica de la Orden y no tendrían carácter vinculante en ningún caso.

Segunda**.** Reiterando la correcta actuación de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria en la aplicación de la Orden desde un punto de vista formal, se planteó a continuación el aspecto material de la norma, es decir, si el contenido de la misma podría ser objeto de reforma, con el fin de conseguir una mejor satisfacción de todos los intereses implicados. El firmante de la queja solicitaba en su escrito que la fecha a tener en consideración para el cómputo de puntos para la obtención de plaza en las guarderías de la Comunidad de Castilla y León debería ser la fecha del inicio y transcurso del curso escolar y no la del fin del plazo de presentación de solicitudes.

Por lo tanto, los aspectos objeto de debate serían los contemplados en la base quinta, apartado segundo (Solicitud de nuevo ingreso) de la Orden, en lo concerniente a la aportación de la documentación justificativa de la situación laboral de los padres, criterio prioritario de admisión de alumnos en las Escuelas de Educación Infantil, en virtud de lo dispuesto en la Base novena, punto primero, apartado a), de la Orden de 2 de abril de 2001.

En este sentido, el anexo III de la Orden, al desarrollar los criterios prioritarios de admisión, valoraba en dos puntos la situación laboral de los padres o tutores, cuando se encontraban en alguna de las situaciones que se indican a continuación:

- Padres o tutores trabajando ambos.

- Un solo progenitor o tutor responsable del niño, trabajando.

- Uno de los padres o tutores del niño trabajando y el otro cursando estudios oficiales en horario diurno que implique dedicación preferente, debidamente justificada.

- Uno solo de los padres o tutores trabajando y el otro con impedimento para atender al niño, debidamente certificado.

El objeto de la queja, como anteriormente indiqué, se centraba en el hecho de que la situación laboral de los padres se debía acreditar con la solicitud de nuevo ingreso (Base quinta, punto segundo de la Orden), pues la norma exigía que las solicitudes de ingreso debían ir acompañadas de la documentación justificativa de la situación laboral, bien en documento original, bien en copia debidamente compulsada. Pues bien, ello supone que, dado que el plazo de presentación de solicitudes, tanto de reserva de plaza como de nuevo ingreso en las Escuelas de Educación Infantil, es de quince días hábiles

contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la Orden en el *BOCYL* (Base sexta, apartado primero, de la Orden), la situación laboral de los padres que tendrá en consideración la Administración actuante será la existente al final de dicho plazo de presentación de solicitudes, y no la existente al inicio del curso escolar, que sería la realmente relevante, en opinión del firmante de la queja.

Esta situación -la valoración de las circunstancias laborales de los padres de los niños en la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes- solamente se podría aplazar o retrasar, según indica el apartado segundo de la Base sexta de la Orden, en los mismos términos que el art. 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuando la solicitud aportada no reuniera todos los requisitos establecidos en la Orden, supuesto en el cual se requerirá al interesado para que en el plazo de 10 días subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos. No obstante, la valoración de las circunstancias laborales de los padres habría de estar referida, en los términos en que está actualmente redactada la Orden, a la fecha en que finaliza el plazo de presentación de solicitudes, que es muy anterior a la del inicio oficial del curso escolar.

En el caso concreto del reclamante, se da la paradoja de que en la fecha de presentación de solicitudes, al encontrarse en situación de excedencia por cuidado de hijos, no tiene derecho a los dos puntos correspondientes, a los que sí tendría derecho en el comienzo del curso escolar por encontrarse en esa fecha trabajando. Tal reivindicación, que resulta plenamente razonable, debería estar prevista en la Orden reguladora del ingreso de alumnos en Escuelas de Educación Infantil, si bien debería ir acompañada de la justificación documental oportuna.

Esta Procuraduría es consciente de que todos y cada uno de los extremos que los solicitantes puedan alegar y acreditar, en orden a su puntuación, han de concurrir, con carácter general, al tiempo de presentación de las solicitudes, sin que, en principio, se deban tener en cuenta otras consideraciones que dependan del cumplimiento de condiciones futuras o inciertas. Así, el progenitor, que se encuentra en excedencia para cuidado de hijos en la fecha de presentación de solicitudes y que declara que en la fecha de inicio del curso escolar se reincorporará a su puesto de trabajo -hecho que únicamente dependerá de su voluntad- deberá acreditar fehacientemente dicha reincorporación.

A nuestro entender, la declaración jurada presentada por el interesado no reuniría la condición de documento suficientemente justificativo, pues no acredita el retorno efectivo del trabajador a su puesto de trabajo, sino que sería una mera declaración de voluntad, por lo que sería conveniente otro tipo de documento que acreditase la reincorporación al puesto de trabajo. Este documento podría ser, por ejemplo, una solicitud de reingreso del reclamante a su puesto de trabajo con efectos en la fecha de inicio del curso escolar, registrada en el órgano administrativo correspondiente y con aceptación expresa de la Administración o empresa donde el interesado preste sus servicios.

De este modo, la Orden, en cumplimiento del valor superior de justicia material constitucionalmente reconocido, concedería la puntuación correspondiente a todos los padres que cumplieran los requisitos de situación laboral establecidos en la Orden, tanto al final del plazo de presentación de solicitudes como al inicio del curso académico, y regularía de manera explícita la necesidad de justificar documentalmente que el compromiso de reincorporación al puesto de trabajo que se hace al presentar la solicitud con efectos futuros realmente se llevará a efecto.

Tercera. Finalmente, el firmante de la queja alegaba que el baremo determinado en el Anexo III de la Orden "no tiene en cuenta el hecho de que el trabajo de uno de los padres se encuentre fuera la provincia en la que está la guardería", situación que concurre en el caso del firmante de la queja, "ya que lógicamente el cuidado de los hijos es más fácil entre los dos padres que solo por uno".

Por lo que se refiere a esta reivindicación, entiendo que dicha demanda ya está prevista en el apartado del baremo relativo a la situación laboral de los padres o tutores que contempla cuatro situaciones posibles, y, en particular, la de los padres o tutores trabajando ambos. No obstante, el hecho de que los padres trabajen en provincias distintas, como en el supuesto que nos ocupa (el padre trabaja en Madrid y la madre en Soria), implica, sin duda, una mayor dificultad en el cuidado de los hijos, en tanto que supone que el cuidado de los hijos va a estar encomendado exclusivamente a uno de los dos padres o tutores. En este sentido, y a título de mera sugerencia se podría valorar la posibilidad de incluir esta situación fáctica como cuestión a puntuar en el baremo de la Orden.

La Resolución que se remitió a la Consejería de Educación y Cultura fue la siguiente:

"1.- Que por esa Consejería se adoptasen las medi - das normativas precisas con el objeto de reformar para el curso académico 2002-2003 el baremo de la Orden por la que se convocan plazas en las Escuelas de Educa - ción Infantil (primer ciclo), gestionadas por la Adminis - tración de la Comunidad de Castilla y León, incluyendo la previsión de que aquellos solicitantes que se encuen - tren en situación de excedencia por cuidado de hijos al final del plazo de presentación de solicitudes y que estén efectivamente reincorporados a sus puestos de trabajo en el inicio de curso escolar sean puntuados conforme a lo previsto para la situación de padres o tutores traba - jando ambos (Criterios Prioritarios del baremo, aparta - do primero, letra a), del Anexo III de la Orden de 2 de abril de 2001), previa justificación documental que acre -

dite suficientemente la efectiva reincorporación de los interesados a sus puestos de trabajo.

2. Que se valorase por la Consejería la posibilidad de puntuar adicionalmente las solicitudes en las que los padres o tutores de los niños desempeñen sus puestos de trabajo en provincias distintas".

La contestación de la Consejería de Educación y Cultura respecto a las propuestas planteadas fue la siguiente:

"Se considera adecuada la propuesta formulada relativa a los solicitantes que, encontrándose en situación de excedencia por cuidado de hijo, aporten la documentación justificativa de su reingreso a fecha 1 de septiembre, incluyendo esta circunstancia entre los criterios del baremo de las correspondientes Órdenes de convocatoria de las plazas en las Escuelas de Educación Infantil".

En relación con la segunda propuesta formulada por esa Institución relativa a la posibilidad de puntuar adicionalmente las solicitudes en las que los padres o tutores trabajen en provincias distintas, no se ha tenido en consideración, en tanto que según la Consejería de Educación y Cultura "*supone tener en cuenta un considerable número de circunstancias difícilmente baremables y se producirían situaciones discriminatorias".*

2.2.3. Efectos económicos de los ingresos en las residencias de la tercera edad

Una vez recabada la información que se estimó pertinente, y llevadas a cabo las gestiones necesarias relativas a los expedientes de queja **Q/669/01**, **Q/711/01, Q/780/01 a Q/790/01, Q/798/01, Q/1049/01** y acumulados**,** se dictó resolución sobre el asunto concerniente a los mismos, que era, en todos ellos, la aplicación de los efectos económicos derivados del ingreso en las residencias públicas de la Tercera Edad, previstos en el Capítulo V del Decreto 56/2001, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento regulador del régimen de acceso a las plazas en los centros residenciales para personas mayores, dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y a las plazas concertadas en otros establecimientos.

En el expediente de queja **Q/669/01** se manifestaba por el autor de la queja su disconformidad con el precio de referencia de los centros que se fijó en 120.000 pesetas mensuales. Este precio, según exponía el autor de la queja, "es excesivo para una plaza en una residencia que debiera estar financiada por la Consejería de Bienestar Social, y superior al precio de las residencias privadas que no tienen subvención".

En el escrito de queja se hacía constar el rechazo del interesado sobre la normativa objeto de la queja y denunciaba que la reclamación de la deuda que se hará por la Administración, en todo caso, cuando el residente pierda tal condición, bien por defunción, bien por abandono de la residencia, podía dar lugar a situaciones injustas. En este sentido, el firmante de la queja realizaba el siguiente planteamiento que podría llegar a suceder a cualquier residente: "El hecho de que se les obligue a reconocer esa deuda y sufragarla incluso con su patrimonio, les convierte en esclavos de la Administración, pues una vez ingresados en una residencia pierden de hecho el derecho a vivir donde quieran, dado que en el momento de abandonar la residencia, la Administración puede incautar la parte de su patrimonio que necesite para hacer frente a la deuda contraída, privando al anciano de cualquier medio alternativo de subsistencia, pues su pensión es menguada, no tiene edad para trabajar por cuenta ajena y carecerá de medios para trabajar por cuenta propia".

En relación con este expediente de queja, se solicitó información a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. En dicha solicitud, requería información sobre las cuestiones alegadas por el interesado en el escrito de queja, y, entre otras cuestiones, sobre la aplicación retroactiva del Decreto, sobre la exigencia documental a los residentes de la obligación impuesta en el art. 34.4 del Decreto y sobre el alcance de la liquidación definitiva que se debe practicar a los residentes cuando abandonen los centros residenciales, precisando, en este caso, si la deuda generada se haría efectiva exclusivamente con cargo al patrimonio de los residentes, o si alcanzaría también al patrimonio de sus herederos, en el caso de que éstos existiesen.

En el escrito de queja del expediente **Q/711/01**, el colectivo firmante de la queja comparecía ante esta Procuraduría, en nombre de los residentes de un Centro de la Tercera Edad, dependiente de la Gerencia de Servicios Sociales. El motivo de la reclamación era en este caso la falta de información que recibieron los usuarios sobre la aplicación de la nueva normativa. Según exponen los interesados en su escrito, "les han comunicado una elevación de la cuota hasta 120.000 pesetas, pero solo se lo han comunicado de palabra", y "recibieron la promesa de una comunicación escrita que no llegaron a recibir".

Posteriormente, compareció en la sede de la Institución una representación del colectivo reclamante, alegando que "les habían quitado el 75% de la paga extraordinaria, cuando otros años se les respetaba íntegramente". Los comparecientes, todos ellos residentes de un Centro Público de la Tercera Edad con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto, denunciaron la falta de información del recorte de la pensión anteriormente aludido por parte de la Dirección de la Residencia, manifestando que nadie les había notificado tal retención.

Los interesados, según copia obrante en el expediente, remitieron a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y a la Gerencia de Servicios Sociales un escrito en el que suplicaban el respeto de las condiciones que estaban vigentes en la fecha de su ingreso, y manifestaban su rechazo a la modificación unilateral que la Administración de la Comunidad de Castilla y León había realizado

del "contrato" que vinculaba a ambas partes, residentes y Administración.

En los expedientes de queja **Q/780/01 a Q/790/01,** la cuestión común que se reclamaba en todos los escritos era la vulneración que, a entender de los reclamantes, se producía al aplicar la Administración la nueva normativa a las personas mayores ingresadas con anterioridad al día 1 de abril de 2001. Los interesados manifestaban su desacuerdo con el Decreto que modifica las normas de liquidación de estancias, y con el hecho de asumir el compromiso de una deuda acumulable y estimaban que "no es de recibo que un contrato asumido por dos partes, se rompa por una de ellas de forma unilateral". Los firmantes de estas quejas manifestaron expresamente su contrariedad bien por escrito, bien en entrevistas personales realizadas con representantes de esta Institución, ante la retención que la Administración había realizado del 75% de su paga extraordinaria del mes de junio.

En el expediente de queja **Q/798/01**, se protestaba por la falta de información emitida sobre el nuevo Decreto. Según el firmante de la queja, la Dirección de la Residencia se negó a mostrar a los familiares el documento de reconocimiento de deuda que se exigía como consecuencia de la aplicación de la nueva normativa. Además, se alegaba por el reclamante que "la entrega de unas fotocopias del *BOCYL* a personas ancianas, que en su inmensa mayoría no tienen ya ni la agudeza visual ni la capacidad para entender de qué se les hablaba, ha fomentado rumores y confusión". Asimismo, en segundo lugar, el firmante de la queja criticaba el fondo de la normativa aprobada, manifestando su absoluta disconformidad con el reconocimiento de deuda que se exige a los ancianos.

En el expediente **Q/839/01**, el firmante de la queja manifestaba su total disconformidad con el Decreto 56/2001, de 8 de marzo, y con la Resolución de 2 de abril de 2001, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se determinan los precios de referencia de las plazas en los centros residenciales para personas mayores dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de las plazas concertadas en otros establecimientos. El interesado consideraba que "el Reglamento aprobado por el Decreto 56/2001, en su capítulo V, así como la Resolución citada, son antisociales y lesionan derechos fundamentales contenidos en los arts. 33.1 y 50 de la Constitución". Junto con el escrito de interposición de la queja se adjuntó copia del recurso de alzada interpuesto por el reclamante ante la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, contra la Resolución de la Gerencia de Servicios Sociales anteriormente citada. La solicitud del interesado se concretaba en la inaplicación del régimen económico contenido en el Decreto a los ancianos residentes con anterioridad a la entrada en vigor del mismo.

Finalmente, en el expediente de queja **Q/1049/01,** directamente relacionado con todos los anteriores, se planteaban una serie de reclamaciones de idéntico tono a las expuestas anteriormente. Únicamente se vertían algunas alegaciones novedosas sobre el precio de referencia de las residencias, reclamando que "es igual para todos y para todas las plazas en distintos tipos de residencias, y atenta contra el principio de igualdad del art. 14 de la Constitución, pues todas las personas de la tercera edad no tienen la misma capacidad económica, ni todas las residencias prestan los mismos servicios, ni se encuentran en las mismas condiciones". Asimismo, se solicitaba, que las revisiones que se efectuasen sobre los precios de referencia de las plazas se establecieran en base a los índices que se utilizan para la revisión de las pensiones de la Seguridad Social. Finalmente, se denunciaba que "se les está pidiendo a los residentes firmar unos documentos en las Residencias, sin que dejen leer a las familias el texto, ni nos faciliten copia, en clara vulneración del derecho".

En el informe remitido desde la Gerencia de Servicios Sociales relativo a los expedientes precitados, se manifestaba la voluntad de la Administración de aclarar la duda interpretativa que se producía entre la Disposición Final Primera del Decreto y el Capítulo V, por lo que "*se procederá a aclarar ésta en el Decreto por el que se aprobará el Estatuto de Centros, que actualmente está en fase de tramitación, y donde se reflejará el carácter voluntario del reconocimiento de la obligación de pago de deuda entre los usuarios de los Centros Residenciales que a la entrada en vigor del Decreto tuvieran dicha condición*".

En relación con estos expedientes de queja, hemos de reseñar que el mes de agosto de 2001 esta Procuraduría inició una ronda de visitas por distintas Residencias Públicas de la Tercera Edad de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, acudiendo, en primer lugar, a la Residencia para Mayores de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Soria, donde se mantuvieron entrevistas personales con el Director del Centro, el cual, en todo momento, prestó la colaboración requerida y con los representantes de los residentes, a través de su Junta de Gobierno.

En las entrevistas realizadas, obtuve documentación adicional acerca de la información facilitada por el Centro a los residentes y, asimismo, pude extraer determinadas conclusiones sobre el carácter voluntario del reconocimiento del pago de la deuda generada por los residentes, como posteriormente expondré.

En la entrevista mencionada con el Director de la Residencia de Soria quedó clara la idea de que la Disposición Final Primera del Decreto implicaba, sin ningún género de dudas, que el nuevo régimen económico se aplicaba a partir del día 1 de abril a todas aquellas personas que tuvieran la condición de residentes, independientemente de su fecha de ingreso. Hemos de subrayar que este criterio interpretativo fue asumido en idéntico sentido por todos los responsables de las residencias públicas que visitamos desde el día 16 de agosto de

2001. Por ello, el Director de la Residencia de Soria, por propia iniciativa, y ante lo dispuesto en el Decreto remitió una carta a todos los residentes, informándoles sobre el nuevo régimen económico, carta que luego será objeto de valoración.

Pues bien, examinados en profundidad los informes remitidos desde la Administración y la documentación remitida por los interesados, y habiendo girado visitas a una serie de residencias públicas de nuestra Comunidad Autónoma, tal y como previamente advertí a la Gerencia de Servicios Sociales, llegamos a una conclusión básica que razonamos a lo largo de esta resolución: La conveniencia de modificar el Decreto 56/2001, de 8 de marzo, con el fin de conseguir una mayor protección de la tercera edad y respetar sus derechos adquiridos.

Debemos resaltar antes de realizar las valoraciones pertinentes sobre los preceptos objeto de los expedientes de queja, que la totalidad de residencias públicas visitadas tienen una calidad notable, pudiendo en algunos casos, tacharse de excepcional y que, además gozan, con carácter general, del beneplácito de sus residentes tanto por lo que se refiere a sus medios materiales como personales.

Además, desearía indicar que junto a los aspectos económicos de la nueva normativa que han sido objeto de un gran número de reclamaciones, hay otros aspectos que, no solo es que no hayan generado queja alguna al respecto, sino que han de ser ensalzados. Dentro de estas medidas positivas abordadas por el nuevo Decreto desearía destacar lo relativo a la prioridad de acceso a los Centros residenciales para aquellas personas que más necesidad tienen de una plaza pública, realizándose una mayor ponderación de las variables de dependencia física o psíquica en relación con la totalidad de variables a considerar, y a la garantía establecida en el art. 40 del Decreto de un mínimo para gastos personales por beneficiario ingresado.

Por lo que se refiere a la justificación que la Consejería de Sanidad y Bienestar Social realiza de la normativa, basándose en el visto bueno del Consejo Regional de Personas Mayores, del Consejo Económico y Social y del Consejo de Estado, entiendo que tales informes versan sobre los aspectos puramente formales de la normativa, quizás, sin valorar aquellas cuestiones que entran dentro del ámbito de decisión política, y que en el caso que nos ocupa, son las que han dado lugar a la alarma social suscitada tras la entrada en vigor del Decreto. A mayor abundamiento, desearía significar que el Consejo Regional para las Personas Mayores de Castilla y León, regulado por Decreto 133/1998, de 9 de julio, no tiene entre sus integrantes, al menos en el modelo diseñado por el art. 5 del Decreto, a ningún representante de las Juntas de Gobierno de las Residencias Públicas de la Tercera Edad, que son quienes realmente, al tener la condición de residentes, asumen la condición de interesados directos en la aplicación del Decreto. Por ello, el argumento del visto bueno de los órganos anteriormente citados no es suficiente, bajo mi punto de vista,para justificar el contenido del Decreto, pues, a la vista de la composición de los órganos consultivos, fundamentalmente del Consejo Regional para las Personas Mayores, no se ha tenido en consideración alguna la opinión de los interesados directos que son los residentes (o sus familiares, en el caso de residentes incapacitados), a través de sus órganos de representación, que son las Juntas de Gobierno de cada Residencia.

Por otra parte, y según han comentado los responsables de las residencias visitadas, ellos tampoco participaron en la elaboración de la normativa objeto de debate y solamente fueron convocados a una reunión informativa sobre las líneas básicas del nuevo Decreto en el mes de diciembre de 2000. Esta participación hubiera sido deseable, dada su condición de conocedores directos de la problemática de las Residencias Públicas de la Tercera Edad, y su experiencia acumulada a lo largo de su carrera administrativa.

Solamente hemos de matizar a este respecto y en conclusión, que en el Decreto se echa de menos el cauce participativo que se debe dar por la Administración a los representantes de las personas mayores, en cumplimiento de lo preceptuado en el art. 8.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y en el art. 19 de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, pues, si bien se ha tenido en cuenta la participación, como órgano consultivo, del Consejo Regional para las Personas Mayores, la opinión de los directamente afectados, que son los residentes de los centros y sus familiares y, en su caso tutores o representantes legales, junto a la opinión de los Directores o Administradores de las Residencias Públicas, en calidad de conocedores inmediatos de la problemática que afecta o podría afectar a las Residencias Públicas de la Tercera Edad no se ha valorado, al no tener ni unos ni otros la condición de vocales del citado órgano consultivo.

Desde un punto de vista meramente formal, y dado el volumen de cuestiones a tratar en la presente Resolución, solamente recordamos que, en virtud de lo establecido en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC) se debían adoptar las medidas necesarias para dar contestación expresa por parte de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y de la Gerencia de Servicios Sociales a cuantos escritos, peticiones, reclamaciones o recursos se hubieran dirigido en relación con el Decreto 56/2001, de 8 de marzo, y con la Resolución de 2 de abril de 2001, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se determinan los precios de referencia de las plazas en los centros residenciales para personas mayores dependientes de la Administración de Castilla y León y de las plazas concertadas en otros establecimientos.

Por lo que concierne a la cuestión de la retroactividad del Decreto, se hacía constar en el informe de la Gerencia de Servicios Sociales, relativo al expediente de queja **Q/711/01**, lo siguiente: "*La aplicación del contenido del Capítulo V del Decreto 56/2001, como así expresamente se recoge, se lleva a cabo desde la fecha de su vigencia, es decir, desde el día 1 de abril de 2001. De tal forma que, para afirmar la existencia de retroactividad de la norma, en contra de lo dispuesto en el art. 57 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Adminis - trativo Común, la misma debería producir efectos no favorables al interesado con anterioridad a la fecha en que se dicte, no siendo el caso que nos ocupa.*

No obstante, con independencia de lo expuesto, y siendo conscientes de la inquietud que se ha generado entre los residentes ya ingresados con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto 56/2001, motivada por el hecho de que los peticionarios de amparo del Sr. Procu - rador pudieran apreciar una duda interpretativa entre la disposición final primera y el Capítulo V, es por lo que desde esta Administración se procederá a aclarar ésta en el Decreto por el que se aprobará el Estatuto de Cen - tros, que actualmente está en fase de tramitación, y donde se reflejará el carácter voluntario del reconoci - miento de la obligación de pago de la deuda entre los usuarios de los centros residenciales que a la entrada en vigor del citado Decreto tuvieran dicha condición".

Presumiendo que se aclarará o que se reformará la Disposición Final Primera del Decreto en los términos expuestos en el informe de la Gerencia de Servicios Sociales, es decir, que los efectos económicos del Decreto se aplicarán a aquellos residentes que ingresaron a partir del 1 de abril, y a aquéllos que ingresaron antes, pero que voluntariamente acordaron firmar el documento de reconocimiento de deuda, se planteaban varios problemas que se examinaron en detalle:

- El estudio de la retroactividad de la norma.

- El carácter voluntario del documento de reconocimiento de deuda firmado por los ancianos.

- La retención del 75% del importe de las pagas extraordinarias, en contraposición con el sistema anterior que respetaba a los ancianos dichas pagas en su totalidad.

- El conocimiento que han tenido los residentes de los efectos económicos del Decreto y de la retención que se iba a producir del 75% de la paga extraordinaria correspondiente al mes de junio (la parte proporcional prorrateada desde el mes de abril), a través de las diversas actividades informativas realizadas desde las Residencias.

En cuanto a la primera cuestión, la retroactividad del Decreto, ante el reconocimiento realizado por la Gerencia de Servicios Sociales de que se iba a proceder a modificar la Disposición Final Primera del Decreto, precisando que los efectos económicos se aplicarían a aquellos residentes que ingresaron tras la entrada en vigor del Decreto, y a aquellos otros, que, ingresando anteriormente, lo decidieran de manera voluntaria, solamente se manifestó el deseo de que dicha reforma se acometiera con la mayor brevedad posible.

Ante los problemas detectados por esta Institución en lo relativo al carácter voluntario del reconocimiento de la deuda, y las actuaciones realizadas por los responsables de alguna de las residencias públicas visitadas, se propuso una redacción de la Disposición Final Primera del Decreto del siguiente tenor: "El régimen económico previsto en el Capítulo V del presente Decreto se aplicará a quienes tengan la condición de usuarios de los centros residenciales para personas mayores, dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y en las plazas concertadas por la Administración con otros establecimientos residenciales. Todas aquellas personas que a la entrada en vigor del presente Decreto tuviesen la condición de residentes, continuarán en el disfrute de sus derechos adquiridos, y, por lo tanto, no les resultarán de aplicación las normas contenidas en el mismo".

Por lo que se refiere a la segunda cuestión, el carácter voluntario del documento de reconocimiento de deuda firmado por los ancianos, tras los encuentros mantenidos con los usuarios de algunas de las Residencias y con sus responsables, llegamos a la conclusión de que, si bien en ningún momento se habían utilizado instrumentos coactivos para obligar a los ancianos a firmar los documentos de reconocimiento de deuda, los ancianos que habían firmado ese documento lo hicieron ante los requerimientos de los responsables de los Centros y no por propia iniciativa suya, por lo que, en definitiva, la nota de voluntariedad quedaría, desde nuestro punto de vista, muy desvirtuada.

Los firmantes de la queja **Q/780/01** aportaron un documento emitido por el Director Gerente de la Residencia (según nos comentó el mismo, en similares términos al que se realizó en alguna otra Residencia), en el que se informaba a todos los residentes de la nueva normativa, dado que se interpretaba que el Decreto era de aplicación a todos los residentes del Centro.

Pues bien, en dicho escrito, una vez expuestas las novedades del Decreto, se indica que tales novedades "se perfeccionarán en tres documentos", que son el contrato, el reconocimiento de la obligación de pago y una declaración jurada sobre la situación patrimonial actual del residente. Lo relevante del citado escrito es la siguiente manifestación: "Estos tres documentos han de firmarse bien por el residente o bien por la figura que legalmente proceda (tutor, defensor judicial, etc.), caso de incapacitación judicial del residente".

A la vista de este escrito, elaborado por iniciativa propia de la Residencia, se prueba que la Dirección del Centro estimó que la nueva normativa debía aplicarse a

todos los residentes, y que, por ello, tenían que firmar los documentos que se derivaban de la efectiva aplicación de la misma. La acción de la Dirección de la Residencia, por lo tanto, iba encaminada a conseguir la firma de los documentos que se derivaban de la nueva normativa y no se hacía mención alguna a que la firma tuviese carácter voluntario ("Estos tres documentos han de firmarse"). Los ancianos que habían firmado voluntariamente tales documentos manifestaron en las entrevistas que mantuve con ellos que no habían sufrido coacción alguna para la firma de los citados documentos, pero que habían procedido a firmarlos a iniciativa de las Direcciones de los Centros, porque el nuevo Decreto, según les informaron, les era de aplicación.

Si ahora, como manifiesta la Gerencia de Servicios Sociales, se procederá a reformar el Decreto indicando que solamente será de aplicación a aquellos residentes que ingresaron con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto, se plantea un problema con aquellos residentes que firmaron los documentos "voluntariamente", pensando, como les advirtieron los responsables de las Residencias, que la nueva normativa les afectaba. Este problema se acentúa cuando en algunas Residencias Públicas de la Comunidad Autónoma no se ha pasado el documento de reconocimiento de deuda a la firma de ningún residente. Por ello, estimamos que se debía exigir un trato uniforme por la Gerencia de Servicios Sociales a todos los residentes y, ante la desigualdad de criterios de aplicación del Decreto en las distintas residencias públicas, la única solución adecuada pasaba por coordinar las actuaciones practicadas, dejando sin efecto los documentos de reconocimiento de deuda firmados por los residentes anteriores al día 1 de abril, y aclarando convenientemente que el Decreto 56/2001, de 8 de marzo, solamente sería de aplicación a los residentes ingresados a partir de la entrada en vigor del mismo.

Por otro lado, alguna Residencia, con el visto bueno de la Gerencia de Servicios Sociales, ha dejado sin efecto los documentos firmados "voluntariamente" por los ancianos, ante las declaraciones reiteradamente publicadas en la prensa regional del Consejero de Sanidad y Bienestar Social y del Gerente de Servicios Sociales relativas al carácter no retroactivo del Decreto, en el sentido de que solamente sería de aplicación a los nuevos residentes.

En efecto, la Dirección de una de las Residencias visitadas, entendiendo, como en los restantes centros visitados, que el nuevo régimen era de aplicación a todos los residentes les fue citando por orden alfabético, con el objeto de que pidieran cita a la administración de la Residencia para firmar los documentos derivados de la nueva normativa. Como manifestó la Dirección de la Residencia, se obró en este sentido y firmaron el reconocimiento de deuda 28 ancianos ingresados antes del día 1 de abril, siempre que voluntariamente lo quisieron.

El carácter voluntario del reconocimiento de deuda parece que quedaba en entredicho, reitero, cuando habían sido los propios responsables de los centros, como ellos mismos confirmaron, los que instaron a los residentes a firmar los documentos, al entender que la nueva normativa les era de aplicación. De las conversaciones mantenidas, pude comprobar, según lo manifestado por los propios residentes, que en ningún caso se había utilizado algún tipo de coacción sobre los mismos. Pero, al mismo tiempo, comentaban que la firma de los documentos la hicieron ante las comunicaciones de los responsables de las residencias que estimaban que el nuevo Decreto alteraba su régimen económico de estancias. Por ello, si se iba a reformar el Decreto, en el sentido de que solamente serían aplicables sus efectos económicos a los residentes que ingresaron a partir del día 1 de abril, y los residentes que firmaron los documentos lo hicieron pensando que el Decreto les era de aplicación preceptiva, no quedaba, en mi opinión, otra solución que establecer como regla general la propuesta que elevé, es decir, que la nueva normativa se aplicara a quienes adquirieron la condición de residentes a partir de la entrada en vigor del Decreto, sin valorar el carácter voluntario de la firma de los documentos. Esta tesis, se reafirma ante el hecho anteriormente aludido de que en alguna residencia se habían anulado los documentos firmados voluntariamente, y en aras de la consecución de los principios de igualdad y coordinación administrativa reconocidos en los art. 9 y 103 de la Constitución.

En informe facilitado a esta Procuraduría por la Dirección de una Residencia Pública de la Comunidad Autónoma, que confirma lo que acabo de indicar, se expone lo siguiente: "*En un momento determinado y habiéndonos llegado el rumor de que el Decreto no iba a afectar a los residentes ingresados con anterioridad al 1 de abril de 2001, nos pusimos al habla con el Gerente de Servicios Sociales para asegurarnos de esta orden, y así nos confirmó, por lo que paramos todas las actuaciones. Se informó a todos los residentes de esta medida y a los que ya habían firmado se les dijo que no se les iba a tratar de forma diferente que al resto de los residentes y no se tendría en cuenta lo firmado*".

En la Residencia de Benavente, ante las dudas surgidas en el Centro sobre cuestiones puntuales del Decreto, se adoptó la decisión de no exigir la firma del documento de reconocimiento de deuda a los residentes anteriores al día 1 de abril.

En la Residencia de Válidos de Palencia, según nos confirmó el administrador del Centro, se actuó del mismo modo que el que acabo de reseñar, dándose la peculiaridad de que en la fecha de la entrevista (el día 11 de septiembre), no había ningún residente que hubiera ingresado en fecha posterior a la entrada en vigor del Decreto.

En la Residencia Mixta de Ponferrada (León) y en la Residencia de Válidos de Armunia-León, se adoptó la

decisión de no formular ningún documento de reconocimiento de deuda a los residentes que ingresaron con anterioridad al día 1 de abril, a pesar de que la interpretación de la Disposición Final Primera del Decreto, al igual que el resto de los responsables de Residencias consultados no les generó duda alguna, en el sentido de que la nueva normativa era de aplicación a todos los residentes. Ante la falta de coincidencia existente entre lo preceptuado en la Disposición Final Primera del Decreto y las declaraciones realizadas por el Consejero de Sanidad y Bienestar Social y el Gerente de Servicios Sociales, y la alarma social suscitada, se adoptó por los responsables de las dos residencias la decisión de dejar en suspenso la firma del documento de reconocimiento de deuda hasta que se aclarase la postura definitiva de la Administración.

Ante lo expuesto, compruebo que en cada residencia aludida se ha obrado de modo autónomo e independiente, y que en definitiva, si se utilizara el criterio de la voluntariedad de la firma del documento de reconocimiento de deuda, se causaría un agravio comparativo a los residentes que lo hubieran firmado, pues el nuevo régimen que objetivamente es más perjudicial para los ancianos que el anterior, se aplica en algunas residencias, en otras se aplicó y posteriormente se anuló, y, finalmente, en otras últimas nunca se llegó a aplicar.

Ante la existencia de criterios distintos adoptados por las Direcciones de los centros residenciales públicos en relación con la aplicación del Capítulo V del Decreto, la opción más adecuada sería, a nuestro entender, que se adoptara por la Gerencia de Servicios Sociales, con el objeto de lograr la necesaria coordinación interorgánica, la decisión de dejar sin efecto todos los documentos de reconocimiento de deuda firmados por los ancianos residentes anteriores a la entrada en vigor del Decreto, lo que supondría, en definitiva, la uniformidad de la actuación administrativa en todas las Residencias Públicas y concertadas.

La tercera cuestión a tratar era la relativa a la retención del 75% de las pagas extraordinarias, modificando el régimen jurídico anteriormente aplicable, en el que a los ancianos se les respetaba íntegramente las pagas extraordinarias.

Respecto a esta cuestión, la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León informó, respecto al expediente de queja **Q/839/01**, lo siguiente:

"Durante los meses de cobro de la paga extraordinaria de la pensión que perciban los residentes, se emitirán dos recibos, uno ordinario y otro correspondiente a dicha paga extraordinaria, todo ello de acuerdo con lo establecido en el art. 33.a.2) del Decreto 56/2001, en el que se hace referencia al importe obtenido como base de cálculo que será prorrateada por doce o catorce meses en función del número de pagas de la pensión que se perciba".

Con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto 56/2001, de 8 de marzo, la Resolución de 26 de agosto de 1987 (*BOE*, nº 235, de 1 de octubre) de ingresos, traslados y permutas en Centros Residenciales, en su art. 29, indicaba que "las pagas extraordinarias no se computarán a efectos de la liquidación de estancias, por lo tanto, el número de liquidaciones que se practicaban era de doce...".

Pues bien, si se reconoce tanto por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social como por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León que la Disposición Final Primera del Decreto se va a reformar para aclarar que la nueva normativa será únicamente de aplicación a aquellos ancianos que hubiesen adquirido la condición de residentes tras la entrada en vigor del Decreto, la única conclusión a que se puede llegar es que los residentes anteriores al día 1 de abril de 2001 tendrán derecho a ver respetadas todas las condiciones económicas que tenían al ingresar. En consecuencia, como afirma la Gerencia de Servicios Sociales en su informe, si los residentes anteriores a la entrada en vigor del Decreto no tenían incluidas en el cómputo de la liquidación de estancias las pagas extraordinarias, tal cómputo habrá de ser respetado, pues, en caso contrario, estaríamos ante una retroactividad del Decreto –que, como se afirma desde la propia Consejería, no procede y, en tal sentido, se aclarará en el Decreto por el que se apruebe el Estatuto de Centros- y ante una vulneración de los derechos adquiridos por los residentes. Si se defiende por la Consejería y la Gerencia que el Decreto 56/2001 no será de aplicación a los residentes anteriores al 1 de abril, tal reconocimiento debe ir acompañado de todas sus consecuencias añadidas, y la retención de las pagas extraordinarias debería referirse, por tanto, exclusivamente a los nuevos residentes, dado que los antiguos, de conformidad con el régimen económico que les fue de aplicación en su ingreso, tenían las pagas extraordinarias respetadas en su integridad.

El problema que se plantea es que en el caso de las pagas extraordinarias estamos ante hechos consumados, ya que la paga extraordinaria del mes de junio de 2001 ha sido retenida en aplicación de lo dispuesto por el nuevo Decreto. Por ello, dado que a los residentes anteriores al 1 de abril les corresponde percibir la totalidad de sus pagas extraordinarias, estimaba que las liquidaciones se deberían practicar, en defensa de los derechos adquiridos por los ancianos, sobre doce pagas y no sobre las catorce establecidas en la nueva normativa reguladora. Asimismo, y dado que a los residentes anteriores al día 1 de abril ya se les ha practicado la liquidación correspondiente sobre su paga extraordinaria del mes de junio, cuando tal paga les correspondía en su totalidad de conformidad con la normativa aplicable en la fecha de su ingreso, entendimos que se debían realizar desde la Gerencia de Servicios Sociales las actuaciones conducentes a devolver a tales residentes las cantidades que les

fueron retenidas de la aludida paga extraordinaria del mes de junio de 2001.

Pero, yendo más allá, y con la experiencia de las visitas que se han realizado a distintas residencias públicas de la Comunidad Autónoma, estimamos que el respeto a la integridad de las pagas extraordinarias no solamente debería producirse en relación con aquellos ancianos que tenían tal derecho adquirido por la normativa que les fue de aplicación cuando ingresaron en las respectivas residencias, sino en relación con todos los residentes independientemente de su fecha de ingreso.

El art. 50 de la Constitución Española de 1978 preceptúa que los poderes públicos deberán promover el bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad, mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio. Por su parte, el art. 3 de la Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, establece que "el Sistema de Acción Social tendrá como objetivos promover la solidaridad, el desarrollo libre y pleno de la persona, la igualdad de los individuos en sociedad, la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación y facilitar los medios para la integración y el desarrollo comunitario, así como el bienestar social de los ciudadanos y grupos sociales".

Estas ideas deben ir acompañadas de la necesidad de ofrecer a los ciudadanos de la tercera edad una adecuada calidad de vida, concepto que, aun reconociendo que es, en términos generales, una noción intrínsecamente valorativa y que dependerá de los criterios, inevitablemente subjetivos, de quienes ponderen las situaciones concretas de la vida diaria que implican existencia o inexistencia de tal calidad de vida, tiene que llevarse a efecto siempre que sea posible por los poderes públicos. Diversas circunstancias, puestas en conocimiento de esta Institución por los representantes de los residentes, derivadas de la liquidación que ha realizado la Administración autonómica de la paga extraordinaria del mes de junio, y las que, en su caso, se realicen de las próximas pagas extraordinarias en aplicación del art. 33.1.a.2) del Decreto, atentan contra el fomento del ocio de la tercera edad reconocido en la Constitución y suponen un déficit muy considerable del bienestar y de la calidad de vida de los ancianos, en tanto que algunas situaciones no podrán ser realidad por la restricción de ingresos que tal liquidación supone, fundamentalmente para los beneficiarios de pensiones mínimas de la Seguridad Social, los significan la gran mayoría de los usuarios. Estas situaciones, comentadas por diversos ancianos y que implican un grave perjuicio para los mismos, al liquidarse el 75% de las pagas extraordinarias son, a título ejemplificativo, las siguientes:

- Aquellos residentes que tienen las pensiones más bajas podrían no tener los recursos económicos suficientes para hacer frente a los viajes organizados por la propia Gerencia de Servicios Sociales, en el denominado "Club de los 60", al no poder disponer, al mismo tiempo, del importe del precio del viaje y del precio de estancia por ausencia que se debe abonar en virtud de lo establecido en el art. 41 del Decreto.

- El residente que disponga de vivienda propia, podría no tener recursos económicos suficientes, en el caso de que se le retenga el 75% de sus pagas extraordinarias, para hacer frente a gastos mínimos que le genera la citada vivienda, como los tributos que correspondan, los gastos de comunidad, o los gastos mínimos de electricidad y agua, que se deben satisfacer aunque no se resida efectivamente en aquélla.

- Un gran número de los ancianos consultados ha manifestado que con el importe de las pagas extraordinarias hacían frente a gastos de ropa e higiene que, dado que su pensión suele ascender mayoritariamente a unas 62.000 pesetas, no pueden adquirir en los meses que solamente perciben la pensión ordinaria.

- La práctica totalidad de los representantes de los residentes declaran que con la paga extraordinaria de Navidad, que en un alto porcentaje, como hemos venido indicando, se corresponde con la pensión mínima establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para beneficiarios del sistema de pensiones de la Seguridad Social, compraban regalos para sus nietos, hijos u otros familiares, lo que no podrán realizar ahora dada la nueva normativa.

Esta cuestión debe ir añadida de otra situación fáctica que hemos detectado en los seis centros residenciales visitados. Me estoy refiriendo a que en todas las Residencias únicamente se dispone de una furgoneta o vehículo para el servicio de los residentes, la cual esta disponible normalmente, sólo en horario de mañana. Ello supone que los desplazamientos de los residentes, cuya media de edad en los centros visitados oscila de 80 a 85 años, tendrán que realizarse, en el caso de consulta médica que no conlleve la obligatoriedad de traslado por ambulancia, en taxi y a costa del patrimonio del residente. Ante el dato comprobado de que una gran mayoría de los residentes van a tener reconocido como mínimo para gastos personales una cantidad aproximada de 12.000 pesetas, el hecho de que se trasladen dos veces al mes al hospital para el reconocimiento o reconocimientos médicos que, en su caso, deban realizar, implica que ese mínimo del que disponen para gastos personales se va a ver considerablemente reducido. Este hecho es muy reiterado en la realidad cotidiana pues, dada la elevada edad media de los residentes, los desplazamientos para reconocimientos médicos son muy frecuentes. Por ello, las pagas extraordinarias, suponían a estos residentes el único medio con el que disponían dos veces al año de recursos económicos para comprar ropa, efectuar algún viaje, realizar regalos o detalles a sus familiares más cercanos, sobre todo en las fiestas navideñas, o en algún

caso, salir de la Residencia, pagando la liquidación correspondiente por ausencia.

En conclusión, reconociendo la generalidad de los preceptos en que se fundamentaba nuestra propuesta, pero con la voluntad de que prevaleciera el fomento por los poderes públicos del ocio de la tercera edad y la garantía de los ciudadanos de una digna calidad de vida en su ancianidad, y ante las diversas situaciones concretas que expusieron los representantes de los residentes a través de sus Juntas de Gobierno, se estimó la conveniencia de que las liquidaciones se practicasen sobre doce pagas a todos los residentes. En relación con los residentes anteriores a la entrada en vigor del Decreto, por ser un derecho que tenían anteriormente reconocido; en relación con los nuevos residentes, por garantizar el mandato constitucional y de la Ley de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, y, en definitiva, por proteger su bienestar, objetivo que debe guiar las actuaciones públicas en relación con todos los ciudadanos, y, en particular, con los integrantes del colectivo de la tercera edad.

La cuarta y última cuestión era la información que recibieron los ancianos del nuevo régimen económico que se les iba a aplicar tras la entrada en vigor de la nueva normativa reguladora.

La idea general que se obtuvo en los viajes realizados a las residencias públicas visitadas es que el tratamiento informativo había sido distinto en cada uno de los Centros, optando unos por dar información escrita a los residentes, otros por convocar reuniones o asambleas informativas al efecto y, finalmente, otros no se manifestaron sobre las consecuencias económicas para los ancianos de la nueva normativa.

Respecto a la liquidación de la paga extraordinaria del mes de junio, los responsables de las residencias coincidieron en afirmar que la retención de la misma llegó a su conocimiento con la aplicación del programa informático, que este año, a diferencia de los anteriores, se refería también a la paga extraordinaria. Ello supuso, en algunos casos inspeccionados, que los ancianos tuvieran conocimiento de la retención del 75% de su paga extra cuando acudieron a la respectiva entidad bancaria a retirar fondos, dado que en alguna residencia, ante la inseguridad que se tenía sobre la información que se debía prestar no se informó a los ancianos sobre tal hecho con carácter previo.

Examinando la información que se prestó a los ancianos en cada una de las residencias visitadas, describiré, centro por centro, la actuación desarrollada desde cada Dirección.

En una Residencia para Mayores, la Dirección del Centro remitió, por propia iniciativa, una carta a los residentes y a sus familiares, indicándoles que tenían que firmar una serie de documentos como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva normativa. En este caso, entendimos que la información que se prestó fue concisa pero, al mismo tiempo, suficientemente aclaratoria para los residentes de las líneas maestras de la nueva normativa. Pero se planteaba un problema que debía ser objeto de solución: en la carta remitida se requería la aceptación obligatoria del nuevo régimen económico por los residentes ("Estos tres documentos han de firmarse bien por el residente o bien por la figura que legalmente proceda") al nuevo sistema establecido por el Decreto 56/2001, en contradicción con el carácter voluntario de la firma defendido desde la Gerencia de Servicios Sociales. Además, de estas comunicaciones escritas, la Dirección del Centro celebró una reunión con la Junta de Gobierno de la residencia y una Asamblea con todos los residentes con el objeto de dar a conocer las principales novedades del sistema.

Respecto a la retención de la paga extraordinaria, se señaló que la residencia de Soria remitió información escrita sobre esta cuestión a los residentes, los cuales tuvieron conocimiento de que a partir del mes de junio, la aportación que tenían que realizar, tanto los de nuevo ingreso, como los que ya tenían dicha condición con anterioridad, debía ser la correspondiente al 75% de los ingresos netos en relación con todas las pagas que se percibieran, en contraposición al sistema anterior en el que las pagas extraordinarias no eran objeto de liquidación. Este escrito se realizó una vez que el personal de administración de la residencia tuvo conocimiento de la variación de la aplicación informática que afectaba a las pagas extraordinarias.

Según la Directora de la Residencia de Personas Mayores de Segovia, se procedió a informar en una Asamblea a la totalidad de los residentes del contenido del Decreto, indicándoles que podían asistir con sus familiares y facilitándoles copia del Decreto para su conocimiento. Posteriormente, se remitió un escrito por la Dirección del Centro en relación con los efectos económicos de la nueva normativa a los familiares de aquellos residentes que entendía la Dirección del Centro que podían tener dificultades de comprensión. Los representantes de la Junta de Gobierno de esta residencia manifestaron en la entrevista que se mantuvo con ellos el día 21 de agosto de 2001 que habían recibido información satisfactoria sobre la nueva normativa.

El día 3 de septiembre se visitó la Residencia Mixta de la Tercera Edad de Benavente . Según informó el director de la Residencia, se convocó una Asamblea, en fecha posterior a la publicación del Decreto en el *BOCYL*, en la que se informó a los residentes del nuevo régimen económico, incluida la liquidación que se iba a realizar de la paga extraordinaria. Esta información se completó con la entrega de la normativa en la recepción de la residencia a aquellos internos que lo considerasen oportuno.

Días después, en concreto, el día 11 de septiembre, martes, se visitó la Residencia para Válidos de Palencia.

En esta residencia la información facilitada se concretó en la puesta en el tablón de anuncios del Centro del *BOCYL* que contenía el Decreto y en la celebración de una Asamblea, después de la publicación del Decreto y antes de la liquidación de la paga extraordinaria con el objeto de explicar las líneas básicas de la nueva normativa. Tal extremo fue totalmente confirmado por los representantes de los residentes con los que mantuve la entrevista.

El 14 de septiembre fue visitada la Residencia Mixta de Ponferrada. En esta residencia, según manifestó el director, la información sobre la nueva normativa se realizó mediante Asambleas informativas y la publicación del Decreto en el tablón de anuncios, lo cual fue plenamente confirmado por los miembros de la Junta de Gobierno entrevistados. La información sobre la retención que se iba a practicar a los residentes del 75% de la paga extraordinaria del mes de junio, se produjo al igual que en la mayoría de las residencias visitadas, cuando les fue remitida desde la Gerencia de Servicios Sociales la aplicación informática que, a diferencia de años anteriores, venía referida también a la paga extraordinaria y para todos los residentes.

Finalmente, el día 21 de septiembre, viernes fue visitada la Residencia para Válidos de León. En esta caso la información se facilitó gradual y paulatinamente, no realizándose desde la dirección del Centro comunicación escrita de ningún tipo. En este caso, nos confirmó la directora de la residencia que no se prestó información a los residentes sobre la liquidación que se iba a practicar de la paga extraordinaria del mes de junio, ante la inseguridad que existía sobre la aplicación de la nueva normativa a los residentes anteriores a la entrada en vigor del Decreto.

A la vista de los distintos modos de actuar en las residencias visitadas, se echó de menos una actuación coordinadora por parte de la Gerencia de Servicios Sociales. Esta actuación coordinadora, al igual que se hace en otros supuestos, se podría concretar en la elaboración de una carta para todos los ancianos internos en Residencias Públicas de nuestra Comunidad Autónoma, explicándoles los efectos que iba a suponer la aplicación del nuevo Decreto para los mismos -en particular, la liquidación de las pagas extraordinarias-, o bien, emitiendo las oportunas instrucciones para que todas las residencias actuasen con criterios uniformes en la aplicación del Decreto y en la información que se hubiera debido facilitar a los residentes en relación con la nueva normativa.

Junto a todas las cuestiones que hemos examinado y que se repiten en las quejas que se presentaron en esta Procuraduría, surgió alguna cuestión complementaria en el estudio del Capítulo V del Decreto que igualmente se abordó, si bien de manera más breve. Quizás, la mención más interesante era la relativa a lo dispuesto en el art. 34.7 del Decreto, precepto que establece que en el caso de que sea preciso recurrir a la ejecución patrimonial de los bienes del obligado al pago para el cobro de la deuda, sin perjuicio de las excepciones legalmente previstas, aquélla no se verificará sobre la vivienda cuando la misma sea necesaria para el uso propio del deudor o cuando constituya el domicilio habitual de su cónyuge. Pues bien, respecto a esta norma jurídica, entiendo que se aplica de forma demasiado rigurosa la ejecución de la vivienda de los residentes en concepto de deuda, y que otras Comunidades Autónomas han sido mucho más flexibles en la regulación de esta cuestión. Así, la Comunidad Foral de Navarra, por Ley 17/2000, de 29 de diciembre, por la que se regula la aportación económica de los usuarios a la financiación de los servicios por estancia en Centros para la Tercera Edad, ha dispuesto en su art. 17 que "la ejecución de la vivienda quedará igualmente en suspenso cuando la vivienda sea el domicilio único del cónyuge o persona a la que estuviera unido por vínculo de convivencia estable, hijos menores, afectados por discapacidad o carentes de recursos socioeconómicos u otras personas cuya necesidad de la misma sea valorada por el Instituto Navarro de Bienestar Social". Esta fórmula, entiendo que es mucho más flexible que la adoptada por nuestra Comunidad Autónoma, y antepone las circunstancias personales de los familiares de los residentes a los intereses económicos de la Administración, lo cual, según nuestro criterio, es más justo. Por ello, sería conveniente una modificación del art. 34.7 del Decreto para preservar los intereses de los convivientes de los residentes, manifestados en la necesidad debidamente probada de disponer de una vivienda.

Otra cuestión que generó confusión es la redacción del punto tercero del documento de reconocimiento de obligación de pago, y su interpretación en relación con la cláusula séptima del contrato de residente. La cláusula séptima del contrato se corresponde con lo informado por la Gerencia de Servicios Sociales en el sentido de que la deuda solamente se hará efectiva con el patrimonio del residente deudor ("Resuelto el presente contrato y practicada la liquidación definitiva, la exigencia del pago de la deuda resultante deberá practicarse sobre los bienes y derechos del residente o sobre los bienes adquiridos *mortis causa* por los herederos").

El problema se plantea cuando en el apartado tercero del documento de reconocimiento de obligación de pago, se indica que "en caso de fallecimiento, en el supuesto de que la obligación de pago de la deuda no esté saldada, y, por tanto, persista la misma, ésta se transmitirá, junto con el resto de las correspondientes obligaciones del causante". De la lectura del citado texto, interpreto que sería de aplicación lo dispuesto en el art. 661 del Código Civil, que dispone que los herederos suceden al difunto por el hecho sólo de su muerte en todos sus derechos y obligaciones. Por ello, y ante la falta de claridad existente, una vez estudiados los dos documentos citados, se precisaría una nueva redacción del apartado tercero del documento de reconocimiento de obligación de pago, con el fin de dejar claro que la deuda generada solamente se hará efectiva con el patrimonio del deudor.

Otro problema que se observó en las visitas realizadas es la falta de mentalización y preparación de los ancianos y sus familiares ante el importante cambio que se iba a producir en el régimen económico de aplicación de las estancias. Esta situación, que hemos podido detectar en todas las residencias visitadas, quizás se habría subsanado en el caso de que el Decreto 56/2001, de 8 de marzo, hubiera contenido un precepto similar al contenido en la Disposición Transitoria Segunda del Decreto 10/1998, de 19 de febrero, del Principado de Asturias, regulador del acceso y estancias en las Residencias para Ancianos. Este precepto dispone que "todas aquellas personas que a la entrada en vigor del presente Decreto tuviesen la condición de residentes o se hallaren en listas de reserva a la espera de hacer efectivo el ingreso, continuarán en el disfrute de sus derechos adquiridos y por lo tanto no les resultarán de aplicación las normas contenidas en el mismo, en tanto no abandonen voluntariamente el establecimiento residencial en el que se hallen o renuncien expresamente al ingreso". De este modo, estaríamos ante un periodo transitorio en el que todos los interesados se podrían mentalizar de la nueva normativa aplicable y habría una mejor asimilación del nuevo régimen económico, lo que iría unido a un mejor conocimiento de la nueva normativa por los funcionarios que la deben aplicar y a una interpretación flexible de la norma en beneficio de quienes integraban las listas de espera para ingresar en las distintas residencias.

Cuestión de naturaleza distinta y que fue objeto tanto de varios expedientes de queja como de recursos administrativos, es el contenido de la Resolución de 2 de abril de 2001, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se determinan los precios de referencia de las plazas en los centros residenciales para personas mayores dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de las plazas concertadas en otros establecimientos.

En relación con esta cuestión, la Gerencia de Servicios Sociales en el informe del expediente **Q/839/01**, manifiesta que "*el precio de referencia, como su propio nombre indica, se ha determinado como referencia a la hora de precisar la cuantía que, al menos, deben abonar los residentes en concepto de coparticipación junto con la Administración en la financiación de la plaza residencial. Este precio, de carácter revisable en todo caso, no es el coste real de las plazas, sino que ha de ser entendido como contraprestación que los usuarios han de abonar por los servicios prestados en el Centro Residencial, partiendo del principio de justicia social, entendido en el sentido de que aquellos que posean bienes con los que poder hacer frente al pago de estos precios han de participar en la financiación del coste de la plaza residencial.*

El establecimiento de la cuantía de 120.000 pesetas como precio de referencia para plazas de personas válidas, asistidas y psicogeriátricas obedece al estudio comparativo de los precios fijados, como precios públicos en otras Comunidades Autónomas de perfil socioeconómico próximo a la Comunidad de Castilla y León".

Respecto a lo informado por la Gerencia de Servicios Sociales realizamos algunas valoraciones al respecto.

En primer lugar, se alegaba por algunos firmantes de escritos de queja registrados en esta Institución su disconformidad con la fijación de un precio de referencia igual de 120.000 pesetas mensuales para las tres categorías de personas mayores ingresadas en centros residenciales para personas mayores dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (personas mayores válidas, personas mayores asistidas y plazas psicogeriátricas). En este sentido, parece claro que la atención a personas mayores válidas y a personas mayores asistidas es muy distinta, pues en el primer caso, aquéllas se valen de sí mismas para desempeñar los actos más esenciales de la vida, mientras que las personas mayores asistidas necesitan constantemente del apoyo de una tercera persona, lo que conlleva que los gastos generados para el colectivo de residentes asistidos sean muy superiores a los de los residentes válidos. Por ello, y en cumplimiento del principio constitucional de igualdad, sería conveniente que se determinaran por la Administración unos precios de referencia distintos para los colectivos citados, pues quien más gastos genera, más deberá pagar, y, en consecuencia, el precio de referencia deberá de ser más alto para los residentes de naturaleza asistida, que disponen a su servicio de un mayor número de medios, tanto materiales, como, fundamentalmente, personales.

Solamente sería justificable la decisión de fijar un precio de referencia igual para todas las categorías de residentes, a nuestro entender, en las Residencias mixtas, dada la mayor dificultad objetiva de la Administración para valorar el coste del servicio de un usuario válido y de otro asistido, pues la actuación, por la naturaleza del Centro, es común para todos los residentes.

Es preciso reseñar que esta propuesta ya se practica en otras Comunidades Autónomas; por ejemplo, la Comunidad Foral de Navarra, que en Ley Foral 17/2000, de 29 de diciembre, ha establecido en su art. 4 los precios máximos de los Centros de la Tercera Edad, en atención a los niveles de renta y pensiones de jubilación en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, fijando un precio máximo mensual por estancia en residencias para válidos y otro distinto para asistidos.

En segundo lugar, reflexionamos acerca de los motivos utilizados por la Gerencia de Servicios Sociales para determinar el precio de referencia en 120.000 pesetas. La Resolución objeto de los expedientes de queja señala que las cuantías establecidas para los distintos tipos de plazas, "obedecen al estudio comparativo de los datos de distintas Comunidades Autónomas de perfil socioeconómico próximo a la Comunidad de Castilla y León /.../ y a los precios vigentes en determinados centros de titularidad privada". Respecto a esta cuestión se significó que

uno de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico es la seguridad jurídica, principio garantizado en el art. 9.3 de nuestra Constitución. Este principio, unido al derecho de información que tienen todos los administrados en las relaciones jurídico-administrativas que les afecten, implica que la determinación de un precio para los usuarios de una residencia pública -aunque únicamente sea a efectos de referencia- tiene que ir acompañada necesariamente de la mención explícita de los criterios que han determinado que se haya adoptado por la Administración la decisión de fijar ese precio concreto y no cualquier otro. Así, si se indica que los precios de referencia de las tres categorías de residentes se adoptaron comparativamente con otras Comunidades Autónomas de perfil socioeconómico próximo al de nuestra Comunidad, habría que identificar expresamente tales Comunidades, indicando sus respectivos precios de referencia; y si se expone que se han tenido en cuenta los precios de determinados centros de titularidad privada, habría de clarificarse para conocimiento de los residentes cuáles son esos centros, indicando, asimismo, los precios de referencia para las tres categorías reconocidas en la Resolución de la Gerencia (válidos, asistidos y psicogeriátricos).

En tercer y último lugar, se hizo constar que a juicio de esta Procuraduría, la disposición segunda de la Resolución de la Gerencia es demasiado genérica, al preceptuar que "dichos precios de referencia podrán ser revisados". Esta cláusula tan genérica, es difícilmente compatible con el principio de seguridad jurídica, pues no se ponen en conocimiento de los interesados ni los métodos ni los criterios por los que la Gerencia de Servicios Sociales podrá modificar los precios de referencia fijados en la Resolución. En este caso, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica de los usuarios de los servicios públicos residenciales, debería fijarse expresamente la periodicidad con la que se podrán revisar los precios de referencia (bianual, anual, semestral, etc.) y los criterios que se van aplicar en la nueva revisión (subida anual del Índice de Precios al Consumo, o subida de las pensiones de la Seguridad Social establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, por ejemplo).

A propósito de lo manifestado por algunos firmantes de escritos de queja en cuanto a que el precio de 120.000 pesetas es muy alto y superior al precio de las residencias privadas que no tienen subvención, debo señalar que el precio real en las residencias públicas visitadas, como han confirmado sus responsables, oscila entre 5.000 y 6.000 pesetas diarias, lo que significa que el precio de referencia que consta en la Resolución de 2 de abril de 2001, de la Gerencia de Servicios Sociales, es inferior al real en todo caso. Por otra parte, las reclamaciones sobre el alto importe del precio de referencia no acompañaban elementos probatorios al respecto, por lo que no se realizó una valoración negativa sobre la fijación del precio de referencia en la cuantía de 120.000 pesetas mensuales.

Para finalizar lo relativo a la fijación de los precios de referencia, se estimó que dentro de las mismas categorías de residentes (válidos, asistidos y psicogeriátricos), el precio debería ser igual para todos, en contraposición con lo solicitado por el firmante del expediente de queja **Q/1049/01**. El hecho de que exista un precio de referencia igual para todos los residentes válidos de centros públicos de nuestra Comunidad Autónoma no es una actuación contraria al ordenamiento jurídico, pues ni todos los residentes van a pagar lo mismo (cada uno pagará el 75% de sus ingresos), ni dicha cantidad se correspondía con el coste real de las plazas, pues en todas las residencias visitadas, como anteriormente se indicó, el coste es bastante superior al precio de referencia, que debe ser considerado únicamente como tal referencia y no como el coste real de la plaza.

Con base en todos los argumentos expuestos, se adoptó la siguiente Resolución:

"1.- Que, desde un punto de vista meramente formal, y en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero, del Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se adoptasen las medidas necesarias para que por parte de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León se resolvieran expresamente cuantas solicitudes, quejas, peticiones, reclamaciones o recursos administrativos se hubieran dirigido en relación con el Decreto 56/2001, de 8 de marzo, y contra la Resolución, de 2 de abril de 2001, de la Gerencia de Servicios Sociales, por la que se determinan los precios de referencia de las plazas en los centros residenciales para personas mayores dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de las plazas concertadas en otros establecimientos.

2.- Que se procediera a reformar, en la línea de lo ya adelantado por la Gerencia de Servicios Sociales a esta Procuraduría, la Disposición Final Primera del Decreto 56/2001, de 8 de marzo, clarificando el carácter no retroactivo de la norma con una redacción del siguiente tenor: "Todas aquellas personas que a la entrada en vigor del presente Decreto tuviesen la condición de residentes continuarán en el disfrute de sus derechos adquiridos y, por lo tanto, no les resultarán de aplicación las normas contenidas en el mismo, en tanto no abandonen voluntariamente el establecimiento residencial en que se hallen".

3.- Que en aras del principio de coordinación interorgánica establecido en el art. 18 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ante el hecho acreditado de que una serie de residencias públicas no habían pasado el documento de reconocimiento de deuda a la firma de los ancianos, que otras, después de obtener la firma de los documentos, procedieron a su anulación, y que otras últimas disponían de documentos de reconocimiento de

deuda firmado por los ancianos, se adoptasen las medidas precisas por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León con objeto de garantizar un tratamiento uniforme a todos los internos en las residencias públicas y concertadas de nuestra Comunidad Autónoma, dejando sin efecto los documentos de reconocimiento de deuda firmados por los ancianos que obren en poder de los distintos centros residenciales.

4.- Que se realizaran por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a la mayor brevedad posible, las actuaciones conducentes a devolver a los residentes anteriores al día 1 de abril de 2001 los importes liquidados por la Administración en concepto de paga extraordinaria del mes de junio de 2001.

5.- Que se procediera a reformar el art. 33.1.a.2) del Decreto 56/2001, de 8 de marzo, declarando que "el importe de la base de cálculo se prorrateará por doce mensualidades, a cuyo resultado se aplicará el 75%", con el fin de garantizar el ocio de la tercera edad reconocido en el art. 50 de la Constitución Española de 1978, y el bienestar y la calidad de vida de los ancianos, garantía esta última reconocida en el art. 3 de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León.

6.- Que, se extremasen las cautelas con la finalidad de que las cuestiones y actos administrativos que afecten a los usuarios de Residencias Publicas de la Tercera Edad lleguen con mayor alcance, precisión y celeridad al conocimiento de éstos.

7.- Que se reformara el art. 34.7 del Decreto, en lo relativo a la ejecución de la vivienda del residente deudor, ampliando los supuestos de excepción. La redacción que se propuso fue la siguiente: En el caso de que sea preciso recurrir a la ejecución patrimonial de los bienes del obligado al pago para el cobro de la deuda, sin perjuicio de las excepciones legalmente previstas, aquélla no se verificará sobre la vivienda cuando la misma sea necesaria para el uso propio del deudor, del cónyuge o persona a la que estuviera unido por vínculo de convivencia estable, hijos menores, afectados por discapacidad o carentes de recursos socioeconómicos u otras personas cuya necesidad de la misma sea valorada por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.

8.- Que se valorase la posibilidad de aplicar un régimen transitorio de aplicación de la normativa respetando los derechos adquiridos a quienes se hallaren en listas de reserva a la espera de hacer efectivo el ingreso en una residencia pública en la fecha de entrada en vigor del Decreto.

9.- Que se modificase la Resolución de 2 de abril de 2001, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se determinan los precios de referencia de las plazas en los centros residenciales para personas mayores dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de las plazas concertadas en otros establecimientos, en las siguientes cuestiones:

a) Que se determinara en atención al cumplimiento del principio constitucional de igualdad un precio de referencia distinto para cada una de las modalidades de residentes (válidos, asistidos y psicogeriátricos), a excepción, si se estima oportuno por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, de las Residencias Mixtas, dado el carácter global del servicio público prestado en tales residencias a los usuarios.

b) Que se motivase la determinación del precio de referencia. A título de sugerencia, podría hacerse mención explícita de las Comunidades Autónomas de perfil socioeconómico similar a la nuestra que se han tenido en consideración a la hora de fijar el precio público, y también a los centros de titularidad privada que se tomaron de referencia. Tal referencia deberá indicar los precios considerados, diferenciando entre residentes válidos, asistidos y psicogeriátricos.

c) Que se expresase con la mayor claridad posible la periodicidad y los criterios de revisión de los precios de referencia."

Con posterioridad se recibió una comunicación de la Gerencia de Servicios Sociales de 16 de octubre de 2001, en la que se indicaba que *"tras el análisis pormenorizado de todas las consideraciones y propuestas que en ella se incluyen, desde esta Gerencia se procederá a informar al Excmo. Sr. Consejero, a los efectos de que se puedan adoptar las decisiones oportunas que den cumplimiento, en la medida de lo posible a la resolución de ese órgano"*. Se declara también en el escrito que *"en el momento en que tengamos posibilidad pondremos en su conocimiento los acuerdos adoptados al respecto"*. Hasta la fecha, esta Procuraduría desconoce la existencia de acuerdo alguno en este sentido.

2.2.4. Autorización para impartir cursos de manipuladores de alimentos

En el expediente de queja **Q/877/01**, se dictó Resolución sobre el asunto concerniente al mismo, que era el contenido de algunos preceptos del Decreto 269/2000, de 14 de diciembre, por el que se regulan los planes de formación sobre higiene de los alimentos en industrias y establecimientos alimentarios.

En el escrito de interposición de la queja, el presentador de la misma manifestaba su disconformidad en relación con las siguientes cuestiones del texto reglamentario anteriormente mencionado:

1.- No hay ningún programa oficial de "análisis de peligros y puntos de control crítico" (APPCC) al que atenerse.

2.- No existe ningún programa de contenidos en el que se indiquen los puntos a tratar en el curso de manipuladores.

3.- A entender del firmante de la queja, para el desarrollo e impartición de cursos de manipuladores de alimentos, no se debería considerar necesaria la obligación de disponer de tres profesores. En concreto, solicita que se precisen las funciones que debe desempeñar el tercer profesor, para el que no se exige por el art. 8.2 del Decreto la titulación universitaria en Ciencias Biológicas o Ciencia y Tecnología de los Alimentos o Farmacia o Medicina o Veterinaria.

4.- No existe ninguna lista con los medios materiales que se necesitan para impartir los cursos de formación.

Finalmente, y desde el punto de vista de la tramitación del procedimiento administrativo para obtener la autorización para impartir el curso de manipuladores de alimentos, el interesado manifestaba que "según la normativa, antes de dictar resolución en contra de la autorización, hay que conceder una audiencia para exponer las alegaciones oportunas".

Considerando que la queja presentada cumplía los requisitos formales legalmente establecidos, se acordó admitir la misma a trámite y nos dirigimos a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social solicitando información al respecto.

En la resolución que se remitió se abordaron dos aspectos: el formal, en el que se examinó el escrito de subsanación dirigido al firmante de la queja por el Servicio de Protección de la Salud, y el material o de fondo, sobre el cual realizamos algunas valoraciones sobre la necesidad de disponer, como requisito de obligado cumplimiento, de una plantilla de tres profesores para que se pudiera otorgar la autorización para impartir cursos de formación y sobre el establecimiento expreso y preciso de los contenidos de los cursos de manipuladores de alimentos.

Desde el primer punto de vista, examinamos si se había otorgado al firmante de la queja la audiencia preceptiva para que pudiera exponer las alegaciones que considerase oportunas. En relación con esta cuestión, informó la Dirección General de Salud Pública que "*respecto a la solicitud formulada por el autor de la queja para impartir planes de formación a manipuladores de alimentos de todos los grupos de industrias y establecimientos, debo indicarle que no se dictó resolución denegatoria*".

Junto a la información requerida, la Dirección General de Salud Pública remitió copia del escrito enviado al firmante de la queja, en el que se le comunicaban los motivos por los que no procedía otorgar la autorización. En dicho escrito se advertía al solicitante de la autorización para que procediera a subsanar dichas circunstancias en caso de estar interesado en presentar una nueva solicitud. De este escrito se pueden extraer dos posibilidades:

1. Que sea un escrito de subsanación de la solicitud.

2. Que sea una resolución o acto finalizador del procedimiento.

En el primer caso, es decir, si se trata de un escrito de subsanación, se habría de estar a lo dispuesto en el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), en su redacción dada por Ley 4/1999, de 13 de enero. Tal precepto dispone que si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el art. 42.

En línea con los criterios antiformalistas a los que debe ajustarse el procedimiento administrativo, el art. 71 LRJPAC impone a la Administración el deber de requerir al interesado para que subsane las deficiencias de su escrito de iniciación, cuando aprecie que el mismo no cumple los requisitos que exige el ordenamiento en vigor. Ahora bien, en el escrito en el que se requiere la subsanación, no bastaría con expresar los requisitos que se incumplen "a fin de que se proceda a subsanar dichas circunstancias en caso de estar interesado en presentar una nueva solicitud", sino que, de conformidad con el art. 71 LRJPAC, se deberán hacer constar, además de dichos requisitos:

- La fijación de un plazo de diez días para subsanar la falta.

- La advertencia de las consecuencias que se seguirán, caso de no atenderse el requerimiento en el plazo indicado. Dichas consecuencias, según la última reforma de la LRJPAC, consisten en que se le tendrá por desistido al interesado de su petición, previa resolución que tendrá que ser dictada al efecto.

La segunda posibilidad, como expuse anteriormente, era que se pudiera considerar el precitado escrito como una resolución denegatoria de la solicitud de autorización para impartir cursos de formación para manipuladores de alimentos, es decir, como un acto finalizador del procedimiento. El precepto aplicable a la resolución del procedimiento es el art. 11 del Decreto 269/2000, de 14 de diciembre, que señala que "la autorización será otorgada mediante resolución del Director General de Salud Pública en un plazo no superior a los tres meses desde la presentación de la solicitud, transcurrido el cual sin resolución expresa se entenderá concedida". Es de destacar que en el Decreto no se ha previsto la posibilidad de denegación de la solicitud de autorización para desarrollar planes de formación en materia de higiene de los alimentos para los manipuladores en industrias y establecimientos alimentarios, pero en buena lógica, la competen-

cia para resolver el procedimiento corresponderá, en todo caso, a la Dirección General de Salud Pública, y ello, independientemente de la estimación o desestimación de las solicitudes formuladas por los interesados.

Por ello, entendía que era insuficiente la notificación realizada por el Servicio de Protección de la Salud al firmante de la queja, poniendo en su conocimiento los requisitos que incumplía a fin de que procediera a subsanar dichas circunstancias en caso de estar interesado en presentar una nueva solicitud. Sería necesario, dado que el órgano competente para resolver el procedimiento es la ya mencionada Dirección General de Salud Pública, que la misma adoptase una resolución en los términos establecidos en el art. 89.3 LRJPAC.

Establece dicho precepto que la resolución que ponga fin al procedimiento contendrá la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el art. 54 de la Ley, expresando los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno. De la documentación incorporada al expediente resulta que no se cumplía lo dispuesto en el precepto de la ley procedimental relativo a la figura de la resolución como modo de finalización del procedimiento, pues la resolución del Servicio de Protección de la Salud por la que se comunicaba al solicitante la improcedencia de la concesión de la autorización no se dictó en los términos exigidos en el art. 89.3 de la Ley. Estaríamos, en conclusión, ante un acto administrativo inválido por vicio de anulabilidad en los términos preceptuados en el art. 63.1 LRJPAC.

Examinado el aspecto formal de la queja presentada, se consideraron a continuación los aspectos de fondo de la misma, que se concretaban en la denegación de la solicitud presentada por el firmante de la queja por carecer de un equipo de tres profesores y por considerarse insuficiente la programación aportada.

En cuanto a la denegación de la solicitud por falta de profesorado, debemos significar que se ajusta a la legalidad vigente, pues el Servicio de Protección de la Salud aplica el art. 8.2 del Decreto 269/2000, de 14 de diciembre, precepto que exige, como requisito indispensable para obtener la autorización, disponer de un equipo de profesores compuesto, al menos, por tres personas, dos de las cuales han de disponer de titulación universitaria en Ciencias Biológicas o Ciencia y Tecnología de los Alimentos o Farmacia o Medicina o Veterinaria.

El problema no surge en la aplicación del citado precepto, sino en la finalidad que tiene la declaración jurídica que contiene, es decir, en conocer qué funciones tiene el profesor al que no se exige ninguna de las titulaciones mencionadas en el Decreto. En cuanto a los dos profesores a los que se requiere titulación directamente relacionada con el objeto de los cursos para manipuladores de alimentos, compartía la apreciación manifestada en el informe remitido por la Dirección General de Salud Pública de que "*bien por el programa de las licenciaturas citadas, bien porque, una vez obtenida dicha licenciatura, posiblemente hayan ejercido su profesión, es evidente que dichos profesionales tienen conocimientos específicos más que suficientes para adaptarse a las necesidades formativas de las personas que desarrollan actividades alimentarias, formándoles al respecto*".

Por el contrario, entendía que era razonable la pretensión del firmante de la queja de que no es necesaria la intervención de tres profesores para desarrollar correctamente los cursos de manipuladores desde el punto de vista técnico-sanitario. Ello se desprende de lo dispuesto en el propio art. 8.2 del Decreto que requiere titulación universitaria específica solamente a dos de los tres profesores, y de lo manifestado por la Dirección General de Salud Pública, la cual exponía que "*las funciones que asume el profesor que no precisa de las titulaciones referidas en el desarrollo de los cursos queda a criterio de la propia entidad formadora*". De esta manifestación, se desprende que las funciones del tercer profesor no están determinadas y que para el desempeño de tales funciones no se exige una formación académica concreta, por lo que su necesidad, desde el punto de vista de esta Procuraduría, carecería de justificación, en tanto que esas tareas podrían ser realizadas por cualquiera de los otros dos profesores con formación cualificada que exige el Decreto.

Esta necesidad de disponer de un tercer profesor sin funciones específicas podría suponer, como alegaba el firmante de la queja, unos elevados gastos a todas aquellas personas interesadas en solicitar la autorización para impartir cursos de manipuladores, tanto en el caso de constituir una sociedad, como en el caso de personas físicas que soliciten la autorización, las cuales deben correr preceptivamente con los costes laborales y de protección social de los trabajadores que tengan la condición de asalariados. En definitiva, se estimó que sería conveniente reformar el Decreto objeto del expediente de queja en lo concerniente a la obligación de todo solicitante de disponer de una plantilla de tres profesores, uno de ellos sin titulación específica, por los motivos anteriormente apuntados, fijando la obligación únicamente en dos profesores que posean titulación relacionada con los contenidos de los cursos. Además, el RD 202/2000, de 11 de febrero, por el que se establecen las normas relativas a manipuladores de alimentos, que tiene carácter de norma básica según su Disposición Adicional Primera, no dispone nada respecto a tal obligación en su art. 4, relativo a la formación continuada de los manipuladores.

La segunda cuestión de fondo a tratar era el programa de contenidos que indica los puntos a tratar en los cursos de manipuladores de alimentos y la determinación de los medios materiales de los que deben disponer los solicitantes de autorización.

En este sentido, la Dirección General de Salud Pública reconoció que los contenidos y medios materiales de los planes de formación no estaban regulados expresamente con tal denominación. No obstante, entendía que con la lectura del Decreto 269/2000, de 14 de diciembre, se pueden determinar claramente tales contenidos, tanto en la Exposición de Motivos como en su articulado (art. 2, 3, etc.), y que, en todo caso, "*deberán contemplar aspectos específicos para cada tipo de establecimiento o industria en el que se pretendan desarrollar planes de formación con el fin de garantizar el nivel de conocimientos necesarios que permitan efectuar prácticas seguras por los manipuladores de las empresas*".

Como es bien conocido, nuestra Constitución garantiza en su art. 9.3 la seguridad jurídica junto a otros principios de indudable trascendencia, como el principio de legalidad, la publicidad de las normas y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, entre otros. Pues bien, en el caso concreto que nos ocupa, podríamos estar ante una vulneración de tal principio, pues de la lectura del Decreto 269/2000, de 14 de diciembre no se extraen con suficiente claridad los contenidos de los programas de los planes de formación para manipuladores de alimentos.

Así, la Exposición de Motivos del Decreto, en términos similares al art. 4.2 del RD 202/2000, de 11 de febrero, por el que se establecen las normas relativas a los manipuladores de alimentos, establece que las industrias y establecimientos alimentarios, para poder obtener la autorización sanitaria de funcionamiento, deberán disponer de un sistema de autocontrol compuesto por el plan general de higiene, por el plan de seguridad alimentaria basado en el análisis de peligros y puntos de control crítico, y por el plan de formación en higiene de los alimentos para los manipuladores, de acuerdo con su actividad laboral en la empresa.

El art. 2 del Decreto, en términos muy generales, determina que "el plan de formación individualizado en cada industria alimentaria estará compuesto, atendiendo a su plan de seguridad basado en el análisis de peligros y puntos de control crítico, por el conjunto de programas, actividades y acciones formativas tendentes a alcanzar y mantener el nivel de conocimientos de sus manipuladores para que ejecuten prácticas seguras y correctas". De manera similar se regula en el art. 3 del Decreto que "el Plan de formación individualizado en cada establecimiento alimentario estará compuesto, atendiendo a su plan general de higiene, por el conjunto de acciones formativas tendentes a alcanzar y mantener el nivel de conocimientos de sus manipuladores para que ejerciten prácticas seguras y correctas".

Ante las disposiciones normativas mencionadas, no podía compartir la apreciación de la Dirección General de Salud Pública de que los contenidos de los planes de formación y los medios materiales necesarios se extraen claramente de lo dispuesto en la Exposición de Motivos y en el articulado del Decreto, pues las menciones que allí se hacen son muy genéricas, lo que deja en manos de la Administración la decisión de qué solicitantes presentan programaciones adecuadas para desarrollar planes de formación para manipuladores de alimentos. Por ello, sería recomendable que los solicitantes de autorización conocieran con carácter previo a sus solicitudes, cuando menos, las líneas maestras de los programas que deben ser presentados para su aprobación a la Dirección General de Salud Pública, en su calidad de órgano competente para otorgar las autorizaciones. Esta regulación de los contenidos de los programas de formación podría hacerse en una Orden de la propia Consejería de Sanidad y Bienestar Social, abarcando contenidos individualizados sobre APPCC y contenidos específicos para los grupos de establecimientos de prestación de servicios, limpieza, desinfección, control de plagas, etc.

Por otra parte, el art. 5.1 del RD 202/2000, de 11 de febrero, dispone, en su apartado a) que la autoridad sanitaria competente (la Comunidad Autónoma de Castilla y León) aprobará y controlará los programas de formación impartidos por las empresas y entidades autorizadas con el fin de comprobar que se está impartiendo el nivel de formación adecuado a los manipuladores. De la lectura de dicho precepto, entendía que nada obstaba a que la Consejería de Sanidad y Bienestar Social dictase una Orden relativa a los contenidos mínimos que, con carácter general, deben tener todas las programaciones que se presenten para su aprobación. Esta norma debería exponer de forma sistemática y precisa todos los contenidos que se consideren necesarios para que la Administración valore como adecuadas las propuestas de programación presentadas y serviría, asimismo, de base común para todas las programaciones de formación para manipuladores de alimentos.

Finalmente, dado que el Decreto 269/2000 detalla los requisitos de personal que se exigen con carácter previo a la autorización, no parecía fuera de lugar que se expusieran, siquiera brevemente, los requisitos materiales que se considerasen indispensables y necesarios por la Administración para que los interesados pudieran acceder a las autorizaciones solicitadas.

De conformidad con lo expuesto se adoptó la siguiente Resolución:

"1. Que en virtud de lo establecido en el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en los escritos de subsanación que se remitan por el Servicio de Protección de la Salud, en calidad de órgano gestor de los expedientes de autorización para impartir cursos de manipuladores de alimentos, se hicieran constar expresamente, junto a los requisitos cuyo incumplimiento se echa de menos en la solicitud presentada, la fijación de un plazo de diez días para subsanar y la advertencia explícita de que en caso de no atender el requerimiento en el plazo indicado se le

tendría por desistido de su petición, previa resolución que se dictará al efecto.

2. Que en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 89.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las resoluciones denegatorias de solicitudes para impartir planes de formación para manipuladores de industrias y establecimientos alimentarios que se adopten por la Dirección General de Salud Pública expresasen explícitamente los recursos que contra ellas procedieran, el órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos.

3. Que se procediera a reformar el art. 8.2 del Decreto 269/2000, de 14 de diciembre, por el que se regulan los planes de formación sobre higiene de los alimentos en industrias y establecimientos alimentarios, fijando como requisito indispensable para obtener la autorización para impartir planes de formación de manipuladores de industrias y establecimientos alimentarios, disponer de un equipo de dos profesores que posean la titulación universitaria en Ciencias Biológicas o Ciencia y Tecnología de los Alimentos o Farmacia o Medicina o Veterinaria. La supresión que se propone de la necesidad de disponer de un tercer profesor se justifica en la falta de funciones específicas que le asigna la normativa aplicable. Asimismo, el hecho de que el Decreto no exija una titulación específica para el tercer profesor significa que los dos profesores que poseen titulación relacionada con la higiene de los alimentos podrían desarrollar las funciones de ese tercer profesor, las cuales, según la Dirección General de Salud Pública, quedan a criterio de la entidad formadora.

4. Que se dictase por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social una Orden reguladora, cuando menos, de los contenidos básicos e imprescindibles de todas las programaciones de formación en higiene de los alimentos que se deban presentar ante la Dirección General de Salud Pública para su conocimiento y posterior aprobación, con el fin de garantizar el principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 de la Constitución. Esta medida garantizaría igualmente que quienes deseen obtener autorizaciones para impartir cursos de manipuladores de alimentos tengan conocimiento, con carácter previo, de las líneas generales que deben guiar las programaciones que presenten.

5. Que se valorase la posibilidad de incorporar al Decreto 269/2000, de 14 de diciembre, una concisa mención de los medios materiales que se consideren necesarios con el fin de que los interesados pudieran obtener la autorización para impartir cursos de formación de manipuladores de alimentos".

En lo concerniente a esta resolución, la Dirección General de Salud Pública, comunicó que, "*una vez leída la misma, consultada la documentación, normativa y supuestos de hecho relativos a este asunto, y valorando los cinco puntos en los que concluye dicha Resolución, le manifiesto nuestra aceptación*". Respecto a los puntos tercero, cuarto y quinto de la Resolución se manifestó que no se podían aplicar inmediatamente, pero que "*se estudiarán las conclusiones y se aplicarán, siempre que jurídicamente proceda*".

2.2.5. Ayuda de Ingresos Mínimos de Inserción

La Resolución del expediente de queja **OF/130/01**, tuvo como objeto la propuesta de una reforma puntual del reglamento regulador de la Ayuda de Ingresos Mínimos de Inserción.

El motivo de esta actuación de oficio radicó en el dictado del art. 5, apartado a), del Decreto 197/2000, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad de Castilla y León, precepto que exige como requisito de obligado cumplimiento para ser beneficiario de la ayuda que ninguno de los miembros de la Unidad Familiar esté percibiendo prestaciones contributivas o no contributivas a cargo de cualquiera de las administraciones públicas.

La problemática derivada del precepto al que se ha aludido venía planteada en el expediente de queja **Q/700/00**, en el que un solicitante de la ayuda de Ingresos Mínimos de Inserción (IMI) veía denegada su solicitud por ser beneficiario de una pensión de la Seguridad Social. En este sentido, es importante destacar que la Resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto por el firmante de la queja contra la Resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Ávila, por la que denegaba la ayuda de IMI, hacía constar, en su Fundamento de Derecho Tercero, que el art. 5 a) en relación con el art. 4 b) del Reglamento de IMI dispone que no podrán ser beneficiarios de la ayuda aquellas unidades familiares en que alguno de sus miembros sea perceptor de prestaciones contributivas o no contributivas a cargo de cualquier Administración Pública. Se valoraba, asimismo, en la resolución indicada que tal circunstancia opera con independencia de la cuantía de la pensión.

En el supuesto concreto del expediente de queja aludido, nos encontrábamos ante un beneficiario de una pensión de viudedad del Régimen General de la Seguridad Social que no percibía la prestación íntegra, sino solamente la parte proporcional que le correspondía en relación con el tiempo de duración de su matrimonio con el causante de la prestación. De este modo, según certificó el Director Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Ávila, de la pensión de viudedad íntegra generada por el causante que ascendía a 31.754 pesetas, la pensión que corresponde al solicitante de la ayuda era de 14.353 pesetas para el año 1999. No obstante, teniendo en cuenta que la pensión íntegra de viudedad no alcanza el mínimo establecido para 1999 en 37.955 pesetas mensuales, el importe prorrateado de tal pensión para el firmante de la queja era de 17.156 pese-

tas, de las que 2.803 correspondían a complemento de mínimos.

El hecho de que los solicitantes de IMI perciban una pensión de la Seguridad Social, cualquiera que sea su cuantía, como ocurre en el supuesto referido, va a ser, en atención a lo dispuesto en el art. 5 a) del Decreto, motivo suficiente de denegación de la ayuda. En el mismo sentido, se pronuncia la Instrucción de la Gerencia de Servicios Sociales de 23 de octubre de 2000, de desarrollo del Decreto 197/2000, de 21 de septiembre, la cual, en lo concerniente al art. 5 a) del citado Decreto, precisa que "el IMI constituye un último escalón en el sistema de protección, y, en ningún caso irá destinado a complementar pensiones de la Seguridad Social, por escasa que sea su cuantía".

Ante lo expuesto, y para obtener una visión global de las consecuencias que se podrían derivar del precepto objeto de esta Resolución (el art. 5, apartado a, del Decreto) relacionamos el mismo con el art. 9.3 del mismo texto reglamentario, de cuya interpretación conjunta resulta una situación que, a nuestro entender, resulta injusta. El art. 9.3 del Decreto expone lo siguiente: "Reconocido el derecho a la prestación, la cuantía mensual que los beneficiarios tienen derecho a percibir vendrá determinada por la diferencia entre el importe fijado en el apartado primero de este artículo y el total de recursos o ingresos mensuales que obtenga cualquier miembro de la unidad beneficiaria en la fecha de la solicitud de la prestación. Igualmente se tendrán en cuenta a estos efectos, la parte proporcional que corresponda de aquellos otros ingresos de carácter anual que pudieran existir".

Es decir, que dado que el art. 9.1 del Decreto determina que la prestación máxima de IMI, para el año 2000 consistirá en una cantidad de 43.302 pesetas (260,60 euros) mensuales por cada Unidad Familiar beneficiaria, incrementándose de acuerdo a lo establecido anualmente en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, podemos concluir que el importe mensual de la prestación de IMI vendrá determinada por la diferencia entre el importe de la ayuda establecido en la Ley anual de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y los ingresos percibidos por los solicitantes. Desde otro punto de vista, se podría determinar que en el supuesto de que los solicitantes dispusieran de unos ingresos económicos superiores al importe mensual de la ayuda de IMI, en ese caso no tendrían derecho a ser beneficiarios de dicha ayuda.

Pues bien, en los casos en que los beneficiarios dispongan de unos ingresos inferiores al importe mensual de la ayuda de IMI, se van a producir efectos perjudiciales para unos solicitantes de la ayuda frente a otros. Para ello, expuse tres ejemplos en los que en dos casos procedía reconocer el derecho a la ayuda de IMI, y en el tercero, de conformidad con lo preceptuado por el art. 5 a) del Decreto, la única decisión que podría adoptar el órgano competente para resolver el procedimiento era la denegación de la ayuda solicitada.

Así, podría darse la circunstancia de tres solicitantes que tuvieran acreditados unos ingresos mensuales de 15.000 pesetas. El primero, obtendría dicha cantidad en concepto de un contrato de trabajo a tiempo parcial; el segundo, en concepto de intereses de unas cuentas bancarias de las que es titular; el tercero, finalmente, como en el supuesto del expediente de queja que ha dado lugar a la presente actuación de oficio, tendría unos ingresos de 15.000 pesetas mensuales, provenientes de una pensión de viudedad de la Seguridad Social.

Si aplicamos el art. 9.1 en relación con el art. 9.3 del Reglamento, llegamos a la conclusión de que en los dos primeros casos, los solicitantes, siempre que acrediten el cumplimiento del resto de los requisitos enumerados en el art. 6, tendrán derecho a percibir la ayuda de IMI por el importe que resulte de la diferencia entre la cuantía de la ayuda establecida en la Ley anual de Presupuestos de la Comunidad Autónoma y los ingresos percibidos por el solicitante (en el ejemplo planteado algo más de 28.000 pesetas para el año 2000). Por el contrario, la tercera persona, que tiene unos ingresos exactamente iguales que los dos solicitantes enunciados con anterioridad, verá denegada su petición de ayuda, por provenir sus ingresos de una pensión de la Seguridad Social, en aplicación de lo establecido en el art. 5 a) del Decreto.

Esta situación que acabo de aludir da lugar a unos efectos discriminatorios e injustos para los beneficiarios de prestaciones contributivas o no contributivas a cargo de cualquiera de las administraciones públicas, cuyo importe sea inferior al de la ayuda de IMI, pues solamente por el hecho de ser beneficiario de una de las citadas prestaciones, cualquiera que sea su importe, se verán excluidos de la ayuda. En definitiva, estamos ante una situación injusta, en tanto que disponiendo los tres tipos de solicitantes apuntados de los mismos ingresos, la Administración da un trato distinto a los solicitantes, dependiendo de la procedencia de sus recursos económicos, lo atenta contra el principio constitucional de igualdad.

El trato discriminatorio se hace más patente en una prestación o ayuda como el IMI, que, según el art. 1 de su Reglamento regulador, constituye una ayuda de carácter económico, destinada a cubrir las necesidades de subsistencia de aquellas personas físicas o unidades familiares que carezcan de los medios económicos suficientes para atender las necesidades básicas de la vida. Esta ayuda, como la propia Gerencia de Servicios Sociales advierte en su Instrucción de fecha 23 de octubre de 2000 sobre la aplicación del Decreto 197/2000, de 21 de septiembre, "constituye un último escalón en el sistema de protección", por lo que se concibe como un umbral mínimo de subsistencia, es decir, como garantía de acceso de los más desfavorecidos a una renta mínima men-

sual con la que puedan atender las necesidades más esenciales de la vida.

En relación con lo que se venía exponiendo subrayamos así mismo que ante la finalidad asistencial de la ayuda de IMI, ésta debería abonarse en condiciones de igualdad a todos aquellos solicitantes que, cumpliendo el resto de requisitos que reglamentariamente se determinen, posean unos ingresos iguales. En consecuencia, consideramos que no debería otorgarse un tratamiento distinto a quienes estén en posesión de las mismas rentas o ingresos, puesto que la necesidad de disponer de unas rentas mínimas para la subsistencia la va a tener toda persona cuyos ingresos sean inferiores al importe mensual de la prestación que se determine en la Ley anual de Presupuestos de la Comunidad Autónoma y ello, con independencia del origen de dichos ingresos.

La propuesta que se remitió encontraba su fundamento jurídico en la Exposición de Motivos del Decreto regulador de la ayuda de IMI, la cual no realiza distinción alguna en relación con la procedencia de los ingresos de los solicitantes, expresando claramente la finalidad de inserción de la ayuda y haciendo mención explícita al compromiso de flexibilizar las condiciones de acceso a la ayuda en el marco del diálogo social entre la Junta de Castilla y León y las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito autonómico.

Por otra parte, la ayuda está directamente relacionada con el Sistema de Acción Social de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuyos objetivos fundamentales, según establece el art. 3 de la Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, serán promover la solidaridad, el desarrollo libre y pleno de la persona, la igualdad de los individuos en la sociedad, la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación y facilitar los medios para la integración y desarrollo comunitario, así como el bienestar social de los ciudadanos y de los grupos sociales.

De la lectura del art. 5.1 del Decreto, se puede interpretar que todos los beneficiarios de prestaciones públicas, sin excepción alguna, estarán excluidos de la ayuda de IMI. Y la consecuencia que se derivará de esta norma será que aquellos pensionistas titulares de prestaciones públicas de importe inferior al fijado para la ayuda de IMI no podrán percibir ni la prestación del art. 9.3 (la diferencia entre el importe de la ayuda y el total de recursos o ingresos mensuales que obtenga cualquier miembro de la unidad beneficiaria), ni tampoco las cantidades satisfechas periódica o mensualmente en concepto de arrendamiento de vivienda habitual, previstas en el art. 9.4.

No obstante, y aparte de la imposibilidad que, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 5 a) del Reglamento, tienen los beneficiarios de prestaciones públicas de escasa cuantía de acceder a la ayuda de IMI que les pudiera corresponder según los ingresos de los miembros de su Unidad Familiar, y a las cantidades satisfechas por arrendamiento, el mayor problema, atendiendo al espíritu del Decreto, se concretaba, a nuestro parecer, en la consecuencia añadida que suponía la falta de elaboración y desarrollo de un Proyecto Individualizado de Inserción, adaptado a las necesidades y peculiaridades de cada persona y familia teniendo en cuenta su entorno social. Este Proyecto trata de compatibilizar una prestación económica que garantice unas mínimas condiciones de vida y, al mismo tiempo, abordar un proceso de integración personal y laboral de los beneficiarios de la ayuda. Por lo tanto, la denegación de la prestación a los beneficiarios de prestaciones públicas no solamente implica la exclusión de su condición de beneficiarios de una prestación económica, que, en algunos casos, podrá ir acompañada de una ayuda por arrendamiento, sino que le cierra las puertas a una deseable integración social y laboral, pues al no tener la condición de beneficiario, tampoco se le realizará un Proyecto Individualizado de Inserción, con la insuficiente justificación, a nuestro entender, de que los ingresos de escasa cuantía que percibe proceden de un Ente Público.

El Reglamento prevé la figura del Proyecto Individualizado de Inserción (art.16) como el instrumento fundamental del que dispone la Administración para lograr la efectiva integración de los beneficiarios de la ayuda, en sus niveles de intervención personal, familiar, sociocomunitario y socio-laboral, y se adapta a las necesidades y peculiaridades de cada persona y familia, teniendo en cuenta su entorno social. Este Proyecto debería referirse, en buena lógica, a todos aquellos ciudadanos cuyos recursos económicos no puedan garantizar su subsistencia.

Fundamental importancia reviste la faceta socio-laboral del Proyecto Individualizado de Inserción, que se manifiesta en la realización de una serie de acciones que fomentan el acceso al mercado laboral de los perceptores de la ayuda. Estas acciones, que se concretan, como expone el art. 16.1 d) del Decreto, en técnicas de búsqueda de empleo, cultura y habilidades básicas, formación y orientación profesional, y reciclaje, deberían dirigirse a todas aquellas personas que carezcan de ingresos económicos suficientes para atender sus necesidades vitales. La exclusión de los beneficios de la ayuda de IMI a aquellos interesados que perciban prestaciones de baja cuantía de un organismo público va a suponer, como consecuencia discriminatoria, una mayor dificultad en su acceso al mercado de trabajo, pues, al no tener la condición de perceptores de la ayuda, la Gerencia de Servicios Sociales no va a realizar ninguna acción individualizada de inserción socio-laboral en su favor.

La compatibilidad entre la ayuda de IMI y las pensiones de la Seguridad Social cuyo importe sea inferior al fijado para la ayuda de IMI en la Ley de Presupuestos de la Comunidad de Castilla y León tiene su apoyo legal en el art. 122 del RDLeg 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la

Seguridad Social, que establece que las pensiones de este Régimen General serán incompatibles entre sí cuando coincidan en un mismo beneficiario, a no ser que expresamente se disponga lo contrario, legal o reglamentariamente. Por lo tanto, *sensu contrario*, las pensiones del Régimen General de la Seguridad Social serán compatibles, con carácter general, con cualesquiera prestaciones públicas, a excepción del resto de pensiones del indicado Régimen General.

Para finalizar la Resolución, quise resaltar que la aplicación del principio de igualdad formal del art. 14 de la Constitución tiene un matiz de equiparación, en el sentido de que supone un trato igual de circunstancias o de situaciones no idénticas que, sin embargo, se estima deben considerarse irrelevantes para el disfrute o ejercicio de determinados derechos o para la aplicación de una misma reglamentación normativa. En el supuesto que nos ocupaba, se trataría de aplicar los beneficios de la norma (la realización de las actividades administrativas tendentes a lograr la inserción social y laboral de los beneficiarios de la ayuda de IMI) a dos tipos de solicitantes que se encuentran en situación idéntica (solicitantes que disponen de los mismos ingresos económicos, si bien de distinta procedencia). Con ello, se lograría una aplicación más justa de la norma, introduciendo un criterio de irrelevancia de las situaciones personales de diferencia (la fuente de los ingresos de los solicitantes que en unos casos puede ser el trabajo personal, y en otros, los rendimientos de capital mobiliario o una prestación pública) para poder obtener la condición de beneficiario de la ayuda de IMI.

La resolución se concretó en la siguiente propuesta:

"Que se realizaran las labores conducentes a reformar el art. 5, apartado a), del Decreto 197/2000, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad de Castilla y León, de modo que se reconociera, con carácter general, la condición de beneficiarios del IMI a aquellas Unidades Familiares en las que alguno de sus miembros perciba una prestación, contributiva o no contributiva, de cualquiera de las Administraciones públicas por importe inferior al determinado para la prestación de IMI por la Ley anual de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León".

La Gerencia de Servicios Sociales, recibida la resolución de esta Procuraduría, manifestó que "*en la actualidad se está estudiando la posibilidad de reformar el Decreto 197/2000, por el que se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad de Castilla y León, valorándose la incorporación de las consideraciones realizadas por esa Institución en una posible modificación del Decreto*".

2.2.6. Indemnizaciones a represaliados políticos

Una vez recabada la información que se estimó pertinente, y llevadas a cabo las gestiones necesarias relativas al expediente de queja **OF/133/01**, se dictó resolución sobre el asunto concerniente a la misma.

El motivo de esta actuación de oficio se encontraba en el dictado del art. 3, apartado b), del Decreto 171/2001, de 14 de junio, por el que se regulan las Bases de convocatoria, solicitud y concesión de prestaciones a personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, y excluidas de los beneficios de la disposición adicional 18ª de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1990 y 1992.

Según dispone el citado precepto, podrán ser beneficiarios de las prestaciones contempladas en el Decreto, en caso de fallecimiento de aquellas personas que hubieran sufrido privación de libertad en establecimientos penitenciarios durante un periodo mínimo de tres meses, su cónyuge viudo o persona que perciba pensión contributiva de viudedad por tal motivo y, en defecto de los anteriores, los hijos incapacitados perceptores de pensión de orfandad contributiva por tal causa, o de pensión de invalidez no contributiva de las previstas en el art. 144 de la Ley General de la Seguridad Social.

La problemática fundamental del contenido del Decreto deriva de la exigencia de incapacitación judicial para que los hijos minusválidos o discapacitados de los causantes puedan acceder a las prestaciones contenidas en el Decreto en caso de fallecimiento de los mismos, lo que parece contraproducente con la loable decisión de ampliar el ámbito de los beneficiarios. Por lo tanto, si se ha tomado la decisión de flexibilizar los requisitos para que los hijos de aquellas personas que se vieron privados de su libertad personal por defender la libertad y los valores democráticos puedan adquirir la condición de beneficiarios de las prestaciones, no parece justa la exigencia preceptiva de incapacitación judicial, puesto que no todos los minusválidos tienen al mismo tiempo la condición de incapacitados.

En efecto, la incapacitación requiere un proceso judicial, que tiene por fin la declaración en este estado de personas que adolecen de enfermedades o deficiencias persistentes de carácter físico o psíquico, que les impidan gobernarse por sí mismas (art. 200 del Código Civil). La exigencia del proceso viene impuesta por el artículo anterior del Código Civil, que requiere sentencia judicial para declarar la incapacidad.

Por su parte, el art. 756 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, establece que será competente para conocer de las demandas sobre capacidad y declaración de prodigalidad el Juez de Primera Instancia del lugar en que resida la persona a la que se refiera la declaración que se solicite. La legitimación en los procesos de incapacitación, de conformidad con lo establecido en el art. 757 de la citada Ley, corresponde al cónyuge o quien se encuentre en una situación de hecho asimilable, los descendientes, los ascendientes o los hermanos del presunto incapaz, y, subsidiariamente, al Ministerio Fiscal.

De lo expuesto hasta ahora, resulta que, atendiendo al espíritu del Decreto, la exigencia del requisito formal de la incapacitación judicial de los hijos minusválidos de los represaliados políticos es contraria a la voluntad de ampliar el ámbito de aplicación de las prestaciones, lo que se reafirma, en el estudio de la normativa reguladora de las pensiones contributivas de orfandad y de las pensiones de invalidez no contributiva.

El art. 175 del RDLeg 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, reconoce el derecho a la pensión de orfandad a los hijos del causante, cualquiera que sea la naturaleza legal de su filiación, siempre que, al fallecer el causante, sean menores de dieciocho años o estén incapacitados para el trabajo y que aquél hubiera cubierto el periodo de cotización exigido. De tal precepto, se desprende la intención del legislador de reconocer como beneficiarios de pensión de orfandad a aquellas personas que, en los términos del art. 136 del Texto Refundido, después de haber estado sometidos al tratamiento prescrito y de haber sido dados de alta médicamente, presentan reducciones anatómicas o funcionales graves, susceptibles de determinación objetiva y previsiblemente definitivas, que disminuyan o anulen su capacidad laboral. En consecuencia, adquirirán la condición de beneficiarios de pensión de orfandad, no solamente quienes estén incapacitados mediante sentencia judicial firme, sino también aquellas personas que tengan su capacidad laboral anulada en el marco de lo dispuesto en el art. 136 y siguientes del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aunque carezcan de dicha incapacitación judicial.

Por lo que respecta a la pensión de invalidez no contributiva (prestación de la Seguridad Social igualmente mencionada en el apartado b) del art. 3 del Decreto), la normativa vigente tampoco exige la necesidad de sentencia judicial de incapacitación para ser beneficiario de la prestación. Así, el art. 144.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, al enunciar los requisitos que deben cumplir las personas que soliciten pensiones de invalidez, en su modalidad no contributiva, indica en su apartado c) el siguiente: "Estar afectadas por una minusvalía o por una enfermedad crónica, en un grado igual o superior al 65%". Para el reconocimiento de la minusvalía, habrá de estarse a lo dispuesto en el RD 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía.

De la normativa reguladora de las prestaciones del Régimen General de la Seguridad Social, podemos extraer como conclusión que para poder ser beneficiario de una pensión contributiva de orfandad o una pensión no contributiva de invalidez no se requiere como requisito de obligado cumplimiento una sentencia judicial firme de incapacitación de los solicitantes, sino simplemente la incapacidad demostrada para el desarrollo de un puesto de trabajo, o la declaración oficial de minusvalía en un grado igual o superior al 65% realizada por las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales respectivas. Ello se debería traducir en el precepto objeto de esta Resolución (el art. 3, apartado b, del Decreto 171/2001, de 14 de junio), suprimiendo la mención de que para ser beneficiario de las prestaciones del Decreto, los hijos deban tener incapacitación judicial, pues, como hemos visto, el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social no exige tal incapacitación para poder ser beneficiario de las pensiones no contributivas de orfandad y contributiva de invalidez, y requiriendo únicamente la minusvalía de los hijos del causante, justificada con la certificación oficial correspondiente.

Una vez expuestos los argumentos que justificarían el reconocimiento de la condición de beneficiarios de las prestaciones del Decreto a los hijos de los causantes que tengan su minusvalía oficialmente reconocida, sin necesidad de que estén incapacitados judicialmente, hice referencia a que la redacción del art. 3 también producía una discriminación entre los solicitantes, en relación con las prestaciones de las que fuesen titulares.

En este sentido, si se considera que los hijos minusválidos o discapacitados pueden ser beneficiarios de las prestaciones del Decreto, no debería diferenciarse, a efectos del acceso a las prestaciones convocadas, entre los minusválidos que perciben pensión contributiva de orfandad o pensión no contributiva de invalidez y aquellos otros que no disponen de prestación económica alguna. Por ello, con el objeto de lograr una norma más justa y la consecución del principio de igualdad formal reconocido en el art. 14 de la Constitución Española de 1978 consideramos que sería recomendable modificar el criterio apuntado en el art. 3, apartado b), del Decreto, reconociendo como beneficiarios de las prestaciones de carácter económico convocadas, en el caso de fallecimiento de las personas que sufrieron prisión, a los hijos minusválidos, siempre que acreditasen fehacientemente tal condición, e independientemente de las prestaciones de las que sean titulares o recursos económicos que posean.

La propuesta que se remitía en esta Resolución fundamentaba también su apoyo en la consideración que el art. 2 del Decreto realiza de las prestaciones convocadas como unas asignaciones de carácter económico, que consistirán en una cantidad única y no periódica para cada beneficiario en función de los criterios determinados en el art. 9 del Decreto. En la propia Exposición de Motivos del Decreto, se considera que el mismo pretende constituir el cauce para la manifestación del reconocimiento de la Comunidad de Castilla y León a las personas que se vieron privadas de su libertad personal por defender la libertad y los valores democráticos, desde la conciencia de que ninguna indemnización puede devolverles aquello que perdieron con motivo de su reclusión.

A la vista de lo dispuesto en el Decreto parece evidente que la prestación económica contenida en el

mismo tiene una naturaleza de reconocimiento personal y que no tiene nada que ver con los ingresos económicos de los causantes, sus cónyuges viudos o sus hijos discapacitados. Por todo ello, propuse que sería conveniente extender el ámbito de aplicación a todos los hijos minusválidos, sin realizar matización alguna, pues puntualizaciones como las que constan en el apartado b) del art. 3 del Decreto podrían dar lugar a situaciones injustas y a exclusiones no deseadas si atendemos al espíritu del Decreto.

Esta reforma debería ir acompañada de una ampliación del plazo de presentación de solicitudes establecido en el art. 7 del Decreto. Lógicamente, si cambian los requisitos para poder ser beneficiario de las indemnizaciones, permitiendo el acceso a la prestación económica a los hijos de los represaliados políticos que tengan la condición de minusválidos, sin necesidad de incapacitación judicial, debería ampliarse, como mínimo en dos meses, el plazo de presentación de solicitudes, con el objeto de que todos los interesados pudiesen registrar sus peticiones.

Por cuanto antecede, adoptamos la siguiente Resolución:

"1. Que se reformara el art. 3, apartado b), del Decreto 171/2001, de 14 de junio, por el que se regulan las Bases de convocatoria, solicitud y concesión de prestaciones a personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, y excluidas de los beneficios de la disposición adicional 18ª de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1990 y 1992, suprimiendo la obligación de que los hijos de aquellos castellanos y leoneses que se vieron privados de su libertad personal por defender la libertad y los valores democráticos, que adquieran la condición de beneficiarios de la prestación económica que se convoca, en el supuesto de fallecimiento de los causantes, deben estar incapacitados judicialmente.

2. Que una vez reconocida la condición de beneficiarios de la prestación de carácter económico a los hijos de los causantes fallecidos que tengan reconocida legalmente su minusvalía, sin necesidad de incapacitación judicial alguna, se omitiera, en aplicación del principio de igualdad formal reconocido en el art. 14 de la Constitución Española de 1978, la alusión referente a la necesidad de ser perceptores de pensión de orfandad contributiva o de pensión de invalidez no contributiva de las previstas en el art. 144 de la Ley General de la Seguridad Social. En definitiva, y ampliando el ámbito de beneficiarios previsto en el art. 3 b) del Decreto, en defecto de los inicialmente previstos, se reconocería el derecho a los hijos minusválidos, que acreditasen fehacientemente tal condición, sin ninguna consideración adicional al respecto.

3. Que, caso de atender la propuesta formulada, se ampliase el plazo de presentación de solicitudes previsto en el art. 7 del Decreto, cuya finalización estaba prevista para el día 18 de diciembre de 2001 a las 14.00 horas, como mínimo en dos meses más desde la publicación de la reforma, con el objeto de que aquellos solicitantes que acreditasen debidamente su condición de minusválido y carecieran de incapacitación por sentencia judicial, pudiesen presentar debidamente sus instancias".

En la contestación remitida desde la Gerencia de Servicios Sociales a la resolución remitida, se declaró que "*en la tramitación de los expedientes no se ha exigido declaración judicial de incapacidad, sino que únicamente se ha tenido en cuenta que los hijos dispusieran de un grado de minusvalía superior al 65% homologándose en beneficio de los interesados la Pensión de Orfandad o Pensión No Contributiva de Invalidez, a la Pensión Contributiva de Invalidez Absoluta y también al Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos de la Ley de Integración Social del Minusválido*". Por ello, entendía la Gerencia que "*teniendo en cuenta los criterios que se están utilizando en la gestión anteriormente expuestos, consideramos están en concordancia con los manifestados por esa Institución*". Ante la imprecisión de la que adolecía la comunicación de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, se remitió un escrito por esta Procuraduría solicitando aclaración sobre la interpretación del concepto "hijos incapacitados" y su aplicación práctica en el estudio de las solicitudes presentadas. Hasta el momento no se ha recibido contestación expresa sobre la aclaración requerida.

2.2.7. Relaciones de puestos de trabajo de los funcionarios adscritos a los Registros Únicos de las Delegaciones Territoriales

El expediente de queja **Q/382/01**, dio lugar a una resolución de esta Procuraduría sobre el asunto concerniente al mismo. El colectivo interesado, funcionarios en servicio activo que prestan sus servicios en el denominado Registro Único de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, exponía en su escrito de queja que desde la implantación del sistema de Ventanilla Única en fecha 1 de enero de 1998, se les había comunicado, ya desde el último trimestre de 1998, que de forma inminente serían aprobadas y publicadas las correspondientes Relaciones de Puestos de Trabajo (en adelante RPT) que afectan a los Registros así como a su forma de provisión.

Se decía en el escrito de queja que aproximadamente en el mes de junio del año 2000, la Inspección General de Servicios giró visita a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, y se manifestó, en coloquio sostenido con los funcionarios que prestan sus servicios en el Registro, según declaran los reclamantes,"que su situación no se puede prolongar más en el tiempo y que, a lo sumo, en septiembre u octubre de ese año se verán modificadas las RPT, pasando sus plazas a estar dotadas de un nivel 14 y un complemento específico del 03".

Ante lo expuesto, dado que habían transcurrido más de tres años desde las manifestaciones vertidas por los responsables directos de la Administración, se solicita por los interesados que se dé por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial solución a la situación anómala en la que se encuentran y que se proceda a reformar las RPT que les afectan, de conformidad a las reiteradas propuestas emanadas desde la Secretaría Territorial de la Delegación Territorial de León. Asimismo, los interesados aportaron copia de escritos formulados en el mismo sentido que el escrito de queja, dirigidos a la Dirección General de Calidad de los Servicios, a la Inspección General de Servicios, a la Dirección General de la Función Pública, y a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, y de los que en aquella fecha no habían obtenido contestación expresa.

Examinada la queja, y considerando que el motivo de la misma podía implicar una actuación irregular de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, esta Procuraduría acordó admitir la queja a trámite y solicitó informe a dicha Consejería. Estudiado con detenimiento dicho informe, y dado que del mismo resultaban ciertas dudas relacionadas con la problemática objeto de la queja, solicitamos información complementaria a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León.

De la información remitida por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y por la Delegación Territorial de León resultaban diversas cuestiones a debatir, por lo que se realizaron las siguientes consideraciones:

Primera. Desde un punto de vista meramente formal, la primera cuestión a examinar era la falta de contestación de diversos órganos de la Administración autonómica, todos ellos dependientes de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, que, como expuse anteriormente, no habían contestado de manera expresa las reclamaciones formuladas por los firmantes de la queja.

En relación con esta cuestión, se indicaba en el informe de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial que "*no se ha dado respuesta formal alguna, pues esta Administración considera que lo presentado por los interesados solo admite la consideración jurídica de petición, o bien de comunicación para que la Administración conozca su situación y, en su caso, la pondere si se acomete la modificación, ya que las RPT se aprueban por Decreto y tienen la consideración de disposición administrativa de carácter general, bajo la competencia exclusiva normativa y valoración de oportunidad del Gobierno Regional*". Además, se afirma en dicho informe que "*no se ha vulnerado derecho alguno de los firmantes de la comunicación, ya que como empleador que es, la Administración es quien determina las condiciones de trabajo y características de los puestos*".

Reseñamos que, a este respecto no podía compartir lo manifestado en el informe, pues el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), según la redacción dada al precepto por la Ley 4/1999, de 13 de enero, obliga a la Administración a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, y a su correspondiente notificación, salvo en los supuestos contemplados en el párrafo tercero del mismo precepto, a los que no era reconducible el caso que nos ocupaba.

Se podría argüir, en la literalidad de la norma, que dicho deber solo resulta exigible frente a solicitudes mediante las cuales se ejercita una pretensión que haya de ser objeto del correspondiente procedimiento administrativo, o en otros términos, cuando concurra como presupuesto la titularidad de derechos subjetivos o intereses legítimos que se intentan hacer valer, precisamente, en el procedimiento.

No obstante, esta afirmación no resulta acertada desde la perspectiva del ejercicio del derecho de petición constitucionalmente reconocido en su art. 29, y cuyo alcance se había ido ampliando por la Jurisprudencia a falta de la correspondiente ley postconstitucional reguladora de su forma y efectos, ley que finalmente fue aprobada por las Cortes Generales el mes de noviembre de 2001. Y aun cuando la doctrina ha venido ofreciendo soluciones diversas, a las que no son ajenas las dificultades que, en ocasiones, entraña la distinción entre solicitud e instancia -en el sentido anteriormente expuesto- y petición -como derecho fundamental-, ésta ha quedado diluida desde el momento en que la LRJPAC considera el ejercicio del derecho de petición como uno más de los casos en que la Administración viene obligada a contestar como única solución congruente con la Constitución Española, y ello, sin perjuicio de que, lógicamente, la resolución se dicte en el sentido que proceda en relación con el fondo de lo pedido o solicitado por el administrado.

En definitiva, el derecho de petición se concibe como un derecho de naturaleza política, que al tiempo se configura como un instrumento de democracia directa, y es recogido en los textos constitucionales de los países de nuestro entorno. Este derecho, regulado en la fecha de la resolución por la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, ha sido perfilado por el Tribunal Constitucional en diversas resoluciones como los autos 46/1980 y 749/1985, y las sentencias 161/1988 y 242/1993, entendiendo, en sentido amplio, que se puede referir a todo tipo de quejas, súplicas, solicitudes o sugerencias que se puedan presentar ante instituciones públicas, administraciones o autoridades, investidas de facultades y atribuciones decisorias. Quisimos resaltar que era evidente que el ejercicio del derecho de petición no presuponía el derecho a obtener una respuesta favorable a lo solicitado, pero sí implicaba dos obligaciones de los organismos destinatarios, en este caso, la Consejería de Presidencia y Administración

Territorial, la Dirección General de Calidad de los Servicios, la Dirección General de la Función Pública y la Inspección General de Servicios: la primera, exteriorizar el hecho de la recepción de la petición, y la segunda, comunicar al interesado la resolución que en su momento se adopte.

Resta por señalar que, por su contenido, el escrito que nos ocupa se encuentra comprendido en el ámbito de aplicación de la letra g) del art. 35 LRJPAC, precepto que reconoce el derecho de los ciudadanos, en este caso del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León a obtener información acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, derecho que perdería toda su efectividad cuando, como en este caso acontecía, los órganos administrativos habían optado por no dar respuesta a las solicitudes que se les formularon.

Segunda**.** Entrando a examinar el aspecto material o de fondo de la queja (la reforma de las RPT en lo que afecta a los funcionarios que prestan servicios en el denominado Registro Único de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León -problemática extensiva al resto de Delegaciones Territoriales-), la primera reflexión versó sobre lo informado por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. En la consideración general segunda se dice que *"la Administración autonómica tiene plena potestad autoorganizatoria y competencia exclusiva en materia de Función Pública, en cuyo ejercicio aprueba las RPT, instrumento objetivo de ordenación de sus recursos humanos, en la forma que considera más oportuna para la prestación de los servicios públicos, dentro del ámbito y requisitos normativamente establecidos y con la participación de la parte social en los correspondientes órganos de negociación. Por lo tanto, esta Administración no puede sentirse vinculada a las afirmaciones o deseos que realicen cualquier clase de funcionarios sobre la mejora retributiva de sus plazas a través de la aprobación de unas nuevas RPT de personal funcionario, ya que en su aprobación la Administración debe tener en cuenta el interés público y no el particular o colectivo de un grupo"*.

En relación con lo afirmado desde esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial nada cabe objetar a que la Administración, con carácter general y en uso de su potestad autoorganizatoria, pueda ordenar su propia estructura administrativa. Pero en el caso que nos ocupa, entendía que no resultaba afortunada la referencia de que *"esta Administración no puede sentirse vinculada a las afirmaciones o deseos que realicen cualquier clase de funcionarios sobre la mejora retributiva de sus plazas"*, pues el colectivo reclamante está soportando una situación irregular desde 1998, según deduzco de la información remitida por esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial y por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, tal y como posteriormente razoné.

Además, como la propia Consejería reconocía en su informe (Consideración general tercera), *"es cierto que la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, a través de la Dirección General de Calidad de los Servicios, se está planteando desde hace algún tiempo la posible modificación de las RPT de los empleados que desarrollan la función de registro"*. De la referencia a que *"hace algún tiempo"* que se está valorando por la Consejería la reforma de las RPT de los empleados públicos que realizan funciones de registro, llegamos a la conclusión de que dicha reforma llevaba un largo periodo en estudio, tal y como se exponía en el informe -también en la consideración general tercera-, *"porque el interés público lo exige"*. Por ello, se comunicó que no resultaba correcta la valoración que realizaba la Consejería respecto de los firmantes de la queja como *"cualquier clase de funcionarios que solicitan una mejora retributiva"*, pues, como la propia Consejería reconoció, la reforma de la RPT de estos funcionarios llevaba algún tiempo planteándose, y la Inspección General de Servicios en conversación mantenida con los propios funcionarios, según declararon éstos y sin que este hecho haya sido desmentido por la Consejería, les manifestó en el mes de junio del año 2000 la voluntad de la Administración de acceder a corto plazo a su petición.

Tercera**.** El origen de la normativa objeto de debate radica en el Acuerdo de 30 de octubre de 1997 de la Junta de Castilla y León, por el que se aprobó el Plan de Atención al Ciudadano, integrado por cuatro programas, siendo el segundo de ellos el relativo a la Organización de la Información Administrativa y del Registro Administrativo, que intenta dar cumplimiento a lo preceptuado en la LRJPAC, en concreto, en sus arts. 35, letras c), e), y g), y 38, apartados 3, 5 y 7. Este Acuerdo se tradujo en el Decreto 8/1998, de 22 de enero, por el que se regulan las funciones de registro en la Administración de la Comunidad de Castilla y León. En este Decreto se instituye (art. 6) el Sistema de Registro Único de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que determina una llevanza de la función de registro por sistemas informáticos, y establece la necesidad de que las Unidades de registro estén interconectadas entre sí.

En el art. 4 del citado Decreto se enumeran los órganos, Centros Directivos y Unidades administrativas que desempeñan funciones de registro, entre las que están las unidades que integran los Servicios de Información y Atención al Ciudadano en las distintas Delegaciones Territoriales. En síntesis, el personal que forma parte de las unidades administrativas mencionadas en el art. 4 del Decreto desempeña funciones que se concretan, fundamentalmente, en la función propiamente registral (art. 8), en el sellado de la documentación complementaria (art. 14) y en la compulsa de las copias de documentación que se presenten (art. 15).

En el caso concreto de los reclamantes, según informa la Delegación Territorial de León, el Registro Único

empezó a prestar servicios el 2 de enero de 1998, estando atendido por 16 funcionarios, de los cuales solamente dos están adscritos a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de la cual, como es sabido, dependen orgánicamente las distintas Delegaciones Territoriales. El problema que se planteaba ante la situación fáctica antedicha es doble: La primera, es que doce de los dieciséis funcionarios que prestan servicios en el Registro Único de la Delegación Territorial de León, según informa la propia Delegación, no tienen asignada la función de registro en sus respectivos puestos de trabajo, y la segunda, es que habiendo transcurrido más de tres años de la entrada en vigor del Decreto 8/1998, de 22 de enero, resulta imprescindible, en aras de una mayor eficacia administrativa, regular una Oficina de registro en la que se integren todos los auxiliares administrativos adscritos a esa Oficina, evitando la situación actual en la que el personal que desarrolla funciones de registro sigue dependiendo orgánicamente de su Consejería de origen.

En torno a esta segunda cuestión, se significó que si bien en la actualidad los puestos de trabajo del personal del Registro Único están incardinados en los distintos Servicios Territoriales, y han venido realizando en la práctica funciones de registro para la Delegación Territorial, sería conveniente, a efectos de lograr una Unidad de Registro coherente con lo dispuesto en el Decreto 8/1998, de 22 de enero, que se articularan las medidas normativas precisas con el fin de que todos los funcionarios adscritos a las Unidades de Registro Único de las distintas Delegaciones Territoriales, no solamente tuvieran dependencia funcional de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, sino también orgánica.

Cuarta. Ante lo expuesto, valoramos, a continuación, la procedencia de revisar la RPT de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en lo que afecta a los funcionarios reclamantes. Como expone la Consejería en su informe, esta posible revisión está siendo estudiada "*desde hace algún tiempo*", de lo que interpreto que, cuando menos, hay los suficientes indicios racionales de que las funciones desempeñadas por los reclamantes han ido creciendo, por lo que, lógicamente, se estaba estudiando por la Administración autonómica, en uso de su potestad autoorganizatoria, la posibilidad de mejorarles, dadas las condiciones de sus puestos de trabajo.

Se indicaba textualmente en el informe de esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial (manifestación primera) lo siguiente: "*En la actualidad, conjuntamente la Secretaría General y la Dirección General de Calidad de los Servicios de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, están realizando los análisis y estudios oportunos para realizar un anteproyecto de modificación de las RPT en lo concerniente a plazas de funcionario que desarrollan las funciones de registro, ponderando la carga de trabajo existente, los informes de las Delegaciones Territoriales enviados y las propias peticiones de los funcionarios interesados*".

Pues bien, siendo adecuado el cauce participativo que por esa Consejería se da a las posibles reformas de las RPT, compatibilizando la potestad autoorganizatoria de la Administración y los derechos de los funcionarios públicos afectados, examinamos la procedencia de la reforma con base en la documentación incorporada al expediente.

En cuanto a la carga de trabajo existente, la Delegación Territorial de León informa que "*considerando los turnos rotativos de los puestos de trabajo del Registro y del personal destinado en los mismos, les correspondería una ratio durante el año 2000 de 23.058 documentos*", cifra que aumentaría en el año 2001 si se mantiene la proporción del primer trimestre que fue de 6.515 documentos. De los datos aportados por la Delegación Territorial de León se desprende un alto volumen de trabajo, lo cual es conocido por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, que en la consideración general tercera de su informe, tras reconocer que ya se estaba planteando la modificación de la RPT de los funcionarios del Registro Único, afirma que "*la carga de trabajo que soportan los puestos que realizan dichas funciones ha ido creciendo debido al aumento de las comunicaciones ciudadanas y a las nuevas transferencias de competencias*".

Por lo que se refiere a los informes de las Delegaciones Territoriales enviados a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial con objeto de modificar las RPT correspondientes, desearía reseñar que entre la información complementaria que solicitamos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León estaba, entre otras cuestiones, una copia de los informes-propuesta que, en su caso, se hubieran elaborado por aquélla para la reforma de su RPT. Dicha solicitud, fue denegada por la Delegación Territorial de León, alegando que "*los referidos informes-propuestas son emitidos por esta Delegación en el ejercicio de la potestad de organización y, por lo tanto, atendiendo a su calificación de propuestas sobre anteproyectos o borradores y a su carácter interno no es procedente facilitar copias de los mismos*". No obstante, y a pesar de la falta de colaboración de la Delegación Territorial de León, esta Procuraduría se hizo con el informe de la misma a través de los firmantes de la queja. En dicho informe se hacía constar como propuesta una Oficina de Registro con un Jefe y 19 auxiliares administrativos (16 en León y 3 en Ponferrada) y se solicitaba el nivel 14 para todos los auxiliares administrativos dependientes de la Oficina de Registro y un nivel de complemento específico 03. Asimismo, y en los mismos términos que anteriormente expuse, se solicita por la Delegación Territorial de León que todos los auxiliares que prestan sus servicios en la Oficina de Registro se integren en la RPT de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, suprimiendo la dependencia orgánica que en el año 2001 tenían de sus respectivas Consejerías.

Finalmente, las peticiones de los funcionarios afectados van dirigidas a la obtención del nivel 14 y del complemento específico 03, como hacen constar en los escritos dirigidos el pasado mes de enero a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, a la Dirección General de la Función Pública, a la Dirección General de Calidad de los Servicios y a la Inspección General de Servicios.

De la información remitida obtuve como conclusión la conveniencia de reformar la RPT de los funcionarios reclamantes, ante la carga de trabajo que asumen, el informe-propuesta de la Delegación Territorial de León y las solicitudes presentadas, criterios todos ellos expuestos por la Consejería en su informe como elementos de ponderación en la reforma de la RPT y que concurren en su totalidad en el presente caso.

Quinta**.** Otra cuestión que revestía importancia era la relativa a si los funcionarios del Registro Único desempeñaban las funciones que les correspondían según su RPT. Por lo que se refiere a esta cuestión, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial informó a este respecto (manifestación tercera) que en las RPT de los funcionarios afectados aparecen las funciones de registro, al menos de forma general. Se indica por la Consejería en la conclusión de su informe que *"las funciones de registro siempre se han encuadrado y se van a seguir incluyendo dentro de las funciones propias generales y naturales del Cuerpo de Auxiliares o de Administrativos definidas en la Ley de Función Pública de Castilla y León y en las Relaciones de Puestos (archivo, mecanografía y ofimática)"*.

Según información facilitada por la Delegación Territorial de León, de los dieciséis funcionarios que prestaban en la fecha de la Resolución sus servicios en el Registro Único, únicamente cuatro tenían atribuida, según su RPT, funciones de registro, información, archivo, mecanografía y ofimática, mientras que los doce restantes, solo asumían las últimas tres funciones indicadas, de archivo, mecanografía y ofimática, es decir, no tenían asignadas dichas plazas la función de registro.

En cuanto a la valoración de que la función de registro es una función general o natural del Cuerpo Auxiliar, hicimos constar que no compartíamos dicha apreciación, pues, de conformidad con lo establecido en el art. 19.3 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por RDLeg 1/1990, de 25 de octubre, si las funciones enumeradas en dicho precepto de taquigrafía, mecanografía, registro y despacho de correspondencia, cálculo, manejo de máquinas y otros similares, correspondieran con carácter ineludible u obligatorio a todos los funcionarios del Cuerpo Auxiliar, del Grupo D, la figura de las RPT, prevista en el art. 23 del mismo texto legal, quedarían desprovistas de todo sentido. Así, la RPT, debe contener necesariamente (art. 24.1) una serie de datos de cada puesto de trabajo, entre los que destaca su denominación y características esenciales y los requisitos exigidos para su desempeño. Ello supone que los puestos de trabajo de las administraciones públicas deben clasificarse de forma autónoma, cada uno, según los requisitos necesarios para su desempeño. Desde este punto de vista, las RPT se han de constituir como un sistema ordenador de los puestos de trabajo de cada unidad administrativa, que defina todos y cada uno de los puestos existentes en la organización pública, de lo cual se puede concluir que las RPT no han sido concebidas por el legislador como un simple sistema estático de ordenación del personal que concreta para cada puesto de trabajo las funciones genéricas reconocidas para cada Cuerpo en la Ley.

En efecto, de lo dispuesto en el art. 15.1. b) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y en el art. 24.2 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se desprende que las RPT suponen una descripción concreta y específica de los distintos puestos de trabajo y no una transposición genérica a los distintos puestos de trabajo de las funciones asignadas a los Cuerpos Generales, supuesto en el cual las RPT perderían todo su significado. Al determinarse como contenido necesario de las Relaciones la denominación y características esenciales de cada puesto de trabajo (tipo de puesto, sistema de provisión y Grupo, Cuerpo o Escala al que se adscribe) y los requisitos exigidos para su desempeño (titulación académica y formación específica necesarias, u otras condiciones que se consideren relevantes), se da lugar a una consecuencia adicional a las anteriormente indicadas: la asignación al puesto de trabajo de un determinado nivel de complemento específico, del que va a depender una parte de las retribuciones de los funcionarios públicos.

Sexta. La situación fáctica objeto de la reclamación también planteaba problemas al examinarse en relación con los funcionarios destinados en la Dirección Provincial de Educación de León. Según la RPT de dicha unidad administrativa, publicada en el *BOCYL* del día 27 de noviembre de 2000, los puestos de auxiliar administrativo del Grupo D que desempeñan funciones de archivo, mecanografía y ofimática y tareas de registro e información, tienen asignados un nivel 14 y un complemento específico 02.

Ante la afirmación de los suscribientes de la queja de la existencia de posibles agravios comparativos con los funcionarios de las Direcciones Provinciales de Educación, estimó la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en la consideración general tercera de su informe que *"se debe recordar que sólo existe agravio ante la comparación de situaciones idénticas, y en este caso, ni la carga de trabajo es la misma, ni los horarios de aquellos puestos son los mismos"*.

Con el objeto de lograr un conocimiento adecuado y preciso sobre la carga de trabajo de los funcionarios des-

tinados en el Registro de la Delegación Territorial de León y en el de la Dirección Provincial de Educación de León, nos dirigimos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León para que remitiera información sobre tal extremo. Pues bien, esta información no fue remitida por la Delegación Territorial. No obstante, ante la situación objetivamente acreditada del aumento considerable de las comunicaciones ciudadanas y de las crecientes competencias de nuestra Comunidad Autónoma, y dado el carácter limitado o específico de las funciones de las Direcciones Provinciales de Educación frente a las funciones genéricas o globales de las Delegaciones Territoriales, se puede deducir que la carga de trabajo de los funcionarios del Registro Único de la Delegación Territorial de León es superior a la de los funcionarios que desempeñan funciones de registro en la Dirección Provincial de Educación.

Por otra parte, para justificar el trato distinto que se da a unos funcionarios frente a otros, se alude por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial al hecho de que los horarios de los puestos de trabajo no son los mismos. En relación con esta cuestión, la Orden de 22 de marzo de 2001, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se hace pública la relación de las unidades en las que se realiza la función de registro, su ubicación y los días y horario de funcionamiento, establece en su resolución tercera que, además del horario general de 9 a 14 horas de todos los días laborables, las Oficinas Generales de Información y Atención al Ciudadano de las Delegaciones Territoriales prestarán el servicio de registro los sábados no festivos de 9 a 14 horas, y las Direcciones Provinciales de Educación los días laborables de lunes a jueves de 16.30 a 18.30 horas.

De lo dispuesto en la precitada Orden, podría justificarse el tratamiento desigual por la existencia de dos horarios distintos, pero ello no resultaba, en nuestro criterio, adecuado, porque si bien el régimen no es igual en la concreción de horario, sí es igual en su naturaleza y carácter, porque en ambos casos estaríamos ante un régimen de horario especial, al exceder en los dos supuestos de la jornada de presencia obligatoria de los funcionarios que transcurre desde las 9 a las 14 horas.

Si el principio de igualdad queda en entredicho al aplicar la Consejería de Presidencia y Administración Territorial una valoración distinta a los puestos de trabajo de los funcionarios que prestan sus servicios en el Registro Único de la Delegación Territorial de León frente a los que realizan funciones de registro en la Dirección Provincial de Educación, la situación se agrava en mayor medida si procedemos al estudio individualizado de los puestos de trabajo desempeñados por los funcionarios destinados en el Registro Único de la Delegación Territorial de León. La Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León informó en torno a esta cuestión que "*actualmente prestan sus servicios en el Registro Único 16 funcionarios, de los cuales cuatro tienen atribuidas funciones de registro, información, archivo, mecanografía y ofimática, según la RPT. El resto de los funcionarios del Registro Único tiene atribuidas funciones de archivo, mecanografía y ofimática*".

Con este informe de la Delegación Territorial de León quedaba plenamente demostrada la situación irregular alegada por los reclamantes, en tanto que se reconoce explícitamente por tal órgano administrativo que de los dieciséis funcionarios destinados en la Oficina de registro, únicamente cuatro tienen atribuidas funciones de tal carácter. O lo que es lo mismo, la gran mayoría de los funcionarios del Registro Único de la Delegación Territorial están desempeñando funciones que no les corresponden según los cometidos de sus respectivos puestos de trabajo establecidos en sus respectivas RPT. Tengo que precisar que, según documentación aportada por los suscribientes de la queja, la información aportada por la Delegación Territorial de León no se ajusta plenamente a la realidad, en tanto que serían únicamente tres y no cuatro los funcionarios destinados en el Registro Único de la Delegación Territorial de León que tendrían específicamente asignadas en sus RPT la función de registro.

La vulneración del principio de igualdad se daría, por lo tanto, entre los propios funcionarios destinados en el Registro Único, ya que, desempeñando todos ellos las mismas funciones y en el mismo horario, el nivel de los puestos de trabajo es distinto. En efecto, según informa la Delegación Territorial de León, los cuatro funcionarios que tienen atribuidas en su RPT funciones de registro tienen un nivel 14, mientras que los doce restantes, que desempeñan funciones de registro, a pesar de que no figura dicha función explícitamente en su RPT, tienen un nivel 12. En consecuencia, reitero, estamos ante una situación irregular en la que el hecho de que no exista una RPT de los denominados Registros Únicos con dependencia orgánica y funcional de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial da lugar a que en los mismos existan empleados públicos que tienen que desempeñar cometidos que no les corresponden con base en lo definido en su RPT, y a que dentro de los funcionarios que están destinados en los Registros Únicos existan dos tipos distintos (unos que ocupan puestos de nivel 12 y otros que ocupan puestos de nivel 14), a pesar de que todos ellos realicen las mismas funciones.

Séptima**.** La Constitución Española de 1978 garantiza en su art. 9.3 el principio de seguridad jurídica, junto a otros tan relevantes como el de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Este principio se manifiesta en diversos campos de la actividad administrativa, y en el supuesto que nos ocupa afectaba a la delimitación precisa que las RPT tienen que realizar respecto de las funciones que correspon-

den a los puestos de trabajo existentes en la Administración.

En consecuencia, y con la doble finalidad de que las RPT se configurasen como instrumentos descriptivos de las características singulares de cada puesto de trabajo, obviando la generalidad de las funciones atribuidas al Cuerpo Auxiliar, del Grupo D, en el art. 19.3 de la Ley de Ordenación de la Función Pública, y de que los funcionarios conocieran con la mayor precisión posible las funciones que les corresponden, se consideró por esta Procuraduría que la Consejería de Presidencia y Administración Territorial debía acometer las medidas pertinentes con el fin de reformar la RPT actual de los Registros Únicos de las distintas Delegaciones Territoriales, en el sentido de que todos los funcionarios tuvieran dependencia orgánica y funcional de las Delegaciones Territoriales correspondientes y no de los Servicios Territoriales de las Consejerías, como viene sucediendo hasta la fecha, y que, asimismo, se reconociera explícitamente en la RPT que a los funcionarios de los Registros Únicos les corresponde realizar funciones de archivo, mecanografía, ofimática, registro y compulsa. De este modo, las RPT asumirían su naturaleza de instrumentos descriptivos y clarificadores de las tareas asignadas a los puestos de trabajo, y los funcionarios verían detalladas, sin ningún género de dudas, las funciones que les correspondería desempeñar.

Octava. Con la reforma que se propuso en esta Resolución de las RPT de los puestos que afectan a los funcionarios de los Registros Únicos de las distintas Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, se trataba de conseguir que las RPT adquirieran el carácter definitorio y clarificador que el ordenamiento jurídico las adjudica. Con ello, se evitaría que las RPT se configurasen como un mero catálogo de puestos de trabajo que repitiese para los distintos puestos las funciones que se atribuyen con carácter enumerativo a los Cuerpos de Administración General, y, al mismo tiempo, se daría conocimiento exacto de los cometidos asignados a los puestos de trabajo a sus destinatarios. En conclusión, tras el tiempo transcurrido desde que se pensó por primera vez en modificar las RPT en lo concerniente a los funcionarios que prestan servicios en los Registros Únicos desde 1998, estimamos procedente su modificación en los términos solicitados por los reclamantes y propuestos por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, en condiciones de igualdad con los funcionarios que desarrollan tareas de registro en la Dirección Provincial de Educación. Finalmente añadimos que, lógicamente, esta propuesta debería ir dirigida no solamente respecto a la Delegación Territorial de León, sino respecto a las nueve Delegaciones Territoriales existentes en las provincias de nuestra Comunidad Autónoma, en aras a la consecución de los principios de igualdad y de coordinación reconocidos en los arts. 14 y 103 de nuestra Constitución.

La resolución que se remitió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se concretó en las siguientes propuestas:

"1.- Que en cumplimiento de lo preceptuado en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, del Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se procediera por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, la Dirección General de Función Pública, la Dirección General de Calidad de los Servicios y la Inspección General de Servicios a contestar expresamente los escritos dirigidos por los reclamantes el mes de enero de 2001, garantizando el derecho de petición reconocido en el art. 29 de nuestra Constitución.

2.- Que se acometieran con la mayor brevedad posible por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial las labores conducentes a reformar las Relaciones de Puestos de Trabajo de los Registros Únicos de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León en las distintas provincias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en atención a los siguientes criterios:

a) Que se estableciera un Registro Único en las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, en el que todo el personal adscrito al mismo dependiera orgánica y funcionalmente de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y no de los distintos Servicios Territoriales de las Consejerías, como viene sucediendo hasta la fecha.

b) Que en aras a la consecución efectiva del principio de igualdad con los funcionarios que asumen funciones de registro en la Dirección Provincial de Educación de León, y ante la carga de trabajo de los funcionarios del Registro Único de la Delegación Territorial de León, el informe-propuesta de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, y las solicitudes presentadas por los propios interesados, se realizasen las actuaciones precisas con el objeto de establecer para dichos funcionarios un nivel 14 y de complemento específico 02. Tal reforma, lógicamente, debería hacerse extensible al resto de Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León en las diversas provincias.

c) Que con el objeto de lograr una eficaz garantía del principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 de la Constitución Española de 1978 y otorgar a las Relaciones de Puestos de Trabajo el papel de instrumento ordenador de las características esenciales de los puestos de trabajo existentes en la Administración que le asigna el art. 24 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se determinase de modo explícito en aquéllas que los funcionarios integrantes de los Registros Únicos de las distintas Delegaciones Territoriales tienen asignadas funciones de compulsa y registro, junto a las de archivo, mecanografía y ofimática".

En la contestación a esta resolución, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial significó que una vez que se aprobara la Orden de desarrollo del Decreto 271/2001, de 5 de diciembre, por el que se regula la estructura orgánica y las competencias de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, se recabarían los informes necesarios para la aprobación del proyecto de Decreto de modificación de la RPT de la Consejería. Según se afirma en el escrito remitido desde la Consejería, en la propuesta se contemplan niveles y complementos homogéneos, "*que en todo caso respon - den a las expectativas de las modificaciones deman - dadas por los interesados en la queja de referencia*".

2.2.8. Reforma de la Ley de Sanidad Animal

La reforma legal que se realizó en el año 2001 se concretó en la modificación de su régimen sancionador. En esta materia, se ha llevado a cabo un seguimiento de una resolución de esta Procuraduría de fecha 2 de febrero de 2000 que fue expresamente aceptada por la Dirección General de Producción Agropecuaria, en nombre de la Consejería de Agricultura y Ganadería. En el año 2001, diversas quejas han tenido entrada en esta Institución (**Q/295/01, Q/296/01, Q/432/01 y Q/843/01**), todas ellas con el denominador común del incumplimiento por parte de diversos Ayuntamientos de lo dispuesto en el RD 54/1995, de 20 de enero, de Protección de los Animales durante su sacrificio y matanza.

Debe destacarse que, como medida preventiva, la Dirección General de Producción Agropecuaria informó que "*se ha remitido una carta a todos los Ayuntamientos de la Comunidad de Castilla y León en la que se les recuerda la necesidad de dar cumplimiento a lo dispues - to en el RD 54/1995, en orden a garantizar el cumpli - miento de dichas exigencias, así como de la realización del aturdimiento previo al sacrificio de los animales de la especie porcina, que será especialmente exigible res - pecto de aquellas matanzas organizadas por diversos colectivos bajo la denominación de matanzas tradiciona - les, y todo ello en el marco de la especial sensibilidad que a la luz de las últimas disposiciones legales mani - fiesta sobre esta materia la sociedad castellana y leone - sa*".

No obstante, como ya se advirtió en su momento, esta actuación preventiva tenía que completarse con la necesidad de describir en una norma con rango legal como infracción administrativa -como vulneración sancionable del ordenamiento jurídico- los incumplimientos que se pudieran producir de las disposiciones contenidas en el RD 54/1995, de 20 de enero, en virtud del principio de tipicidad de las infracciones y sanciones, contemplado en el art. 25.1 de la Constitución Española y 129 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La solución definitiva a la problemática debatida tiene que venir dada, en consecuencia, por la plasmación material de la infracción administrativa (incumplimiento de la normativa de aturdimiento de los animales previo a su sacrificio) en una norma con rango de Ley, tal y como se propuso por esta Institución en la resolución que se dirigió a la Consejería de Agricultura y Ganadería el día 2 de febrero de 2000. De este modo, es decir, existiendo una tipificación legal precisa de la infracción que se denuncia, la Administración autonómica poseerá el argumento jurídico adecuado para incoar expedientes sancionadores a todas aquellas personas físicas o jurídicas que sean responsables de la infracción que se denuncia, o, lo que es lo mismo, la Administración no podrá justificar la decisión de no iniciar expediente sancionador a los organizadores de las celebraciones populares de matanza del cerdo que incumplan la normativa que impone el aturdimiento del animal previo a la matanza, so pretexto de no estar tipificada la infracción.

Pues bien, muy recientemente se ha publicado la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales, Económicas y Administrativas (*BOCYL* nº 252, de 31 de diciembre), que en su art. 12 modifica la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León.

El precepto que es objeto de reforma es el art. 55 de dicho texto legal, que en su nueva redacción dispone lo siguiente:

Constituirán faltas administrativas y serán sancionadas en los términos previstos en el artículo siguiente, las acciones u omisiones que se tipifican a continuación:

"El incumplimiento de los requisitos, obligaciones y prohibiciones establecidos en la legislación vigente en materia de sujeción, aturdimiento, matanza y sacrificio de los animales fuera de los mataderos" (número 37).

Por lo expuesto, entendemos que, una vez operada la pertinente reforma de la legislación autonómica de sanidad animal, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a través de la Consejería de Agricultura y Ganadería, ha establecido los medios legales para solucionar la problemática denunciada, y que ya dispone del instrumento normativo adecuado (la Ley de Sanidad Animal de Castilla y León) para iniciar los expedientes sancionadores correspondientes a todos aquellos actos que atenten contra lo dispuesto en el RD 54/1995, de 20 de enero.

Ante esta situación, considerando que se había dado cumplimiento efectivo a la resolución de fecha 2 de febrero de 2000, se procedió al archivo de los expedientes referenciados al inicio de este apartado.

2.3. Irregularidades en la actuación administrativa

2.3.1. Piscinas municipales

En el expediente de queja **Q/1485/00** se ponía en conocimiento de esta Institución que las piscinas municipales de Briviesca (Burgos) adolecían de las siguientes deficiencias, denunciadas sin resultado alguno:

-Tras las obras realizadas, presumiblemente para cumplir la normativa, el rebosadero superficial o vaso desbordante no cumple su función, puesto que el agua no desborda la piscina.

-Inexistencia de teléfono público, sin que conste en un tablón de anuncios u otro lugar expuesto a los usuarios la persona encargada o responsable que dispone de teléfono móvil para el caso de emergencias.

-Los aseos no están adaptados a usuarios minusválidos.

Consta en el expediente copia de lo informado por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Burgos con ocasión de la denuncia presentada. Dicho Servicio acordó el archivo de la misma toda vez que conforme a la visita de inspección realizada, *"se observó que el agua de ambos vasos, si bien no tiene rebosadero superficial, sí lo tiene en los parámetros verticales de éste, situación de la que podía ser excepcionada, según la Disposición Transitoria Segunda del Decreto 177/1992, de 22 de octubre, por la que se aprueba la Normativa Higiénico-Sanitaria para piscinas de uso público"*.

Admitida la queja a trámite, se solicitó por esta Institución informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, a fin de conocer las visitas de inspección realizadas a dichas instalaciones en los años 1999 y 2000, y el resultado de las mismas.

Interesamos asimismo, sin que nos fuera remitida, copia de las actuaciones documentadas por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Burgos con ocasión de las obras de reforma habidas, al parecer, en el año 2000, así como del informe que, según lo prevenido en la Disposición Transitoria Segunda del citado Decreto 177/1992, de 22 de octubre, corresponde emitir a la Dirección General de Salud Pública y Asistencia.

En suma, por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Burgos se emitió informe en los siguientes términos:

"-La mencionada piscina carece, efectivamente, de rebosadero superficial pero en su lugar consta de aliviaderos en los paramentos verticales de los vasos y por ellos el agua desborda sin problemas como se ha podido comprobar personalmente por técnicos de la Sección de Higiene de los Alimentos y Sanidad Ambiental.

- Atendiendo al art. 26.2 del Decreto 177/92, de 22 de octubre, por el que se aprueba la normativa higiénico-sanitaria para piscinas de uso público, será obligatorio que en toda piscina exista al menos un teléfono para la comunicación con el exterior. El citado Decreto no hace mención de que el teléfono sea público ni a que se haya de informar a los usuarios sobre su ubicación.

No obstante, en visitas realizadas por técnicos de este Servicio Territorial, se ha comprobado que los socorristas portan teléfonos móviles. Además, con fecha 21-8-2000 ha sido instalado en el bar del recinto un teléfono público que el Ayuntamiento de Briviesca solicitó a la Compañía Telefónica con anterioridad.

- En cuanto a los aseos se refiere, éstos no constan de servicios higiénicos especiales para minusválidos.

- En este Servicio Territorial no consta que en ningún momento el Ayuntamiento de Briviesca haya solicitado informe favorable de funcionamiento ante la Dirección General de Salud Pública al amparo de la Disposición Transitoria Segunda del ya citado Decreto 177/92. Si bien se ha permitido el funcionamiento de las instalaciones porque a juicio de los técnicos sanitarios correspondientes las deficiencias estructurales observadas son compatibles con la protección de la salud de los usuarios".

Asimismo se informaba por el mencionado Servicio Territorial que, como es habitual en todas las piscinas de la provincia, se había llevado una vigilancia estricta del funcionamiento de las instalaciones y concretamente en los últimos dos años se habían cursado varias visitas.

El Ayuntamiento de Briviesca remitió informe relativo a los hechos objeto de la queja en el que hacía constar que en cuanto a la adecuación de los aseos para minusválidos, *"se están llevando actualmente obras de mejora en las instalaciones deportivas, incluyendo un aseo completo en cada pabellón, tanto para los vestuarios masculinos como femeninos"*. Junto al informe se acompañaba una fotocopia del plano que se estaba siguiendo en las obras y se declaró expresamente que las obras finalizarían antes de la apertura de la temporada de verano.

Por otra parte, sobre la existencia de un rebosadero superficial, se informaba que *"se trata de un sistema de impulsión y absorción, tanto superficial como de fondo de la piscina, en circuito cerrado continuo con la depuradora para la limpieza de agua"*. Igualmente se exponía en dicho informe que *"se realizó una reforma recientemente, cuya finalidad fue el cierre con vallado de acero inoxidable de la piscina, y la creación de pediluvios, todo por el cumplimiento de la normativa higiénico-sanitaria de la Junta de Castilla y León, la cual revisa las instalaciones antes de su apertura y hasta la fecha sin problemas"*.

Así las cosas, esta Institución formuló las consideraciones que siguen:

Primera**.-** Sobre el incumplimiento del Ayuntamiento de Briviesca por la inutilización del rebosadero superficial de la piscina.

El art. 31.3 del Decreto 177/1992, de 22 de octubre, establece que el paso de agua del vaso a la depuradora deberá hacerse mediante rebosadero perimetral continuo, debidamente protegido. El rebosadero limitará el nivel máximo del agua, evacuará la película superficial de impurezas y, en su caso, servirá de asidero a los usuarios.

En relación con esta disposición, indicamos que las instalaciones municipales que nos ocupan no cumplían la prescripción anterior, lo que se encuentra fuera de toda discusión, puesto que así se reconocía por el órgano informante, no obstante lo cual, se invocaba la aplicación de la excepción contemplada en la Disposición Transitoria Segunda del Decreto 177/92.

En efecto, según la citada Disposición Transitoria, la Dirección General de Salud Pública y Asistencia podrá informar favorablemente el funcionamiento de aquellas piscinas que excepcionalmente no pudieran cumplir alguno de los requisitos estructurales mencionados en este Decreto, cuando ello sea compatible con la protección de la salud de los usuarios. Así pues, consideramos que se incurriría en una infracción de lo dispuesto en el Decreto que aprueba la normativa higiénico-sanitaria para las piscinas de uso público en aquellos supuestos en que las piscinas municipales estuvieran abiertas al público sin el informe favorable indicado en la citada Disposición Transitoria. Este informe se debería concretar en un documento administrativo en el que se hiciera constar explícitamente por los técnicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León que el incumplimiento de los requisitos del Decreto no tenía consecuencias sobre la salud de los usuarios.

Por otra parte, consideramos con base en lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda del Decreto 177/1992, que el archivo de la denuncia efectuado por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Burgos no se ajustaba a la legalidad, pues se había atribuido funciones que no corresponden a ese Servicio sino a la Dirección General de Salud Pública y Asistencia. En consecuencia, estaríamos ante un acto administrativo anulable de los descritos en el art. 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por infracción del ordenamiento jurídico, en concreto, por un vicio de incompetencia jerárquica.

Segunda.- Sobre el servicio telefónico.

Se argumentaba por la Administración que del tenor literal del art. 26.2 del Decreto no resulta la existencia de incumplimiento alguno en este punto. Sin embargo, y aun cuando también se nos indica que se había instalado recientemente en el bar del recinto un teléfono público, no está de más recordar aquí que, conforme previene el art. 3.1 del Código Civil, las normas han de interpretarse "según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto (...) atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas".

Por tanto, la aplicación de estos a la previsión analizada nos lleva a disentir del parecer emitido, si se tiene en cuenta que, tras establecer la obligatoriedad de este servicio, el propio apartado 2 del art. 26 del Decreto previene que en las proximidades del teléfono, en lugar bien visible, "estará expuesta la dirección y el número de teléfono del puesto de ambulancia más cercano a la piscina, que sea utilizable para el traslado de personas accidentadas a un centro sanitario", interpretación sistemática que, a su vez, evidencia la inseparable relación existente entre los distintos medios previstos en la norma y el fin a que se ordenan, que no es otro que la más efectiva seguridad de las personas.

Y en este sentido resulta relevante, no tanto que se trate de instalaciones telefónicas fijas o móviles, sino la facilidad y rapidez en el acceso a las mismas ante eventuales situaciones de emergencia en las que unos minutos más o menos pueden ser decisivos.

Tercera.- Inexistencia de aseos adaptados a usuarios minusválidos.

Reconocida esta circunstancia, procede recordar que, como no podía ser de otro modo, el art. 22 del Decreto 177/1992 remite expresamente a lo prevenido en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, y a ella habrá de estarse en cuanto al diseño de los servicios e instalaciones incluidas en el recinto de la piscina, de forma que no se dificulte o impida su utilización a personas minusválidas.

La Sección Primera -Movilidad y barreras arquitectónicas- del Título IX de dicha Ley contiene una serie de directrices relativas a la construcción, ampliación y reforma de los edificios de propiedad pública, así como a la adaptación gradual de las instalaciones ya existentes cuya vida útil sea considerable, con el fin de que resulten accesibles y utilizables a los minusválidos. Las acciones encaminadas a tal fin, si ha de estarse a lo previsto en su Disposición Final Séptima, se encontraban en la lista de prioridades de atención inexcusable por las Administraciones públicas en los dos primeros años de aplicación de la misma Ley y, en cualquier caso, en el plazo máximo de diez años a partir de su entrada en vigor.

Aun cuando este último plazo había transcurrido por completo al tiempo de la aprobación del Decreto 177/1992, su Disposición Transitoria -según ha quedado redactada en virtud del Decreto 36/1996, de 22 de febrero- señalaba el día 3 de junio de 1998 como fecha límite para la adaptación de las instalaciones de aquellas piscinas que hubieran obtenido la licencia de apertura o de construcción con anterioridad a la entrada en vigor de aquél.

Y aunque no es nuestro objeto analizar aquí la procedencia de la extensa moratoria establecida por la norma reglamentaria -excediendo lo previsto en la Ley estatal-, sí resultaba evidente el incumplimiento de la misma en aquel momento, en lo que hace a la adaptación de los aseos existentes en las piscinas municipales de Briviesca, extremo reconocido por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Burgos sin que, no obstante y en el ámbito de sus competencias, hubiera apuntado medida alguna en aras a su subsanación. Es de significar, en relación con lo expuesto, que el Ayuntamiento de Briviesca reconoció que la piscina municipal carecía de las

adaptaciones necesarias para minusválidos pero que se estaban realizando obras para subsanar las deficiencias, las cuales, según se hacía constar en el informe, *"finalizarán antes de la temporada de verano"*.

A este respecto es de notar, de un lado, que ninguna norma posterior ha venido a exonerar a las administraciones públicas de sus deberes para con las personas discapacitadas, que han de ser amparadas conforme al principio de no discriminación, en el disfrute de los derechos que el Título I de la Constitución Española de 1978 otorga a todos los ciudadanos, y cuya formulación positiva por mor de la Ley estatal tuvo lugar hace casi veinte años. Antes al contrario, y en lo que a Educación Física y Deportes se refiere, el art. 16.4 de la Ley 9/1990, de 22 de junio, señala expresamente que las instalaciones deportivas deberán ser accesibles y sin barreras ni obstáculos que imposibiliten la libre circulación de personas con discapacidad física y que, asimismo, los espacios interiores deberán permitir su normal utilización por las citadas personas, siguiéndose a tales fines, las recomendaciones de la Carta europea de deporte para todos: personas con discapacidad.

De otro, la Administración autonómica no ha acordado ninguna nueva ampliación del plazo de adaptación establecido en el Decreto 36/1996, plazo que se encontraba cumplido por entero con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, no obstante lo cual, y como también hemos tenido ocasión de señalar reiteradamente, la noción de la accesibilidad como concepto dimensional (y consiguiente eliminación de barreras), aplicada al ámbito que aquí nos ocupa, se encuentra suficientemente desarrollada a nivel teórico y técnico y resulta de sobra conocida por los facultativos llamados a intervenir en los procesos edificatorios.

Por cuanto antecede, se formuló la siguiente Resolución :

"1º) Que, en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda del Decreto 177/1992, de 22 de octubre, por el que se aprueba la Normativa Higiénico-Sanitaria para piscinas de uso público, modificado por Decreto 36/1996, de 22 de febrero, se emitiera por la Dirección General de Salud Pública y Asistencia informe favorable expreso en el caso de que las piscinas municipales de la localidad de Briviesca (Burgos) siguieran sin cumplir los requisitos estructurales mencionados en el Decreto y ello sea compatible con la protección de la salud de los usuarios. Este informe debería emitirse con carácter previo a la apertura de las instalaciones.

2º) Que, de conformidad con lo establecido en el art. 26.2 del precitado Decreto, se expusiera en las proximidades del teléfono obligatorio que en toda piscina debe existir para la comunicación con el exterior, y en lugar bien visible, la dirección y el número de teléfono del puesto de ambulancia más cercano a la piscina, que sea utilizable para el traslado de personas accidentadas a un centro sanitario.

3º) Que, asimismo, con anterioridad a la apertura de las instalaciones, se ordenase al Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Burgos que procediera a la inspección de las mismas, haciendo especial hincapié en las adaptaciones para minusválidos descritas a lo largo de la presente Resolución y, en consecuencia, se garantizase por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social que la piscina municipal de Briviesca (Burgos) cumple la totalidad de los requisitos exigidos por la normativa vigente".

En contestación a la resolución remitida, la Dirección General de Salud Pública informó lo siguiente:

"1.- Que esa Dirección General había informado favorablemente el funcionamiento de las piscinas municipales sin cumplir todos los requisitos estructurales, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda del Decreto 177/1992, de 22 de octubre.

2.- Las piscinas municipales de Briviesca cuentan con un teléfono fijo en el bar de las instalaciones. Junto a él se encuentra expuesta la dirección y el número de teléfono del puesto de ambulancias más cercano, así como del Centro de Salud.

3.- Por parte de los técnicos del Servicio Territorial de Burgos, en visita de inspección realizada el día 15 de junio de 2001, se confirmó que sí se había instalado un servicio adaptado a minusválidos en el aseo femenino y otro en el masculino".

Por lo expuesto, se consideraba por parte de la Dirección General de Salud Pública que se había cumplido la resolución de esta Procuraduría.

2.3.2. Programa universitario de movilidad Erasmus

El expediente de queja **Q/1559/00** se refería, en síntesis, a la reclamación presentada en el Registro General de la Universidad de León por un estudiante de la Facultad de Biológicas, al cual se le reconoció una beca Erasmus para cursar el quinto curso de su Licenciatura en la Universidad de Uppsala (Suecia). Esta beca no pudo ser disfrutada por motivos ajenos a la voluntad del estudiante y le generaron unos perjuicios de tipo económico y moral, que son convenientemente detallados en la reclamación anteriormente reseñada.

Prescindiendo de los hechos acaecidos, que eran completamente conocidos por esa Universidad, el firmante de la queja solicitó ante esta Procuraduría que los perjuicios que sufrió por el traslado a la Universidad sueca de Uppsala se valoraran como susceptibles de "responsabilidad por defectuoso funcionamiento de la Administración", en este caso concreto, de la Universidad de León, la cual según el reclamante, "no asume su responsabilidad".

Admitida a trámite la queja presentada, esta Institución se dirigió a la Universidad de León. En el informe remitido se hace constar que "*la Universidad de León ha cumplido en todo momento con las obligaciones asumidas en la gestión del Programa Sócrates-Erasmus, no siendo imputables a esta Universidad las circunstancias que motivaron la imposibilidad de disfrutar la beca concedida al interesado*". Asimismo, se señala en el informe citado que "*no obstante, la Universidad de León ha formulado protesta formal ante la Universidad de Upp sala por considerar que es esta Universidad la que no ha cumplido con las obligaciones asumidas en el Programa de Movilidad y que realizó todas las gestiones a su alcance para posibilitar la estancia del interesado en una Universidad extranjera, lo que facilitó su estancia en la Universidad de Stony Brook de Nueva York*".

Junto a este informe, la Universidad de León remite otro informe adicional del Secretariado de Movilidad e Intercambio, en el que se especifican todas las circunstancias del caso, así como copia de los documentos solicitados por esta Institución.

Una vez expuestos los antecedentes de hecho del expediente de queja, se valoró a continuación lo relativo al fondo del asunto planteado, es decir, la procedencia de la reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración, para lo que examinamos el trámite procedimental seguido por la Universidad de León, el cual concluyó con una Resolución en la que no asumía responsabilidad alguna, "*puesto que considera haber puesto a disposición del becario los medios suficientes para asegurar el correcto desarrollo de su estancia internacional*".

En primer lugar, hice referencia al marco normativo de las becas Erasmus, que viene constituido fundamentalmente por la Decisión 253/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de enero de 2000, por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de educación Sócrates. Esta Decisión tiene su fundamento en los art. 149 y 150 del Tratado de la Unión Europea, que establecen entre sus actuaciones la contribución a una educación y formación de calidad, la promoción de la dimensión europea de la enseñanza y el desarrollo de una educación de calidad con vistas a fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida.

El programa Sócrates, que recoge como una de sus ocho acciones la Erasmus, relativa a Enseñanza Superior, se aplicará en el transcurso del periodo comprendido entre el 1 de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2006, contemplando el art. 2 apartado c) de la Decisión, como uno de los objetivos del Programa, promover la cooperación y la movilidad en el ámbito de la educación, en particular:

- estimulando los intercambios entre centros de enseñanza,

- fomentando la educación abierta y a distancia,

- promoviendo un mejor reconocimiento de los títulos y periodos de educación,

- desarrollando los intercambios de información.

El art. 5 de la Decisión, titulado "Aplicación del programa y cooperación con los Estados miembros", resulta de gran importancia, en tanto que en dicho precepto se determinan las competencias asumidas por las instituciones comunitarias y los Estados miembros. En este sentido, se precisa que la Comisión velará por la aplicación de las acciones comunitarias objeto del programa y consultará a los interlocutores sociales y a las asociaciones pertinentes en el ámbito de la educación que operen a nivel europeo.

Por su parte, en virtud de lo establecido en el citado precepto, los Estados miembros tendrán las siguientes competencias:

- adoptarán las medidas necesarias para garantizar el eficaz funcionamiento del programa a nivel de los Estados miembros, asociando a todas las partes con intereses en el ámbito de la educación, de acuerdo con las prácticas nacionales;

- crearán una estructura apropiada con miras a la gestión coordinada de la ejecución de las acciones del programa a escala de los Estados miembros;

- se esforzarán en adoptar las medidas que considere oportunas para eliminar trabas jurídicas o administrativas que obstaculicen el acceso al programa;

- adoptarán medidas para garantizar que las posibles sinergias con otros programas comunitarios a escala de los Estados Miembros se desarrollen plenamente.

Finaliza el art. 5 de la Decisión señalando que la Comisión en cooperación con los Estados miembros, se hará cargo de:

1.- La transición entre las acciones llevadas a cabo en el marco del anterior programa en materia de educación (Decisión 819/95/CE) y las que se apliquen en el marco del presente programa.

2.- La difusión de los resultados de las acciones emprendidas en el marco del programa anterior en materia de educación y de las que se apliquen en el marco del presente programa.

3.- Información, publicidad y un seguimiento adecuados de las acciones que apoya el programa.

El marco normativo fundamental de las becas, constituido por la Decisión 253/2000/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de enero de 2000, se completa con el contrato institucional que la Comisión Europea impone a cada Universidad. En efecto, el contrato institucional con la Unión Europea constituye el marco general de todas las actividades de cooperación emprendidas en el marco del programa Sócrates e incluye, entre otras cuestiones de menor calado a los efectos que nos

ocupan, las becas Erasmus de movilidad para estudiantes y personal docente, así como para la organización de dicha movilidad.

De dicho contrato institucional se desprenden las responsabilidades de cada Universidad, que se concretan en conseguir la mayor eficacia posible en las actividades subvencionadas por la Comunidad Europea. Ello conlleva, según el texto elaborado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que las Universidades correspondientes deberán:

- Designar a las personas responsables de la puesta en práctica de las actividades previstas en la Universidad y establecer los procedimientos internos que les confieran la responsabilidad de la realización eficaz de las actividades correspondientes.

- Desempeñar el papel de enlace con los centros asociados.

- Establecer las estructuras de apoyo administrativo necesarias a todos los niveles y responder del uso dado a la ayuda comunitaria.

- Buscar otras fuentes de financiación complementaria que permitan garantizar la aplicación satisfactoria de las actividades.

- Contribuir a la ejecución de políticas comunitarias transversales, y, principalmente, a la igualdad entre hombres y mujeres, la integración de las personas con discapacidad, el fomento de la cohesión económica y social y la lucha contra el racismo.

De lo expuesto hasta ahora, resulta que las funciones de las Universidades son de colaboración o de gestión, pero no asumen la titularidad de la competencia y ello, justificado por el principio general de la garantía de los Estados miembros del cumplimiento del Derecho comunitario en su territorio nacional. El Apartado III del Anexo de la Decisión anteriormente citada -Procedimientos de Selección -, al regular las acciones descentralizadas, entre las que se incluyen las ayudas por la movilidad de estudiantes y profesores universitarios (punto 1, apartado b), señala que "las ayudas financieras concedidas a los estudiantes y profesores universitarios para facilitar su movilidad en el marco de los contratos institucionales (...) serán asignadas por los Estados miembros con la colaboración de los organismos nacionales Sócrates". Es decir, que la selección de los solicitantes de financiación para la movilidad de los profesores y los estudiantes se realiza bajo la responsabilidad de las Agencias nacionales, en el marco de las directrices generales adoptadas a escala comunitaria y, en consecuencia, serán estas Agencias las titulares de las competencias asignadas al Estado miembro partícipe de este programa de colaboración y cooperación educativa, pues corresponde al ente estatal la adopción de las medidas que garanticen el funcionamiento eficaz del programa en su territorio. En España, el programa Erasmus será competencia de la agencia nacional creada a tal efecto, que depende orgánicamente de la Vicesecretaría General del Consejo de Universidades y que se configura como la responsable del programa, independientemente que alguna función residual o complementaria, como la selección individual de los solicitantes recaiga sobre la Universidad respectiva.

Una vez delimitado el marco normativo y competencial de la cuestión sujeta a debate, procedimos a realizar algunas consideraciones sobre los daños y perjuicios causados al estudiante que no pudo disfrutar la beca concedida por causas ajenas a su voluntad, valorando jurídicamente, asimismo, la contestación de la Universidad de León a la solicitud de indemnización presentada por el interesado.

La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas -entendido este concepto en su sentido más amplio- se encuentra consagrada en nuestro ordenamiento jurídico al más alto nivel normativo. Así, la Constitución, en su art. 106.2 dispone que los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Así pues, se concibe el instituto resarcitorio como un modo de controlar y forzar la actuación eficaz de la Administración. Esta finalidad del instituto de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas se observa fundamentalmente cuando la misma nace como consecuencia de una actividad o funcionamiento anormal de un ente público que debe responder de la lesión patrimonial que su mala o imprudente actuación ha causado.

No obstante, de acuerdo con el art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), redactado en análogos términos a la Constitución Española, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las administraciones públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. La única causa que, de conformidad a la Ley, exonera a la Administración de toda responsabilidad, por lo tanto, es la fuerza mayor y la única exigencia que impone la legislación vigente es la existencia de un nexo causal o relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el daño producido, independientemente de que exista o no culpa.

La nota más característica del sistema español de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas es la objetividad, lo que implica que nace en el momento en que el patrimonio del particular sufre un daño injustificado como consecuencia de la actuación o del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y, como acabamos de señalar, con independen-

cia de toda idea de culpa. Esto significa que tanto los daños producidos con ocasión del funcionamiento anormal de los servicios públicos, como los que surgen en el ejercicio de una actividad lícita o funcionamiento normal de los servicios públicos, deben ser indemnizados por la Administración en la medida en que causen una lesión patrimonial a un particular.

Estos postulados se pueden observar en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo con ocasión de la interpretación que de forma reiterada realiza de las normas reguladoras de la responsabilidad patrimonial de la Administración. El Tribunal Supremo ha matizado en Sentencia de 20 de noviembre de 1997, reiterada posteriormente en los mismos términos (5 de diciembre de 1997, 25 de febrero de 1998 y 26 de septiembre de 1998) que "la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública se configura como una responsabilidad objetiva o por el resultado en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla que como consecuencia directa de aquélla, se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado. Esta fundamental característica impone que no sólo es menester demostrar para exigir aquella responsabilidad de los titulares o gestores de la actividad administrativa que ha generado un daño han actuado con dolo o culpa, sino que ni siquiera es necesario probar que el servicio público se ha desenvuelto de manera anómala, pues los preceptos constitucionales y legales que componen el régimen jurídico aplicable extienden la obligación de indemnizar a los casos de funcionamiento normal de los servicios públicos".

En suma, puedo concluir, con base en la jurisprudencia expuesta, que siempre que se produzca un daño o perjuicio económico al particular como consecuencia del funcionamiento de la Administración Pública -Estatal, Autonómica, Local, Institucional y Corporativa en sus diversas manifestaciones- ésta deberá indemnizar al perjudicado, salvo en el caso de fuerza mayor.

En el presente caso, analizamos si concurrían los requisitos necesarios que determinan si había lugar o no a responsabilidad patrimonial:

- En cuanto a la antijuridicidad de la actuación administrativa, en el sentido de que el administrado no tiene el deber jurídico de soportar la actuación administrativa que menoscaba sus derechos, ello parece meridianamente claro en el caso estudiado. El nombramiento como becario del firmante de la queja es un auténtico derecho reconocido a favor del mismo que, al no poder llevarse a efecto, causa unos perjuicios económicos que ninguna norma jurídica obliga a soportar al beneficiario de la beca.

- La relación de causalidad, entendida como relación de causa a efecto entre la actuación de la Administración y la lesión (daño antijurídico), también aparece claramente definida en el objeto de la presente Resolución. Pues bien, la relación de causalidad en este caso tiene una causa (nombramiento del becario realizado por la Universidad de León) y un efecto (gastos originados por el traslado a Suecia para realizar el curso académico que nunca pudo llegar a realizar).

- De conformidad con lo establecido en el art.139.3 de la LRJPAC, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. El daño producido ha sido efectivo, tal y como reconoce la propia Universidad en su informe, al no asumir la responsabilidad del incidente sufrido por el autor de la queja y derivando la misma a la Universidad de destino; el daño es evaluable económicamente y así se detalla por el interesado, diferenciando conceptos como traslados en avión de Madrid a Suecia, viajes de León a Madrid en vehículo particular, llamadas telefónicas en Uppsala para tratar de solventar su no admisión en la Facultad de Biológicas a pesar de gozar del nombramiento de la Universidad de León y los gastos de estancia en dicha localidad sueca; finalmente, los gastos son individualizados en relación con la persona del becario, por lo que igualmente se cumple lo preceptuado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

- Tampoco concurre fuerza mayor como causa de exención de la responsabilidad. En relación con esta cuestión, la Jurisprudencia ha establecido reiteradamente (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 1997) que la Administración no debe responder de los daños causados por hechos irresistibles y extraños o ajenos por completo a la actividad administrativa o al funcionamiento de los servicios públicos. En este caso, entiendo que la negativa de la Universidad de Uppsala a admitir al estudiante becado por su deficiente nivel de inglés no es un hecho irresistible ni inevitable, ya que con una información o comunicación previa entre las Universidades acerca del nivel de inglés requerido para la admisión habría sido suficiente y no se hubiera generado perjuicio alguno al estudiante becado.

Una vez delimitado que el órgano competente o responsable en la tramitación de las becas era la agencia nacional Erasmus dependiente de la Vicesecretaría General del Consejo de Universidades y que procedía la iniciación de expediente por responsabilidad patrimonial de la Administración por los perjuicios económicos producidos al becario por el funcionamiento normal de la Administración Pública, examinamos a continuación la actuación seguida por la Universidad de León en la sustanciación de la reclamación presentada por el adjudicatario de la beca. Para ello, estudiamos las siguientes cuestiones:

1. Si la denegación de la reclamación por daños y perjuicios había sido realizada por órgano competente.

2. Si se había seguido el procedimiento establecido para la tramitación de las reclamaciones por responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.

3. Si la Resolución por la que la Universidad de León no asumía la responsabilidad "del desagradable incidente" del becario había sido motivada en los términos establecidos en la Ley.

En cuanto a la primera cuestión alegada, tal y como expuse al inicio de la resolución, la competencia o responsabilidad en la materia corresponde a la Administración del Estado (Consejo de Universidades), tanto en virtud de lo establecido en la Decisión 253/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de enero de 2000, por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de educación Sócrates, como en el contrato institucional suscrito entre la Comisión Europea y la agencia nacional Erasmus, adscrita a la Vicesecretaría General del Consejo de Universidades.

Por ello, entendía que la resolución por la que la Universidad de León no se hacía cargo de los perjuicios económicos causados al interesado por no poder disfrutar de la beca que le fue concedida, era un acto administrativo viciado, en el sentido de que había sido dictado por un órgano carente de competencia para ello. Es decir, que en virtud de lo dispuesto en el art. 5 de la precitada Decisión, quien debería haber valorado la procedencia o no de la reclamación no tenía que haber sido la Universidad de León, sino la agencia nacional Erasmus, que en calidad de instrumento del Estado español como partícipe del programa, deberá adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar el eficaz funcionamiento del mismo en los Estados miembros y para eliminar las trabas jurídicas o administrativas que obstaculicen el acceso al programa.

Estaríamos, pues, ante un acto dictado por órgano incompetente, lo que constituye un vicio esencial del acto administrativo determinante de invalidez. Este vicio de invalidez, a juicio de esta Institución, sería constitutivo de anulabilidad del art. 63.1 LRJPAC, pues la incompetencia no es manifiesta (art. 62.1 LRJPAC), en el sentido de que ésta aparezca de modo palpable, de modo que sin necesidad de especiales esfuerzos se compruebe la absoluta falta de conexión entre el acto y el órgano administrativo realmente competente.

La segunda cuestión que valoramos fue la concerniente al procedimiento seguido por la Universidad de León en la sustanciación de la reclamación presentada por el becario. En este sentido, recordar inicialmente que la materia se regula por el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por RD 429/1993, de 26 de marzo, estableciendo unas fases procedimentales de iniciación, notificación a los interesados, instrucción, audiencia y vista, y resolución.

La responsabilidad de la Administración es una de las piezas clave del Estado de Derecho, en cuanto garantía de los administrados frente a la intervención de los servicios públicos. Por ello, los poderes públicos han de ser exquisitamente respetuosos con las garantías procedimentales que permitan la instrucción y la tramitación de las reclamaciones con total respeto a las normas previstas y en ningún caso deben obviar el procedimiento con objeto de eximirse de su responsabilidad.

Del informe y documentación remitida se desprendía que la Universidad de León no había incoado procedimiento administrativo alguno, sino que se limitó a contestar expresamente la reclamación presentada por el perjudicado. Esta Resolución de la Universidad de León, al dictarse sin la instrucción previa de procedimiento alguno, es un acto nulo de pleno derecho del art. 62.1 e) LRJPAC, pues se dictó prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En efecto, el art. 142.1 LRJPAC establece que el procedimiento se iniciará de oficio o por reclamación de los interesados. El art. 6 del Reglamento regulador del procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, precisa que el escrito de reclamación deberá reunir los requisitos del art. 70 LRJPAC, con especial referencia a los hechos y razones que fundamentan la pretensión de indemnización, requisitos que cumple escrupulosamente la reclamación presentada por el firmante de la queja en el Registro General de la Universidad de León.

Ante los hechos acaecidos, los cuales son susceptibles de reparación por la Administración competente, debería de haberse iniciado el correspondiente procedimiento en los términos establecidos en el RD 429/93, de 26 de marzo, adoptando como primera medida la admisión o inadmisión de la reclamación presentada.

En consecuencia, una vez probado el perjuicio económico del becario, la Universidad de León, al no considerarse responsable del mismo, debería haber procedido a la inadmsión de la reclamación mediante un acto administrativo expreso y motivado, remitiendo la misma al órgano competente (la agencia nacional Erasmus) para que éste valorase la procedencia de la citada reclamación e iniciara el pertinente procedimiento. Por lo tanto, se estimó quela actuación de la Universidad, desde el punto de vista del procedimiento administrativo, no fue adecuada, al ignorarse la normativa vigente en la tramitación de la reclamación y resolver la reclamación con una resolución adoptada sin ningún trámite procedimental previo.

La disconformidad que manifestamos en esta resolución con la decisión adoptada por la Universidad, se refería exclusivamente al procedimiento seguido previamente a la adopción de la Resolución de rechazo de la reclamación de indemnización por los daños y perjuicios sufridos por el traslado del firmante de la queja a Uppsala (Suecia), siendo de alabar la buena voluntad de la Universidad, que, una vez remitido oficio de protesta institucional a la Universidad de Uppsala por su disconformidad con la no admisión del becario, realizó las gestiones necesarias para que el estudiante fuera aceptado en un

nuevo destino, destino que se consiguió en la Universidad de Nueva York -Stony Brook-, y que fue pospuesto unilateralmente por el estudiante hasta septiembre de 2000.

La tercera y última cuestión que fue objeto de evaluación era la relativa a la motivación de la Resolución por la que la Universidad de León no se consideraba responsable de los gastos del becario por su traslado a Suecia, al considerar *"haber puesto a disposición del interesado los medios suficientes para asegurar el correcto desarrollo de su estancia internacional"*. El art. 54.1 LRJPAC señala, en su apartado a) entre los actos administrativos que deben ser objeto de motivación, los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos siendo en el caso que nos ocupa el derecho vulnerado el reconocido en el art. 35 j) del mismo texto legal -el derecho a exigir responsabilidades a las administraciones públicas cuando así corresponda legalmente-.

Exige la Ley que estos actos administrativos que limiten derechos o intereses de los administrados sean motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho. La motivación ha sido concebida por el legislador como la exigencia de hacer públicas las razones de hecho y de derecho que fundamentan el acto, es decir, los motivos que condujeron a la decisión adoptada. Por ello, la motivación está sujeta al régimen de los defectos de forma, tal y como se regula en el art. 63.2 LRJPAC, y su falta es determinante de anulabilidad por dar lugar a indefensión (Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1983).

Examinando la resolución de la Universidad de León por la que se desestimó la reclamación por responsabilidad patrimonial, compruebo que en la misma se exponía que no asume la responsabilidad, remitiendo a la Universidad de destino, y que *"este Vicerrectorado* (de Relaciones Internacionales) *en ningún caso puede destinar fondos europeos a movilidades inferiores a tres meses de duración, por lo que debe desestimar su solicitud de compensación económica"*. A la vista de lo expuesto, hemos de señalar que estas aseveraciones, al constar en la Resolución remitida al interesado sin ningún tipo de fundamentación jurídica de apoyo o referencia, dan lugar a que la resolución carezca de motivación en el sentido del art. 54 LRJPAC, por lo que tal resolución sería inválida por vicio de anulabilidad.

Con base en los citados razonamientos, se adoptó la siguiente Resolución:

"1º) Que, dado que la solicitud de indemnización por daños y perjuicios del interesado se había presentado en el plazo de un año desde la producción de los hechos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y constaba básicamente de los requisitos indicados en el art. 6 del RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, se remitiera dicha solicitud a la Agencia Nacional Erasmus, adscrita a la Vicesecretaría General del Consejo de Universidades, con el fin de que se procediera por ésta a iniciar el correspondiente procedimiento por responsabilidad patrimonial, sin prejuzgar el contenido de la Resolución que se fuera a adoptar.

2º) Que por la Universidad de León se dictase una resolución motivada en los términos del art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con antecedentes de hecho y fundamentos de derecho, sobre los motivos por los que se consideraba irresponsable y sobre la imposibilidad de destinar fondos europeos a movilidades inferiores a tres meses de duración".

La Universidad de León, una vez recibida esta resolución contestó que se había dado traslado de la misma y del expediente a la agencia nacional en España de la Acción 2 Sócrates/Erasmus, así como al Consejo de Universidades para efectuar todas las aclaraciones que se considerasen oportunas.

La agencia nacional Erasmus, en escrito remitido a esta Institución, quiso matizar que asumía su responsabilidad última, en su calidad de organización designada por el Estado Español para la gestión, en toda la extensión del término, de las acciones descentralizadas del programa y particularmente, de la movilidad de estudiantes. Se declaraba en dicho escrito que hasta el mes de mayo de 2001 no se tuvo conocimiento de las incidencias del firmante de la queja, y que de haberse conocido en su momento los hechos, se habría podido actuar de otra manera ya que no era la primera vez que un estudiante tenía problemas con el coordinador cuando llega a la Universidad de destino.

En otro escrito remitido posteriormente desde la agencia nacional Erasmus se comunicó la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial, resarciendo al interesado de sus gastos de desplazamiento y estancia debidamente acreditados.

2.3.3. Notificación de nombramientos a personal interino docente

La cuestión planteada en el expediente de queja **Q/636/01** se refería a la adjudicación de plazas de docentes interinos en la Consejería de Educación y Cultura por teléfono, sin notificación alguna por escrito, de modo que si el interesado no se encontraba en casa en el momento de la llamada, la plaza vacante sería ofrecida a la siguiente persona de la lista de interinos que se confecciona teniendo en cuenta los méritos y las puntuaciones en las pruebas de acceso. En el caso objeto de la queja, se adjudicó por la Dirección Provincial de Educación de Salamanca una plaza vacante a tiempo parcial perteneciente a la especialidad de Producción de Artes

Gráficas a una persona que poseía una puntuación en la lista de interinos de 2,650 puntos, inferior a la del firmante de la queja que era de 3,142 puntos.

Admitida la queja a trámite, se solicitó por esta Procuraduría información a la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Cultura. Dicha información se facilitó en los siguientes términos:

"El escrito presentado por el autor de la queja el 25 de septiembre de 2000 no puede tener la consideración de reclamación o, en su caso, de recurso habida cuenta que su contenido se reduce a solicitar la asignación de la plaza que le corresponde, reproduciéndose así sin modificación alguna la propia instancia de participación adjuntando, a su vez, la copia de la misma y sin que del mismo se deduzca impugnación de la baremación realizada de sus méritos, lo cual en ningún momento se ha cuestionado, no existiendo en consecuencia acto alguno de referencia cuya validez legal se ponga en duda.

Respecto al procedimiento seguido en las adjudicaciones de plazas, que deben cubrirse tras los actos públicos, cabe realizar una serie de precisiones que no, por conocidas, dejan de tener una vital trascendencia, como es la consideración e importancia del derecho a la educación y no sólo en abstracto, sino a recibir la misma en las condiciones adecuadas y con la continuidad que se demanda para que ésta se imparta con la calidad necesaria.

El derecho a la educación es recogido en el art. 27 de la Constitución Española como un derecho fundamental; manifestación de tal aseveración es el propio régimen cualificado de protección del que goza tal derecho, dado que, conforme al art. 53 de nuestra Constitución, se realiza a través de un procedimiento basado en los principios de sumariedad y preferencia dado el interés público y fundamental que conlleva el que la comunidad escolar reciba una educación continuada y no sometida a interrupciones o demoras.

Expuestas estas circunstancias, deben ponerse en correlación con la propia naturaleza del contrato de interinidad, el cual se realiza para cubrir plaza de urgente e inaplazable necesidad, máxime cuando éste se produce como consecuencia de una sustitución en el que el motivo del que trae causa, también se produce sin previo aviso; por ello la propia interinidad se vería desvirtuada, haciendo perder su última finalidad, si se supeditara a plazos o condicionantes más o menos breves de tiempo, siendo necesario recordar que dentro del más absoluto respeto a las normas vigentes, éstas posibilitan una pluralidad procedimental, debiendo entre varias opciones posibles y legales elegir aquélla que más se acomode al fin último perseguido y a la plena satisfacción del interés y el servicio público de la educación.

Por otra parte, la necesidad de sustituir a un profesor surge sin previo aviso y sin tiempo para reaccionar con medios más lentos en la localización de una persona o para dejar a ésta considerar la oferta que se le realiza, pues la docencia se debe seguir impartiendo sin solución de continuidad, por ello la Administración, como responsable de que la educación se imparta de manera adecuada y sin interrupciones, debe actuar de manera inmediata y con todos los medios a su alcance y que los avances tecnológicos ponen a su disposición, negar la eficacia y agilidad que permite el teléfono, supondría circunscribir la actuación administrativa a cauces arcaicos y tradicionales sólo utilizados en defectos de vías que el desarrollo científico ha facilitado. Desde este punto de vista, estimamos que la práctica de acudir al medio más eficaz, no sólo es aconsejable y no prohibido legalmente, sino imprescindible para dar una respuesta a una necesidad pública y urgente, que no debe quedar supeditada a la aceptación u opinión favorable del destinatario al que va dirigido tal medio.

Debe tenerse en cuenta que el procedimiento telefónico no contradice criterios legales, ni puede dejar de considerarse expreso, pues la actuación expresa no puede identificarse exclusivamente con la escrita, estando su utilización prevista en la propia instancia de los participantes, dado que en la misma figuraba una casilla para reflejar el número o números de teléfono en los que poder ser localizados, que sin duda es el medio que permite satisfacer el fin perseguido con mayor rapidez, no pudiendo olvidarse la creciente e indiscutible proliferación de técnicas telefónicas que permiten contactar con el destinatario en cualquier momento y lugar, con independencia de que se encuentre o no en su domicilio, lo que, sin duda, supone una garantía para el mismo frente a otros medios que pudieran ser considerados en tiempos pasados y cuando no existían generalizadamente los que ahora aludimos, más fiables, pero que en los momentos actuales no puede sostenerse tal criterio.

Por todo lo expuesto, debemos concluir indicando que las particularidades del ámbito docente exigen la utilización de todos los medios y mecanismos para la comunicación, notificación y puesta en contacto con los interesados, y todo ello para la satisfacción de la necesidad pública que se plantea de manera urgente y que requiere una actuación guiada, por cauces rápidos y eficaces, y que están disponibles con las técnicas actuales, máxime cuando la previsión de ser utilizadas era de público y notorio conocimiento de todos los posibles afectados.

Por último, indicar que esta Dirección General estima que ha actuado dentro de la legalidad y utilizando las vías más adecuadas y rápidas para satisfacer el interés público consustancial a un derecho fundamental, cual es el de la educación; por otra parte, dicha actuación viene siendo la práctica habitual y plenamente admitida en ámbitos de trascendencia semejante al que nos ocupa, como son el sanitario o judicial".

Dos cuestiones de diferente naturaleza deben destacarse en el desarrollo de esta resolución: La falta de con-

testación al escrito presentado por el interesado manifestando su disconformidad con la adjudicación de la plaza a la persona que iba en la lista de interinos detrás de él y, por otra parte, la valoración del proceso de adjudicación de las plazas por el sistema de llamada telefónica.

En cuanto a la primera cuestión, es decir, la falta de respuesta al escrito remitido a la Dirección General de Recursos Humanos por el autor de la queja, por el que solicitaba la adjudicación de la plaza de profesor a tiempo parcial que le correspondía según la lista de interinos, al considerar lesionados los derechos que le otorgaba la Orden de la Consejería de Educación y Cultura de 11 de mayo de 2000 e instrucciones que la desarrollan, simplemente reseñar que, a este respecto, el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según la redacción dada al precepto por la Ley 4/1999, de 13 de enero, obliga a la Administración a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, y a su correspondiente notificación, salvo en los supuestos contemplados en el párrafo tercero del mismo precepto, a los que no es reconducible el caso que nos ocupa.

Entrando a examinar la segunda cuestión, que constituye la auténtica problemática de carácter sustantivo del expediente de queja, nos detuvimos en la actuación realizada desde la Dirección Provincial de Educación de Salamanca, al comunicar a los interesados la adjudicación de los puestos de docentes interinos por el sistema de llamada telefónica, no utilizando el de notificación escrita.

En este sentido, se partió de lo dispuesto en el art. 58 LRJPAC, que establece que se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses en los términos previstos en el artículo siguiente. El art. 59, en su apartado primero, determina que “las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado”, debiéndose incorporarse al expediente la acreditación de la notificación efectuada.

El art. 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, precepto inspirador del art. 59 de la Ley vigente, estableció una regulación congruente con los principios inspiradores de celeridad y eficacia y con la finalidad de dar agilidad y flexibilidad a la actividad administrativa. A tenor de lo dispuesto en dicho precepto, cualquier medio era bueno para llevar a cabo la notificación, siempre que permitiera tener constancia de la recepción, de la fecha y de la entidad del acto notificado, extremo importantísimo, pues como ha proclamado la Jurisprudencia, el principio de eficacia no puede implicar mengua de las garantías del administrado (STS de 23 de septiembre de 1994). Como se expone en el informe remitido desde esa Dirección General, en ningún momento se ha cuestionado la baremación de los méritos del firmante de la queja, méritos superiores a los de la persona a la que le fue adjudicada la plaza vacante. Ello significa que el autor de la queja tenía un derecho preferente a ocupar la plaza de profesor interino a tiempo parcial de la especialidad de Artes Gráficas en la localidad de Salamanca, y que se deberían haber realizado desde la Dirección Provincial de Salamanca cuantas actuaciones hubiesen sido necesarias para que el interesado tuviese conocimiento efectivo de la posibilidad de acceso al puesto de trabajo citado.

La Ley, lo que pretende, y más aún en un supuesto como el de referencia, que afectaba al desempeño de un puesto de trabajo durante un curso académico, es garantizar el conocimiento efectivo de los actos administrativos (en este caso, la adjudicación de un puesto de trabajo de carácter interino) por parte de sus destinatarios, debiendo dirigirse las comunicaciones preferentemente al lugar indicado a tal efecto en la solicitudes de participación para las pruebas selectivas formuladas por los interesados. En relación con esta apreciación, el art. 7.2 del RD 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, reconoce el derecho de los particulares a recibir las comunicaciones y notificaciones a través de medios tecnológicamente autorizados siempre que éstos hayan señalado el soporte, medio o aplicación como preferente para sus comunicaciones con la Administración General del Estado en cualquier momento de la iniciación o tramitación del procedimiento o del desarrollo de la actuación administrativa.

La obligación de los administrados de soportar la actuación administrativa presupone el necesario conocimiento por parte del particular de los términos en que se manifiesta la voluntad de la Administración, con el fin de verificar si concurren los presupuestos normativos y fácticos de la misma y, en su caso, combatirla mediante los correspondientes recursos administrativos y jurisdiccionales. De ahí, que todo acto administrativo sustantivo que decide, impone, certifica, autoriza, sanciona, expropia, revoca o, como en este supuesto, no concede al firmante de la queja la plaza de profesor interino que le correspondía según la baremación realizada por la propia Consejería de Educación y Cultura, debe ir acompañado necesariamente de otro acto formal: la notificación del mismo a su destinatario.

La LRJPAC señala que los actos administrativos deben comunicarse por escrito con carácter general, de modo que se garantice su conocimiento por los interesados. Ello no quiere decir, desde nuestro punto de vista, que nos encontremos ante una regla absoluta, sino que es un principio general sometido a diversas modulaciones, que estarían plenamente justificadas en un ámbito como el educativo en el que se trata de conseguir una actuación continuada y no sometida a interrupciones o demoras, tal y como se señala en el informe. Pero estas comunicacio-

nes telefónicas, que, sin duda, coadyuvan a la consecución efectiva de los principios de economía, celeridad y eficacia del procedimiento administrativo, no pueden ir, de ningún modo, en menoscabo de los derechos de los administrados. Es decir, que esa comunicación telefónica sería plenamente válida, siempre y cuando los interesados tuvieran conocimiento a través de dicha comunicación de los actos administrativos que les afecten, pero, en caso contrario, es decir, cuando no se les pueda dar traslado del acto -de la adjudicación del puesto de trabajo de profesor interino-, habrá que utilizar los medios ordinarios de notificación con el objeto de salvaguardar los derechos de aquéllos.

Ahora bien, una vez que no se ha podido contactar telefónicamente con el interesado para que conozca la existencia de la plaza vacante de la especialidad de Artes Gráficas que se le ofrece para su aceptación, nada obsta para que dicha comunicación se haga por un medio que asegure el conocimiento expreso del acto administrativo por aquel y que, a la vez, trate de lograr la mayor celeridad posible en la ocupación efectiva de dicha plaza vacante. Así, considero perfectamente adecuada a la legalidad la notificación del acto por telegrama con acuse de recibo, concediendo al interesado un plazo sumario desde el recibo de la notificación (veinticuatro horas) para que manifieste su aceptación o rechazo de la plaza que se le ofrece.

De este modo, no se perjudicaría de ningún modo a los interesados, los cuales tendrían pleno conocimiento de la existencia de las plazas vacantes a las que pueden acceder y, al mismo tiempo, se garantizaría el eficaz funcionamiento de la Administración educativa, que con la mayor celeridad posible habría procedido a ocupar la plaza del profesor titular que causa baja en su puesto de trabajo. Además, este sistema no sería novedoso, pues como alega el interesado ya se aplicaba en la Administración del Estado antes de la transferencia del sistema educativo a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

El RD 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, en desarrollo de lo establecido en el art. 45 LRJPAC, precisa que la utilización de este tipo de técnicas tendrá las limitaciones establecidas en la Constitución, la LRJPAC y el resto del ordenamiento jurídico, respetando el pleno ejercicio por los ciudadanos de los derechos que tienen reconocidos. El art. 45.5 LRJPAC, que no prevé, al igual que los art. 58 y 59 del mismo texto legal, las notificaciones de actos administrativos por simples llamadas telefónicas, señala que los documentos emitidos mediante estas técnicas gozarán de validez siempre que quede garantizada la recepción por el interesado, interpretación que podemos aplicar igualmente a las llamadas telefónicas por las que se comunica la posibilidad de acceder a un puesto de trabajo en calidad de personal interino, que, en consecuencia, podrían considerarse conformes a la legalidad, siempre y cuando el interesado tuviera constancia expresa de los hechos que le afecten.

Como ha señalado el Tribunal Supremo en sentencia de 11 de febrero de 1998, el rigor con el que se han de interpretar y exigir los requisitos legales y reglamentarios de los actos de notificación no tiene su razón de ser en un exagerado formalismo, sino en constituir una pieza clave para la proscripción de la indefensión y la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el art. 24 de la Constitución. Con ello, queda sentada la importancia de los actos de comunicación en cuanto presupuesto indispensable para la plena efectividad de los derechos reconocidos al ciudadano en su relación con la Administración.

El art. 55 LRJPAC establece que los actos administrativos deberán producirse por escrito a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia. Y parece claro que en ámbitos de tanta importancia como el educativo se puede sostener la validez de un sistema de llamada telefónica, eficaz y ágil, que satisfaga plenamente el servicio público educativo, pero no en todo caso, sino solamente cuando con dicho sistema se pueda garantizar simultáneamente el conocimiento directo del acto administrativo -la resolución administrativa por la que se le concede al interesado la posibilidad de acceder al desempeño de un puesto de trabajo con carácter interino- por parte de su destinatario.

En caso contrario, si con la llamada telefónica no se consigue comunicar al interesado la posibilidad de acceso al puesto de trabajo que le corresponde según la baremación realizada por la propia Consejería de Educación y Cultura, la solución jurídicamente más correcta sería notificar el acto administrativo a través de sistemas que conjuguen la eficacia de la actuación administrativa y la garantía de los derechos del administrado. Desde este punto de vista, y subsidiariamente al sistema de llamada telefónica, habría que utilizar otras alternativas como el telegrama o el burofax, que implican un traslado inmediato a los interesados de la posibilidad de acceso a un puesto de trabajo en el sector educativo y dan constancia de su recepción por los interesados. Como expuse en líneas anteriores, una vez asegurado el conocimiento por aquéllos, nada impide que se fije un plazo urgentísimo de 24 horas para que manifiesten la aceptación o rechazo del puesto de trabajo que se les ofrece. De este modo, no se perjudicaría al interesado con el que no se ha podido contactar telefónicamente, ni tampoco se vería damnificado el sistema educativo, pues con la mayor celeridad posible, reitero, se habrían logrado simultáneamente el respeto de los derechos de las personas integrantes de la lista de interinos y la sustitución inmediata del profesor que ha causado baja.

Finalmente, desearía reseñar que en el caso concreto que nos ocupa se han producido unos daños adicionales, pues el reclamante, además de perder la plaza de profesor interino que legítimamente le correspondía para el

curso académico 2000-2001, no ha sumado los puntos correspondientes para la baremación del curso 2001-2002, lo que implicará un descenso de su posición en la lista de interinos de la que forma parte. Por ello, y volviendo a las valoraciones desarrolladas a lo largo de esta Resolución, se manifestó la suma importancia de que los actos administrativos llegaran a conocimiento de los interesados con el fin de evitar la producción de perjuicios de imposible o difícil reparación para los mismos.

En atención a las consideraciones realizadas se formuló a la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Cultura la siguiente Resolución:

"1.- Que en cumplimiento de lo preceptuado en el art. 42 LRJPAC se procediera por la Dirección General de Recursos Humanos a contestar expresamente los escritos dirigidos por los administrados, garantizando el derecho de petición reconocido en el art. 29 de nuestra Constitución.

2.- Que para la ocupación de los puestos de trabajo de profesores interinos se utilizase la notificación por el sistema de telegrama o burofax, subsidiariamente y en el caso de que no se pueda contactar telefónicamente con los interesados, con el fin de garantizar que la posibilidad de acceso a un puesto de trabajo llegue a conocimiento de los mismos.

3.- Que por la Dirección General de Recursos Humanos se adoptasen las medidas coordinadoras pertinentes con el objeto de que las nueve Direcciones Provinciales de Educación utilicen un sistema de comunicación de las vacantes, en el que las personas que dispongan de preferencia para acceder a las plazas por la puntuación previamente determinada en la lista de interinos, tengan garantizado, en todo caso, el conocimiento de la plaza vacante que tienen derecho a ocupar.

4.- Que en el caso concreto del firmante de la queja, dado que no se le adjudicó la plaza de profesor interino que legítimamente le correspondía de conformidad con la puntuación otorgada por la propia Administración en la lista de interinos, se procediese por la Dirección General de Recursos Humanos a realizar las gestiones necesarias para ubicar al interesado en el puesto que le correspondería si hubiera desempeñado efectivamente la plaza vacante a tiempo parcial de la especialidad de Producción de Artes Gráficas durante el curso académico 2000-2001".

Esta Resolución fue aceptada expresamente por la Dirección General de Recursos Humanos, agradeciendo las pautas establecidas.

2.3.4. Denominación de técnicos de grado medio

El expediente de queja **Q/2269/01** se refería, en términos generales, a la calificación o denominación que en determinados casos se viene realizando por parte de algunos órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en relación con los Arquitectos Técnicos que prestan servicios a la misma. El motivo de la queja radicaba en el hecho de que por parte de diversos órganos administrativos se califica a los Arquitectos Técnicos (situación extrapolable a los Ingenieros Técnicos) como Técnicos o titulados de Grado Medio, denominación ésta que carece de amparo legal, en opinión del firmante de la queja.

Pues bien, la petición se concretaba en la adopción de las medidas correctoras que fuesen necesarias por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, "respecto a la denominación correcta de los titulados de Escuelas Universitarias, y, concretamente, a los Arquitectos Técnicos, y se proceda, en consecuencia, a la rectificación por parte de los organismos competentes, de todas aquellas referencias a Técnicos de Grado Medio, haciendo figurar el título universitario correcto de Arquitecto Técnico".

Inicialmente, hemos de significar que de conformidad con lo establecido en el RDLeg 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, no se hace mención alguna a una denominación de los Arquitectos Técnicos que están al servicio de la Administración, como titulados o Técnicos de Grado Medio, sino como Titulados Universitarios de Primer Ciclo del Grupo B. Así, el art. 20.3 de la Ley, al enumerar los Cuerpos de Administración Especial, menciona tal Cuerpo de Titulados Universitarios de Primer Ciclo, del Grupo B, en el que estarían incluidos los Arquitectos Técnicos, en virtud del nivel de titulación exigido por el art. 18 del citado texto legal para el ingreso en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En los mismos términos se manifiesta la Disposición Adicional F de la Ley, la cual, al referirse a la integración de funcionarios pertenecientes a una serie de Cuerpos y Escalas en el Cuerpo de Titulados Universitarios de Primer Ciclo, se refiere, entre otros, a los Arquitectos Técnicos y Aparejadores, no haciendo mención en ningún momento a Técnicos o Titulados de Grado Medio.

Hecha esta aclaración, hice referencia a continuación a la regulación actual de las titulaciones universitarias en el ordenamiento jurídico español. El art. 37 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, dispone a este respecto que "los estudios universitarios se estructurarán, como máximo, en tres ciclos. La superación de los estudios dará derecho, en los términos que establezca el Gobierno, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, y según la modalidad de enseñanza cíclica de que se trate, a la obtención de los títulos de Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero y Doctor, y los que sustituyan a éstos de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del art. 88".

En relación con lo expuesto, subrayamos que todos los títulos referidos son, por tanto, títulos universitarios, si bien cada uno de ellos corresponde a un diferente nivel. Sin embargo, respecto de los títulos universitarios obtenidos tras la superación del primer ciclo de estudios técnicos impartidos en Escuelas Universitarias, se ha observado, a la vista de diversos documentos aportados por el firmante de la queja, que en algunas resoluciones administrativas aparecen incorrectamente denominados dichos titulados como Técnicos o titulados de Grado Medio.

El Defensor del Pueblo, en su informe del año 1990, ya hizo mención a esta problemática, realizando el siguiente razonamiento:

"Las referidas Escuelas Universitarias son centros universitarios, y, por tanto, las enseñanzas que en las mismas se imparten son de nivel universitario, así lo estableció la Ley General de Educación de 4 de agosto de 1970, y lo reiteró la Ley de Reforma Universitaria de 25 de agosto de 1983, en sus art. 9 y 30. Por consiguiente, no resulta correcto considerar a los ingenieros técnicos como titulados de Escuelas Técnicas de grado medio, ya que esa denominación no existe legalmente y corresponde a la regulación de las Escuelas Técnicas que fue derogada por la Ley General de Educación de 1970".

En el caso de nuestra Comunidad Autónoma, comprobamos que la denominación de los Arquitectos Técnicos en la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se adaptaba plenamente a lo dispuesto en la normativa reguladora de las titulaciones universitarias, ya que, como anteriormente expuse, en el art. 20.3 de la Ley se habla de Titulados Universitarios de Primer Ciclo, y no de Titulados o Técnicos de Grado Medio.

No obstante, se observó que en determinados actos o resoluciones administrativas se seguía utilizando la denominación de Técnicos de Grado Medio, categoría o denominación que actualmente carece de amparo legal. Por tanto, insistimos en que tal denominación era legalmente incorrecta, y que deberían adoptarse las medidas pertinentes para erradicarla en los actos y resoluciones administrativas de los órganos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

El autor de la queja facilitó a esta Procuraduría una serie de documentos administrativos en los que se podía observar el uso correcto o incorrecto de la denominación del Cuerpo correspondiente a los Arquitectos Técnicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Dentro del primer apartado de las actuaciones administrativas en que se emplea correctamente la calificación legal de las titulaciones de estos funcionarios, podrían indicarse, a título meramente ejemplificativo, un acuerdo de reconocimiento de trienios (el aportado por el interesado es de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social) en el que se hace constar como Cuerpo o Escala del funcionario el de Arquitecto Técnico, y la Orden por la que se resuelve provisionalmente el concurso de méritos para la provisión de puestos de trabajo reservados al personal funcionario de los Grupos A y B, convocado por Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 13 de diciembre de 2000, en la que se hace referencia al Cuerpo de Titulados Universitarios de Primer Ciclo, entre los que están los Aparejadores y Arquitectos Técnicos, junto a los Ingenieros Técnicos Industriales y los Ingenieros Técnicos Agrícolas.

Por lo que se refiere a resoluciones administrativas en las que se utiliza con imprecisión la denominación del Cuerpo del que forma parte el funcionario objeto de la queja, y se hace referencia explícita a un Cuerpo o Escala llamado Técnico Medio, podría señalarse otro acuerdo de reconocimiento de trienio de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social referida al autor de la queja, en el que el Cuerpo o Escala del funcionario que se indica es el aludido Cuerpo Técnico de Grado Medio.

También se adolecía de imprecisión en la denominación referida en la Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, por la que se acordó acumular las funciones de Técnico medio (aparejador) de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia, al Técnico medio del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social que presentó el escrito de queja que ha dado lugar a la presente Resolución.

Otra irregularidad en la denominación se encontraba en la nómina ordinaria del mes de noviembre de 2001 remitida por el interesado, en la cual, en el apartado destinado al Grupo, la Categoría o la denominación del puesto, se hace constar asimismo "Técnico Medio".

Finalmente, se aportó como último documento con imprecisión en la denominación del Cuerpo de Arquitectos Técnicos y Aparejadores, un modelo-tipo de seguimiento de contrato administrativo de obras (Anexo III-Informe seguimiento mensual de inversiones), el cual, en su apartado de visitas de obra (número y fechas), vuelve a hacer mención a Técnicos superiores y Técnicos medios.

En conclusión, y dado que el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de Castilla y León cumple, en lo concerniente a las denominaciones de los Cuerpos y Escalas de funcionarios, lo dispuesto por la Ley Orgánica de Universidades en materia de titulación, solamente se trataría de instruir a los distintos órganos administrativos que dicten actos en materia de personal para que hicieran constar en los mismos (nóminas, acuerdos de acumulación de funciones, acuerdos de reconocimiento de trienios, etc.) la referencia precisa de Arquitectos Técnicos, Aparejadores o Titulados Universitarios de Primer

Ciclo, en vez de la de Titulados o Técnicos de Grado Medio.

Por cuanto antecede se remitió la siguiente Resolución a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial:

"Que de ahora en adelante, y en la medida de lo posible, se instruya a los órganos administrativos que dicten actos en materia de personal, para que en las resoluciones escritas se haga constar como Cuerpo o Escala, de conformidad con lo establecido en el art. 18 del RDLeg 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León, y el art. 37 de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, la denominación de Ingenieros Técnicos, Arquitectos Técnicos o Aparejadores, o Titulados Universitarios de Primer Ciclo, obviando las menciones a Técnicos o Titulados de Grado Medio, al ser ésta última una categoría que carece de existencia en la legislación vigente".

En fecha 15 de marzo de 2002 no se ha recibido contestación sobre esta Resolución.

2.3.5. Cambio de puesto de trabajo del personal laboral de la Administración de la Comunidad de Castilla y León por motivos de salud

El motivo del expediente de queja **Q/1143/01** se centraba en las consecuencias derivadas en un caso concreto del procedimiento de cambio de puesto de trabajo por causa de salud previsto en el art. 9 del I Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, que afecta a aquellos trabajadores afectados por una grave merma de facultades físicas o psíquicas que, sin constituir causa de incapacidad o invalidez, impiden el normal desempeño de las funciones del puesto de trabajo que tienen asignado.

En el caso expuesto en el escrito de queja, la problemática que se planteó se concretaba sustancialmente en lo siguiente: La Dirección General de la Función Pública, como órgano competente en la materia, resolvió conceder al interesado un cambio de puesto de trabajo por causa de salud con carácter definitivo en la Biblioteca Pública de León, dependiente del Servicio Territorial de Cultura de León, como Auxiliar de Biblioteca, correspondiente al Grupo IV. Por motivos ajenos al trabajador, éste no superó el periodo de prueba, por lo que se debió incoar un nuevo expediente de traslado de puesto de trabajo, adjudicándosele esta segunda vez un puesto de verificador, igualmente del Grupo IV, dependiente de la Sección de Metrología del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León. Al igual que en el primer destino adjudicado, no superó el periodo de prueba, con el agravante aludido por el firmante de la queja de que en este segundo destino no se le permitió realizar ninguna función, obteniendo siempre la negativa de sus superiores a sus solicitudes de desempeño de algún tipo de cometidos. Todo ello lleva a concluir que las dos resoluciones de la Dirección General de la Función Pública de traslado de puesto de trabajo por motivos de salud no han conseguido su fin que es la consecución de un nuevo destino laboral a aquellos trabajadores de la Administración que así lo necesiten, y, por el contrario, se ha producido el efecto no deseado del desempeño provisional de dos puestos de trabajo sin posibilidad de prorrogarse en el tiempo.

Habiéndose admitido a trámite la queja presentada, esta Procuraduría estimó oportuno requerir información a la Dirección General de la Función Pública, la cual remitió la solicitud a las Secretarías Generales de las Consejerías de Educación y Cultura y de Industria, Comercio y Turismo, para que informasen respecto a las actuaciones incluidas dentro de su ámbito competencial.

Entrando a valorar la información remitida, hemos de referirnos en primer lugar al informe de la Dirección General de la Función Pública. En relación con la previsión declarada de la futura modificación del procedimiento que actualmente regula el cambio de puesto de trabajo por motivos de salud "*con el fin tanto de mejorar el sistema como de evitar la producción de resultados no previstos ni queridos*", desearía manifestar mi plena conformidad, y comprendí, asimismo, que por parte de la Dirección General de la Función Pública no se podía garantizar la nueva redacción del precepto regulador del cambio de puesto de trabajo por motivos de salud, pues como es bien sabido, en los términos expuestos por la propia Dirección General, *"el producto de toda negociación colectiva no es un acto unilateral de la Administración, sino el reflejo de un acuerdo de voluntades de dos partes"*, que en el caso que nos ocupa son la representación del personal laboral y la representación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

También estimamos razonable la valoración referida a la realización de cursos de formación dirigidos a los trabajadores trasladados por motivos de salud, a los exclusivos efectos de superar el periodo de prueba, en tanto que el Capítulo VIII del Convenio aborda la materia formativa "*desde un aspecto colectivo y sometido a una planificación anual difícilmente compatible con la superación del periodo de prueba del trasladado por motivos de salud, que demanda una actuación puntual y aislada, si no en todos, sí en la mayoría de los casos*". No obstante, tampoco sería desdeñable la posibilidad de incluir a los trabajadores trasladados por motivos de salud como beneficiarios de los cursos de reconversión (art. 32.3.d), que facilitarían la adaptación del trabajador a nuevos puestos de trabajo en los supuestos de transformación o modificación funcional de órganos o servicios, o amortización o transformación de sus puestos de trabajo, favoreciendo así la estabilidad en el empleo a aquellos trabajadores que, por dichos motivos de salud, deban ser desplazados a otros puestos de trabajo.

La situación fáctica descrita en el escrito de queja es contradictoria con el espíritu del apartado 3 del art. 9 del Convenio Colectivo, que prevé para garantizar en la mayor medida posible el acierto en la adjudicación de un nuevo puesto de trabajo la incoación de un expediente en el que se valorará la documentación aportada por el solicitante, y en el que se requerirán un informe del equipo multiprofesional, el informe-propuesta del Comité Intercentros de Seguridad y Salud y la decisión favorable al cambio de puesto que se adopte por la Comisión Paritaria. A la vista de lo expuesto en dicho precepto, parece que la multiplicidad de informes previstos va encaminada a la obtención del mayor acierto posible en la elección de un nuevo puesto de trabajo para el empleado afectado de problemas de salud, y, a nuestro juicio,algo falla en el sistema previsto cuando, al menos dos veces, las resoluciones de traslado de puesto de trabajo acordadas por la Dirección General de la Función Pública han surtido únicamente efectos transitorios al no superar el trabajador el periodo de prueba.

Desde nuestro punto de vista, donde se originan los problemas de los trabajadores trasladados por motivos de salud es en los órganos administrativos destinatarios de esos trabajadores. Así, lo que podría ocurrir, como en el supuesto que dio lugar a esta queja, es que, habiéndose cumplido a rajatabla todos los pasos procedimentales previstos en el art. 9 del Convenio Colectivo, y contando con los respectivos informes favorables de los órganos allí citados, dicho procedimiento no surta eficacia alguna en el supuesto de que el trabajador no supere el periodo de prueba que, en función del puesto adjudicado, resulte pertinente. Esto ha ocurrido en el supuesto que ha dado lugar a la presente Resolución dos veces, ya que, como anteriormente expuse, el trabajador trasladado no ha visto reconocida la superación del periodo de prueba en ninguno de los dos puestos de trabajo adjudicados por Resolución de la Dirección General de la Función Pública.

Por lo tanto, el fin primordial de la norma que es, sin duda, la adecuación del puesto de trabajo al estado de salud del que disfrute el personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se vería contrariado si no se articulan desde la Dirección General de Función Pública instrumentos o cauces de coordinación intraadministrativa con las respectivas Secretarías Generales que garanticen, en la mayor medida de lo posible, que los puestos adjudicados por las resoluciones de la Dirección General de la Función Pública al personal laboral trasladado por motivos de salud lo sean con visos de duración indefinida y que solo, con carácter excepcional, se pudiera informar en sentido negativo la superación de un periodo de prueba.

El primer destino fallido fue el traslado a la Biblioteca Pública de León dependiente del Servicio Territorial de Cultura. Ha de destacarse que el traslado por motivo de salud del firmante de la queja a una Biblioteca no ha sido el único en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sino que, según informa la Secretaría General de Educación y Cultura, *"en los dos últimos años, siete trabajadores han sido trasladados a las Bibliotecas Públicas de Burgos, León, Segovia, Soria y Valladolid"*. De dicho número seis fueron trasladados a puestos de Auxiliar de Biblioteca y uno a un puesto de Ordenanza, dándose en todos los casos la coincidencia de que los informes de los Directores de las Bibliotecas fueron desfavorables y, por tanto, los trabajadores no superaron el preceptivo periodo de prueba.

El Anexo V del Convenio, al desarrollar las categorías profesionales, define dentro del Grupo IV los Auxiliares de Biblioteca en los siguientes términos: "Son los trabajadores que estando en posesión del título de Bachiller (BUP o Superior), Formación Profesional de Grado Superior, o equivalente (o con categoría profesional reconocida en Ordenanza Laboral o Convenio Colectivo), se encargan de la atención directa e información básica al público en los distintos servicios y secciones de las Bibliotecas, Archivos y Museos y centros afines (sección de préstamos, sección infantil, sala de lectura, sala de investigadores, etc.) y realizan funciones de apoyo al personal titulado en trabajos que requieren cierto grado de conocimiento teórico y práctico de las técnicas bibliotecarias".

Atendiendo a la definición que el propio Convenio establece de esta categoría, pusimos de manifiesto que la resolución de la Dirección General de la Función Pública trasladando al interesado a un puesto de Auxiliar de Biblioteca era adecuada, a pesar de que el Convenio requiera un cierto grado de conocimientos específicos para desempeñar tal puesto de trabajo. Esta valoración se justificaba en mayor medida, si cabe, por el hecho de que la totalidad de las restantes categorías implican el ejercicio de labores para las que se requieren unos conocimientos mucho más específicos de los cometidos que les corresponden. Valga como referencia que dentro del Grupo IV se encuentran categorías como electricista, conductor, carpintero, albañil, fontanero, pastor-vaquero, jardinero, delineante o cocinero, entre muchas otras, que requieren indudablemente un conocimiento mucho más preciso de sus funciones que las que pudieran corresponder a un Auxiliar de Biblioteca.

Según la Secretaría General de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, "*los informes desfavorables, relativos a los puestos de Auxiliar de Bibliotecas, se basaban en que los trabajadores no poseían los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para realizar las funciones propias de esa Categoría y que aparecen definidas en el I Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales*". En relación con lo informado, llama la atención el hecho de que ninguno de los seis trabajadores trasladados ha superado el periodo de prueba, lo que supone una contradicción con las previsiones de los apartados 5 y 6 del art. 9 del Convenio, en el sentido de

que el traslado viene avalado, además del informe del equipo multiprofesional del apartado 4, por el Comité Intercentros de Seguridad y Salud, el cual debe pronunciarse favorablemente sobre la procedencia del cambio de puesto y acerca de las funciones compatibles o incompatibles con el estado fisiológico del trabajador y, además, por la Comisión Paritaria, que ha tenido en cuenta en su informe la capacitación profesional, los títulos o diplomas, las aptitudes personales y otras características concurrentes en el trabajador.

La consecuencia negativa que se produce es que de poco vale un procedimiento tan completo como el previsto en el Convenio para garantizar el derecho al trabajo de los empleados afectados por problemas de salud si no se facilita por el órgano administrativo de destino su adaptación al puesto de trabajo al que ha sido trasladado. Y justificar la no superación del periodo de prueba en el puesto de Auxiliar de Biblioteca con el argumento de que los trabajadores trasladados carecen de los conocimientos necesarios, supondría que la posibilidad de traslado de puesto de trabajo por motivos de salud no tendría efectividad alguna, pues todas las categorías, sin excepción, revisten sus propias peculiaridades, por lo que exigirán unas aptitudes concretas. El art. 30.4 del Convenio Colectivo precisa en relación con esta cuestión que el contenido de las definiciones que se consignan en el referido Anexo V pretende tan solo recoger los rasgos más fundamentales de las categorías definidas, sin agotar las funciones asignadas a cada una de ellas, pudiendo entenderse dentro de las mismas aquellas otras de carácter análogo a las descritas.

Por lo que se refiere al trabajador trasladado al puesto de Ordenanza, se indica en el informe remitido por la Secretaría General de la Consejería de Educación y Cultura que el informe desfavorable se basaba en que el trabajador no podía realizar tales funciones en una biblioteca "*dada la patología que presentaba y las peculiaridades del centro, aunque sí podía desarrollar esas funciones en otro tipo de centro*". En cuanto a esta afirmación, nada tenía que rebatir en lo concerniente a la patología del trabajador, pero resulta cuando menos discutible que el trabajador que asume funciones de Ordenanza no pueda desempeñarlas en una biblioteca, por las características peculiares del centro. El Anexo VI define a los Ordenanzas (Personal Subalterno) en los siguientes términos: Son los trabajadores que en posesión de Certificado de Escolaridad o equivalente /.../, tienen la misión de la vigilancia, guarda y custodia de los centros de trabajo y/o unidades administrativas, informan y orientan a los visitantes, manejan máquinas reproductoras y auxiliares (incluidas las detectoras de elementos metálicos en paquetes postales y correspondencia), teniendo conocimiento suficiente de su funcionamiento, hacen recados oficiales dentro y fuera de los centros de trabajo, franquean, depositan, entregan, recogen y distribuyen la correspondencia. De esta definición no se puede extraer otra conclusión que las funciones de los Ordenanzas (personal subalterno) son comunes a todos los trabajadores de esa Categoría y que el centro o dependencia donde presten sus servicios no tendría por qué afectar al desempeño de sus funciones, pudiendo, en definitiva, realizar las mismas en cualquier dependencia de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Finalizando la valoración de la actuación de la Consejería de Educación y Cultura, no consideramos adecuada la decisión de informar negativamente la superación del periodo de prueba por el hecho de no poseer los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para realizar las funciones de la categoría de Auxiliar de Biblioteca, pues, todas las categorías reconocidas en el Convenio requieren aptitudes específicas relacionadas con el puesto de trabajo. Justificar tal decisión, podría suponer que se informara negativamente la superación del periodo de prueba en todos los puestos de trabajo en los que se haga efectivo el traslado, por lo que se dejaría vacío de contenido un procedimiento tan garantista para el trabajador y tan completo, desde el punto de vista del previsible acierto del nuevo destino laboral del trabajador afectado por problemas de salud, por su pluralidad de informes.

Concluida la valoración de la actuación de la Consejería de Educación y Cultura, evaluamos a continuación el criterio utilizado por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo para denegar la superación del periodo de prueba. Examinada la documentación obrante en el expediente observamos que en este segundo puesto de trabajo (verificador en la Sección de Metrología del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León) existían indicios suficientes de que el firmante de la queja tuvo todo tipo de dificultades para desempeñar el puesto adjudicado, constando una declaración escrita de un funcionario del Servicio Territorial en la que manifiesta que *"no se han puesto a disposición del trabajador los medios necesarios para poder desarrollar actividad alguna, haciendo caso omiso a las reiteradas peticiones hechas verbalmente por el mismo para que se le encomendara algún tipo de trabajo"*. La Secretaría General de la Consejería no ha realizado ninguna valoración de los hechos enunciados, al considerar que "tal actuación entra dentro de la competencia del Jefe del Servicio Territorial como responsable de organizar y dirigir el trabajo que se realiza en el Servicio".

Junto a esta cuestión, hemos de examinar la oportunidad del traslado acordado por la Dirección General de la Función Pública al puesto de verificador. En informe remitido por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo se manifestaba lo siguiente:

"Para el desempeño del puesto de verificador es necesario tener una especial preparación en las ramas eléctrica y electrónica, a fin de cumplir adecuadamente con las funciones que vienen establecidas en el I Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla

y León, para este tipo de personal. Es decir, que el personal que realiza funciones de verificador debe tener, no sólo conocimientos de Metrología Legal, sino un nivel mínimo de formación profesional (conocimientos técnicos) en diversas ramas tecnológicas, especialmente en las ramas eléctrica y electrónica.

Según los informes recibidos de los servicios correspondientes, el reclamante carece de ese nivel mínimo de formación profesional a que se alude anteriormente, por lo que difícilmente puede desarrollar las funciones previstas en la relación de puestos de trabajo para los verificadores, sin que tampoco podamos admitir que estos conocimientos mínimos e indispensables para el desempeño de las funciones de verificador se puedan adquirir a través de un simple curso de formación, que, por razones obvias, no se puede impartir para una sola persona. Los cursos que se imparten van destinados a trabajadores que ya tienen esos conocimientos mínimos en Metrología Legal, Electrotecnia y Electrónica".

En este segundo caso, a la vista de lo informado por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, se observó una falta de coordinación intraadministrativa en la adjudicación del puesto de trabajo de verificador. En efecto, si ha finalizado el procedimiento de traslado de puesto de trabajo, previos informes favorables del equipo multiprofesional del apartado 4 del art. 9, del Comité Intercentros de Seguridad y Salud, y de la Comisión Paritaria, con la adjudicación de un puesto de verificador por adaptarse al estado de salud del trabajador y a su cualificación profesional, es contraproducente que el órgano administrativo receptor le exija un nivel, por mínimo que sea éste, de formación profesional en diversas ramas tecnológicas, especialmente en la rama eléctrica y electrónica. Ha de subrayarse, a este respecto, que según define el Convenio Colectivo, los verificadores son aquellos trabajadores que realizan las funciones de verificación y control de contadores de consumo de agua, volumétricos de líquidos distintos del agua, de consumo de gases combustibles, de básculas mecánicas y electrónicas y otros equipos de medidas eléctricas y que, asimismo, se encargan del mantenimiento de los laboratorios destinados a efectuar los controles metrológicos indicados anteriormente. Lo relevante, a nuestro juicio, es que la titulación que se requiere a estos trabajadores es la de Bachiller, Formación Profesional de Grado Superior, o equivalente, por lo que la exigencia de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de estar en posesión de un nivel mínimo de formación profesional en diversas ramas tecnológicas no se ajusta a los requisitos exigidos por el Convenio para el desempeño del puesto de verificador.

No obstante, el mayor problema se concretaba en que habiéndose tramitado un procedimiento de traslado con todas las garantías previstas en el Convenio para lograr la idoneidad del nuevo puesto de trabajo, la Resolución que pone fin al procedimiento no alcanza la virtualidad prevista tras no superar el trabajador el periodo de prueba, lo que ha ocurrido en este caso dos veces. Para solucionar este problema, una opción pasaría por articular cauces de coordinación entre la Dirección General de Función Pública y los órganos administrativos a los que se va a destinar a los trabajadores trasladados por motivos de salud, con el fin de evitar la inestabilidad laboral de los citados trabajadores. Así, se podría evitar trasladar al trabajador, como en el supuesto objeto de la queja, a un destino en el que los trabajadores no van a ver reconocida la superación del periodo de prueba "por no poseer los conocimientos técnicos y prácticos necesarios" (Auxiliar de Biblioteca) o "por carecer de un nivel mínimo de formación profesional en las ramas eléctrica y electrónica" (verificador). De este modo, coordinando las competencias de la Dirección General de la Función Pública (resolución de los expedientes de traslado de trabajadores por motivos de salud) y de las Secretarías Generales de las Consejerías (determinación de la superación de los preceptivos periodos de prueba), se podría consensuar con la Secretaría General correspondiente, y con carácter previo a la Resolución de la Dirección General de la Función Pública, la idoneidad del puesto de trabajo al que se va a trasladar al trabajador. Ello supondría, a salvo de otros condicionantes, que objetivamente existirían mas garantías de que el puesto adjudicado por traslado tuviera un carácter definitivo, y se evitarían traslados a puestos de trabajo como los de verificador o auxiliar de biblioteca, en los que, por sistema, se va a denegar la superación del periodo de prueba por causas ajenas a la voluntad de los trabajadores.

También se indicó, brevemente, que el amparo normativo del principio de coordinación se hallaba en el art. 103 de la Constitución Española de 1978 y en el art. 18 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, precepto al que se remite el art. 59 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. De conformidad con el último precepto citado, los órganos administrativos, en el ejercicio de sus competencias propias, ajustarán su actividad en sus relaciones con otros órganos de la misma o de otras administraciones a los principios establecidos en el art. 4.1 de la Ley, y la coordinarán con la que pudiera corresponder legítimamente a éstos, pudiendo recabar para ello la información que precisen.

En nuestra Comunidad Autónoma, se estimó que la iniciativa de la coordinación debería de partir de la Dirección General de la Función Pública, dirigiéndose a las respectivas Secretarías Generales para que emitieran su parecer respecto de los puestos de trabajo que se podrían ofertar a los trabajadores trasladados por motivos de salud. La iniciativa citada tendría su apoyo normativo en el Decreto 226/1999, de 19 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, que en su art. 7 señala que corresponde a la Dirección General de

la Función Pública el desempeño de sus funciones específicas en materia de Función Pública y, en particular, la elaboración de las directrices de la política de personal de la Administración autonómica y su régimen jurídico. Dos de las funciones enumeradas en el precitado art. 7 están directamente relacionadas con el objeto de la queja:

- La dirección y coordinación de la gestión de personal funcionario y laboral de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- El informe, estudio y propuesta de medidas relativas al ordenamiento jurídico de la Función Pública y la comunicación con los Organismos Sindicales que representan intereses del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En conclusión, siendo consciente de que la modificación del procedimiento de cambio de puesto de trabajo por motivos de salud del art. 9 del I Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales requiere el acuerdo bilateral entre los representantes de la Administración y de los trabajadores, entiendo que deberían acometerse por la Dirección General de la Función Pública medidas de coordinación con las Secretarías Generales respectivas con el objeto de garantizar en la mayor medida posible el acierto en el nuevo puesto de trabajo que se concede en la Resolución de traslado. Estas medidas coordinadoras que, en todo caso, deberían ser previas a la Resolución de traslado, evitarían situaciones como las acaecidas en el expediente de queja objeto de la presente Resolución, en las que por dos veces se denegó la superación del periodo de prueba al trabajador por no poseer los conocimientos técnicos necesarios para desempeñar los puestos de trabajo de auxiliar de biblioteca y de verificador. Consideré que si previamente a la Resolución se hubiera consultado a las Secretarías Generales de las Consejerías de Educación y Cultura y de Industria, Comercio y Turismo, respectivamente, sobre la oportunidad de los puestos de trabajo que se iban a adjudicar en las resoluciones de traslado, se habría eliminado o, al menos, se habría limitado en gran medida, la posibilidad de no superar el periodo de prueba en el nuevo puesto de trabajo, y, en definitiva, se habrían puesto los cimientos para lograr un mayor acierto en el nuevo destino laboral, evitando que tales resoluciones de traslado surtieran eficacia jurídica únicamente durante el periodo preceptivo de prueba.

Con base en los razonamientos aludidos se remitió a la Dirección General de la Función Publica la siguiente Resolución:

"Que se utilizasen por esa Dirección General de Función Pública mecanismos de coordinación con las Secretarías Generales de las Consejerías u órganos equivalentes de sus Organismos Autónomos, con el fin de garantizar en la mayor medida posible el acierto en la decisión del nuevo puesto de trabajo adjudicado a los trabajadores que deban ser trasladados por el art. 9 del I Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Admi - nistración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales".

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Dirección General de la Función Pública.

2.4. Otros

2.4.1. Participación de menores en manifestaciones en defensa de la enseñanza pública

El expediente de queja **Q/1117/01**, se refería a la participación de menores en manifestaciones organizadas por sindicatos para la defensa de la enseñanza pública. Pues bien, analizada la problemática que derivaba del expediente se llegó a la conclusión de que no existía, en principio, actuación irregular por parte de la Administración y que la participación de los menores se ajustaba plenamente al ordenamiento jurídico. Esta conclusión se obtuvo a partir de las siguientes consideraciones:

Primera**.** El art. 39 de nuestra Constitución, precepto con el que se inicia el Capítulo III del Título I -Principios Rectores de la Política Social y Económica- establece que los poderes públicos deben asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia. Asimismo, se declara en relación con el objeto de la queja que los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos, en concreto, la Declaración de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1959 y la Convención de los Derechos del Niño de Nueva York de 20 de noviembre de 1989.

Como señala la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, las transformaciones sociales y culturales operadas en nuestra sociedad han provocado un cambio en el status social del niño y como consecuencia de ello, se ha dado un nuevo enfoque a la construcción del edificio de los derechos humanos de la infancia. Este enfoque reformula la estructura del derecho a la protección de la infancia vigente en España y en la mayoría de los países desarrollados desde finales del siglo XX, y consiste fundamentalmente en el reconocimiento pleno de la titularidad de derechos en los menores de edad y de una capacidad progresiva para ejercerlos.

Las limitaciones que pudieran derivarse del desarrollo evolutivo de los derechos de los menores deben interpretarse de forma restrictiva, y en este sentido, el ordenamiento jurídico va reflejando progresivamente una concepción de las personas menores de edad como sujetos activos, participativos y creativos, con capacidad de modificar su propio medio personal y social y de participar en la búsqueda y satisfacción de sus necesidades.

La Ley citada ha reconocido expresamente en su art. 7 el derecho a la participación de los menores, tanto directamente como a través de sus asociaciones, pudiendo ejercitarse tal derecho en reuniones públicas y manifestaciones pacíficas, convocadas en los términos establecidos por la Ley. En términos más amplios, el apartado primero del citado art. 7 señala que "los menores tienen derecho a participar plenamente en la vida social, cultural, artística y recreativa de su entorno, así como a una incorporación progresiva a la ciudadanía activa".

Segunda. Una vez justificado el derecho de los menores a manifestarse libremente en virtud del reconocimiento explícito que hace en su favor el ordenamiento jurídico, hemos de significar que el Tribunal Constitucional (Sentencia 101/1985, de 4 de octubre) no ha desconocido el carácter limitado del derecho de reunión -como de los demás derechos fundamentales- y entiende que si hay algún derecho que pueda considerarse manifestación del principio de libertad ése es, sin duda, el de reunión, de forma que cualquier limitación que a él se establezca va a exigir la oportuna motivación con referencia a la Constitución y, muy especialmente, a la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, de desarrollo del derecho de reunión del art. 21 de la Constitución, que cumple una función garantista del sistema de derechos en su conjunto, delimitando el ejercicio de cada derecho en función de la garantía de ejercicio de los demás.

El régimen jurídico del derecho de reunión en España, especialmente favorable y consecuente con la idea de libertad como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico, se pone de relieve en los siguientes aspectos:

La simple exigencia de comunicación previa para las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones y la exclusión expresa del régimen jurídico de autorización previa que supondría en la práctica la negación del propio derecho de reunión.

Con la mencionada exclusión expresa del régimen de comunicación previa en el art. 21.1 de la Constitución se sustrae al legislador la posibilidad de alterar el contenido esencial del derecho permitiendo su aplicación directa e inmediata, inspirada en el principio de libertad (STC 36/1982, de 16 de junio).

Constituye un elemento favorecedor de la idea de libertad que inspira toda la regulación del derecho de reunión, el mandato del art. 3.2 de la Ley Orgánica, que encomienda a la autoridad la protección positiva del ejercicio del derecho, de manera que la Administración no es ya ni un enemigo del ejercicio del derecho ni siquiera una instancia neutral. En consecuencia, la Administración en el Estado democrático se encuentra comprometida en el favorecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales de forma que la ilicitud constitucional de la reunión o manifestación va a depender, exclusivamente, de su carácter pacífico.

Ciertamente, no cabe someter las ideas o reivindicaciones de los manifestantes, independientemente de que éstos gocen o no de la mayoría de edad, a ningún tipo de controles de oportunidad política basados en los principios y valores, tanto jurídicos como metajurídicos, dominantes en la sociedad o que se identifiquen con cualquier género de ideología o pensamiento (STC 66/1995, de 8 de mayo).

Tercera**.** Dado que el art. 7.3 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, ha reconocido explícitamente que los menores tienen derecho a participar en reuniones públicas y manifestaciones pacíficas, convocadas en los términos establecidos por la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, y que esta Ley no impone ninguna limitación al ejercicio de este derecho por los menores, considero que la libertad, al ser reconocida por el art. 1.1 de nuestra Constitución como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico junto a la justicia, la igualdad y el pluralismo político, se constituye como una exigencia indispensable.

Por ello, se concibe por el legislador un sistema no intervencionista del derecho de manifestación, en el que la única referencia a la Administración pública se hace en el art. 9.2 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, donde se hace constar que "la autoridad gubernativa notificará al Ayuntamiento afectado los datos contenidos en el escrito de comunicación, excepto cuando se trate de una convocatoria urgente..., a fin de que éste informe en un plazo de 24 horas sobre las circunstancias del recorrido propuesto", y en el art. 10 de dicho texto legal, que permite a la autoridad gubernativa prohibir la manifestación, o, proponer la modificación de su fecha, lugar, duración o itinerario, si "considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes".

El art. 29.3.a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado significa que en las provincias en las que no radique la sede de las Delegaciones del Gobierno, el Subdelegado del Gobierno, bajo la dirección y supervisión del Delegado del Gobierno, ejercerá la competencia de protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizando la seguridad ciudadana, todo ello dentro de las competencias estatales en la materia, dirigiendo, a estos efectos, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la provincia respectiva. De lo expuesto, se concluye que la intervención del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de los Subdelegados del Gobierno en las provincias se produce solamente en los casos de peligro fundado de alteración del orden público y de daños para las personas y los bienes, no pudiendo realizarse otro tipo de actuaciones ante el carácter extraordinario que se debe dar a toda limitación del derecho a manifestarse libremente, derecho que, reitero, se reconoce en los mismos términos a todas las personas, mayores o menores de edad.

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la competencia en la materia de protección de menores está asignada a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, creada por Ley 2/1995, de 6 de abril. El Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, instituye en su art. 22, bajo la dependencia directa del Gerente de Servicios Sociales, la Dirección Técnica de Ordenación de los Servicios Sociales y Protección a la Infancia, que tiene encomendadas funciones de protección de menores, pero solamente cuando éstos tengan la condición de infractores o desprotegidos, situación ésta radicalmente distinta a la descrita en el escrito de queja.

La intervención de las Corporaciones Locales en el control de las manifestaciones no está prevista en el ordenamiento jurídico, ya que, como anteriormente expuse, tal competencia corresponde a la Administración General del Estado. Por otra parte el ejercicio por los menores del derecho de reunión, incluso en aquellos casos en que la reunión o manifestación sea organizada por sindicatos, no implica ningún tipo de incumplimiento de la Carta Municipal de Derechos del Niño, pues la participación de los menores en manifestaciones con reivindicaciones diversas no es un hecho contradictorio ni incompatible con la adopción por los Municipios de todos los medios posibles para hacer progresar el bienestar de los niños y la creación de un entorno favorable a su desarrollo.

Cuarta**.** Finalmente, efectuamos alguna valoración adicional de otras cuestiones alegadas en el escrito de queja.

Se hacía constar en el escrito que no se comparte "la utilización de menores en manifestaciones laborales de carácter sectorial". En relación con esta alegación, parece claro que las manifestaciones objeto de la queja no son propiamente laborales, sino que tienen un contenido de reivindicación global y legítima ante la política educativa del Gobierno Autonómico, con el objeto de lograr una mejor atención del sector público.

Si estuviéramos ante manifestaciones de carácter laboral, los interesados directos serían, lógicamente, los trabajadores afectados, pero nada podría impedir que junto a ellos asistieran a la manifestación o manifestaciones que, en su caso, se convocasen otras personas, como familiares y amigos, en defensa de los intereses que se solicitan en el ejercicio del derecho de reunión. Se puede observar continuamente como los menores participan con pleno respeto a la legalidad vigente en diversos tipos de manifestaciones (desmantelamientos de empresas, construcciones de presas y pantanos, instalaciones de centrales eléctricas y térmicas, construcciones de centros penitenciarios, protección del medio ambiente, etc.), respeto a la legalidad que asimismo se ha producido en las manifestaciones en defensa del sector educativo público, sector en el cual, los menores, al tener la consideración de usuarios directos del servicio, asumen la condición de parte interesada.

También se alegaba que "son merecedoras de reproche actitudes de educadores que convocan a sus alumnos a manifestaciones, en reivindicación de intereses particulares o de la organización sindical con la que simpatizan, incluso en horario escolar". En relación con esta cuestión, recordamos que el art. 13.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, dispone que cualquier persona o autoridad que tenga conocimiento de que un menor no está escolarizado o no asiste al centro escolar de forma habitual o sin justificación, durante el periodo obligatorio, deberá ponerlo en conocimiento de las autoridades públicas competentes, en este caso de la Consejería de Educación y Cultura, a través de las respectivas Direcciones Provinciales de Educación.

Finalmente, como última cuestión de especial significación, el firmante de la queja decía que no le consta que las diversas instituciones oficiales hayan adoptado medidas para investigar y, en su caso, corregir tales conductas (la utilización de menores en manifestaciones con participación de organizaciones sindicales). En relación con ello, comunicamos que, a la luz de lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, únicamente cabría una limitación del derecho de reunión a través de la Administración periférica del Estado (Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma y Subdelegados del Gobierno en las provincias) cuando concurriesen circunstancias extraordinarias de peligro fundado de alteración del orden público y de daños para las personas o para las cosas, y que las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales carecían de competencias al respecto.

Todo ello sin perjuicio de la vigilancia que esta procuraduría realizará con el objeto de velar por el respeto y protección de los derechos de los menores.

2.4.2. Conflicto laboral y académico en la Universidad SEK de Segovia

Esta actuación se produjo a consecuencia del expediente de queja **Q/1892/01,** si bien debe hacerse constar que esta Procuraduría, teniendo conocimiento del conflicto, a través de la lectura diaria que habitualmente realiza de la prensa regional, inició una investigación de oficio en fecha 23 de febrero de 2001, cuyo número de referencia fue **OF/24/01**.

Analizada la referida problemática, se llegó a la conclusión de que no había existido actuación irregular por parte de la Administración -no pudiendo considerarse como tal la mera discrepancia con las decisiones administrativas adoptadas siguiendo el procedimiento pertinente y dentro del marco de competencias del órgano correspondiente- que justificase en aquel momento la intervención del Procurador del Común.

No obstante, realizamos las siguientes consideraciones:

Primera. En relación con la denuncia efectuada sobre presuntas actuaciones irregulares de la Administración de Justicia, manifestamos que la Constitución Española, en su art. 117.1, proclama el principio de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional y que dicho principio impide la revisión por parte de esta Institución de las resoluciones dictadas como consecuencia de la tramitación de procesos judiciales. Por ello, no se podía atender la petición relativa a presuntas irregularidades en la ejecución provisional de determinadas sentencias del Juzgado de lo Social de Segovia y de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en materia de violaciones de la libertad sindical, del derecho de huelga y de las libertades de expresión y cátedra. Por otro lado, el art. 12 de la Ley del Procurador del Común de Castilla y León impide la investigación de las quejas cuyo objeto se encuentre pendiente de una resolución judicial.

En cuanto a la inactividad de la Fiscalía, que, en opinión del autor de la queja, no había emprendido investigación alguna de oficio, a pesar de ser no solo conocedora sino parte obligatoria de todos los procesos de tutela de libertades y derechos, comunicamos que no era posible la intervención de esta Procuraduría, en tanto que el art. 2 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, dispone que "el Ministerio Fiscal, integrado con autonomía en el Poder Judicial, ejerce su misión por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad".

Segunda. En lo concerniente a la desatención por parte de los responsables de la Universidad SEK de los requerimientos realizados por la Inspección de Trabajo, debe subrayarse que el Procurador del Común, de conformidad con lo establecido en el art. 1.2 de su Ley reguladora carece de facultad supervisora alguna, pues la Inspección de Trabajo es un órgano administrativo dependiente de la Administración General del Estado. Lo dispuesto por dicho precepto en lo relativo a que el Procurador del Común supervisa la actuación de la Administración Regional, Entes, Organismos y de las Autoridades y del personal que de ella dependen, implica, en una interpretación *sensu contrario*, que esta Institución carece de competencias de control sobre la actividad de los órganos de la Administración del Estado.

Tercera. En cuanto a la actuación del Ayuntamiento de Segovia y la Diputación Provincial de Segovia, se examinó lo relativo a la cesión del Convento de Santa Cruz la Real para la instalación de la Universidad SEK. En este sentido, se comprobó si la cesión realizada por el Patronato de la Universidad SEK, integrado, entre otros, por las Corporaciones antes citadas, se correspondió con el fin previsto o si, por el contrario, sirvió a intereses ajenos o contrarios a tal fin. En principio, se estimó que las Corporaciones Locales habían cumplido la obligación impuesta en el art. 81.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, precepto del que se deriva la exigencia de un preceptivo expediente que acredite la oportunidad y la legalidad en la alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades Locales. También se presumió, con base en la información de la que se disponía en el expediente, que la cesión gratuita de los bienes inmuebles operada a favor de la Universidad SEK había seguido el cauce procedimental establecido en los art. 109 y siguientes del RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, y que cumple los requisitos establecidos en el art. 110 del citado texto reglamentario.

Continúa en el Fascículo 7.º

Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León

V LEGISLATURA

AÑO XX | 5 de Agosto de 2002 | Núm. 248

SUMARIO

Págs.

III. ACUERDOS Y COMUNICACIONES.

Acuerdos.

ACUERDO de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por el que se ordena la publicación del Informe Anual correspondiente al año 2001 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León. 15770

y Fascículo Séptimo.

Por lo que a esta cuestión se refiere, se indicó que, la cesión que se realizó a favor de los titulares de la Universidad SEK para un fin que iba a redundar en beneficio de los habitantes del término municipal se hizo con todos sus efectos y consecuencias. Y, por ello, resultaba muy difícil deslindar la cesión que se realizó en beneficio de la Universidad privada SEK para actividades docentes, de otras actividades complementarias y que van necesariamente unidas a la actividad educativa, como pueden ser los comedores, las residencias y los servicios de vigilancia. Por lo expuesto, apreciamos que la cesión realizada a la Universidad SEK como institución sin ánimo de lucro no era incompatible con el uso por parte de la mercantil SYPRIMSA, en su calidad de entidad empresarial directamente vinculada con la Universidad y que gestiona actividades íntimamente relacionadas con la misma. En fin, no existe impedimento jurídico alguno para que el despacho del gerente de dicha entidad mercantil que presta servicios para la Universidad SEK radique junto a los responsables de la Universidad y tampoco para que el domicilio de tal sociedad sea el mismo que el de la Universidad, pues en definitiva, y con independencia del ánimo de lucro, estamos ante una entidad mercantil integrada en la propia estructura de la Universidad.

Cuarta. Hecha la referencia a las actuaciones de los órganos administrativos de los que esta Procuraduría carece de facultad de supervisión alguna, examiné, acto seguido, lo referente a lo acontecido con la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en concreto con la Consejería de Educación y Cultura y con la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, a través de la Dirección General -actual Viceconsejería- de Trabajo.

En primer lugar, manifestamos que esta Institución había tenido conocimiento del conflicto y se había interesado por la compleja problemática de la Universidad SEK desde que traslució la misma a la opinión pública. A través de la lectura de la prensa provincial segoviana y regional, estimamos que los hechos que se hacían constar en las noticias publicadas podían dar lugar a mi intervención. Por ello, y siendo conscientes de que la problemática que se desprendía del conflicto dependía en gran medida de las oportunas resoluciones judiciales, iniciamos el día 23 de febrero de 2001 una investigación de oficio sobre los hechos acaecidos, por lo que nos dirigimos a la Consejería de Educación y Cultura para que remitiese un informe al respecto.

La información remitida en primera instancia por la Consejería de Educación y Cultura fue considerada insuficiente, y por ello, solicitamos una ampliación de información el día 29 de mayo de 2001, requiriendo el informe de la Consejería sobre las repercusiones que el conflicto laboral de la Universidad SEK había producido sobre la actividad docente e investigadora de la Universidad y las medidas adoptadas para evitar el deterioro de las actividades académicas.

Pues bien, el problema que se estudió desde esta Procuraduría era el relativo a si la Junta de Castilla y León había obviado sus responsabilidades como garante del sistema educativo, y si se había elaborado un informe por la Consejería de Educación y Cultura sobre las investigaciones realizadas.

Inicialmente, la Consejería de Educación y Cultura informó en fecha 1 de marzo de 2001, en relación con las funciones de inspección del sistema universitario, que en lo referente a las Universidades privadas, y con la finalidad de que se cumpliera el proyecto educativo que se reflejaba en la Memoria Docente e Investigadora presentada por la Universidad SEK, la Consejería había arbitrado una serie de actuaciones para garantizar los derechos de alumnos y profesores. Entre estas actuaciones estaban la celebración de una serie de reuniones con representantes del Comité de Empresa de la Universidad y con el Rector y el Gerente de la Universidad, así como la elaboración de un estudio por parte de la Dirección General de Universidades de los proyectos de investigación concedidos a la Universidad SEK y los solicitados pendientes de concesión.

No cabe duda de que estas actuaciones iniciales eran insuficientes para garantizar el buen funcionamiento del sistema educativo, por lo que se concluyó que en aquel momento podríamos estar ante una posible dejación de funciones por parte de la Administración educativa. Valga recordar que la propia Ley 4/1997, de 24 de abril, por la que se reconocía como Universidad privada a la Universidad SEK, con sede en Segovia, dispone en su art. 6.1 que "a los efectos previstos en el art. 27.8 de la Constitución, la Consejería competente en materia de Universidades inspeccionará el cumplimiento por parte de la Universidad de las normas que le sean de aplicación y de las obligaciones que tenga asumidas". En similares términos se manifiesta el art. 2 del Decreto 179/1997, de 26 de septiembre, por el que se autoriza la puesta en funcionamiento de la Universidad SEK, que atribuye a la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León el deber de inspeccionar periódicamente el cumplimiento, por la Universidad, de las normas que le sean de aplicación y de las obligaciones que tenga asumidas.

Lo relevante, en definitiva, era supervisar si se había llevado a cabo algún tipo de actuación inspectora por la Consejería de Educación y Cultura, con el fin de evaluar los efectos del conflicto en el ámbito docente y académico y cumplir su obligación de inspección de las Universidades privadas encomendada por la normativa anteriormente aludida. Y se matizó en relación con esta cuestión que la Administración educativa había realizado el pertinente seguimiento, tal y como se desprendía del informe remitido por la Consejería de Educación y Cultura a esta Institución.

En dicho informe, copia del cual obra en poder de esta Procuraduría, se evaluaban en cuatro grandes aparta-

dos (antecedentes, actuaciones encomendadas, valoraciones generales y conclusiones) los efectos académicos del conflicto sufrido en la Universidad SEK. Y dentro del apartado de valoraciones generales se reflejaba un estudio sobre el alcance de la huelga en el periodo lectivo del curso 2000-2001, en lo relativo a las asignaturas y cursos implicados, las recuperaciones de las clases perdidas, la realización de los exámenes del primer cuatrimestre y las consecuencias del conflicto sobre el profesorado.

Inicialmente, cabe destacar de lo dispuesto en el informe que la Consejería de Educación y Cultura giró tres visitas a la institución académica con el fin de disponer de información precisa sobre los efectos del conflicto en las diversas Facultades y Centros.

En la primera visita, según expone el informe, se celebraron sendas entrevistas con los representantes de la Universidad (Rector y Secretario General) y con los Decanos o Directores de Centros. En esa fecha (el día 29 de marzo de 2001), "*la situación de funcionamiento del centro en aquellas fechas era de normalidad, salvo algún profesor todavía no nombrado*" y "*se pudo ratificar la no incidencia del conflicto en la Facultad de Psicología y en la titulación de Turismo*".

La segunda visita se produjo el 21 de mayo de 2001, y tuvo por objeto entrevistar a los representantes de los alumnos. También se invitó a los alumnos a que de forma voluntaria y anónima contestaran a un modelo de encuesta, que contemplaba cuestiones sobre las diversas incidencias producidas a lo largo del curso académico. En dicha encuesta, los estudiantes fueron críticos con el proceso de sustitución de los profesores iniciales, pero en general consideraron que, habiéndoles afectado las incidencias académicas, "*hubo momentos difíciles que ya se habían conseguido superar*".

La tercera y última visita tuvo lugar el 29 de mayo, siendo su objeto el de mantener encuentros con todos los profesores que habían intervenido en sustituciones y recuperaciones. Precisa el informe que "*previa convocatoria por el Rectorado a 31 profesores, aunque no asistieron todos, pues algunos ya no prestaban servicios en el centro o no tenían actividad docente, se mantuvieron entrevistas por asignaturas para precisar al máximo, cuál había sido su participación en las recuperaciones y en qué habían consistido, cuándo habían tenido lugar, con qué asistencia de alumnos y los posibles efectos de las recuperaciones en el cierre del desarrollo de los contenidos y de éstos en las pruebas. La conclusión que se obtuvo fue que los mínimos previstos en la programación docente se habían conseguido cubrir, en todos los casos, y para las asignaturas en que habían intervenido los profesores sustitutos*".

Junto a otras cuestiones, se destacaba en el informe que "*las horas que se dan como no recuperadas, representa el 20% del total de horas inicialmente no impartidas. Hay que dejar constancia, que del total de horas consideradas como no recuperadas, más de la mitad del total (57,15%), corresponden a materias de desarrollo lectivo anual o del segundo cuatrimestre, con posibilidades de absorción o incorporación de los contenidos no abordados inicialmente, al resto del proceso docente*". Ello supone, que aun perdiéndose horas lectivas con el consiguiente perjuicio para el alumnado, no se paralizó el funcionamiento de la institución docente y se pudieron recuperar, en gran medida, las clases no impartidas, en tanto que las horas no recuperadas del primer cuatrimestre "*representaron el 8,19% de las clases no impartidas inicialmente; el 1,86% del horario total de las materias afectadas, poco menos del 1,1% del total de las horas de las titulaciones afectadas y escasamente el 1% de todas las horas a impartir por el centro en el curso*".

Por lo que se refiere a la valoración de las recuperaciones, la impresión de los alumnos era "*que durante las fechas de las huelgas, en pocos casos fueron atendidos por otros profesores y que se demoraron las incorporaciones de nuevos profesores y el inicio de las actividades de recuperación. Valoraron como difíciles y alterados aquellos momentos académicos, reconociendo que la situación fue mejorando paulatinamente*".

Por lo que respecta a la realización de exámenes por los profesores sustitutos, el informe matizaba que la designación de unas Comisiones de Evaluación y Calificación para realizar los exámenes del final del primer cuatrimestre del curso 2000-2001, fue una decisión justificada para garantizar los derechos de los alumnos, atendiendo a la normativa vigente, y que, en general, predominaban las titulaciones de Doctor en el conjunto de los componentes de estas Comisiones. Se subrayaba, asimismo, que no todas las Comisiones designadas tuvieron que actuar, al asumir algunos profesores titulares sus responsabilidades examinadoras, incluso manifestando estar de huelga. En todo caso, se dice en el informe que "*estas incidencias, junto con otros aspectos, han originado intervención de la Magistratura de Trabajo y, posteriormente, del Juzgado de lo Social número 1 de Segovia*". En conclusión, estimaba la Consejería en su informe, en lo relativo a esta cuestión que "*se considera explicable que los responsables de la Universidad adoptaran medidas para garantizar el derecho de los alumnos a ser examinados, pero siempre que ello se hiciera con todas las garantías y respetando las responsabilidades del profesorado previstas en la normativa, lo que parece que así ocurrió, salvadas las incidencias producidas en la Facultad de Ciencias de la Información, que se originaron por la discrepancia sobre el derecho a concurrir a los exámenes cuatrimestrales de los alumnos de los cursos superiores con materias pendientes*".

La Consejería de Educación y Cultura estableció la siguiente conclusión general: "*En cualquier caso y ante las circunstancias excepcionales por las que ha atravesado el centro, se han intentado cubrir, como en cualquier otra situación similar de conflictos laborales, en el ámbito de los servicios, los mínimos, cerrando las materias con un elevado porcentaje, nunca inferior al 70% de*

los contenidos de los programas desarrollados. Siempre garantizando, a juicio de los responsables del centro, opinión compartida con los profesores entrevistados, la impartición de lo que denominan contenidos mínimos".

De lo visto hasta ahora, concluimos que no había existido irregularidad alguna por parte de la Administración educativa, ya que, a la vista del informe que se acaba de reseñar, la misma había ejercitado su facultad inspectora en materia universitaria. Cuestión distinta sería un posible desacuerdo con las manifestaciones vertidas en el citado informe, pero ello no guarda ninguna relación con una posible dejación de funciones de la Administración.

En otro orden de cosas, y también dentro del ámbito de actuación de la Consejería de Educación y Cultura, solicitamos en actuación de oficio información sobre el otorgamiento por Orden de 4 de enero de 2000 de una subvención de carácter plurianual a la Universidad SEK para la realización del proyecto de investigación titulado *"Medio Interestelar Atómico y Molecular"*, cuyo beneficiario era el equipo de investigación dirigido por D. Joaquín Trapero Liener. En torno a esta cuestión, la Consejería remitió a esta Procuraduría copia de las actuaciones practicadas para la cancelación y posterior reintegro de los importes concedidos en concepto de subvención, ante el hecho probado de que tres miembros del citado equipo de investigación, entre los que estaba el director del proyecto, habían dejado de estar vinculados contractualmente con la Universidad.

Quinta. Para concluir el estudio de la problemática denunciada, en la actuación que se inició de oficio por esta Institución, creímos oportuno dirigirnos a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo para que remitiese información sobre su óptica del conflicto desde el punto de vista laboral, como Departamento autonómico competente en la materia.

La Consejería de Industria, Comercio y Turismo manifestó expresamente su "*preocupación e interés por el devenir del conflicto*", y reconoció haber mantenido contactos con las dos partes en conflicto. También se informaba que "*a pesar de la eficacia directa y general del Acuerdo para la Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales en Castilla y León suscrito entre las Centrales Sindicales UGT y CCOO y la patronal CECALE, que parece exigir acudir, con carácter previo a la convoca - toria de una huelga, al procedimiento de conciliación-mediación ante el Servicio Regional de Relaciones Labo - rales (SERLA), el Comité de Empresa de la Universidad SEK convocó una primera huelga para los días 19 y 20 de octubre del año 2000 y una segunda los días 30 y 31 de dicho mes, sin agotar dicho trámite*".

En el informe remitido desde la Consejería de Industria, Comercio y Turismo se hacía constar igualmente que en el resto de huelgas convocadas tampoco se acudió por el Comité de Empresa al procedimiento de conciliación-mediación previsto en el Acuerdo previamente aludido, salvo en la tercera convocatoria, cuyo preaviso se efectuó ante la Autoridad Laboral el día 13 de noviembre de 2000, y que iba a tener efecto entre los días 20 de noviembre a 22 de diciembre.

Por lo que se refiere a la presentación en la Oficina Territorial de Trabajo de Segovia de un escrito por el Presidente del Comité de Empresa en el que se impugnaba la convocatoria de la Asamblea de trabajadores que se iba a celebrar el día 8 de marzo de 2001, la Consejería de Industria, Comercio y Turismo informó que la Oficina contestó dicho escrito y que se consideró incompetente, remitiendo al interesado al órgano judicial competente. Una vez hecha esta matización, la Administración laboral, de conformidad con el ordenamiento jurídico, se remitió a la independencia del Poder Judicial para resolver el conflicto planteado, que, en definitiva, es quien debía resolver el proceso relativo a la Asamblea de trabajadores indicada y los demás procesos suscitados sobre despidos disciplinarios, extinciones de contratos de trabajo, huelgas o posibles vulneraciones del derecho al ejercicio de la actividad sindical.

Finalmente se comunicó que a juicio de esta Procuraduría y atendiendo a la documentación obrante en poder de esta Procuraduría, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León no había incumplido las obligaciones que le impone la legislación vigente y que las Consejerías intervinientes habían actuado en el ejercicio de sus competencias de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido.

2.4.3. Guarderías infantiles

El expediente **OF/60/01** se inició el día 7 de mayo de 2001, tras la alarma social suscitada ante los hechos acaecidos en la guardería "Montessori-3" de Valladolid, refiriéndose la solicitud de información tanto a las actuaciones realizadas desde la Consejería de Educación y Cultura en relación con dicho asunto, como a las intervenciones que se preveían desarrollar desde dicha Consejería en relación con el seguimiento e inspección de las guarderías hasta la definitiva implantación del sistema previsto en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (en adelante LOGSE).

A esta actuación de oficio se debe añadir la cuestión planteada por el reclamante en el expediente de queja **Q/1471/01**, respecto del cual no solicité información por considerar que se refería a las mismas cuestiones de fondo que las que iban a ser objeto de estudio en la investigación de oficio que inicié con la referencia anteriormente indicada. Esta última reclamación se concretaba fundamentalmente en la solicitud de delimitación de competencias de las diferentes administraciones públicas sobre la concesión de autorización al centro infantil "Montessori-3" de Valladolid.

La información requerida tuvo entrada en esta Procuraduría el día 16 de agosto de 2001, y del texto remitido

se distinguían dos cuestiones o aspectos fundamentales de muy diferente carácter: por un lado, las actuaciones realizadas desde la Consejería de Educación y Cultura en relación con los hechos acaecidos en la guardería "Montessori-3" de Valladolid, y, por otra parte, la justificación de que la Inspección educativa no está facultada para realizar funciones de seguimiento y control de la citada guardería, al no solicitar su titular la autorización administrativa para funcionar como centro docente.

Una vez expuestos los antecedentes de hecho de la problemática objeto de la queja, examinamos la actuación realizada por la Administración educativa, valorando, en primer lugar, las actuaciones administrativas de apoyo a los afectados en la guardería indicada y, a continuación, lo relativo al control que realizaba la Consejería de Educación y Cultura de las guarderías infantiles y al que se preveía realizar con posterioridad a la integración de tales guarderías en el sistema educativo para el curso académico 2002-2003.

Respecto a la primera cuestión aludida, se informa que "*la Junta de Castilla y León, una vez conocidos los hechos, que dieron lugar a la iniciación de un proceso penal contra el titular, estableció de forma inmediata una serie de medidas de apoyo a las familias afectadas:*

- Reconocimiento médico de todos los niños

- Dotación de un teléfono de información para todos los afectados

- Habilitación de un equipo de psicólogos

- Puesta a disposición de plazas escolares para todos los niños de la Guardería, en centros públicos docentes de titularidad de la Junta de Castilla y León y del Ayuntamiento de Valladolid".

En relación con este apartado del informe no se realizó ninguna objeción, pues la Administración reaccionó con celeridad ante los sucesos acaecidos, poniéndose rápidamente a disposición de los afectados y ofreciéndoles su apoyo con todos los medios que tenía a su disposición, tanto personales como materiales. Hemos de destacar que no se ha recibido en esta Procuraduría queja alguna sobre el trato dispensado por la Administración a los padres de los niños tras el conocimiento público de los hechos y que tampoco se observó en la lectura de la prensa regional referencia alguna sobre una posible disconformidad de los interesados con el trato recibido.

La segunda cuestión de importancia reflejada en el informe y que fue en la que centramos nuestro estudio se concretaba en dos cuestiones principales:

1. La integración de las guarderías infantiles en el sistema educativo para el curso académico 2002-2003.

2. La realización de algún tipo de actividad inspectora de las guarderías hasta el mes de septiembre de 2002, fecha en la que al integrarse en el sistema educativo, su seguimiento y control correspondería a las Inspecciones educativas, dependientes orgánica y funcionalmente de las respectivas Direcciones Provinciales de Educación.

Por lo que concierne a la primera cuestión apuntada, se informó por la Consejería de Educación y Cultura que "*el RD 1004/1991, de 14 de junio, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas de régimen general, determina, en su art. 1.2, que la apertura y funcionamiento de los centros docentes privados se someterá al principio de autorización administrativa que se concederá siempre que reúnan los requisitos establecidos en la citada disposición normativa."* Por ello, se exponía a continuación (dado que las guarderías no formarán parte del sistema educativo hasta el curso 2002-2003) que la Consejería de Educación y Cultura realizaba habitualmente inspecciones a los centros docentes autorizados como guarderías de Educación Infantil, a través de las Áreas de Inspección Educativa de las distintas Direcciones Provinciales. Ello, *sensu contrario*, suponía que no se iba a realizar actividad inspectora respecto de aquellos centros que carecieran de autorización administrativa para su funcionamiento como centros docentes y que a partir del curso 2002-2003 se procedería a inspeccionar todas las guarderías, las cuales, en virtud de la LOGSE, se convierten preceptivamente en Escuelas de Educación Infantil.

Estudiando el derecho positivo regulador de la materia objeto de esta resolución, nos tenemos que referir inicialmente, como precepto de especial importancia, al art. 23 de la Ley 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, que en virtud de modificación operada por la Disposición Adicional Sexta de la LOGSE, dispone que "la apertura y funcionamiento de los Centros docentes privados que impartan enseñanzas (...) se someterán al principio de autorización administrativa".

Este precepto se tiene que interpretar en relación con la Disposición Adicional Primera de la LOGSE, que establece un calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, que tendrá un ámbito de aplicación de doce años a partir de la publicación de la Ley, es decir, hasta el curso académico 2002-2003. La precisión respecto a las guarderías se establece en la Disposición Transitoria Primera del mismo texto legal, que preceptúa que los centros que atiendan a menores de 6 años y que no estén autorizados como centros de educación preescolar, se tendrán que adaptar antes del curso académico 2002-2003 a los requisitos mínimos que se establezcan para los centros de educación infantil.

En términos similares se manifiesta el RD 986/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, que en su Disposición Adicional Primera, apartado primero, establece que "la implantación de las enseñanzas de régimen general o de régimen especial, tanto en el proceso de generalización como en el de implantación anticipada, exigirá que los Centros docentes respectivos cumplan la normativa que, en materia de requisitos míni-

mos y de autorización de Centros, se dicten en desarrollo de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación".

Esta normativa viene constituida por el RD 1004/1991, de 14 de junio, por el que se establecen los requisitos mínimos de los Centros que impartan enseñanzas de régimen general no universitarias. En el art. 1.2 del citado texto reglamentario, se determina como principio general que "la apertura y funcionamiento de los Centros docentes privados se someterá al principio de autorización administrativa, la cual se concederá siempre que reúnan los requisitos mínimos que se establecen en este Real Decreto". Estos requisitos se concretan desde un punto de vista general en el cumplimiento de las condiciones higiénicas, acústicas, de habitabilidad y de seguridad que se señalen en la legislación vigente (art. 5) y, específicamente, en la reunión de los requisitos de medios personales y materiales establecidos en el Título II del RD -De los Centros de Educación Infantil- (art. 9-18).

Las referencias normativas se completan con el apartado primero de la Disposición Transitoria Quinta del RD 1004/1991, en redacción dada por la Disposición Transitoria Cuarta del RD 173/1998, de 16 de febrero, por el que se modifica y completa el RD 986/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo. Este precepto dispone lo siguiente: Los centros educativos que atiendan a niños menores de seis años que no estando autorizados como Centros de Educación Preescolar hayan obtenido autorización o licencia para su funcionamiento con arreglo a la legislación anterior a la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, dispondrán del plazo previsto en este Real Decreto para la total implantación del nuevo sistema educativo a partir de la entrada en vigor de la citada Ley para adecuarse a los requisitos mínimos señalados en el RD 1004/1991, de 14 de junio, para centros de educación infantil.

Del marco jurídico expuesto se pueden extraer tres conclusiones:

- La inspección de las guarderías infantiles está garantizada por la Consejería de Educación y Cultura a partir del curso académico 2002-2003, dada su transformación en Escuelas de Educación Infantil y su consiguiente integración en el sistema educativo.

- Para que un centro docente privado de Educación Infantil pueda tener funcionamiento efectivo a partir del curso 2002-2003 se requiere autorización de la Administración, lo que exige a los solicitantes que acrediten previamente el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Título II del RD 1004/1991, de 14 de junio.

- Los centros o establecimientos privados que desempeñen en la actualidad funciones de guardería se tendrán que adaptar antes del inicio del curso académico 2002-2003 a las prescripciones exigidas por la LOGSE y su normativa de desarrollo. En caso contrario, es decir, si dichas guarderías de titularidad privada no se han adaptado a los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico, la Consejería de Educación y Cultura deberá proceder a su cierre o clausura temporal por incumplimiento de la normativa aplicable a las Escuelas de Educación Infantil.

Teniendo en cuenta que las dos primeras conclusiones aludidas no dan lugar a actuación irregular alguna por parte de la Consejería de Educación y Cultura, examinaremos la última conclusión indicada, la referente a la necesaria adaptación de las guarderías de titularidad privada existentes actualmente a las prescripciones contenidas en la LOGSE y en su normativa de desarrollo para que su funcionamiento sea acorde a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico.

La primera idea que se sugirió en relación con la necesidad de que los centros de titularidad privada que prestan atención a menores de cero a tres años de edad se adaptasen a lo dispuesto por la LOGSE y el RD 1004/1991, fue la conveniencia de crear un Registro Público de establecimientos, tanto privados como públicos, en los que se presten servicios de guardería. Con la creación de este Registro de guarderías se alcanzaría un doble objetivo: por un lado, la Administración educativa tendría un conocimiento directo y real de todos los centros que prestan atención a menores de cero a tres años de edad; por otro, al estar registrados los centros, la Inspección educativa dispondría de un conocimiento expreso de los establecimientos que preceptivamente deben adaptarse a los requisitos establecidos en la LOGSE y en el RD 1004/1991, y podría girar visitas con anterioridad al inicio del próximo curso académico con el fin de comprobar sus características, requiriendo a los titulares de los establecimientos para que antes de comenzar el curso 2002-2003 realizasen cuantas actuaciones o reformas fueren necesarias con la finalidad de cumplir los requisitos mínimos establecidos para los Centros de Educación Infantil.

Este Registro de Establecimientos destinados a guarderías infantiles, estaría adscrito a la Consejería de Educación y Cultura y debería estar referido a todos aquellos establecimientos, sea cual sea su denominación, que tengan por objeto la atención y el cuidado de menores de cero a tres años durante una parte del día y en los cuales se preste a los niños atención de tipo físico, psíquico o social. En el Libro Registro de establecimientos destinados a guarderías infantiles, se podrían hacer constar, entre otros, los siguientes datos:

- La denominación del establecimiento.

- La persona física o jurídica titular del establecimiento.

- El DNI del titular o el CIF de la empresa.

- La fecha de inscripción.

- El director o responsable del establecimiento.

- El domicilio del establecimiento.

- Los medios personales del centro, con mención explícita de la titulación de la que disponen.

- Capacidad máxima autorizada.

En el examen del ordenamiento jurídico de nuestra Comunidad Autónoma, no pude encontrar, al contrario que en otras Comunidades (Asturias, Aragón), disposición normativa alguna reguladora de las guarderías, por lo que reconocimos que el único requisito previo al funcionamiento de estos establecimientos era la concesión de la oportuna licencia de actividad por la Corporación Local correspondiente. Por ello, consideraba que para agilizar los trámites de constitución de un Registro del tenor del que proponía en esta resolución se debía partir de los cauces de colaboración interadministrativos legalmente tasados.

En efecto, la utilidad del Registro de guarderías y establecimientos de similar naturaleza dependerá en gran medida de un conocimiento preciso de dichos centros, lo que, sin duda, quedaría garantizado si las corporaciones locales facilitaran la información de la que dispongan sobre las licencias de actividad concedidas para el sector de atención a menores, en concreto, para menores de cero a tres años.

El amparo normativo de la colaboración interadministrativa lo encontramos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece en su art. 4.1. c) que las administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias. El art. 4.2 del mismo texto legal matiza, a efectos de lo dispuesto en el precepto anteriormente citado, que las administraciones públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del ente al que se dirija la solicitud, pudiendo también solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias. En términos similares se manifiesta la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, que en su art. 79 dispone que "la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de lealtad e información mutua, colaboración, coordinación, respeto a los ámbitos competenciales respectivos y ponderación de los intereses públicos implicados, cualquiera que sea la Administración que los tenga a su cargo".

En definitiva, la creación de un Registro de establecimientos de atención a menores de cero a tres años supondría un paso previo para la ulterior inspección de aquellos centros que deben adaptarse a la LOGSE como consecuencia de su preceptiva integración en el sistema educativo en el curso 2002-2003. No obstante, esta propuesta de creación de un Registro autonómico de guarderías y establecimientos de distinta denominación asimilados a éstas debería completarse con una inspección más pormenorizada que abarcase, aparte de los datos puntuales que deberían acompañar a la inscripción, las circunstancias o características concretas de cada establecimiento. Es decir, que no bastaría con el registro o la inscripción de las guarderías o Escuelas de Educación Infantil (denominación que deberán tener estos establecimientos en el próximo curso), sino que sería conveniente realizar un inventario o catalogación de las mismas para conocer de manera individualizada las distintas características de los inmuebles en los que se ubican y comprobar así si están adaptadas a los requisitos y condiciones materiales que el art. 10 del RD 1004/1991, de 14 de junio, exige a los Centros de Educación Infantil.

Este segundo paso posterior a la inscripción, que denominamos inventario o catalogación, concerniente a las condiciones concretas de los inmuebles en los que están ubicadas las guarderías o los establecimientos de diversa denominación que tienen fines de atención a la infancia, implicaría que la Administración educativa iba a poder disponer de un conocimiento preciso de los medios materiales y personales de los establecimientos que desempeñan funciones de guardería antes del próximo curso académico. De este modo, la Consejería de Educación y Cultura, una vez conocidos los establecimientos que tienen que adaptarse a la LOGSE y al RD 1004/1991, de 14 de junio, y que, en consecuencia, se deberían integrar en el sistema educativo, podría comprobar con anterioridad al comienzo del curso 2002-2003, si se cumplen los siguientes requisitos dispuestos en el art. 10 del RD anteriormente citado:

"a) Ubicación en locales de uso exclusivamente educativo y con acceso independiente desde el exterior.

b) Una sala por cada unidad con una superficie de dos metros cuadrados por cada puesto escolar y que tendrá, como mínimo, treinta metros cuadrados.

c) Un espacio adecuado para la preparación de alimentos, cuando haya niños menores de un año.

d) Una sala de usos múltiples de treinta metros cuadrados que, en su caso, podrá ser usada de comedor.

e) Un patio de juegos por cada nueve unidades o fracción, de uso exclusivo del Centro, con una superficie que, en ningún caso, podrá ser inferior a setenta y cinco metros cuadrados.

f) Un aseo por sala, destinado a niños de dos a tres años, que deberá ser visible y accesible desde la misma y que contará con dos lavabos y dos inodoros.

g) Un aseo para el personal, separado de las unidades y de los servicios de los niños, que contará con un lavabo, un inodoro y una ducha".

Además de la comprobación de los requisitos de los inmuebles, propuse que la inspección se extendiese a los medios humanos, en el sentido de comprobar si el personal que atiende a los menores dispone de una formación cualificada, acreditando la posesión de la titulación de Maestros especialistas en Educación Infantil, Profesores de Educación General Básica especialistas en Preescolar, Técnicos Superiores en Educación Infantil o Técnicos especialistas en Jardín de Infancia (art. 15.2 del RD 1004/1991).

Por lo tanto, si la Consejería de Educación y Cultura optase por realizar un registro y una catalogación de los establecimientos destinados a guardería infantil, se obtendría como consecuencia añadida una inspección, si bien con carácter preventivo, de aquellos centros que preceptivamente tienen que transformarse en Escuelas de Educación Infantil, una vez transcurrido el período transitorio determinado en la LOGSE y en el RD 986/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo. Con esta inspección previa, la Consejería de Educación y Cultura tendría a su disposición, como manifestamos a lo largo de esta resolución, las características relevantes de los establecimientos de atención a menores. Ello supondría dos consecuencias de muy diferente calado:

1) Si los establecimientos cumplen lo dispuesto en el RD 1004/1991, la Administración educativa debería autorizar el funcionamiento de los mismos, en su consideración como Escuelas de Educación Infantil reguladas por la LOGSE.

2) Si, por el contrario, los establecimientos no cumplen, en su totalidad o en parte, los requisitos del RD 1004/1991, la Administración dispondría de los datos suficientes para requerir a los titulares de los establecimientos con el objeto de que procedieran a subsanar las irregularidades detectadas en el menor tiempo posible, y, en todo caso, antes del inicio del curso académico 2002-2003.

De esta manera, se garantizaría que todos aquellos establecimientos que en el próximo curso académico se tienen que integrar en el sistema educativo estarían previamente controlados por la Administración y podrían subsanar sus eventuales defectos antes de la entrada en vigor del sistema LOGSE. Lo contrario, es decir, que se paralice cualquier actividad inspectora hasta el próximo curso podría dar lugar a un cierre masivo de estos establecimientos a partir del mes de septiembre de 2002 por incumplimiento de la normativa, pues las inspecciones no se realizarán hasta ese momento, y, por lo tanto, el cumplimiento de la normativa no se comprobará con anterioridad. En definitiva, si se comprobasen los requisitos con anterioridad a la entrada en vigor del sistema LOGSE, se tendría mucho camino ganado, en tanto que los establecimientos con función de guardería tendrían conocimiento, a través de la propia Administración, de los requisitos que tienen que cumplir y de las reformas que deben acometer para que en el mes de septiembre del año 2002 puedan funcionar de conformidad a la legislación vigente.

Otro cauce adecuado sería el de la publicidad o información. Me estoy refiriendo a que, una vez que se conozcan por la Consejería de Educación y Cultura los centros o establecimientos existentes en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma con finalidad de guardería infantil, la Administración se debería dirigir a los titulares de los establecimientos con el objeto de que éstos tengan conocimiento expreso de los requisitos que exige el RD 1004/1991. Donde adquiriría, a juicio de esta Institución, más virtualidad la información sobre los condicionamientos de cualificación personal y material que prevé el Real Decreto anteriormente mencionado es en relación con los centros, cualquiera que sea su denominación, que estén realizando funciones de guardería desde hace algún tiempo, pues en este último caso, como advierte la propia Consejería, solamente se necesitaba para su funcionamiento la licencia de actividad otorgada por Corporación Local competente.

La utilidad de esta propuesta radicaba en dar conocimiento expreso a los titulares de los establecimientos de los requisitos que impone la Ley para que las guarderías de las que son titulares pudieran seguir funcionando de conformidad a la legalidad vigente. Si bien es cierto que "la ignorancia de la Ley no exime de su cumplimiento", también lo es que con un sistema adecuado de publicidad dirigido a los titulares de las guarderías se podrían subsanar los defectos o faltas de adaptación de los establecimientos al RD 1004/1991 con anterioridad al inicio del curso, o, cuando menos, se pondría en conocimiento de los interesados las reformas que deben acometer para cumplir las nuevas prescripciones contenidas en la normativa reguladora de la Educación Infantil.

Desde otro punto de vista, y si el sistema de publicidad consigue el objetivo deseado que no es otro que los titulares de los establecimientos de guardería realicen las reformas necesarias para obtener la autorización que les permita funcionar como centros educativos en el marco de la LOGSE, se evitaría la medida de tener que clausurar todos aquellos establecimientos que incumplan alguno de los requisitos del art. 10 del RD 1004/1991 hasta que subsanasen los vicios o irregularidades que detectara en su momento la Inspección educativa. Los efectos beneficiosos producidos por un sistema adecuado de publicidad se han de poner en relación con los efectos negativos que produce el cierre de la guardería para los padres de los niños, que, lógicamente, tendrán que buscar otro establecimiento para sus hijos, sin garantía de conseguirlo, dada la insuficiencia de centros de estas características que existen en nuestra Comunidad. En conclusión, con la puesta en conocimiento de los nuevos requisitos exigidos a las guarderías, los titulares dispondrían de un plazo suficiente para realizar las labores de reforma oportunas y cumplir lo dispuesto en la nueva

normativa de aplicación, evitando así el cierre de sus establecimientos.

Para concluir el estudio de la problemática de la adaptación de las guarderías de titularidad privada a la LOGSE y al RD 1004/1991, se hizo alusión a la posibilidad de establecer disposiciones transitorias tras la entrada en vigor definitiva de la LOGSE para el próximo curso. Esta posibilidad sería la deseable en último término, y se debería aplicar solamente en el caso de que después de realizar una catalogación o inventario de los establecimientos destinados a guardería infantil y tras realizar una publicidad adecuada de los nuevos requisitos exigidos por la Ley, aun adoleciera un considerable número de guarderías de defectos o irregularidades contraviniendo lo dispuesto en los art. 10 y 15 del RD 1004/1991. En este caso, lo que se trataría es de evitar en última instancia cierres de guarderías por incumplimiento de los requisitos del RD 1004/1991, lo que produciría como efecto no deseado que un número importante de niños no tuvieran centros alternativos a los que acudir. Por ello, reiteraba que con el fin de evitar situaciones como la que acabo de describir, sería aconsejable que se realizaran desde la Consejería de Educación y Cultura actuaciones previas a la entrada en vigor definitiva del sistema LOGSE, cuya finalidad sea la de una adaptación gradual y paulatina de los establecimientos privados que realizan funciones de guardería a las nuevas condiciones que exige la Ley para su transformación en establecimientos docentes con anterioridad al inicio del curso 2002-2003.

Una vez examinada la problemática derivada de la adaptación de los establecimientos que actualmente desempeñan funciones de guardería a la LOGSE y al RD 1004/1991, se hizo referencia a los mecanismos de control de los que disponía la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León hasta la definitiva integración de las guarderías en el sistema educativo.

Para el curso 2002-2003 parece claro, a la vista de lo informado por la Consejería de Educación y Cultura, que la Inspección educativa controlará aquellos establecimientos que tengan solicitada autorización administrativa para funcionar como centros de carácter docente. Es decir, que dado que en el curso académico 2002-2003 todos los establecimientos se tienen que transformar preceptivamente en centros docentes integrados en el sistema educativo, será en ese momento cuando la Inspección educativa inicie su actuación fiscalizadora a dichos centros, careciéndose actualmente de competencia alguna para realizar funciones de seguimiento y control.

Pues bien, el control o seguimiento de los establecimientos que tienen asignadas funciones de guardería quedaría totalmente garantizado antes del próximo curso si la Consejería de Educación y Cultura hubiera aceptado la propuesta que se planteaba en esta resolución. Si por parte de la Inspección educativa se hubiera estimado oportuno girar visitas a aquellos establecimientos inscritos en el registro creado al efecto con los datos obtenidos de la colaboración prestada por las Corporaciones Locales -Entes competentes para otorgar las licencias de actividad de los establecimientos destinados a guarderías-, se habría dado satisfacción a la pretensión de control de estos centros manifestada por un importante sector de la sociedad (entre otros, el colectivo firmante de la queja en el expediente Q/1471/01), pretensión que se ha agudizado tras los hechos que sucedieron el mes de mayo de 2001 en la guardería “Montessori-3”de Valladolid.

La necesidad de controlar los establecimientos destinados a guarderías no debía depender de su integración en el sistema educativo, pues ello supondría que estos centros, los cuales, según la Exposición de Motivos del Decreto 149/2001, de 24 de mayo, por el que se crean las Escuelas de Educación Infantil cuya titularidad corresponde a la Administración de la Comunidad de Castilla y León, “se han constituido en instrumentos de asistencia social, prestando los servicios más elementales a la primera edad sin olvidar los aspectos más pedagógicos”, tendrían funcionamiento efectivo sin control alguno por parte de la Administración. Esta definición que emite el Decreto citado respecto de las guarderías infantiles es extensible tanto a establecimientos de titularidad pública como privada, por lo que el control administrativo debería abarcar a todas ellas, cualquiera que sea la naturaleza de su propiedad.

Esta inspección previa al curso académico 2002-2003 tendría una doble naturaleza de garantía:

- Respecto a la propia Administración educativa, porque, como se ha venido exponiendo, se articularían los instrumentos necesarios para que los titulares de los establecimientos destinados a guarderías realizaran las labores preceptivas de adaptación de los centros antes del curso 2002-2003.

- Respecto a los usuarios, en tanto que la Inspección educativa investigaría las condiciones de los centros de titularidad privada, cualquiera que fuera la denominación de los establecimientos, en los que se desempeñan funciones de guardería de niños de cero a tres años.

El art. 32.1.19ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, y modificado por Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, atribuye a nuestra Comunidad la competencia exclusiva en materia de asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario, y promoción y atención de la infancia, siendo las guarderías infantiles los primeros bienes, medios y servicios que en tal materia se transfirieron de la Administración Central del Estado a la Comunidad de Castilla y León. En nuestra Comunidad Autónoma, por Decreto 172/1996, de 4 de julio, se traspasaron a la Consejería de Educación y Cultura las funciones y servicios relativos a los Centros de Educación Infantil que dependían en ese momento de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, lo que significa que la Consejería de Educación y Cultura asume las funciones

en materia de guarderías infantiles, si bien limitada a los centros de titularidad pública.

Por otro lado, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, expone en su art. 11, entre los principios rectores de la actuación administrativa, la supremacía del interés del menor (apartado a) y la prevención de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal (apartado d).

Además de lo expuesto, hemos de destacar lo dispuesto por la Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, que en su art. 2 configura el Sistema de Acción Social de Castilla y León como la organización integrada de los recursos públicos y privados contenidos en la planificación regional. Por su parte, el art. 10.2 de dicho texto legal, establece que la Junta de Castilla y León asume el carácter de Entidad Pública competente en la protección y tutela de los menores, lo que justificaría la intervención de la Administración en los establecimientos que acojan a éstos.

No desconozco que la materia de protección de menores está atribuida a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, y, en concreto, dentro de su estructura organizativa a la Dirección Técnica de Ordenación de Servicios Sociales y Protección a la Infancia (art. 22 del Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León). A pesar de ello, entiendo que, dado que la competencia en materia de guarderías y próximamente de Escuelas de Educación Infantil corresponde a la Consejería de Educación y Cultura, sería conveniente que hasta el inicio del próximo curso se realizaran visitas inspectoras por esa Consejería a los distintos establecimientos de titularidad privada en los que se ubiquen guarderías o centros de similar naturaleza.

Todo lo expuesto justificaría que la Consejería de Educación y Cultura pudiera controlar las guarderías de titularidad privada con anterioridad al inicio del curso 2002-2003, ante las tres conclusiones que hemos podido extraer del marco jurídico aludido:

1. La Comunidad de Castilla y León dispone de competencias suficientes para controlar las guarderías, tanto en materia de acción social, como de protección a la infancia.

2. La Consejería de Educación y Cultura actualmente es el órgano competente en lo relativo a las guarderías infantiles públicas, careciendo en su estructura orgánica de una dependencia especializada para gestionar la materia.

3. Hay que subrayar el interés prevalente de la protección del menor como principio rector de la actuación de los poderes públicos.

Para finalizar esta resolución, desearía subrayar que hechos como los acaecidos en la guardería "Montessori-3" de Valladolid son extraordinariamente difíciles de detectar y que circunstancias o conductas personales del titular del establecimiento como las que supuestamente dieron lugar a tales hechos son totalmente impredecibles, aunque se hubiera incrementado el número de controles administrativos. En fin, entendía que el aumento de los controles de las guarderías podría redundar en una mejora considerable de la capacitación de los empleados de los establecimientos destinados a guarderías y de sus medios materiales y, también, en su sometimiento riguroso a los requisitos exigidos por la Ley, pero que sería muy difícil evitar situaciones como las de la guardería de Valladolid, las cuales escapan, a nuestro entender, de la actuación fiscalizadora de la Administración.

Por cuanto antecede, se adoptó la siguiente Resolución:

"1.- Que se realizasen por la Consejería de Educación y Cultura como órgano competente en la materia, a la mayor brevedad posible, las actuaciones conducentes a crear un Registro de establecimientos que desempeñen funciones de guardería infantil. Para ello sería deseable que las Corporaciones Locales facilitasen la información que poseyeran en relación con licencias de actividad concedidas a establecimientos de naturaleza asistencial a menores de cero a tres años de edad, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 4.1 c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

2.- Que, una vez que se tuviera conocimiento por la Consejería de Educación y Cultura de los establecimientos que en el curso académico 2002-2003 se tienen que convertir preceptivamente en Escuelas de Educación Infantil, en virtud de lo preceptuado por la LOGSE y el RD 986/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, se procediese por la Inspección educativa a girar visitas a dichos establecimientos con el objeto de realizar un inventario o catalogación de las características que poseen los inmuebles en los que están ubicadas las guarderías. Estas visitas inspectoras tendrían un carácter preventivo a la integración de las guarderías en el sistema educativo en el curso 2002-2003 y su objeto sería comprobar las condiciones de los establecimientos que realizan funciones de guardería infantil, haciendo constar expresamente las reformas que se deben acometer por sus titulares para que se dé cumplimiento a los requisitos expresados en los arts. 10 y 15 del RD 1004/1991, de 14 de junio, por el que se establecen los requisitos mínimos de los Centros que impartan enseñanzas de régimen general no universitarias.

3.- Que se diese publicidad de los nuevos requisitos exigidos para que las guarderías puedan funcionar de conformidad a la nueva normativa de aplicación,

mediante los instrumentos que la Consejería estimara pertinentes. El fin que se perseguía con esta propuesta es que todos los establecimientos de titularidad privada que desempeñasen funciones de guardería tuvieran conocimiento explícito y preciso de los requisitos que exige el RD 1004/1991, de 14 de junio, para el curso académico 2002-2003 y se pudieran realizar las refor - mas pertinentes antes de su integración en el sistema educativo.

4.- Que con anterioridad al inicio del curso 2002-2003 se girasen visitas inspectoras a los establecimien - tos destinados a guarderías, bien con carácter preventi - vo a la implantación del sistema LOGSE, bien con la finalidad de garantizar el interés de los menores y la protección de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal, principios ambos rec - tores de la actuación de los poderes públicos reconoci - dos en el art. 11.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modifica - ción Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuicia - miento Civil. El control o inspección de los estableci - mientos destinados a guarderías, cualquiera que sea su denominación, con anterioridad a su integración en el sistema educativo se justificaría, asimismo, en la con - cepción de las guarderías, según señala la Exposición de Motivos del Decreto 149/2001, de 24 de mayo, por el que se crean las Escuelas de Educación Infantil cuya titularidad corresponde a la Administración de la Comu - nidad de Castilla y León, como "un servicio de atención a la infancia", que desarrolla actividades que propician el desarrollo global de los menores y facilitan su poste - rior acceso al sistema de enseñanzas regladas".

En fecha 15 de marzo de 2002 no se ha recibido contestación expresa de la Consejería de Educación y Cultura sobre la aceptación o el rechazo de la propuesta contenida en la presente resolución.

2.4.4. Extranjería e inmigración

En relación con el fenómeno inmigratorio se realizó por la Institución una actuación a la que se le adjudicó la referencia **OF/65-01**, y consistió, fundamentalmente en un seguimiento de los hechos de la vida diaria que han tenido como protagonistas a los inmigrantes y de las reformas normativas en esta materia, y en sus implicaciones para la Comunidad de Castilla y León.

Como bien es sabido, la Constitución Española de 1978 reconoce al Estado en su art. 149.1.2ª la competencia exclusiva sobre la materia de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo. Esta competencia es de la que se han denominado por la doctrina jurídica como "competencias exclusivas integrales" o "competencias exclusivas absolutas", lo que supone que la totalidad de funciones, tanto de naturaleza legislativa como ejecutiva y administrativa, que acompañen a una determinada materia, radicará en manos de la Administración del Estado.

Esta situación, que inicialmente parecía indiscutible, se ha visto atemperada por los últimos acontecimientos jurídicos y fácticos, los cuales han dado lugar a una necesaria colaboración entre las distintas administraciones públicas, fundamentalmente las Administraciones de las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado. En efecto, el hecho de que recientemente España se haya convertido en un país de destino de los flujos migratorios y, por su situación geográfica, también en un punto de tránsito hacia otros Estados, como advierte la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, da lugar a una serie de consecuencias que no afectarán únicamente a la Administración del Estado, sino también a todas las Comunidades Autónomas en diversos campos de la actividad administrativa.

En esta línea, se aprobó por el Consejo de Ministros, el 30 de marzo de 2001, el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (GRECO), que se basa en la necesidad de disponer de un instrumento que aborde desde una perspectiva global el tratamiento de la extranjería y la inmigración, ante las implicaciones políticas, económicas, jurídicas y sociales del fenómeno inmigratorio. Este Programa, cuyo horizonte de aplicación está fijado en el período 2001-2004, reconoce explícitamente competencias a las Comunidades Autónomas, implicándolas en el proceso de la actuación administrativa en materia de inmigración.

En la línea básica segunda -Integración de los residentes extranjeros y sus familias que contribuyen activamente al crecimiento de España- se reconoce competencia a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas en las siguientes medidas:

- Prestación de la asistencia sanitaria, con especial atención a determinados grupos, como menores y mujeres, así como a la educación para la salud y a la prevención de enfermedades.

- Atención educativa específica para los alumnos inmigrantes en aras a su integración educativa y en la sociedad española.

- Realización de Convenios de Colaboración con la Administración del Estado.

- Fomento de valores en el sistema educativo que permitan luchar contra el racismo y la xenofobia.

En la línea tercera -Regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española-, también se reconocen competencias a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas respecto a las siguientes medidas:

- Mejora de los mecanismos existentes para la protección de los menores extranjeros no acompañados.

- Coordinación de las actuaciones a realizar por las Administraciones estatal y autonómica con estos menores.

Finalmente, en la última línea -Mantenimiento del sistema de la protección para los refugiados y desplazados- se reconoce competencia a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas en lo concerniente a Centros de acogida para menores solicitantes de asilo.

En definitiva, el programa GRECO marca las pautas por las que se tiene que desenvolver la actuación global de las administraciones públicas en materia de inmigración, incluyendo de manera expresa ámbitos competenciales de las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

Este marco normativo de carácter funcional se completó con la creación de tres órganos colegiados que desempeñan funciones en materia de extranjería e inmigración. Estos órganos tienen su amparo normativo en los siguientes textos reglamentarios publicados en el *BOE* nº 83, de 6 de abril de 2001:

1. RD 344/2001, de 4 de abril, por el que se crea el Consejo Superior de Política de Inmigración.

2. RD 345/2001, de 4 de abril, por el que se regula el Observatorio Permanente de la Inmigración.

3. RD 367/2001, de 4 de abril, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

En relación con esta normativa, hemos de resaltar, en primer lugar, que el Consejo Superior de Política de Inmigración se crea con el fin de coordinar las actuaciones de las administraciones públicas con competencias o que tengan incidencia en la política de integración de los inmigrantes, lo que incluye a todas las Administraciones territoriales. Además, en la Exposición de Motivos del RD 344/2001 se hace constar que en su proceso de elaboración se ha dado audiencia a las Comunidades Autónomas, de lo que se deduce su carácter de partes interesadas en la materia.

En cuanto al Observatorio Permanente de la Inmigración, hay que decir que se crea como órgano colegiado con funciones de recogida de datos, análisis y estudio de las magnitudes y características de la realidad inmigratoria, y la difusión de la información obtenida, con la finalidad de conocer su tendencia y evolución, y preparar propuestas dirigidas a la canalización de los flujos migratorios y la integración de los residentes extranjeros. En este órgano no participan todas las Comunidades Autónomas, sino cuatro vocales en representación de la totalidad, que deben tener la condición de expertos en el análisis y características del fenómeno inmigratorio. También se prevé la participación de las Comunidades Autónomas, con carácter potestativo, cuando, por razón de los asuntos que hubieran de tratarse, se estimase conveniente su presencia.

El último órgano creado es el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. El Foro se instituye (art. 1 del RD 367/2001) como órgano colegiado de consulta, información y asesoramiento del Gobierno y, en su caso, de las Administraciones Autonómicas y Locales, adscrito al Ministerio del Interior, y cuyo principal objetivo es la coordinación y cooperación entre la Administración central, las regiones y las entidades locales. Las Comunidades Autónomas adquieren participación, en este caso, mediante dos representantes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, que serán designados por el Consejo Superior de Política de Inmigración. Pues bien, respecto a este nuestra región fue designada miembro del mismo y en representación de la Junta de Castilla y León acudió el Consejero de Sanidad y Bienestar Social.

Por lo que se refiere a estas medidas normativas de tipo orgánico, entendemos que la creación de los tres órganos citados, en los que la Comunidad Autónoma de Castilla y León participaba, bien de modo directo, bien de modo indirecto, suponía un importante cambio de giro en el ejercicio de competencias en materia de extranjería e inmigración, e implicaba que nuestra Comunidad Autónoma iba a intervenir activamente en dicha materia.

En el estudio de los datos estadísticos obrantes en poder de esta Procuraduría se obtuvo como una de sus principales conclusiones que desde el mes de diciembre de 2000 aproximadamente unos 1.200 inmigrantes legalizados adquieren mensualmente la condición de residentes en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Precisando un poco más, desde que entró en vigor la pasada Ley de Extranjería el día 23 de enero de 2001, han sido los nacionales de países hispanoamericanos los que más se han incorporado a nuestra Comunidad Autónoma, fundamentalmente de Colombia y Ecuador.

Estos datos cuantitativos implican un incremento de la problemática de la población inmigrante, que no sólo ha dado lugar a la intervención de esta Institución, sino también a un estudio, a iniciativa propia, del Consejo Económico y Social de Castilla y León. En definitiva, no estamos ante un fenómeno transitorio o coyuntural sino que se trata de una situación que se va a prolongar en el tiempo y que afecta a diversos sectores de la actividad administrativa de las Comunidades Autónomas y, en menor medida, de las Corporaciones Locales.

Dos son los motivos principales a los que obedece la necesaria apertura a la inmigración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León: El primero, sugerido por el Presidente de las Cortes de Castilla y León, dar solución al grave problema que supone el generalizado declive demográfico de la región; el segundo, la necesidad, puesta de manifiesto por los representantes de los empresarios y de los trabajadores, de mano de obra especializada para determinados sectores de la actividad productiva para los que no se dispone de demanda suficiente entre la población activa de la Comunidad Autónoma.

La actuación de esta Procuraduría se refirió al ejercicio por la Administración autonómica de las competencias que reconoce el programa GRECO a las Comunidades Autónomas, sobre todo, desde el punto de vista de la estructura organizativa que debería ejercitar dichas competencias. La contestación a la información requerida se realizó en los siguientes términos: "*la Comunidad Autónoma de Castilla y León, dentro de su ámbito de competencia, y en el marco de la Ley de Acción Social y Servicios Sociales, establece las líneas de actuación en materia de inmigrantes a través del Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social, aprobado por el Decreto 24/2001, de 25 de enero*". Asimismo, se manifiesta que "*este Plan se estructura en programas que atienden a un conjunto de necesidades que afectan a todas las personas en situación o riesgo de exclusión social, colectivo entre el que se encuentra, en general, la población inmigrante*". Por ello, el Ejecutivo autonómico no ha considerado necesaria la creación de un órgano especializado con funciones coordinadoras en materia de inmigración y extranjería, no excluyendo la posibilidad de crear algún tipo de órgano coordinador en función de la necesidad.

Dedujimos que la voluntad del Ejecutivo autonómico era ejercer las competencias que ostenta en materia de inmigración a través de los órganos que tienen asignada la competencia horizontal, sin perjuicio de la actuación generalista o global de la Gerencia de Servicios Sociales dentro del ámbito de aplicación del Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social.

Dentro del sector de servicios sociales es innegable la trascendencia que reviste la llegada de inmigrantes al territorio de la Comunidad Autónoma, pero ello no debería ir en perjuicio de otros sectores del actuar administrativo, sino que tendría que complementarlos y perfeccionarlos.

Debe subrayarse que en virtud de la competencia exclusiva del Estado en materia de inmigración, extranjería y derecho de asilo (art.149.1.2ª de la Constitución) se aprobó, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 1994, el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, en el que se recogen cauces de colaboración entre la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivas competencias. Este Plan había dado lugar a la firma el día 21 de diciembre de 2000 de un Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comunidad Autónoma de Castilla y León, para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de atención a inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados.

En fin, en este apartado de servicios sociales reviste considerable importancia la actuación administrativa, fundamentalmente en el campo de la exclusión social, pero ello no debe menoscabar la trascendencia del fenómeno inmigratorio en otros campos como el laboral, educativo o vivienda.

Quizás es en el campo laboral donde mayores efectos ha producido el fenómeno inmigratorio. En este ámbito de la actuación administrativa, debe subrayarse que las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León han sido recientemente ampliadas, a pesar de que cuestiones de tanta importancia como las condiciones de trabajo de los inmigrantes, fuente de lamentables sucesos, siguen siendo competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, órgano dependiente de la Administración General del Estado. En efecto, la Comunidad de Castilla y León ha visto aumentado su papel, pues a partir del pasado 1 de enero, de acuerdo con lo dispuesto por el RD 1187/2001, de 2 de noviembre, sobre traspaso a la Comunidad de Castilla y León de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, asume las competencias que poseía el Estado en materia de políticas activas de empleo.

Es decir, que será la Comunidad Autónoma de Castilla y León la que ostente la competencia para coordinar la oferta y demanda de empleo, tanto en relación con la población nacional como con la inmigrante. Será imprescindible, pues, que la Comunidad de Castilla y León conozca su realidad laboral y los puestos de trabajo que puede ofrecer. Al mismo tiempo, se requeriría profundizar en el principio de coordinación interadministrativa, ya que la integración de inmigrantes en nuestra región, que, en muchos casos, tiene una finalidad de mitigar la despoblación creciente que sufre el territorio de Castilla y León, debe aunar una política laboral tendente a conseguir el respaldo de los inmigrantes mediante el contrato de trabajo correspondiente y una política social que evite cualquier posible problema de exclusión de estos trabajadores. En este sentido, es loable la iniciativa del Viceconsejero de Trabajo de crear un observatorio regional, a modo de foro en el que participen los Sindicatos y las Organizaciones Empresariales para supervisar la integración laboral de los inmigrantes.

Estamos, en definitiva, ante unos datos estadísticos (incremento de la población inmigrante en un 232% desde 1997) que requieren una previsión por la Administración autonómica de los medios que se deben poner a disposición de este colectivo con el objeto de lograr su plena integración social y laboral. En algunas provincias, como Valladolid, el número de inmigrantes se ha duplicado en los seis primeros meses de 2001 con respecto al año anterior, y realizan ocupaciones en las que no hay demanda de empleados españoles, normalmente en el sector agrario.

Según informaciones publicadas en la prensa regional el contingente de inmigrantes para el año 2002 experimentará un considerable crecimiento, tratándose de la cifra más alta nunca demandada, y que contrasta con el escaso número de contratos realizados con extranjeros hasta la fecha (1.760 en el año 2000). El cupo solicitado por las Direcciones Provinciales del Inem ascendía a 4.845 trabajadores extranjeros para otros tantos empleos

vacantes en la región, sobre todo, en las áreas de construcción, hostelería y agricultura, en las que la demanda de empleo de la población activa castellana y leonesa es insuficiente. Solamente en las actividades de obras públicas y construcción, según apreciaciones de la Cámara de Contratistas de Castilla y León, se podría acoger para el año 2002 un contingente cercano a las 1.500 personas, porque cada vez hay menos nacionales dispuestos a trabajar en este sector.

Esta apreciación tiene sus excepciones en alguna de las nueve provincias que integran la Comunidad Autónoma. Así, en la provincia de León, aseguran las centrales sindicales de dicha provincia que la demanda de puestos de trabajo en el sector de la hostelería no es relevante, salvo determinados puestos específicos con características especiales que requieren empleados extranjeros, como restaurantes de cocina exótica (chinos, búlgaros o árabes), y que, por el contrario, un sector ampliamente demandado sería el de empleados de hogar.

Podría destacarse que, con carácter general, la determinación del contingente laboral inmigrante para el año 2002 ha sido consensuada por la Patronal y las Centrales Sindicales más representativas, produciéndose algunas discrepancias previas a la aprobación de las propuestas definitivas en las provincias de León y Burgos. Tanto la representación empresarial como la de los trabajadores han manifestado conjuntamente su preocupación por el hecho de que algunas Organizaciones no Gubernamentales en algunos sectores, especialmente en el hostelero, han realizado funciones de intermediación en el mercado laboral, supliendo las funciones que corresponden a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y, en concreto, al Servicio Regional de Colocación.

Otra preocupación puesta de manifiesto por los sindicatos de la provincia de Burgos es que el fuerte incremento de mano de obra extranjera podría provocar un abaratamiento del mercado laboral, que, a su vez, repercutiría negativamente sobre los trabajadores que ya cuentan con un empleo en la región. Esta situación, en opinión de los representantes sindicales, supone un peligro para el mantenimiento de las condiciones salariales de las plantillas de las empresas burgalesas.

No desconozco que la aprobación definitiva del contingente de inmigrantes depende de la adopción de la oportuna resolución de la Administración General del Estado, a través de la Dirección General de Migraciones, pero lo que es innegable es el papel fundamental que ha venido desempeñando el Instituto Nacional de Empleo, en su calidad de coordinador de las ofertas y demandas de empleo, papel que desde el día 1 de enero de 2002 corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a través de la Viceconsejería de Trabajo de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

Otro sector de la actuación administrativa en el que la inmigración tiene importantes consecuencias es el educativo. En este sentido, parece necesaria una atención específica a los alumnos inmigrantes en los establecimientos educativos, planificando una formación específica del profesorado para extranjeros. También sería conveniente, con la finalidad de conseguir una mayor integración social, que se procediera por el Ejecutivo autonómico a potenciar la enseñanza de la lengua castellana a los inmigrantes adultos, tanto a quienes llegan a la Comunidad con un contrato laboral indefinido, como a quienes llegan con contratos de duración determinada (temporeros), fomentando mediante ayudas públicas esta actividad formativa. Dentro de esta modalidad de cursos de alfabetización en lengua castellana para inmigrantes adultos estimaríamos de especial interés que la Consejería de Educación y Cultura ampliara la convocatoria anual de esta línea de ayudas, de la que algún Ayuntamiento como Aranda de Duero (Burgos) ya ha sido beneficiario en el curso 2000-2001.

Según datos de la Consejería de Educación y Cultura, en el curso 2000-2001 había 2.995 alumnos inmigrantes, lo que supuso un incremento del 30% en relación a los que estaban inscritos en el curso 1999-2000 (2.031), lo que contrasta con el descenso de estudiantes en general en la Comunidad. En este sentido, y aunque la cifra representa algo menos del 2% del total de escolarizados en educación no universitaria, lo cierto es que se deben afrontar medidas por la Administración educativa. Entre estas medidas destaca la elaboración por la citada Consejería de un Plan de Atención a la Diversidad, que abordará, a partir del curso 2002-2003, las características propias de los inmigrantes.

Esta Procuraduría valora positivamente la decisión del Gobierno regional de implicar en esta labor a las Corporaciones Locales, además de otras Consejerías y, en definitiva, a toda la comunidad educativa.

En las aulas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se pueden encontrar alumnos de los cinco continentes, si bien destacan los de América (40%), Europa (35%) y África (15%). Estos datos tienen una considerable importancia, pues de ellos se puede concluir, según los datos manejados por la Administración regional, que solamente un 25% de los inmigrantes residentes en la Comunidad Autónoma tiene un nivel bajo o nulo de conocimiento de la lengua castellana, frente al 46% que tiene un nivel medio.

El último sector de la actividad administrativa afectado de un modo importante por el aumento de la población inmigrante es el de la vivienda, que, al igual que los anteriores, está directamente relacionado con las medidas de lucha contra la exclusión social. En este caso, estaríamos ante dos Departamentos competentes en la materia (la Consejería de Fomento y la Gerencia de Servicios Sociales) que deberían abordar cauces de colaboración para evitar casos como el denunciado en Soria por la Asociación “Tierras sin males”, en el que quince personas compartían un piso de tan solo tres habitaciones, problema generado por la negativa de los ciudadanos a

arrendar sus viviendas y la escasez de recursos económicos de los ciudadanos para pagar un piso. Para evitar situaciones como la que acabo de describir, sería imprescindible un mayor control de las condiciones de vida de los inmigrantes, tanto en lo que se refiere a las condiciones de alquiler, que en ocasiones son totalmente abusivas, como en el otorgamiento de facilidades para que también los inmigrantes puedan acceder a una vivienda digna, fundamentalmente en el medio rural.

En el apartado de vivienda, también sería recomendable el establecimiento de líneas de subvención dirigidas a las Entidades Locales con la finalidad de reformar inmuebles de tales Corporaciones que actualmente estén sin uso y adaptarlos para que puedan utilizarse como viviendas de inmigrantes en condiciones dignas de habitabilidad. Esta reivindicación ha sido habitual en los últimos tiempos y ha venido encabezada por diversas corporaciones locales. Una de las últimas corporaciones en solicitar apoyo a la Administración autonómica ha sido la de San Pedro Manrique (Soria), que ante el grave problema que supone la falta de vivienda en el municipio y dada la falta de respuesta de la Consejería de Fomento sobre la solicitud de construcción de viviendas de promoción pública, piden como medida alternativa la concesión de viviendas prefabricadas para los inmigrantes que residen en dicha localidad.

En conclusión, las consecuencias de un fenómeno como el inmigratorio, cada vez más masivo, de múltiples facetas y efectos, deben dar lugar a una intervención global de las administraciones públicas, que, a través de las actuaciones individualizadas y específicas de cada Departamento con base en las competencias que legalmente le correspondan, tenga como parámetro básico la lucha contra la exclusión social y la prevención de conductas que denoten cualquier tipo de connotación racista o de xenofobia. En esta labor, deben asumir un papel relevante las Comunidades Autónomas, lógicamente dentro del marco de competencias atribuidas por la Constitución y por los respectivos Estatutos de Autonomía.

Estimamos, ante la descripción de algunos de los principales hechos sucedidos en el año 2001 en la Comunidad de Castilla y León en materia de inmigración, que en principio existe un clima positivo de colaboración entre los distintos Departamentos que integran la Administración autonómica y que intervienen en actuaciones administrativas relacionadas con la inmigración (Consejería de Fomento, Dirección General de Trabajo), según los términos descritos en el informe de la Gerencia de Servicios Sociales de fecha 30 de octubre de 2001. No obstante, de dicho informe se puede concluir que todas las actuaciones administrativas en materia de inmigración se engloban dentro de un genérico Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social, y que se carece de una organización especializada -bien de carácter decisorio, bien de carácter consultivo- que pueda aportar soluciones concretas a los problemas que se pudieran plantear.

Creo que sería necesario crear un órgano consultivo en el que participaran no solamente las organizaciones empresariales y sindicales, sino todos aquellos que, de un modo u otro, colaboran activamente en el campo de la inmigración, como pudiera ser una representación de la Federación Regional de Municipios y Provincias y de diversas Organizaciones no Gubernamentales que realizan funciones de apoyo y asesoramiento a los inmigrantes. Esta idea de crear un Foro para la Integración Social de los Inmigrantes de Castilla y León ya ha sido objeto de atención por la Gerencia de Servicios Sociales en las jornadas tituladas “La inmigración en Castilla y León”, organizadas por Cruz Roja Española en León los pasados días 17 y 18 de diciembre de 2001. Y entiendo que la necesidad de crear un órgano de esta naturaleza viene exigida imperativamente por la multiplicidad de facetas en las que se manifiesta el fenómeno inmigratorio y por la conveniencia de considerar las opiniones de todos aquellos que coadyuven con su actuación a aportar soluciones a una problemática que ya es patente y que crece de un modo imparable. Solo resta desear que esta iniciativa llegue a buen puerto, a la mayor brevedad posible, con el fin de disponer de un órgano consultivo en materia de inmigración y extranjería que se conciba como punto de encuentro o mesa de diálogo de todos aquellos entes y colectivos que puedan prestar su apoyo y opinión a cuantas decisiones se tengan que adoptar por la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de extranjería e inmigración dentro de su ámbito legal de competencias.

CONSIDERACIONES GENERALES

DEPARTAMENTO I

PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CIUDADANOS

ÁREA A

FUNCIÓN PÚBLICA, RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES Y TRÁFICO

1. FUNCION PUBLICA

Como en años anteriores, un elevado número de reclamaciones han sido formuladas por empleados públicos de las distintas Administraciones de la Comunidad de Castilla y León.

Son frecuentes las quejas en las que se manifiesta la discrepancia de quienes participan en pruebas selectivas para el acceso a cuerpos o plazas de la Administración con las puntuaciones obtenidas, con los criterios de valoración de los tribunales o con el resultado de los ejercicios, así como las reclamaciones en las que se denuncia

que la Administración no respeta las bases contenidas en la correspondiente convocatoria.

En otro grupo numeroso de quejas los reclamantes, en algunos casos con una antigüedad que supera los diez años al servicio de la Administración, denuncian la precariedad en el empleo.

La utilización del mecanismo excepcional de cobertura de vacantes mediante funcionarios interinos al margen de las notas que le son propias –transitoriedad o temporalidad en la función y necesidad y urgencia en el servicio- supone una vulneración del derecho fundamental de libre acceso a la función pública reconocido en la Constitución. Y ello, tanto del de los ciudadanos que aspiran a mantener una relación funcionarial como del de aquellos otros que, siendo ya funcionarios, pretenden acceder a puestos desempeñados provisionalmente por personal interino e, incluso, de los propios interinos en la medida en que la ausencia de convocatorias para la cobertura definitiva de las vacantes que ocupan les impide, previa acreditación de mérito y capacidad suficientes, estabilizar su situación.

Precisamente en relación con esta cuestión, se han presentado quejas en las que los reclamantes manifiestan su disconformidad con el Decreto 99/2001, por el que se aprueba la oferta de empleo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León para el año 2001. En dichas reclamaciones, se propone que la próxima convocatoria pública de plazas de acceso a la citada Administración se realice de forma que los castellanos y leoneses, que hayan prestado servicios en la misma, puedan acceder o permanecer en sus puestos de trabajo a través de un sistema que no sea el acceso libre.

Sin embargo, esta Institución, tras el estudio oportuno de las quejas, estimó que dicha petición consistía en el establecimiento de oposiciones restringidas para el colectivo de interinos las cuales, según la Jurisprudencia, resultan contrarias a los principios constitucionales de mérito y capacidad y, consiguientemente, al de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas; sistema que, por otro lado, ha sido suprimido tanto en la legislación estatal como en la autonómica.

No obstante lo cual, esta Procuraduría no puede ser insensible a la situación de algunos interinos que permanecen en situación de temporalidad por causas ajenas a su voluntad, debido a la no convocatoria de oposiciones por parte de la Administración pública. Por ello, resultaría factible que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, en estos casos específicos, de forma excepcional y por una única vez, se acuda a procesos excepcionales de consolidación de empleo temporal, como el establecido por el Insalud por Ley 16/2001, de 21 de noviembre.

En otro orden de cosas, la falta de desarrollo reglamentario del procedimiento de consolidación del componente singular del complemento específico de los directores de centros docentes públicos ha dado lugar también a la presentación de varias quejas por parte del personal docente del ámbito no universitario.

Tras el estudio de dichos expedientes se estimó oportuno instar a la Consejería de Educación y Cultura para que se diera la máxima celeridad a la elaboración del Reglamento regulador del citado procedimiento.

2. RÉGIMEN JURIDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

En materia de responsabilidad patrimonial, los afectados han denunciado los daños producidos a consecuencia de la prestación de servicios municipales, los derivados del ejercicio de las competencias de ordenación del tráfico, de la defectuosa conservación de las vías o, en otros casos más inusuales, de la celebración de fuegos artificiales o del desplazamiento de contenedores de recogida de residuos.

Un supuesto que con frecuencia se ha planteado es la pretensión de responsabilidad patrimonial municipal derivada de la defectuosa ejecución de obras de pavimentación.

En las investigaciones que se han realizado en esta materia, se ha observado que las Administraciones Locales, con frecuencia, no ajustan la tramitación de las reclamaciones en demanda de responsabilidad a lo dispuesto en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

Como se ha indicado en ejercicios anteriores, hay que mencionar un número considerable de reclamaciones en las que se denuncia que las administraciones locales ni siquiera inician el procedimiento, o en las que la resolución final se dicta sin haberse celebrado el trámite de prueba y audiencia al afectado.

En las resoluciones dictadas por la Institución, se recuerda a los Ayuntamientos la necesidad de ser respetuosos con las garantías de los procedimientos y de llevar a cabo la instrucción y tramitación de las reclamaciones, con total respeto a las normas previstas.

En materia de contratación local, el pago del precio pactado es la principal obligación que debe cumplir la Administración frente al contratista en los contratos que celebre. El incumplimiento de dicha obligación se ha denunciado en algunos expedientes en los que, sin embargo, no se ha obtenido respuesta de los municipios consultados.

El derecho de acceso a la información y documentación y a los archivos municipales ha seguido invocándose, por parte de los miembros de las Corporaciones Locales, en varios de los expedientes tramitados.

En este contexto, se ha considerado necesario poner de manifiesto a las Administraciones afectadas que la

vulneración del derecho de información de los concejales (y del de participación de los mismos en las sesiones plenarias) impide el funcionamiento democrático de las Corporaciones Locales y supone una quiebra del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos que dimana del Texto Constitucional.

También se han investigado quejas relativas a la gestión del Padrón de habitantes, en las que se hacía alusión a las consecuencias que de la inscripción o no inscripción en el mismo se derivan para los derechos de los vecinos.

Siguen siendo frecuentes los supuestos de ausencia total de respuesta a las denuncias y peticiones vecinales, desatendiendo con ello una obligación elemental de toda Administración. Sin embargo, en el caso de las Corporaciones Locales, y respecto a esta cuestión, el Procurador del Común no puede dejar de hacer referencia, como lo ha hecho en otras ocasiones, a la insuficiencia de medios personales y materiales que caracteriza a un elevado número de entidades locales de nuestra Comunidad Autónoma.

3. TRAFICO

Durante el pasado ejercicio los ciudadanos han continuado presentando reclamaciones contra la actividad sancionadora de la administración de tráfico, que algunos califican como expresiva de un excesivo afán recaudatorio. En concreto, la mayoría discrepaba de los hechos reflejados en los boletines de denuncias y alegaba vulneración del derecho de defensa.

En este ámbito debe resaltarse, frente a ejercicios anteriores, la inexistencia de irregularidades administrativas en la práctica de las notificaciones de los actos que configuran el expediente sancionador, lo que se ha traducido en la inexistencia de resoluciones de esta Procuraduría en dicha materia.

En algunos de los casos planteados, ha podido constatarse, sin embargo, que cursada la solicitud de información del Procurador del Común sobre un posible defecto de tramitación, la Administración reconocía el error sobreseyendo el expediente.

En los municipios de mayor población, los conflictos de intereses entre los infractores y los ciudadanos que padecen los incumplimientos se plantean con mayor frecuencia y se traducen en demandas de mayor intervención de los agentes encargados de la vigilancia del tráfico.

La ordenación del tráfico de vehículos en las vías urbanas es una de las competencias municipales sobre cuyo ejercicio se han presentado también algunas reclamaciones. En las mismas los ciudadanos se dirigen al Procurador del Común solicitando, por ejemplo, su intervención para la implantación de una señalización de tráfico concreta, ante la ausencia o insuficiencia de la existente.

Finalmente, existe otro grupo de expedientes relacionados con la obligación de mantener en condiciones óptimas de seguridad la infraestructura vial. En los mismos, se ha seguido el criterio jurisprudencial de considerar que la prestación de un servicio público y la titularidad material de las vías obligan a la Administración a indemnizar a los administrados que se vean perjudicados por una concreta actuación administrativa.

ÁREA B

URBANISMO, PATRIMONIO Y SERVICIOS MUNICIPALES, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA

1. URBANISMO

Las conclusiones en materia urbanística, a la vista de las actuaciones desarrolladas por esta Procuraduría como consecuencia de las quejas presentadas, no difieren mucho de las puestas de manifiesto en anteriores Informes.

Así, respecto al Planeamiento, es necesario volver a incidir en que resulta una entelequia la participación de los ciudadanos en la elaboración, tramitación y aprobación de los distintos planes urbanísticos.

Pese a que, como es sabido, la finalidad del trámite de información pública no es otra que la de conseguir que la decisión de la administración urbanística actuante se vea precedida de un previo debate social -con el fin de que las observaciones así formuladas contribuyan a la mejor formación de la voluntad administrativa año tras año se constata, por las quejas presentadas por los ciudadanos, que los responsables de las citadas administraciones, lejos de potenciar esta finalidad, convierten, en la práctica, dicho trámite legal en un mero formalismo. A este respecto, resulta especialmente preocupante lo que ocurre en los pequeños municipios, donde el escaso número de sus vecinos permitiría una información detallada y, casi podríamos decir, personalizada. Tampoco mejora mucho el panorama en los municipios de mayor tamaño o en aquellos limítrofes a capitales de provincia. Aquí, se ha impuesto el denominado por la doctrina "urbanismo concertado", donde determinados grupos de poder imponen el modelo de ordenación más adecuado a sus intereses, sustrayendo al debate público una cuestión de vital importancia para el desarrollo de la calidad de vida de los vecinos de un municipio.

En cuanto a la Disciplina Urbanística, un año más debemos poner de manifiesto la absoluta pasividad de la Administración respecto a la restauración de la legalidad urbanística. Si en anteriores informes hacíamos siempre una mención especial de los Ayuntamientos, en el presente Informe debemos incluir a las Diputaciones provinciales y a la Administración autonómica. En este sentido,

la regulación establecida en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en lo que se refiere a las competencias de control de la legalidad urbanísticas y que fue resaltada en el Informe del ejercicio anterior por su novedad, ha sido en no pocas ocasiones incumplida tanto por las Diputaciones provinciales como por la Junta de Castilla y León. Como se recordará, en el Informe del año 2000 se decía que, con acierto, el art. 112 de la citada Ley había otorgado competencias, expresamente, a las Diputaciones provinciales y a la Junta de Castilla y León respecto a la protección de la legalidad urbanística, consciente el legislador autonómico por un lado, de la escasez de medios técnicos y económicos que sufren muchos Ayuntamientos y, por otro, de las presiones vecinales que en muchos casos sufren los alcaldes por parte de los infractores. Pues bien, pese a la claridad del artículo, tanto las Diputaciones como la Junta han hecho, con frecuencia, caso omiso del mandato contenido en el mismo, con el argumento de que la falta del desarrollo reglamentario de este precepto impide que se establezca el correspondiente procedimiento de subrogación. A esto hay que añadir una práctica habitual en todos los municipios: en vez de tramitar los correspondientes procedimientos tanto de restauración de la legalidad urbanística como sancionadores, llevándolos hasta sus últimas consecuencias, se tramita una modificación de la normativa urbanística que permita la legalización de la construcción ilegal. Como resulta fácilmente entendible, esta práctica habitual es sumamente nociva ya que, aunque pueda solucionar un problema puntual, alienta la realización de ilícitos urbanísticos, al comprobar los infractores que la presión de los terceros, que han comprado de buena fe, convierte sus actos en inmunes. Así las cosas, pese a las voces de alarma dadas, siguen produciéndose con frecuencia fenómenos de urbanización ilegal ante la pasividad de las distintas administraciones.

También merece una mención especial en este epígrafe lo que está ocurriendo en no pocos municipios con respecto a los expedientes de ruina. Cada vez son más frecuentes los escritos que llegan a esta Institución denunciando las actuaciones de algunos propietarios que utilizan la declaración de ruina de un edificio para resolver los contratos de arrendamiento de sus inquilinos. El supuesto tipo es el de un promotor que adquiere un edificio, generalmente ubicado en casco antiguo y que cuenta con inquilinos de renta antigua, con escasos recursos económicos y de edad avanzada. En estos supuestos, el propietario-promotor hace caso omiso de su deber de conservación del edificio y, aprovechándose de la pasividad municipal bien a la hora de dictar ordenes de ejecución, bien a la hora de ejecutarlas subsidiariamente en el caso de que hubieran sido dictadas, en un periodo relativamente corto de tiempo consigue que el edificio entre en estado de ruina, con lo cual puede, con la Ley de Arrendamientos Urbanos en la mano, rescindir los contratos de arrendamiento de los inquilinos en cuestión.

Por último, respecto a la gestión urbanística, se ha de insistir, una vez más, en la urgente necesidad de establecer un marco normativo que permita dar una solución a los problemas planteados por las urbanizaciones ilegales. Sigue recibiéndose un número considerable de quejas a través de las cuales se pone de manifiesto el abandono al que están sometidos, respecto a los servicios públicos básicos, muchos residentes de este tipo de urbanizaciones. Se da la paradoja de que los mismos Ayuntamientos que permitieron con su pasividad la construcción de estas urbanizaciones ilegales ahora niegan la prestación de estos servicios básicos argumentando la ilegalidad de dicho proceso de urbanización. En segundo lugar, se está incrementando el número de quejas que ponen de manifiesto por un lado, la pasividad municipal en los supuestos en los que el sistema de actuación elegido por el correspondiente instrumento de planeamiento de desarrollo se ha demostrado ineficaz y, por otro, el uso irregular que están haciendo muchos Ayuntamientos de la categorización del suelo a través de los correspondientes instrumentos de planeamiento, utilizando este sistema para resolver los déficit de infraestructuras de carácter básico de las que adolecen muchos terrenos a cargo de sus propietarios.

2. PATRIMONIO Y SERVICIOS MUNICIPALES

2.1. Patrimonio y Bienes Municipales

Sigue siendo objeto de constante denuncia, especialmente en el ámbito rural, la usurpación de terrenos de dominio público como consecuencia de la realización de obras en fincas privadas y la consiguiente pasividad de las Administraciones Locales ante tales ocupaciones.

En estos casos, el Procurador del Común se ha dirigido a las Administraciones afectadas recordándoles su obligación de defender el dominio público y de utilizar, a tal fin, sus prerrogativas de autotutela.

Sin embargo, y así ha sido puesto también de manifiesto, la obligación de ejercer la potestad recuperatoria sólo alcanza a las administraciones cuando medien al efecto fundamentos suficientemente razonables, que la Entidad tendrá que sopesar con la finalidad de evitar acciones que, por su inconsistencia, pudieran estar abocadas de antemano al fracaso. Es decir, al amparo de la legislación patrimonial de las Entidades locales, no pueden mantenerse pleitos insostenibles y sin fundamento o base alguna que supongan temeridad, o lo que es lo mismo, la Entidad local no tiene obligación de ejercitar la acción si entiende que no es procedente previas las correspondientes diligencias de investigación.

Asimismo, son frecuentes las reclamaciones en las que se ponen de manifiesto los conflictos suscitados entre los particulares y la Administración Local como consecuencia de la existencia de asientos registrales contradictorios.

Finalmente, también ha podido constatarse el incumplimiento, por parte de la Administración Local, del procedimiento de desahucio por vía administrativa, regulado en el Reglamento de Bienes, en los supuestos de extinción de los derechos constituidos sobre bienes de dominio público o comunales de las Entidades locales, así como para expropiar los derechos de arrendamiento relativos a la ocupación de bienes patrimoniales para destinarlos a fines relacionados con obras o servicios públicos.

2.2. Servicios Municipales

La mayoría de las reclamaciones en este ámbito versan sobre la falta de prestación de determinados servicios mínimos (alumbrado público, abastecimiento de agua, alcantarillado, pavimentación de calles, recogida de residuos, etc.) los cuales, dada su naturaleza básica y elemental, deben ser atendidos con carácter obligatorio y deben ser prestados, además, con las notas de regularidad y continuidad.

Sin embargo, no puede dejar de ponerse de manifiesto que la prestación adecuada de los mismos exige medios económicos y personales que exceden, en numerosas ocasiones, de las posibilidades financieras reales de las entidades locales, pese a las líneas de ayuda al efecto establecidas.

En este ámbito, para que la gestión administrativa y política no pueda tildarse de arbitraria, y a la luz de las reclamaciones que han sido examinadas, considera esta Institución necesario conectar con los vecinos, y ello tanto con el fin de conocer sus necesidades como de justificar ante ellos las razones que puedan determinar medidas tales como la supresión de determinado punto de luz, el asfaltado de algunas calles en detrimento de otras, la colocación de contenedores de basura en lugares concretos, etc.

Respecto al servicio de suministro de agua potable, se ha suscitado con frecuencia la cuestión relativa al coste de la instalación de las acometidas a las redes generales. Los reclamantes suelen negarse a costear los referidos gastos amparándose en la legislación estatal de 1975, según la cual la instalación de la acometida correrá a cuenta del suministrador (Ayuntamiento); legislación, por otro lado, desconocida frecuentemente por las Ordenanzas Municipales reguladoras del servicio, que suelen imputar de manera expresa los referidos gastos al usuario.

En materia de alcantarillado se centran las quejas, fundamentalmente, en la evacuación de aguas residuales en pozos negros o similares y en la necesidad de su sustitución por una adecuada red de alcantarillado que evite los peligros que de los mismos pueden derivarse para la salubridad pública así como para el medio ambiente.

3. OBRAS PUBLICAS

Un año más, los procedimientos expropiatorios llevados a cabo por la Administración Autonómica y, en particular, el pago a los ciudadanos expropiados de la contraprestación económica correspondiente a la privación de la propiedad de bienes y derechos que aquéllos implican, han centrado los conflictos que en este ámbito se han puesto de manifiesto ante esta Institución.

En efecto, resulta, cuando menos, preocupante la demora temporal en la que, con carácter general, está incurriendo la Administración Autonómica en el momento de proceder al abono del justiprecio correspondiente a las expropiaciones forzosas llevadas a cabo por aquélla. Esta demora, que en alguno de los supuestos planteados por los ciudadanos ante esta Procuraduría supera el período de cinco años, entre la ocupación del bien expropiado y el efectivo abono del justiprecio previamente fijado, cobra mayor relevancia, aún si cabe, considerando la amplia generalización del procedimiento de urgencia en las expropiación forzosas y, por tanto, de la inversión de la regla general del previo pago a la ocupación del bien objeto de la expropiación.

En otras palabras, mientras la intervención en el patrimonio del ciudadano por parte de la Administración Pública, con carácter general, no requiere el abono previo de contraprestación económica alguna, el plazo temporal en el que se hace efectiva esta última se extiende en el tiempo más allá de lo permisible; considerando el necesario equilibrio entre el ejercicio de potestades públicas y la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos que debe guiar toda actividad administrativa y, en especial, la expropiatoria.

Este Procurador considera que ha llegado el momento de adoptar medidas de carácter estructural que remedien la situación de desequilibrio indicada. Como manifestación significativa de dicha situación debe tenerse en cuenta la reiteración por parte de los ciudadanos de quejas cuyo objeto es denunciar la demora en el pago de un justiprecio; pago que había sido anunciado con anterioridad por la Administración Autonómica en dos aceptaciones expresas a sendas Resoluciones adoptadas por esta Institución.

4. VIVIENDA

Si bien es preciso poner de relieve la ausencia de irregularidades relevantes en los procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial de promoción pública, sin embargo se han detectado deficiencias relevantes en el ejercicio de otras competencias.

La primera de ellas, aunque de carácter singular, merece ser destacada en esta exposición. Es la relativa al procedimiento de adjudicación de parcelas, dirigidas a la construcción de viviendas protegidas, llevado a cabo por la Administración autonómica en uno de nuestros muni-

cipios. De su análisis se desprendieron ciertas irregularidades que, pudiendo afectar a la objetividad del resultado final de tales adjudicaciones, fueron puestas en conocimiento de la Consejería de Fomento. Cabe desear que, en el futuro, la intervención de la Administración autonómica en la promoción de suelo y adjudicación de parcelas para la construcción de viviendas de protección oficial revista, siempre, las garantías necesarias para lograr que la promoción y construcción de las viviendas, que se lleve a cabo en cada caso, reúna las condiciones suficientes, en orden a alcanzar las finalidades que debe perseguir toda acción pública en materia de vivienda.

En segundo lugar, resulta preocupante el retraso general en el que está incurriendo la Administración autonómica en el abono de algunas de las ayudas integradas dentro de los Planes Cuatrienales de Vivienda. Demoras de más de 20 meses, como la observada en el pago de las ayudas económicas dirigidas a fomentar la rehabilitación de viviendas, inciden gravemente en la eficacia de la acción pública dirigida a la consecución del objetivo constitucional de lograr una vivienda digna para todos. El nuevo marco normativo adoptado para los próximos años supone una oportunidad para que la Administración autonómica, en el marco de sus competencias, adopte las medidas necesarias para atemperar tales retrasos.

Por último, es preciso resaltar una circunstancia que se ha convertido ya en endémica en este ámbito, cual es la de la ausencia de ejecución forzosa de aquellas resoluciones, adoptadas por la Administración autonómica, en las cuales se impone a un particular la obligación de llevar a cabo obras de reparación de viviendas protegidas. Las medidas normativas, establecidas con la finalidad de que las administraciones públicas garanticen que los promotores o constructores de viviendas protegidas asuman su responsabilidad ante la concurrencia de defectos de construcción en las mismas, se convierten en meras declaraciones formales si la Administración autonómica no utiliza, ante una voluntad contraria del obligado, los medios previstos para ejecutar forzosamente sus decisiones y, en particular, la ejecución subsidiaria.

ÁREA C

ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE

1. CONTAMINACION ACUSTICA

A la vista de las quejas presentadas podemos concluir que el problema medioambiental que más preocupa a los ciudadanos de nuestra Comunidad es, probablemente, el de la contaminación acústica procedente de bares, discotecas y otros establecimientos de diversión similares.

Confirma la importancia de las infracciones denunciadas tanto el elevado número de personas afectadas por las quejas, como el carácter fundamental de los derechos que son objeto de violación en estos casos.

La propia doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su interpretación y tutela de los derechos fundamentales, ha puesto de relieve que, en casos de especial gravedad, ciertos daños ambientales pueden atentar contra el derecho al respeto de la vida privada y familiar y al disfrute del domicilio.

Pero es más -como así ha sido reconocido por el propio Tribunal Constitucional en su reciente Sentencia de 29 de mayo de 2001 y viene denunciando el Procurador del Común desde el comienzo de su actividad- los referidos daños ambientales también pueden atentar contra el derecho a la integridad física y psíquica establecido en el art. 15 de la Constitución Española. En concreto, manifiesta el Tribunal Constitucional que “Cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas, esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral”.

A la vista de lo expuesto, resulta necesario valorar las consecuencias de la inactividad o pasividad de la Administración frente a los requerimientos de protección solicitados por los ciudadanos, o dicho de otro modo, hasta qué punto la Administración Pública requerida está obligada a dispensar la protección que se solicita.

Consideramos, a este respecto, que corresponde a la Administración municipal, en uso de sus potestades, impedir que actuaciones de particulares, sujetas a autorización o licencia administrativa, perturben los derechos fundamentales, y el ejercicio de tales potestades se convierte en obligatorio cuando la agresión a los derechos fundamentales alcanza un determinado nivel de gravedad.

La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 9 de diciembre de 1994 (caso López Ostra c/ España) fundamenta su estimación precisamente en este tipo de razonamiento.

En este sentido, frente a la pasividad de la Administración en estos supuestos, podría ejercitarse la acción de responsabilidad patrimonial, puesto que no utilizar los poderes que el Derecho establece para impedir la producción de daños, supone, sin lugar a dudas, un funcionamiento anormal de los servicios públicos.

Debe tenerse en cuenta, a este respecto, que la Constitución Española establece un servicio público de protección ambiental, al imponer a los poderes públicos la obligación de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales “con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida”, así como “defender y restaurar el medio ambiente”. La Administración, por tanto, está obligada a utilizar todos los poderes y competencias atribuidos por el ordenamiento jurídico, a fin de alcanzar los indicados objetivos de protección ambiental.

La superación de los niveles acústicos establecidos legalmente tiene unos efectos nocivos sobre las personas, efectos que conllevan unos daños que el perjudicado no tienen el deber de soportar; estos daños son causados tanto por la actividad productora de ruidos como por la inactividad de la Administración a la hora de hacer cumplir el deber de no superar tales valores. En el mismo sentido se están manifestando recientemente algunos Tribunales Superiores de Justicia.

A la vista de lo expuesto, esta Institución considera necesario que las distintas Administraciones competentes incrementen los controles periódicos en los establecimientos de ocio, a fin de comprobar que el funcionamiento de los mismos se adecua a las prescripciones establecidas en las licencias otorgadas, debiendo hacerse especial hincapié en las condiciones de insonorización de los locales, así como en el estricto cumplimiento de la normativa de horarios de cierre.

Cabría resaltar, por otro lado, que la mayoría de los expedientes sancionadores iniciados por la Administración tienen su origen en denuncias presentadas por los vecinos colindantes con este tipo de actividades. En estos supuestos cobran una especial importancia las inspecciones de oficio, máxime si tenemos en cuenta las consecuencias que suele tener para los vecinos colindantes la presentación de una denuncia.

Se observa, por otro lado, que, constatado el incumplimiento de los límites máximos autorizados, la Administración únicamente impone sanciones económicas a los titulares de las actividades infractoras. Sin embargo, en estos supuestos la simple imposición de multas no solventa en modo alguno la insuficiente insonorización del establecimiento ni, por lo tanto, las molestias para los ciudadanos afectados, debiendo la Administración requerir a los titulares de las actividades la ejecución de nuevas medidas correctoras.

Durante la tramitación de los expedientes de queja, nos hemos encontrado con una fuerte reticencia por parte de la Administración Regional a la hora de intervenir en este tipo de expedientes, no sólo para sancionar la comisión de infracciones muy graves (por ejemplo, ante la inexistencia de licencias), sino también para inspeccionar y controlar este tipo de actividades en aquellos supuestos en los que existe una clara pasividad por parte de la Administración Local. Cabe recordar a este respecto que la propia Ley 5/1993, de 21 de octubre, establece expresamente la competencia subsidiaria de la Administración Regional para ordenar a los titulares de los establecimientos la adopción de las medidas que se estimen oportunas (tales como insonorización del local, instalación de limitadores acústicos, etc.).

2. EXPLOTACIONES GANADERAS

Las explotaciones ganaderas constituyen uno de los grupos de actividades que, potencialmente, y si no se establecen medidas correctoras, pueden afectar a las condiciones higiénico-sanitarias de los núcleos de población y del medio ambiente en general. De hecho, constituye otro problema medio ambiental que preocupa frecuentemente a los ciudadanos.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que en Castilla y León la ganadería constituye uno de los sectores económicos más importantes.

Cabría resaltar que, en un alto porcentaje de los supuestos planteados en esta Institución, las explotaciones se encuentran funcionando sin las licencias establecidas legalmente.

Todo ello aconseja establecer en forma precisa y ordenada las condiciones técnicas, higiénico-sanitarias y ambientales necesarias para que los impactos de este tipo de actividades desaparezcan o sean los mínimos posibles.

En este sentido, la Administración debe adoptar las medidas necesarias, no sólo en relación con las nuevas explotaciones que pretendan instalarse, sino también en relación con aquellas que se encuentran en pleno funcionamiento en el momento actual.

En muchos casos, estas explotaciones se encuentran ubicadas en los núcleos urbanos de zonas rurales desde antes de la aprobación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y no fueron legalizadas a la entrada en vigor del mismo. Un alto porcentaje de las actividades, por otro lado, han quedado fuera de ordenación con la aprobación de los Planes Urbanísticos.

En estos supuestos solemos encontrarnos con una fuerte reticencia por parte de la Administración Local a la hora de hacer cumplir la normativa vigente para este tipo de actividades, principalmente en aquellos municipios dedicados sobre todo a la ganadería, como consecuencia de los graves perjuicios económicos que una aplicación estricta de la Ley podría suponer para muchas familias.

Por otro lado, la Administración Local carece, en muchas ocasiones, de los medios humanos y técnicos necesarios para comprobar las deficiencias que, en este tipo de instalaciones, suelen producirse, tales como malos olores, vertidos, posibilidad de transmisión de enfermedades infecto contagiosas, vertidos, ruidos, etc. Consideramos necesario, en este sentido, incrementar los mecanismos de coordinación y cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas con competencias en esta materia (Ayuntamientos, Consejería de Medio Ambiente y Consejería de Agricultura y Ganadería).

Reiteramos, por último, la necesidad de habilitar ayudas económicas a los ganaderos de la Comunidad para que procedan al traslado de las instalaciones fuera de los cascos urbanos de las localidades, así como para la instalación de las medidas correctoras necesarias en las explotaciones.

3. CAZA

La disminución de la conflictividad generada por el régimen de responsabilidad legalmente establecido por los daños causados por piezas cinegéticas, ha dejado paso al fenómeno del furtivismo como problemática más destacada en este ámbito.

Los efectos perniciosos que sobre la riqueza biológica y cinegética de cualquier espacio geográfico posee el furtivismo, exigen a las Administraciones Públicas utilizar eficazmente todos los instrumentos que el ordenamiento jurídico pone en sus manos para combatir su existencia y extensión.

La aparición y proliferación de los cazadores furtivos en determinados espacios de la Comunidad, como el Parque Regional de la Sierra de Gredos, obliga a la Administración autonómica a concentrar sus esfuerzos en el control y erradicación del fenómeno, acudiendo para ello a las medidas preventivas y represoras que sean necesarias, en el marco de la legalidad vigente. En aras de incrementar la eficacia de la actividad administrativa en el diseño y aplicación de tales medidas, y tanto a instancia de parte como de oficio, esta Procuraduría ha puesto especial hincapié en la identificación de las irregularidades en el funcionamiento de los servicios administrativos de la Consejería de Medio Ambiente que permitían, en algún modo, la extensión del furtivismo y ha instado a aquélla a la adopción de las actuaciones necesarias para su corrección.

Por otro lado, la tramitación de los expedientes administrativos de adecuación, constitución, ampliación y segregación de cotos de caza ha sido otro de los aspectos del ámbito de la actividad administrativa en materia cinegética que mayor conflictividad ha generado. En diversas ocasiones, este Procurador ha podido comprobar que tal conflictividad tenía su origen en la comisión de irregularidades procedimentales atribuibles no sólo a la Administración autonómica, sino también a las entidades locales menores cuyos terrenos integraban el terreno a acotar o acotado. Ello ha dado lugar a la adopción por esta Institución de resoluciones que, espero, contribuyan, más allá de los supuestos particulares planteados, a un mayor celo en el cumplimiento de la legalidad vigente en la instrucción y resolución de aquellos procedimientos, necesitados, con carácter general, de una mayor garantía de regularidad formal.

4. PESCA

Además de la conveniencia de reformar la normativa autonómica reguladora de la pesca, con la finalidad de mejorar las condiciones de seguridad de los pescadores que desarrollen su actividad en las zonas de influencia de caída de los embalses y presas de la región -puesta de manifiesto por parte de esta Institución a la Consejería de Medio Ambiente- el sorteo de adjudicación de permisos en cotos de pesca ha protagonizado nuestra actuación en relación con dicha actividad lúdica.

El respeto al principio de igualdad de oportunidades que debe presidir la celebración del sorteo indicado y la ulterior elección de fechas y cotos de pesca por los solicitantes, implica que la Administración autonómica utilice todos los medios para lograr plenamente aquella igualdad. Para ello es necesario evitar situaciones como la detectada por esta Procuraduría en la provincia de Burgos, donde se procedió a fijar como fecha de elección de cotos de pesca para un número amplio de ciudadanos una fecha posterior a aquélla en la que, con carácter general, se iniciaba la temporada de pesca en la provincia.

5. VIAS PECUARIAS

La riqueza que las vías pecuarias aportan en la actualidad al patrimonio cultural y ambiental de la esta Comunidad Autónoma que cuenta con una de las redes de vías pecuarias más amplias del país, implica necesariamente una singular responsabilidad de la Administración autonómica en orden a su protección y defensa. Sin duda, uno de los instrumentos con el que cuenta aquélla para desarrollar eficazmente esa labor, es el ejercicio de la potestad punitiva frente a las infracciones que atenten contra la integridad y características de aquellos singulares bienes de dominio público.

Pues bien, tanto desde el punto de vista de la diligencia observada por la Administración autonómica en la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores incoados en defensa de las vías pecuarias, como en relación con los criterios generales seguidos por aquélla a la hora de decidir la iniciación o no iniciación de tales procedimientos, esta Institución considera que la actuación administrativa no está siendo todo lo rigurosa que la contribución de las vías pecuarias a la calidad medioambiental de la Comunidad merece.

En concreto, este Procurador del Común en el ejercicio al que se refiere el presente informe, emprendió una investigación de oficio sobre las actuaciones de defensa de las Vías Pecuarias integradas en el ámbito territorial de la región, llevadas a cabo por la Administración de la Comunidad Autónoma. Como resultado de la misma, quedó acreditada una falta de diligencia en la instrucción y resolución de procedimientos sancionadores en la materia, lo cual motivó la formulación de una resolución a la Consejería de Medio Ambiente que fue íntegramente aceptada por esta última.

ÁREA D

EDUCACIÓN Y CULTURA

1. EDUCACIÓN

Se incluyen en esta Área las quejas que se refieren a la actuación de las Administraciones educativas de la

Comunidad de Castilla y León, que comprenden no sólo a la Consejería de Educación y Cultura, sino también a las Universidades situadas en nuestra Comunidad y a las Administraciones Locales, en la medida en que intervienen en las actividades y servicios de enseñanza.

Se ha visto incrementado el número de quejas cuyos promoventes cuestionan, entre otros aspectos, el desarrollo experimentado y las decisiones producidas en el curso de los procesos de admisión en centros concretos; el transporte escolar; el déficit de unidades de educación infantil de 0 a 3 años; la existencia de centros de integración sin el necesario personal especializado o sin los medios específicos precisos para atender las necesidades educativas de los alumnos discapacitados; o sin las necesarias medidas de accesibilidad, bien en el propio centro, bien en los servicios complementarios de comedor y transporte.

A pesar de los constantes avances que vienen experimentándose, desde el punto de vista de la más adecuada dotación al sistema educativo de los medios materiales y personales precisos para hacer posible la efectividad del derecho a la educación, se producen, aún, algunas deficiencias, especialmente en relación con las condiciones materiales de los centros, la dotación de profesorado y escolarización de los alumnos.

Las reclamaciones recibidas nos permiten comprobar cómo existen, aún, zonas donde el número de centros de integración o dotados con aulas de educación especial, es tan escaso que los padres se ven imposibilitados para conseguir una escolarización de sus hijos discapacitados que no pase por un alejamiento del niño de su entorno familiar y vital. Esta insuficiencia de centros de integración es particularmente importante en la Educación Secundaria y en las zonas rurales.

Del mismo modo, constituye una carencia, con frecuencia denunciada por los padres, la escasa dotación de personal especializado adscrito a los centros docentes o a los servicios de apoyo, en particular en el caso de los fisioterapeutas y logopedas.

Las quejas formuladas con referencia a la enseñanza universitaria tratan, fundamentalmente, del acceso y permanencia en centros de enseñanza superior, traslados de expedientes académicos, planes de estudios y sistemas de becas.

Un año más, debemos incidir en la problemática que suscita el abuso, por parte de la Administración, de la técnica del silencio administrativo en sus relaciones con los administrados. Un abuso, que está en el origen de un número importante de las quejas que tramitamos anualmente, y que además es el elemento desencadenante de no pocas de las resoluciones que esta Procuraduría se ve obligada a formular a la Administración educativa.

A este respecto debemos decir que, con bastante insistencia, se reciben denuncias de los ciudadanos mostrando su indignación por no haber obtenido respuesta a sus peticiones y reclamaciones, no ya en el plazo legalmente fijado para ello -cosa bastante habitual- sino ni tan siquiera dentro de lo que podría entenderse como un plazo razonable para que dicha respuesta tuviese algún sentido práctico.

La práctica administrativa de dar la callada por respuesta, ante las peticiones y reclamaciones de los estudiantes, está demasiado extendida en el ámbito educativo y naturalmente debe erradicarse.

Sin perjuicio de las reformas educativas que próximamente hayan de aprobarse a nivel estatal, es preciso someter a revisión la legislación vigente, principalmente la Orden 1445/1990, de 19 de septiembre. Como es sabido, establece las proporciones profesionales/alumnos en la atención educativa de los ACNEE. Pues bien, se trataría de flexibilizar las limitaciones que actualmente se dan en la atención de estos alumnos, derivadas de las disponibilidades presupuestarias, así como de establecer de un número de profesionales especializados para un determinado número de alumnos, que no resulte desmesurado para un solo profesional.

La insuficiente dotación de medios de transporte escolar para los ACNEE obliga, en ocasiones, a los padres a suplir esa carencia, lo que supone un esfuerzo que no siempre están en condiciones de afrontar. En cualquier caso, los perjudicados son los alumnos discapacitados, por el grave absentismo escolar que se produce. Es necesario, pues, que la administración educativa tome decisiones inmediatas en este sentido.

La excesiva homogeneización que existe en la provisión de recursos, tanto materiales como personales, está dificultando que estos puedan ser asignados a los ACNEE de manera diferenciada y por ello con más posibilidades de éxito.

2. PATRIMONIO HISTORICO-ARTISTICO

El reconocimiento de los valores que poseen los bienes que conforman nuestro Patrimonio Histórico y el interés social por los mismos, ha provocado que la preocupación por su conservación y acrecentamiento se haya reforzado e intensificado en los últimos tiempos.

Pese a ello, resulta preocupante el proceso de deterioro a que se ve sometida no poca de la riqueza patrimonial de esta Comunidad Autónoma, consecuencia de la omisión del deber de conservación que compete a sus titulares y de la inactividad de las administraciones en la puesta en marcha de los instrumentos previstos para garantizar su defensa y restauración.

Se ha insistido, pues, en promover el activismo protector de la Administración hacia aquellos bienes en peligro de destrucción, impidiendo, así, que el inevitable transcurso del tiempo lleve aparejada su progresiva degradación.

Surge, de este modo, la conveniencia de impulsar una mayor labor de vigilancia del patrimonio histórico, controlando aquellos comportamientos atentatorios contra los bienes que lo integran (materializados a través de acciones destructivas u omisiones de los deberes legales que competen a los obligados), y la presencia de elementos que dificulten su contemplación y disfrute por los ciudadanos o los degraden estéticamente. Función en la que adquiere especial importancia la colaboración de los Ayuntamientos.

Se es consciente, no obstante, de que la riqueza monumental dispersa por la amplia geografía de Castilla y León, condiciona la efectividad de la tutela administrativa; y también, por otro lado, del gravamen que la conservación puede implicar para los propietarios y la ausencia de incentivos fiscales.

De ahí, la necesidad de estimular la actuación de los particulares en el cumplimiento de la responsabilidad derivada de la propiedad, posesión o disfrute de los bienes, mediante la articulación de medidas de fomento (como subvenciones o ayudas), justificadas en la utilidad o destino público de aquéllos frente al interés privado de la propiedad.

Ello sin olvidar la conveniencia de la coordinación con los distintos agentes (otras administraciones, entidades privadas y ciudadanos) que contribuyan a la conservación y enriquecimiento de nuestro patrimonio histórico.

ÁREA E

INDUSTRIA, COMERCIO, TURISMO Y CONSUMO

1. SUMINISTRO DE ENERGIA ELÉCTRICA

En el presente ejercicio, las quejas se circunscriben principalmente a cuestiones tales como: irregularidades en el establecimiento de nuevas instalaciones de líneas aéreas; denegaciones presuntamente improcedentes de suministro eléctrico; cortes de suministro eléctrico, cuestión ampliamente debatida y controvertida de la que se ha hecho eco esta Institución; la preocupación por los efectos posiblemente nocivos sobre la salud como consecuencia de las radiaciones electromagnéticas no ionizantes que de este tipo de instalaciones emanan, especialmente respecto de las que se encuentran ubicadas dentro o en las proximidades de núcleos urbanos.

Respecto de estas últimas constituye preocupación creciente entre la población los posibles efectos negativos que puedan causar en la salud como consecuencia de una exposición continuada a estos campos, a pesar de que, de momento, científicamente no se haya demostrado de manera concluyente. Nuestra actuación se ha centrado en comprobar si las Administraciones competentes en la materia velan por que los diferentes tipos de instalaciones eléctricas se ajusten a la normativa aplicable al efecto, especialmente en lo relativo a medidas y distancias de seguridad.

Hemos de indicar que, con independencia de que en el presente año se ha constatado un mayor celo en el ejercicio de las facultades inspectoras por parte de las Administraciones públicas competentes, se han constatado defectos en el ejercicio de la potestad sancionadora, en el sentido de que, o bien no se perseguían las infracciones cometidas o se incurría en cierta arbitrariedad en su persecución.

2. GASES COMBUSTIBLES

En cuanto al gas, la competencia entre compañías instaladoras ha provocado múltiples denuncias de los usuarios, como consecuencia de revisiones mal practicadas o improcedentes, siendo el mayor número de reclamaciones recibidas las referentes al gas natural, al tratarse del combustible que mayor desarrollo, expansión y aceptación ha tenido en nuestra Comunidad desde su implantación en detrimento de otras fuentes de energía.

Muchas de las reclamaciones presentadas requerían la intervención del Procurador del Común, para que las empresas causantes de los daños y perjuicios denunciados por los afectados por estas prácticas inadecuadas les indemnizasen. En estos casos, se informaba a los afectados de que, con independencia de las actuaciones que se realizasen desde esta Institución y de las que, en su caso, efectuasen los diferentes Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León, la vía adecuada para que fueran reconocidas sus pretensiones indemnizatorias eran nuestros Tribunales de Justicia, al encontrarnos ante una relación de carácter jurídico-privada.

No obstante en estos casos hemos intervenido, al objeto de comprobar cuál había sido la actuación de la Administración autonómica al tener conocimiento de dichas denuncias, al ser también parte implicada; constatando, tras las diligencias practicadas, que se hace necesario intensificar las funciones inspectoras y sancionadoras sobre las empresas suministradoras e instaladoras.

3. TURISMO

Varias han sido las reclamaciones en las que se denunciaba el incumplimiento de las condiciones estipuladas en los programas de viajes organizados, aprobados y presuntamente supervisados por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales para las personas de mayor edad.

Es preciso indicar que la relación jurídica existente entre los reclamantes y las empresas de viajes, en cuyo defectuoso cumplimiento fundaban los demandantes su pretensión de indemnización, es calificable como un contrato de obra, materializada en la realización de un viaje turístico completo y definido en sus aspectos más

relevantes. Las agencias no se comprometieron simplemente al desarrollo de sus actividades para el logro de los viajes deseados, sino a los viajes mismos como resultado completo, tal y como ofrecían en la propaganda y sus programas, controlados, supervisados y aprobados a mayores por la Administración autonómica; de ahí la responsabilidad por la insatisfactoria obtención del resultado comprometido.

Si bien esta Institución era consciente de que, en el fondo, nos encontrábamos ante conflictos de naturaleza jurídico-privada entre las agencias y los perjudicados, los cuales habrían de dirimirse ante la Jurisdicción Ordinaria no debemos olvidar que corresponde a la Administración Pública la obligación de ordenar adecuadamente el sector turístico y velar por el cumplimiento de las normas que lo regulan, mediante el ejercicio de las facultades de control, inspección y, en su caso, sancionadoras que tiene reconocidas. A pesar de ello, la Administración autonómica sigue siendo reacia a incoar expedientes administrativos ante las reclamaciones de los usuarios.

4. CONSUMO

Sin perjuicio de lo establecido en las normas civiles y mercantiles, los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales en los términos previstos en la legislación de consumidores y usuarios, correspondiendo a la Administración Pública velar por ello. Sin embargo, en muchas ocasiones la Administración se inhibe, aduciendo que se trata de cuestiones de carácter privado, incurriendo con ello, a juicio de esta Institución, en un abandono de sus obligaciones, que propicia la impunidad de los hechos cometidos por las empresas y la indefensión de los afectados. Por ello, ante la falta de actuación por parte de la Administración autonómica, aquéllos deciden acudir a este Procurador; lo que demuestra que se hace necesaria una mayor implicación por parte de la Administración autonómica en este campo y que no remita de manera sistemática a los afectados a la Administración de Justicia.

ÁREA F

AGRICULTURA, GANADERÍA, MONTES Y PESCA

Al igual que venía ocurriendo en años anteriores, los procedimientos de concentración parcelaria llevados a cabo por la Administración autonómica protagonizan un número relevante de las quejas presentadas en relación con la actividad administrativa desarrollada en los sectores agrícola y ganadero.

Es preciso llamar la atención sobre un aspecto concreto de los procedimientos de reordenación de la propiedad rústica, como es el integrado por las obras de concentración parcelaria. En efecto, frecuentemente las Administraciones Públicas actuantes olvidan que la consecución de los objetivos perseguidos, en todo procedimiento de concentración parcelaria, no sólo depende de la corrección de su desarrollo y del contenido de las nuevas situaciones jurídicas resultantes del mismo, sino también de la adecuada proyección, ejecución y conservación de las obras íntimamente relacionadas con aquél.

Especial hincapié cabe hacer en el aspecto de conservación de tales obras, puesto que hemos tenido la oportunidad de comprobar que, en ocasiones, las entidades encargadas de aquella conservación, no cumplen diligentemente con los deberes que ésta implica, lo cual redunda en un perjuicio manifiesto para los ciudadanos que son, al fin y al cabo, los destinatarios últimos de los beneficios derivados de todo procedimiento de racionalización de la propiedad rústica.

Corporaciones Locales, Comunidades de Regantes, y cualesquiera otras entidades encargadas de las labores de conservación de las obras necesarias en toda concentración parcelaria, deben hacer un esfuerzo y adquirir el firme compromiso de garantizar que los caminos rurales de servicio, el acondicionamiento de cauces y cualesquiera otras obras, se encuentren, en todo momento, en un estado de conservación apto para el cumplimiento de las funciones para las que fueron proyectadas y ejecutadas.

Por su parte, en materia de ayudas agrícolas y ganaderas, las irregularidades detectadas han sido tanto formales como materiales.

Entre las primeras, es preciso resaltar, un año más, el retraso en el que incurre la Administración autonómica en la resolución de los recursos presentados por agricultores y ganaderos frente a las Resoluciones administrativas adoptadas en la materia. Una vez más, hay que poner de manifiesto los perjuicios que, al patrimonio jurídico de los ciudadanos y a la propia imagen de la acción administrativa, causan demoras generalizadas en la adopción de resoluciones expresas, perjuicios que deben conducir a la Administración autonómica a abordar las medidas de carácter estructural que sean necesarias para paliar la irregularidad señalada.

Especial mención merece el contenido de las ayudas dirigidas a paliar los daños causados a la ganadería por el lobo o por perros asilvestrados. No es la primera vez que hemos apuntado que la protección que actualmente concede la Administración autonómica a los ganaderos de la Comunidad frente a aquellos daños nos parece insuficiente. Por tanto, considerando la relevancia de la actividad ganadera para el sistema económico regional, es precisa una mayor implicación por parte de la Administración autonómica en relación con esta problemática que, más allá de las tímidas reformas normativas abordadas en el pasado año, dé lugar a un incremento del grado de cobertura pública de tales daños y a la creación de ayudas dirigidas a prevenir los mismos.

Por último, esta Procuraduría ha mostrado su preocupación ante la alarma social generada en el último año por la aparición de los primeros casos de encefalopatía espongiforme bovina en la Comunidad Autónoma. La actuación de las administraciones públicas en relación con la problemática señalada, si bien no parece que pueda ser objeto de crítica, debe mantener la intensidad demostrada durante el año 2001. La disminución de la alarma social no debe generar una relajación en las medidas públicas dirigidas a garantizar que la carne de vacuno cumple todas las garantías exigibles, desde su producción inicial hasta su consumo humano final.

ÁREA G

TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES

1. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

En materia de Trabajo se han presentado varias quejas en las que se cuestiona la actuación de empresas privadas. En dichos expedientes, pese a no ser objeto las citadas empresas de supervisión por parte del Procurador del Común, se ha intentado orientar al ciudadano sobre la forma de hacer valer los derechos que invoca.

Otro grupo de quejas lo constituye las presentadas por ciudadanos, normalmente perceptores de prestaciones por desempleo y una vez agotadas las mismas, en las que denuncian su situación e invocan su derecho al trabajo.

También hay quejas procedentes de alumnos que participan en cursos formativos y que denuncian el retraso en la efectividad de la beca o ayuda de transporte.

Finalmente, aunque durante el pasado año no se han presentado reclamaciones en este sentido, no puede dejar de ponerse de manifiesto la preocupación por el aumento de la siniestralidad laboral, del que, por otra parte, se han hecho eco los medios de comunicación.

La prevención del riesgo engloba muchas disciplinas y aspectos técnicos, además de los meramente jurídicos, lo cual dificulta el conocimiento de esta normativa y acrecienta notablemente las dificultades para una aplicación correcta y efectiva de la misma en la empresa.

Por un lado, si el empresario recibe poca información sobre la prevención de riegos laborales, percibirá su implantación como algo gravoso y poco rentable (incremento de costes, merma de la productividad...) máxime si, como es el caso, nos movemos dentro de un escenario económico en el que lo que prima es la competitividad y la reducción de costes. Por otro, los trabajadores, el motivo y los principales actores de toda acción preventiva, resultan en ocasiones poco receptivos ante determinadas actuaciones preventivas en cuanto las mismas pueden implicar un cambio drástico en los hábitos adquiridos a lo largo de la vida profesional.

Como quiera que sea, las actuaciones de las distintas Administraciones (campañas de divulgación, planes de choque contra los accidentes de trabajo, incremento de las actuaciones de la Inspección de Trabajo...) no parecen alcanzar, pese al esfuerzo realizado, los objetivos deseados, debiendo las mismas redoblar esfuerzos para servir de vehículo de las ventajas de la acción preventiva en colaboración con todos los agentes sociales interesados en evitar en la medida de lo posible los riesgos laborales.

Finalmente, debe tenerse en cuenta el Real Decreto de 2 de noviembre de 2001 de traspaso de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación el cual tuvo efectividad a partir del 1 de enero de 2002. La asunción por la Comunidad Autónoma de las funciones y servicios correspondientes a la gestión que viene realizando el Inem supondrá, a partir del año 2002, la extensión del ámbito de supervisión de este Comisionado a la actuación de la Administración autonómica en estas materias.

En cuanto a Seguridad Social, todas las quejas que abordan conflictos o problemas en esta materia se remiten al Defensor del Pueblo ya que en ellas se cuestiona la actuación de órganos de la Administración General del Estado (campo de aplicación, afiliación, altas y bajas, cotización, recaudación, pensiones de jubilación, pensiones de incapacidad...).

También se han presentado quejas en las que los reclamantes manifiestan su disconformidad con la denegación, suspensión, modificación y extinción de prestaciones de ingresos mínimos de inserción y de pensiones no contributivas cuya gestión, en ambos casos, corresponde a la Comunidad Autónoma.

2. SERVICIOS SOCIALES

2.1. Minusvalías

Cada vez más, afortunadamente, las Corporaciones Locales contactan con las asociaciones de minusválidos para analizar las actuaciones urbanísticas. Sin embargo, se ha podido observar también que, con relativa frecuencia, dichas Corporaciones suelen aducir dificultades técnicas no siempre justificadas para desestimar las pretensiones del citado colectivo.

Son frecuentes los expedientes en los que las Administraciones manifiestan su falta de legitimación para proceder a eliminar las barreras de las sedes que están utilizando a título de arrendatarios, remitiendo al Procurador del Común al propietario del edificio.

Son bienvenidas las soluciones que se están aplicando para dar cumplimiento a la Ley de Accesibilidad en edificios ya construidos, es decir: habilitando entradas secundarias. Ello, no obstante, no soluciona de forma óptima la falta de accesibilidad a los mismos. Con frecuencia da lugar a puertas cerradas, personal de vigilan-

cia a quien hay que localizar primero y distraer de su cometido después, necesidad de comparecer con antelación en previsión de la pérdida de tiempo que ello conlleva, etc. Como quiera que sea hay que reconocer que en muchos casos es la única solución por el momento. Ello, sin embargo, no sería admisible en aquellas obras que se han proyectado o realizado bajo la vigencia de dicha Ley.

Asistimos con satisfacción a un esfuerzo, por parte de la Administración autonómica, por estudiar el medio de facilitar el acceso a los ciudadanos con discapacidad física a los edificios de nuestro Patrimonio Histórico-Artístico. Es motivo de preocupación, sin embargo, que el Proyecto de la futura Ley de Patrimonio de Castilla y León no haga mención de ello.

El empleo de las personas discapacitadas no se observa como algo cotidiano. Por el contrario, parece tener un carácter excepcional y suele entenderse como un privilegio, o en todo caso, debido al especial mérito de la persona discapacitada que trabaja.

2.2. Tercera edad

El sistema social de atención a las personas mayores de Castilla y León ha experimentado un progresivo desarrollo hacia la mejora de la calidad de vida de este colectivo. Avance propiciado, en buena medida, por la actuación llevada a cabo por la Administración, encaminada a facilitar los recursos sociosanitarios que proporcionen al mayor la atención adecuada a sus necesidades.

Pero el fenómeno del envejecimiento de la población, unido al aumento de la dependencia e incapacidad y a la transformación de la estructura familiar tradicional, originan frecuentes situaciones necesitadas del apoyo y asistencia que antes proporcionaba la familia. Y, con ello, un considerable aumento de la demanda de aquellos servicios que presten atención residencial a la tercera edad. Demanda que, sin embargo, no ha ido acompañada de la suficiente oferta de plazas oficiales.

Se ha de insistir, por tanto, en que la capacidad de respuesta del modelo de asistencia comunitario se ajuste en mayor medida a las necesidades existentes, mediante el aumento de plazas residenciales públicas, creando nuevos dispositivos gestionados públicamente o a través de la concertación con centros de carácter privado.

Se ha de dar prioridad, además, a que la gestión de las plazas oficiales demandadas sea también pública, a fin de que el coste de la estancia permita el ingreso de las personas mayores con menos recursos económicos. Ello, debido a que las residencias de titularidad pública, fundamentalmente municipal, que son gestionadas indirectamente a través de empresas privadas, exigen, como ocurre con los centros correspondientes a la iniciativa particular, una cuota mensual elevada sin tener en consideración los recursos económicos del solicitante y sin garantizar una cuantía mínima disponible para el residente o cónyuge a su cargo.

Todo ello sin olvidar, por otro lado, la necesidad de tender a la adaptación de los recursos existentes a las nuevas necesidades surgidas en la actualidad, manteniendo cubiertos los aspectos básicos de la vida diaria del anciano y, de este modo, posibilitar una atención integral que se adecue, asimismo, a los procesos degenerativos o de dependencia asociados al envejecimiento.

Junto a la cobertura de tales necesidades, debe prestarse especial atención al posible riesgo de vulneración de los derechos de los mayores residenciados, al incumplimiento de las obligaciones exigibles hacia los mismos o a las irregularidades en el funcionamiento o en la forma de gestión de los centros dirigidos a este colectivo, ya sean de titularidad pública, privada o concertados, arbitrando para ello los mecanismos oportunos que permitan el efectivo ejercicio de las potestades de inspección dirigidas a asegurar la adecuada calidad del servicio.

2.3. Menores

En los últimos años ha mejorado la atención que las Administraciones Públicas prestan a los niños, adolescentes y jóvenes de esta Comunidad Autónoma.

Orientada esta actuación protectora hacia la supremacía del interés del menor, la intervención administrativa destaca en el ámbito preventivo y en las situaciones de desprotección social causantes de desamparo, priorizando el mantenimiento del menor en el medio familiar de origen, salvo en aquellos supuestos en que se hace aconsejable su separación y, con ello, la adopción de mecanismos de protección especializados para facilitar el logro de un desarrollo armónico, tanto en el orden físico como psicológico o moral.

Son frecuentes las reclamaciones motivadas por la disconformidad con las medidas arbitradas por la Administración para la guarda de los menores o la suspensión de los regímenes de visitas a favor de los progenitores, en los casos de ruptura familiar.

Ha sido también objeto de preocupación la problemática derivada de la conflictividad que los supuestos de ruptura de la pareja o vínculo conyugal originan en el seno de la familia.

Junto a la importancia de la intervención del Ministerio Fiscal en este ámbito, la necesidad de dispensar una protección integral a la infancia, garantizando la adecuada cobertura de sus necesidades, hace también imprescindible la prevención de estas situaciones de riesgo, unidas a tales conflictos familiares o a los procedimientos de separación y divorcio, a través de la articulación de actuaciones que regularicen las consecuencias de estas rupturas y eviten los efectos a los que los menores pueden verse sometidos.

En el ámbito de la adopción nacional -constituida como un recurso adecuado para aquellos menores que no pueden permanecer en el seno de su familia de origen- se ha producido en los últimos años un importante cambio, consecuencia, entre otros factores, del descenso del número de niños en disposición de ser adoptados y el desarrollo creciente de recursos de apoyo familiar.

Las reclamaciones presentadas tienen por objeto los perjuicios ocasionados por la privación de la habilitación, necesaria para las entidades colaboradoras en la mediación de expedientes de adopción internacional, o las dilaciones surgidas en tales procedimientos, derivadas de la necesidad de armonizar criterios legislativos de dos países con sistemas normativos y culturales diferentes.

Esta complejidad implica la conveniencia de proporcionar la información y asesoramiento oportuno a los solicitantes, garantizando la calidad y agilización de la tramitación.

Por otra parte, nos remitimos a lo expuesto en el apartado de actuaciones de oficio.

2.4. Salud Mental

La creación y organización de toda una red de atención comunitaria que permita dar una repuesta alternativa y efectiva a la desinstitucionalización de los pacientes psíquicos de esta Comunidad Autónoma, constituye todavía un objetivo a conseguir en el proceso de transformación de la asistencia psiquiátrica.

La necesidad de abordar un completo sistema de asistencia integral dirigido a este sector de la población, hace imprescindible la articulación de fórmulas de coordinación entre los servicios sanitarios y sociales, para alcanzar mayores resultados en la cobertura de las múltiples necesidades existentes.

El desarrollo del sistema de salud mental de Castilla y León, sobre todo en estos últimos años, ha permitido observar un avance en el modelo de atención sociosanitaria de los pacientes psiquiátricos, fundamentalmente en la implantación de nuevos dispositivos asistenciales, como los creados en este ejercicio en cumplimiento de las previsiones existentes, entre los que destacan diversos centros de rehabilitación psicosocial, unidades residenciales psiquiátricas, unidades de rehabilitación y unidades de asistencia sociosanitaria.

Aún así, todavía resultan insuficientes los recursos específicos de rehabilitación, atención residencial y apoyo comunitario. Carencias que, dificultando la integración social de no pocos enfermos mentales crónicos, originan continuos procesos de reagudización de la enfermedad y sus consecuentes ingresos en las unidades de hospitalización breve, situaciones de abandono y marginación, aislamiento en dispositivos no aptos para el tratamiento de la patología psiquiátrica (como los centros de la tercera edad) y una importante sobrecarga familiar.

Siendo, además, necesaria la equiparación del enfermo mental a las demás personas que requieren servicios sanitarios y sociales, no debe existir obstáculo alguno para considerar las enfermedades mentales como discapacidades psíquicas, en cuanto que implican restricciones en el desarrollo de la actividad normal del sujeto y producen deterioro cognitivo. Pese a ello, se han producido situaciones de desigualdad hacia los enfermos mentales en el acceso a las ayudas convocadas para discapacitados.

El logro de una atención globalizadora obligaba, pues, a posibilitar el acceso de dichos pacientes psiquiátricos a tales subvenciones en condiciones de igualdad respecto al resto de discapacitados. Criterio que ha sido admitido por la Administración autonómica, en aceptación de la recomendación formulada por el Procurador del Común, estimándose que la patología mental de estas personas es también causa de una importante problemática social sobre la que es preciso actuar.

Debe, no obstante, seguir avanzándose en el demandado desarrollo de un verdadero sistema de carácter sociosanitario que, desde la lógica coordinación de los sistemas implicados y de éstos con el sector privado y las asociaciones y fundaciones dirigidas a este colectivo, dé cobertura a sus necesidades sociales y sanitarias.

A ello contribuirán la ejecución de futuras previsiones para el desarrollo de la asistencia psiquiátrica y la ya producida trasferencia a la Comunidad Autónoma de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud.

2.5. Minorías étnicas

Los problemas que se han planteado en torno a la integración de personas de raza gitana hacen referencia, sobre todo, a cuestiones sobre vivienda y escolarización de los menores.

Con alguna frecuencia, los ciudadanos de dicha etnia se dirigen al Procurador del Común en demanda de apoyo para obtener una vivienda de protección oficial o al menos una flexibilización de la normativa que rige aquéllas para conseguir, en unos casos su adjudicación y, en otros, su permanencia en las ya obtenidas.

Una de las preocupaciones que los gitanos plantean de modo recurrente ante esta Institución en el área de vivienda es la de sus dificultades para acceder a las viviendas de protección oficial, debido a que, en la mayoría de los casos, carecen de documentación acreditativa de los ingresos económicos que perciben.

Sin embargo, en estos casos no se ha observado que exista un incumplimiento de las normas por parte de la Administración; más bien al contrario, es su cumplimiento lo que motiva las reclamaciones.

Casi siempre los miembros de la comunidad gitana manifiestan también las dificultades que padecen ante la negativa del resto de la sociedad a alquilarles una vivien-

da. Lamentablemente el Procurador del Común carece de facultades de intervención, lo cual no impide considerar que se requieren medidas para concienciar a la opinión pública y cambiar la imagen que ésta percibe de los gitanos y a algunos de estos para que modifiquen algunas de sus costumbres.

Por lo que se refiere a la escolarización, se considera de importancia destacar que la cuestión del absentismo entre los alumnos con necesidades educativas especiales por problemas de integración ha sido objeto de queja, dando lugar a que, en dos casos concretos, los hechos fueran puestos en conocimiento de la fiscalía correspondiente, de conformidad con lo previsto en el art. 13.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

ÁREA H

SANIDAD

A la vista de las quejas tramitadas a lo largo del año 2001 -cuando aún no se había consumado el proceso de transferencias- cabe afirmar que cada vez son más frecuentes las que hacen referencia a deficiencias en la asistencia sanitaria en zonas rurales de escasa población, así como las relacionadas con deterioros y deficiencias de infraestructura.

Por lo demás, los temas tratados en esta Área siguen las tendencias de años atrás. En general, la demanda por los usuarios del Sistema Nacional de Salud de una dotación creciente de recursos es un denominador común a toda la asistencia sanitaria, pero se muestra con mayor evidencia en la atención especializada.

La insuficiencia de especialistas en determinados servicios hospitalarios y el elevado porcentaje de ocupación de algún servicio médico, ha provocado igualmente que algunos ciudadanos muestren su descontento ante el Procurador del Común.

En cuanto a la atención primaria, se reiteran las quejas referidas a la efectividad de la reforma sanitaria, siendo frecuente que colectivos de ciudadanos demanden la puesta en funcionamiento de centros de salud, o la conversión de sus obsoletos consultorios locales mediante la dotación del personal y medios materiales acordes a las exigencias de la sanidad actual.

En relación con la estructura de los centros sanitarios, se han formulado también quejas de muy distinto contenido, en las que se exponen carencias estructurales que condicionan la organización y funcionamiento de dichos establecimientos.

No cabe duda de que la organización asistencial debe tener necesaria correlación con las características geográficas, climáticas, de dispersión, de estructura poblacional, y de vías de comunicación existentes en la Zona de Salud.

Un año más, se han de poner de manifiesto las excesivas demoras que siguen teniendo que soportar los ciudadanos castellanos y leoneses para acceder a la asistencia sanitaria que tienen prescrita.

La existencia de listas de espera para la práctica de pruebas diagnósticas ha dado lugar a varias intervenciones de esta Institución, en virtud de las cuales se ha venido perfilando el parecer de la misma en orden a considerar comprensible la existencia de determinadas demoras para acceder a las prestaciones sanitarias no urgentes, en el marco de un sistema presidido por el principio de universalidad y gratuidad; y sin embargo se considera que las mismas no son concebibles si superan unos límites tolerables médica y personalmente, en cuyo caso se produce una verdadera desasistencia.

En la aplicación del derecho a la salud, se debe garantizar la igualdad efectiva de todos los ciudadanos a las prestaciones sanitarias, sin que puedan establecerse criterios restrictivos no amparados por las leyes.

Para la superación de las situaciones de larga espera, es necesario que se adopten las medidas organizativas y asistenciales precisas, referidas fundamentalmente a la ampliación de los medios humanos y materiales para la satisfacción de la demanda, de tal manera que los ciudadanos disfruten del efectivo reconocimiento del derecho a la protección de la salud que establece la Constitución.

Las quejas también han hecho referencia a gastos por traslado de enfermos en ambulancia (a veces, fuera de los límites de la Comunidad Autónoma), a los que les ha sido denegado el reintegro de lo pagado, o a la la insuficiencia de las cantidades abonadas, como dietas y gastos de transporte, para el acompañante de un paciente que ha de ser remitido por el propio Insalud a un centro hospitalario, fuera de su lugar de residencia, para recibir un determinado tratamiento médico específico.

Por su especial relevancia, nos hacemos eco de la problemática suscitada por los ciudadanos de Castilla y León en relación con determinados aspectos referidos a la materia de información y documentación clínica.

La inexistencia de una norma básica que unifique e integre los derechos y obligaciones que han de regir en este ámbito y la insuficiente concreción en cuanto a los elementos, cantidades y formas de información se refiere, así como respecto al contenido y al acceso a la historia clínica, invitan a reflexionar sobre la necesidad de profundizar en la concreción práctica de los derechos a la información y al acceso a la documentación clínica, tal y como ha acaecido en otras Comunidades Autónomas.

En otro orden de consideraciones, debe dejarse constancia asimismo de aquellas quejas que propugnan la inclusión, en las cartas de derechos y deberes de los pacientes, del derecho a una segunda opinión clínica en casos de duda y antes de acceder a tratamientos, inter-

venciones quirúrgicas o procedimientos terapéuticos que puedan generar riesgos para su salud o su vida.

En la práctica cotidiana del trabajo del Procurador del Común se constata que algunas de las reclamaciones recibidas responden, en realidad, a peticiones de información de ciudadanos que desconocen cómo hacer valer sus derechos frente a la Administración.

ÁREA I

JUSTICIA

Como novedad, cabe hablar de la resolución dictada por esta Institución a propósito de la denegación, por la Administración autonómica, de la solicitud de asistencia jurídica (judicial según la normativa autonómica) a un funcionario (médico) que había sido objeto de insultos y vejaciones en el cumplimiento y ejercicio de las funciones de su cargo.

El análisis de las circunstancias del caso y de la normativa de aplicación al supuesto planteado, permitió constatar el carácter erróneo –a juicio de esta Institución– de la resolución denegatoria de aquella solicitud.

En efecto, se consideró que la interpretación efectuada por la Administración autonómica a la hora de resolver sobre las peticiones que se pudieran formular, al amparo de la normativa reguladora de dicha materia, incluía la consideración de aspectos de carácter subjetivo que, a parte de introducir elementos de inseguridad o incertidumbre a la hora de resolver (lo subjetivo incide en la forma de pensar del intérprete), llevaba a analizar elementos y aspectos que forman parte del cometido propio de los órganos judiciales (ello a la hora de determinar la entidad cualitativa de los hechos denunciados por el funcionario correspondiente).

Precisamente por ello, se recomendó a la Administración Autonómica (Consejería de Presidencia y Administración Territorial), que en lo sucesivo, la valoración de la entidad cualitativa de los hechos a considerar, cuando de denuncias penales se trata, se centrase en la determinación o comprobación de si los hechos relatados son objetivamente encuadrables en algún tipo penal, identificando así la posible relevancia penal de los hechos con un dato de carácter objetivo y que determine, únicamente, el rechazo de las solicitudes cuando tal circunstancia no concurra.

Con ello, se atendería única y exclusivamente a elementos de carácter objetivo que eliminarían consideraciones de tipo subjetivo (las del intérprete en cada caso) y, por lo tanto, los elementos de incertidumbre o inseguridad arriba citados.

Dicha resolución fue expresamente aceptada por la Administración y así se ha recogido en la parte correspondiente de este informe.

Por otro lado, es preciso recordar las peculiaridades de la intervención que puede desarrollarse desde esta Procuraduría del Común en el área de justicia.

En efecto, dicha intervención es limitada, dado que no es posible controlar el contenido de las distintas resoluciones dictadas y actuaciones realizadas por Juzgados y Tribunales, como consecuencia del principio de independencia judicial.

De momento, no se ha producido transferencia alguna de competencias a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en lo relativo a los medios materiales necesarios para el correcto funcionamiento de la Administración de justicia y aquélla carece de cualquier tipo de competencias en el ámbito penitenciario.

De nuevo se ha constatado la desconfianza de algunos ciudadanos hacia la actuación de los Juzgados y Tribunales, así como con relación a la función que desarrollan abogados y procuradores. En todos los supuestos, la función a desarrollar tiene directa relación con el derecho a la tutela judicial efectiva que, en su mayoría, los reclamantes consideran vulnerado.

Ahora bien, justo es reconocerlo, en muchos de los casos que llegan al Procurador del Común, el contenido de las quejas presentadas refleja un desconocimiento del ordenamiento jurídico por parte de los reclamantes y, en particular de los mecanismos y vías legales existentes para lograr la protección de sus derechos e intereses.

Así mismo, son muchas las reclamaciones que se plantean con relación a la actuación de los Colegios de Abogados en los supuestos en que su intervención tiene que ver con la concesión del derecho a la asistencia jurídica gratuita. En ocasiones, tras la valoración inicial, el Colegio respectivo deniega la designación provisional de abogado. Ahora bien, ello no supone (como con frecuencia interpretan los ciudadanos que plantean aquí sus quejas) la denegación del derecho a litigar gratuitamente. En efecto, ha de ser la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita la que resuelva sobre la petición formulada y puede ocurrir que dicha decisión no coincida con la inicial apreciación realizada por el Colegio.

Por lo demás, siguen planteándose numerosas quejas cuya finalidad última es lograr una modificación de los pronunciamientos contenidos en sentencias con las que el ciudadano que acude a esta Procuraduría muestra su total desacuerdo. Tema que incide de lleno en el ejercicio de la función jurisdiccional y sobre el que esta Institución, como cualquier otra, carece de facultades de supervisión o control, dado que las resoluciones judiciales solo pueden modificarse por los propios Tribunales de Justicia mediante la interposición de los recursos al efecto establecidos en las Leyes procesales.

Se reitera, como en años anteriores, el contenido de quejas que aluden a supuestos retrasos en la tramitación y resolución de asuntos planteados ante los Tribunales de

Justicia. Aunque no en todos los casos, en no pocos es evidente el retraso observado en la tramitación de algunos asuntos, con especial incidencia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, si bien, la creación de los Juzgados unipersonales de lo Contencioso-Administrativo ha permitido superar en parte dicho retraso.

En cualquier caso, la Constitución garantiza a los ciudadanos el derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas, derecho que forma parte del más amplio relativo a la tutela judicial efectiva. Y, de constatarse en la práctica una dilación o retraso indebido en la tramitación o resolución de un proceso, podría, con seguridad, hablarse de una vulneración de tal derecho. Ahora bien, en ocasiones los retrasos en la tramitación o resolución de los procesos obedecen a maniobras dilatorias de las propias partes, y en tal caso ha de ser el legislador el que facilite al Juzgador los medios o mecanismos legales adecuados para evitarlas; rechazando, en todo caso, aquellas actuaciones que puedan suponer un abuso de derecho o fraude de ley o procesal y velando por el respeto de las reglas de la buena fe, tal y como determina la Ley Orgánica del Poder Judicial.

De igual forma, ha sido este año cuando ha entrado en vigor la nueva Ley Reguladora de la Responsabilidad Penal del Menor (Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero), si bien con relación a los resultados que arroja su aplicación práctica, en este su primer año de vigencia, no se dispone de datos concretos derivados de quejas formuladas ante esta Institución.

En todo caso, el Procurador del Común está llevando a cabo una actuación de oficio relativa, entre otros aspectos, a la situación de los menores infractores en el ámbito de nuestra Comunidad y será al término de dicha actuación cuando puedan formularse conclusiones sobre los posibles problemas derivados de la aplicación de dicha norma en nuestra Comunidad Autónoma.

Por último, conviene recordar que, pese a que cada vez es más completo el conocimiento que el ciudadano tiene sobre las funciones de esta Institución, siguen llegando a la misma “quejas” que no tienen que ver con las funciones que a la misma atribuye el art. 1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo. Y así, es bastante frecuente que el ciudadano confunda las facultades de esta Procuraduría con las funciones que, de forma exclusiva, competen a órganos diversos, especialmente, a los Tribunales de Justicia (jueces de instrucción), Ministerio Fiscal y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Supuestos en los que la actuación por parte del Procurador del Común se limita a trasladar las denuncias (de presuntos comportamientos delictivos) o las pretensiones aquí planteadas (de competencia exclusiva de los órganos judiciales) a los órganos que, de acuerdo con nuestro ordenamiento positivo, tienen competencia para actuar.

ÁREA J

ECONOMÍA Y HACIENDA

Ocupan el análisis de esta área cuestiones objeto de reclamación relativas a los mismos conceptos de años anteriores, es decir: gestión, liquidación y, sobre todo, recaudación de tributos. En concreto, se han recibido quejas por embargos realizados en supuestos de falta de pago de recibos por tasas o tributos de carácter periódico, en los que al no ser precisa, en subsiguientes periodos, la notificación individual surgen problemas que los promoventes concretan en su falta de conocimiento hasta que se produce el apremio.

Errores en la determinación de elementos que configuran el tributo, devolución de ingresos indebidos y comprobación de valores, son otros de los temas sobre los que versan los expedientes tramitados en esta Procuraduría.

Debe resaltarse la dificultad que entraña, para muchos contribuyentes, la correcta comprensión de los actos administrativos que se realizan en vía ejecutiva. Frecuentemente, se nos solicita que efectuemos cuantas gestiones sean necesarias para dejar sin efecto la liquidación y que no se les imponga ningún recargo.

Se observó por esta Procuraduría, que la intervención de varias Administraciones Públicas y la información que desde ellas se ofrece al ciudadano puede colocar a éste en una situación de incertidumbre.

Sirva de ejemplo la falta de coordinación administrativa que a veces se produce entre los órganos con competencia en la gestión catastral y los que tienen encomendada la gestión tributaria del impuesto sobre bienes inmuebles, ya que los primeros, en ocasiones, no comunican a los segundos los datos catastrales rectificados en las resoluciones estimatorias de reclamaciones de los contribuyentes, los cuales, ante liquidaciones mal practicadas, se ven obligados a comunicar a las entidades locales los nuevos datos.

En otro orden de cuestiones, debemos, un año más, incidir sobre la existencia de una práctica demasiado consolidada, pero no por ello menos denunciada: nos referimos al uso administrativo consistente en la no resolución expresa, en tiempo y forma, de los distintos recursos que se formulan.

Sobre este punto, el Procurador del Común ha tenido ocasión de pronunciarse en innumerables ocasiones, recordando insistentemente a las distintas Administraciones que el deber de dar respuesta a todos los escritos que formulen los interesados es una obligación irrenunciable de la Administración para con los ciudadanos, y como tal, definidora de lo que es el funcionamiento regular de la misma.

Debemos incidir sobre la necesidad de que las Administraciones adopten sus resoluciones de forma motiva-

da; contesten, sin excepción, a cuantos escritos o recursos sean planteados por los ciudadanos, y, sobre todo, respeten los plazos establecidos para la resolución de cualquier reclamación.

Preocupa a esta Procuraduría la excesiva frecuencia con que la Administración tributaria deja sin resolver expresamente las reclamaciones que son planteadas, acogiéndose a que en todo caso queda abierta la vía jurisdiccional, por lo que no se produciría ninguna indefensión del contribuyente.

De sobra es conocido que, en la mayoría de las ocasiones, al ser la cuantía reclamada una suma pequeña no compensa su reclamación en vía jurisdiccional (sin duda por lo arduo, costoso y largo de los procesos) por lo que sin convencer legalmente al ciudadano que reclama se le vence por cansancio, y por el efecto que la pequeña cuantía del tributo puede jugar en su patrimonio.

Se aprecia, asimismo, cierta resistencia administrativa a la aplicación de oficio de la prescripción de deudas ya liquidadas y respecto de las cuales ha transcurrido, con exceso, el plazo de prescripción. En muchos casos, la Administración encargada de su cobro no aprecia la prescripción de la deuda, notificando la liquidación al ciudadano y sólo después de que el mismo alega expresamente dicha prescripción, la Administración procede a declararla.

Resulta indispensable que la Administración aprecie de oficio la prescripción sin necesidad de que la invoque el obligado al pago.

Continúan llegando reclamaciones motivadas por el descontento que generan entre los contribuyentes las dilaciones en la tramitación de los expedientes de comprobación de valores en los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, así como en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones.

El desacuerdo con los Ayuntamientos sobre la exigencia del pago de tasas municipales, cuando los reclamantes no habían utilizado el servicio, sigue dando lugar a la formulación de quejas.

Hay que distinguir los casos en que el Ayuntamiento presta el servicio con independencia de que no se utilice, de los casos en que los Ayuntamientos cobran la tasa sin prestar de forma efectiva el servicio municipal.

Las contribuciones especiales siguen dando lugar a la presentación de quejas, motivadas sobre todo por el desacuerdo con los criterios utilizados para su establecimiento.

Tanto la falta de aprobación de los presupuestos por algunas Corporaciones locales, como la financiación de las entidades menores, ha dado lugar a la formulación de diversas resoluciones por parte de esta Institución.

ÁREA K

ACTUACIONES DIVERSAS

En el ámbito sectorial de las telecomunicaciones, ya se hizo referencia en el informe correspondiente al año 2000 al incremento de las irregularidades manifestadas por los ciudadanos en relación con la ausencia de acceso, o deficientes condiciones del mismo, a las nuevas tecnologías, cuyo uso se encuentra en continua progresión en una sociedad contemporánea bautizada como la "sociedad del conocimiento".

Ese incremento de quejas, que ha tenido su continuación en el último año, ha puesto de manifiesto una circunstancia que reviste una especial relevancia en una Comunidad Autónoma con una estructura de asentamientos poblacionales dispersa, como Castilla y León. Esta circunstancia no es otra que el factor de diferenciación que la ausencia de extensión de determinadas infraestructuras tecnológicas a los núcleos rurales supone para el desarrollo económico y social de éstos últimos, en comparación con el medio urbano.

En efecto, las deficiencias de las comunicaciones telefónicas, la ausencia de recepción de canales de televisión, o las condiciones irregulares de la misma, y la imposibilidad de acceso a Internet así como a otros servicios de telecomunicaciones avanzados, no sólo afectan a la calidad de vida de los residentes en núcleos rurales, sino que también constituyen un obstáculo para el mantenimiento de un ritmo de progreso análogo al de los núcleos urbanos o al de otras regiones de España y de la Unión Europea.

Por ello, las Administraciones Públicas deben poner su empeño en superar aquellos obstáculos, adoptando las medidas necesarias para lograrlo y evitando que, como sucedió en el año 2001, ayudas dirigidas a fomentar el uso del servicio de Internet en el mundo rural, acaben financiando la utilización de aquel servicio en las capitales de provincia, objetivo éste sin duda loable, pero alejado del inicialmente previsto.

Desde aquí, este Comisionado desea hacer un llamamiento a las Administraciones Autonómica y Local para que realicen las actuaciones necesarias, con objeto de evitar que el medio rural, como ha ocurrido en otras ocasiones, sea el último beneficiado por los avances tecnológicos, impidiendo así que se amplíe la brecha que, cultural y económicamente, separa a aquél del medio urbano.

En el sector de los transportes, es de especial preocupación la situación de continua peligrosidad generada en muchos lugares de la Comunidad Autónoma como consecuencia de la existencia de pasos a nivel. Esta cuestión nos condujo a desarrollar una investigación, en orden a verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la progresiva supresión y señalización de los pasos a nivel, investigación que aún no ha finalizado. Sin embargo, esperamos que la sensibilidad demostrada, en rela-

ción con la problemática indicada, por la Administración Estatal al ampliar normativamente el mapa de pasos a nivel suprimibles en los próximos años, sea atendida por el resto de Administraciones públicas con competencias en la materia. Para ello, sería conveniente, tal vez, modificar los marcos de colaboración actualmente existentes entre la Administración autonómica y las entidades públicas empresariales encargadas de la gestión de la infraestructura ferroviaria, adoptando el contenido de los instrumentos de colaboración a la nueva situación jurídica.

Para finalizar la referencia a las materias integradas dentro de esta área, consideramos necesario realizar una breve alusión a los procedimientos sancionadores instruidos y resueltos por la Administración autonómica en materia de transportes. No es el primer año que, en el desarrollo de nuestras funciones, observamos la postergación de los principios generales que deben presidir el ejercicio de la potestad punitiva por los sujetos públicos en algunos de los procedimientos sancionadores analizados. Si en el informe anterior eran circunstancias irregulares de carácter formal las puestas de manifiesto, tales como ausencia de la diligencia debida en la instrucción y resolución de algunos de aquellos procedimientos, aquí debemos referirnos a la observancia, cuando menos relajada, de principios esenciales como el de legalidad o proporcionalidad. Sirva esta referencia como llamada de atención a la Administración autonómica y como impulso al cumplimiento del deber de ejercer eficazmente sus potestades sancionadoras en materia de transporte.

DEPARTAMENTO II

DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN

Las actuaciones realizadas por este Departamento –además del seguimiento de la normativa tanto estatal como autonómica- han obedecido, como se ha podido ver, a muy diferentes motivos y tienen, en su mayoría, como denominador común, una perspectiva de interés general en las diversas reivindicaciones formuladas.

En el año 2001, las quejas de los ciudadanos, desde el punto de vista cuantitativo, han tenido como uno de sus referentes fundamentales la problemática derivada de la instalación de antenas de telefonía móvil.

Otra cuestión que ha suscitado gran número de quejas, junto a la ya aludida de la telefonía móvil, ha sido la relativa a la nueva normativa reguladora de los efectos económicos de los ingresos en las Residencias Públicas de la Tercera Edad, dependientes de la Gerencia de Servicios Sociales.

En otro orden de cosas, se ha examinado por el Departamento la falta de desarrollo estatutario sobre la implantación de la enseñanza de la lengua gallega en los territorios limítrofes de las provincias de León y Zamora.

Por otra parte, también es de destacar que se ha seguido manteniendo la tendencia del año pasado, en el que se produjo un considerable incremento de las quejas de interés general en el ámbito educativo.

Diversas quejas se han tramitado en materia educativa siendo, de relevancia, las actuaciones iniciadas de oficio por esta Procuraduría relativas a las Guarderías Infantiles, y al conflicto académico sufrido en la Universidad privada SEK de Segovia en el curso académico 2000-2001.

A pesar de no haberse generado ninguna resolución expresa al respecto, esta Institución ha realizado, como en años precedentes, un seguimiento constante y continuo de cuestiones de muy diferente carácter, entre las que se podrían destacar la problemática de Treviño relacionada con la Disposición transitoria 7.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (diferente de la tramitación de quejas contra actuaciones concretas de la Administración, de las que se habla en los apartados correspondientes de este informe), la situación general de la inmigración en nuestra Comunidad autónoma y las recientes transferencias de competencias en materia de Sanidad (Insalud) y políticas activas de empleo (Inem) que en el último trimestre del año 2001 se realizaron a favor de nuestra Comunidad Autónoma.

Asimismo debemos destacar la colaboración que, con carácter general, se ha recibido por parte de los organismos destinatarios de nuestros requerimientos, en la práctica totalidad de las actuaciones que se desarrollaron, a lo largo del pasado ejercicio desde el Departamento de Defensa del Estatuto de Autonomía y de Tutela del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León. Sin embargo es preciso reseñar, al igual que en informes anteriores, que las contestaciones de las administraciones públicas a las resoluciones del Procurador del Común siguen sin remitirse con la celeridad deseada, estando aún, a fecha 16 de marzo de 2002, un importante número de resoluciones pendientes del rechazo o aceptación expresa por la Administración destinataria de las mismas, destacando entre ellas las propuestas realizadas en materia de guarderías infantiles y Residencias de Tercera Edad. También se sigue observando un considerable retraso en la adopción de las medidas dirigidas a dar efectividad a las propuestas planteadas desde esta Procuraduría y que han sido aceptadas expresamente por la Administración destinataria de la resolución correspondiente. No obstante, parece razonable pensar que, tras la reforma operada en el art. 19 de la Ley reguladora de la Institución, se solucione, al menos en parte, este problema, tanto en lo concerniente a la contestación expresa a las propuestas como a las medidas pertinentes para llevarlas a efecto, caso de ser aceptadas.

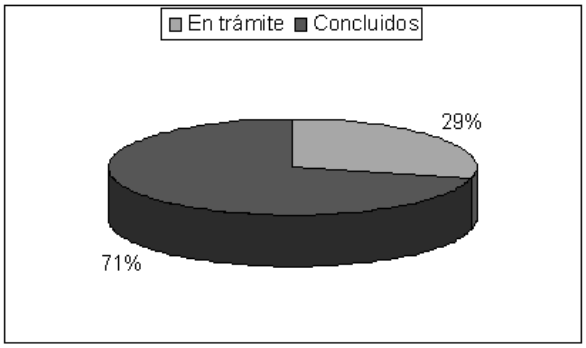
Asimismo, debería hacerse una breve mención a las consecuencias que se podrían derivar para esta Procuraduría tras la entrada en vigor de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y

León. Estas consecuencias se podrían resumir en una: La posible superposición de las atribuciones del Consejo consultivo de Castilla y León y del Procurador del Común, en lo concerniente a la función de velar por la observancia del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y del ordenamiento jurídico de nuestra Comunidad Autónoma, en virtud de lo establecido en el art. 2 de la Ley del Consejo Consultivo y el art. 1 de la Ley del Procurador del Común.

ESTADÍSTICAS

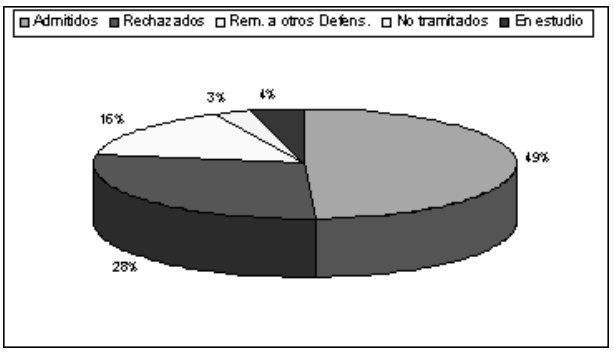
EXPEDIENTES EN TRÁMITE/CONCLUIDOS

Situación	Nº Quejas	Porcentaje
En trámite	678	29%
Concluidos	1682	71%
TOTAL	**2360**	



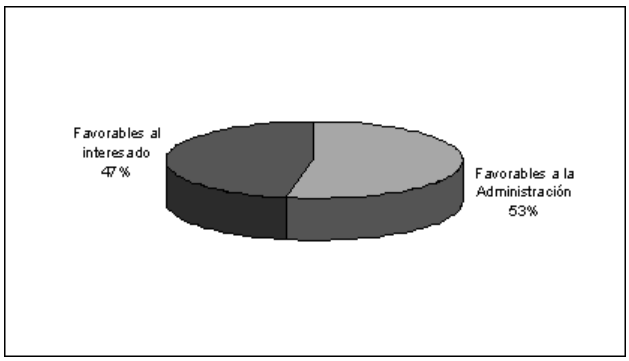
SITUACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA DE 2001

Situación	Nº Quejas	Porcentaje
Admitidos	1161	49%
Rechazados	665	28%
Rem. a otros Defens.	372	16%
No tramitados*	63	3%
En estudio	99	4%
Total	**2360**	



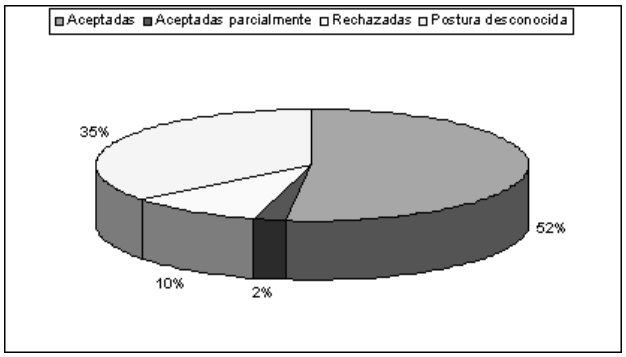
RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN SEGÚN SU RESULTADO

De las resoluciones a que han dado lugar las quejas presentadas durante 2001, el 53 % han sido favorables a la Administración y el 47 %, favorables al administrado.



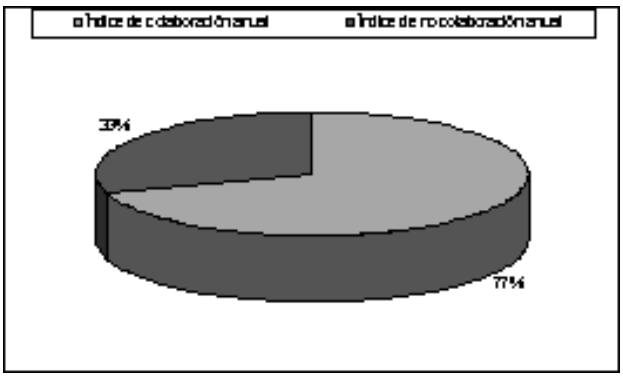
RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN

En numerosas ocasiones los expedientes finalizan con una resolución del Procurador del Común. Pues bien, durante el año 2001 el Procurador del Común dictó 361 resoluciones, de las cuales la Administración ha comunicado la aceptación expresa de 188 (52%), la aceptación parcial de 9 (2%) y el rechazo de 36 (10%). A fecha de cierre de este Informe desconocemos la postura de la Administración ante 128 resoluciones (35%).



COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON EL PROCURADOR DEL COMÚN

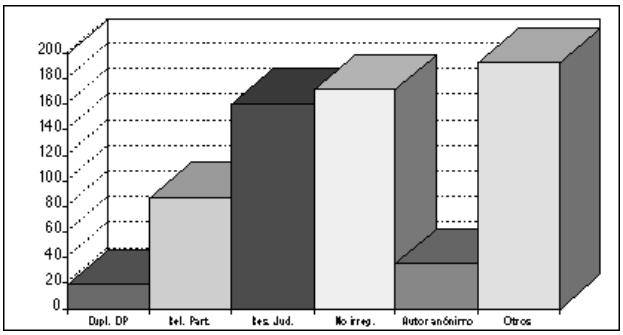
Teniendo en cuenta las dificultades que entraña la confección de estadísticas sobre el grado de colaboración de las diferentes administraciones públicas con el Procurador del Común -debido entre otras razones a que la Ley del Procurador del Común no establecía un plazo para responder a los requerimientos de información, ni imponía la obligación de contestar a las resoluciones y, en consecuencia no establecía plazo para la misma-, con arreglo al criterio del registro de entrada y salida de escritos referidos a actuaciones del Procurador del Común podríamos establecer el grado de colaboración en torno al 77 %.



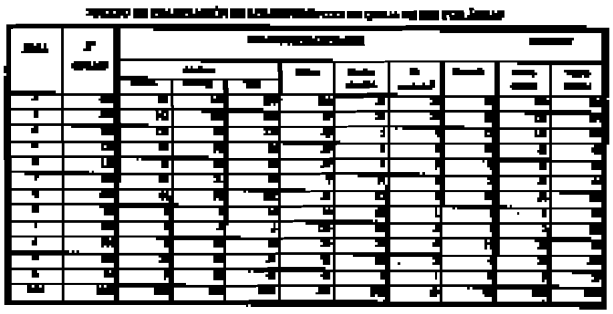
MOTIVOS DE RECHAZO DE LAS QUEJAS

Tras detenido estudio de los expedientes abiertos, los motivos por los cuales se han rechazado a trámite 665 quejas, informando al interesado sobre las vías más oportunas para hacer valer su derecho, se reflejan en los cuadros siguientes (no se incluyen los casos de los ciudadanos que, tras ser informados sobre nuestras competencias, no formulan queja).

Motivo rechazo	Nº. Quejas	Porcentaje sobre total quejas rechazadas
Duplicidad con Def. del P.	19	3%
Relaciones Particulares	87	13%
Resolución judicial	160	24%
No irregularidad	171	26%
Autor anónimo	35	5%
Otros	193	29%
TOTAL	**665**	



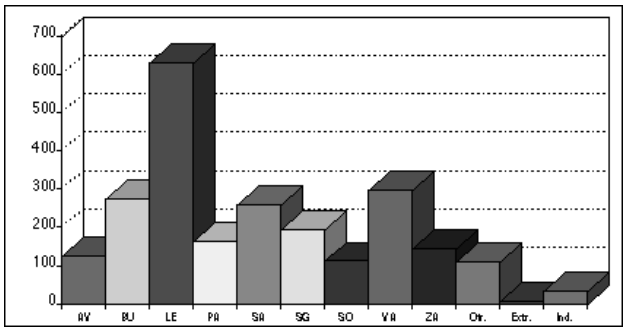
ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA DE 2001 POR ÁREAS



1 Expedientes cerrados por diversas causas previamente a su admisión o rechazo

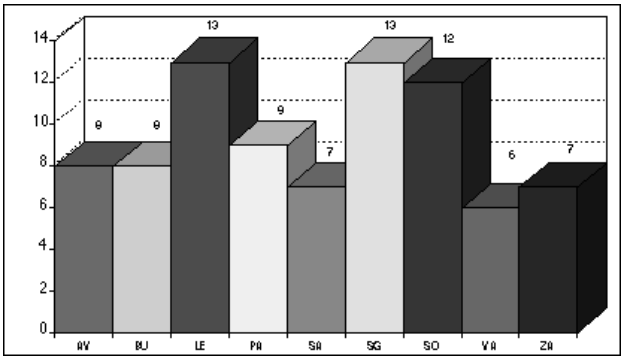
PROCEDENCIA TERRITORIAL DE LAS QUEJAS

Procedencia	Núm. Quejas	Porcentaje
Ávila	126	5%
Burgos	273	12%
León	632	27%
Palencia	164	7%
Salamanca	261	11%
Segovia	194	8%
Soria	113	5%
Valladolid	297	13%
Zamora	146	6%
Otras prov. esp.	111	5%
Extranjero	8	0%
Indeterminada	35	1%
TOTAL	**2360**	



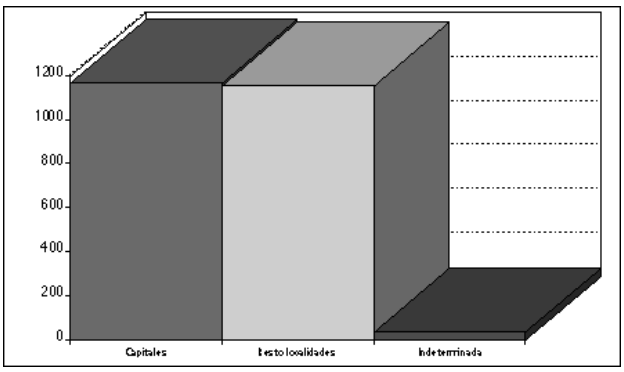
QUEJAS PRESENTADAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA POR CADA 10.000 HABITANTES

Procedencia	Nº. Quejas/10.000 hab.
Ávila	8
Burgos	8
León	13
Palencia	9
Salamanca	7
Segovia	13
Soria	12
Valladolid	6
Zamora	7
Media Com. Aut.	9



QUEJAS PROCEDENTES DE CAPITALES DE PROVINCIA O DE OTRAS LOCALIDADES

PROCEDENCIA	**Nº QUEJAS**	**PORCENTAJE**
Capitales	1171	50%
Resto localidades	1154	49%
Indeterminada	35	1%
TOTAL	**2360**	



NÚCLEOS DE POBLACIÓN DE LOS QUE SE HAN RECIBIDO QUEJAS DURANTE 2001

ÁVILA

ADANERO.....1
ALDEASECA.....1
ARENAS DE SAN PEDRO.....5
ARÉVALO.....11
ÁVILA.....67
CABIZUELA.....1
CANDELEDA.....4
CARDEÑOSA.....1
CASILLAS.....2
COTO DE PUENTE VIEJO.....1
CRESPOS.....2
CUEVAS DEL VALLE.....1
BOHODÓN (EL).....1
FRESNO (EL).....1
HOYO DE PINARES (EL).....1
TIEMBLO (EL).....2
GALLEGOS.....2
HERREROS DE SUSO.....2
ADRADA (LA).....1
CAÑADA (LA).....1
COLILLA (LA).....1
LANZAHÍTA.....1
MOMBELTRÁN.....1
MUÑOSANCHO.....1
NAVALPERAL DE PINARES.....1
NAVARREDONDA DE GREDOS.....2
PAPATRIGO.....1
PEDRO BERNARDO.....1
PIEDRAHÍTA.....2
RAMACASTAÑAS.....1
RIOCABADO.....1
SAN MARTÍN DEL PIMPOLLAR.....1
SAN PEDRO DEL ARROYO.....1
SANTA CRUZ DEL VALLE.....1
SANTIAGO DEL COLLADO.....1
SOLOSANCHO.....1
SOTILLO DE LA ADRADA.....1
TORNADIZOS DE ÁVILA.....1
VILLAFRANCA DE LA SIERRA.....1
TOTAL ÁVILA.....126

BURGOS

ARANDA DE DUERO.....18
ARROYAL.....1
ARROYO DE VALDIVIELSO.....1
AYUELAS.....1
BELORADO.....1
BRIVIESCA.....2
BURGOS.....157

CABIA 1
CARDEÑADIJO 1
CELADA DEL CAMINO 1
CEREZO DE RIOTIRÓN 1
DORDONIZ 1
ESCANDUSO 1
FUENTESPINA 1
HONTORIA DEL PINAR 1
QUINTANILLAS (LAS) 1
LECIÑANA DE TOBALINA 1
MAHALLOS 4
MEDINA DE POMAR 1
MELGAR DE FERNAMENTAL 1
MILAGROS 2
MIRANDA DE EBRO 47
PALACIOS DE LA SIERRA 1
PALAZUELOS DE MUÑO 1
PARDILLA 1
PEÑACOBA 1
QUEMADA 1
QUINTANADUEÑAS 2
QUINTANAORTUÑO 1
QUINTANAPALLA 1
QUINTANAS DE VALDELUCIO 1
QUINTANILLA DEL AGUA 1
RIOSERAS 1
ROA 2
SALAS DE LOS INFANTES 2
SAN MILLÁN DE LARA 2
SANTA GADEA 1
SANTIBÁÑEZ DEL VAL 1
TORDUELES 1
TREVIÑO 2
VILLAFRÍA 1
VILLARCAYO 1
VILLASUR DE HERREROS 1
VILORIA DE RIOJA 1
TOTAL BURGOS 273

LEÓN

ALBARES DE LA RIBERA 4
ALIJA DE LA RIBERA 2
ALMANZA 1
ALMÁZCARA 1
ANTIMIO DE ABAJO 1
ANTIMIO DE ARRIBA 1
ANTOÑÁN DEL VALLE 1
ANTOÑANES DEL PÁRAMO 1
ARMUNIA 2
ARNADO 3
ASTORGA 4
BARRIO DE LA PUENTE 1
BEMBIBRE 8
BENAMARÍAS 3
BENAVIDES DE ÓRBIGO 3
BESANDE 4
BRAZUELO 1
CABAÑAS DE LA DORNILLA 1
CABAÑAS RARAS 2
CABOALLES DE ABAJO 1
CABRILLANES 1
CACABELOS 8
CALAMOCOS 2
CAMPAZAS 1
CAMPLONGO DE ARBAS 1
CAMPO Y SANTIBÁÑEZ 4
CAMPONARAYA 5
CANALES-LA MAGDALENA 1
CARBAJAL DE LA LEGUA 2
CÁRMENES 4
CARRACEDELO 7
CARRIZAL 3
CARRIZO DE LA RIBERA 2
CEA 1
CEMBRANOS 2
CISTIERNA 3
CUEVAS 1
ESTÉBANEZ DE LA CALZADA 1

FABERO.....3
FUENTES DE LOS OTEROS.....1
FUENTES NUEVAS.....4
GRANDOSO.....1
GUSENDOS DE LOS OTEROS.....1
HOSPITAL DE ÓRBIGO.....1
IRUELA.....1
JABARES DE LOS OTEROS.....1
JIMÉNEZ DE JAMUZ.....1
ALDEA DEL PUENTE (LA).....1
BAÑA (LA).....1
BAÑEZA (LA).....5
CUETA (LA).....2
POLA DE GORDÓN (LA).....2
RIBERA DE FOLGOSO (LA).....1
ROBLA (LA).....4
VALCUEVA (LA)-PALAZUELO.....2
VIRGEN DEL CAMINO (LA).....3
LAGUNA DALGA.....1
LAGUNA DE NEGRILLOS.....4
LEÓN.....236
LILLO DEL BIERZO.....1
LLANOS DE ALBA.....1
LORENZANA.....1
BARRIOS DE NISTOSO (LOS).....1
LUGÁN.....1
MANSILLA DE LAS MULAS.....2
MANSILLA DEL ESLA.....3
MATACHANA.....1
MATADEÓN DE LOS OTEROS.....5
MATALLANA DE TORÍO.....1
MATANZA.....3
MATARROSA DEL SIL.....1
MELLANZOS.....1
MIÑAMBRES DE LA VALDUERNA.....2
MOLDES.....1
MOLINASECA.....8
MONTEALEGRE.....2
NAVA DE LOS OTEROS.....2
NAVATEJERA.....5
ORALLO.....8
OTERUELO DE LA VALDONCINA.....2
PALACIOS DEL SIL.....1
PÁRAMO DEL SIL.....1
PARDAVE.....2
PIEDRAFITA DE BABIA.....1
POLVOREDO.....1
PONFERRADA.....63
PONTEDO.....2
POSADA DEL BIERZO.....1
PRIARANZA DEL BIERZO.....1
PUENTE VILLARENTE.....1
QUILOS.....2
QUINTANA DE RANEROS.....1
QUINTANILLA DEL MONTE.....3
REGUERAS DE ARRIBA.....2
REQUEJO.....2
RIBAS DE LA VALDUERNA.....1
RIBASECA.....3
RODICOL.....1
SAHAGÚN.....2
SAN ANDRÉS DEL RABANEDO.....14
SAN FELIZ DE TORÍO.....1
SAN JUSTO DE LA VEGA.....2
SAN MIGUEL DE ESCALADA.....1
SAN MIGUEL DE LAS DUEÑAS.....2
SAN PEDRO DE FONCOLLADA.....1
SAN ROMÁN DE LA VEGA.....1
SANCEDO.....1
SANTA COLOMBA DE LA VEGA.....2
SANTA COLOMBA DE SOMOZA.....1
SANTA CRISTINA DEL PÁRAMO.....1
SANTA ELENA DE JAMUZ.....1
SANTA MARÍA DEL PÁRAMO.....1
SANTA MARINA DE VALDEÓN.....1
SANTAS MARTAS.....1
SANTIBÁÑEZ DE VALDEIGLESIAS.....1
SARIEGOS DEL BERNESGA.....7

SÉSAMO 1
SOSAS DE LACIANA.....1
TABUYO DEL MONTE.....1
TEJADOS 1
TORAL DE LOS GUZMANES 1
TORNEROS DE LA VALDERÍA 1
TORNEROS DEL BERNESGA.....1
TORRE DEL BIERZO 1
TRABADELO 2
TROBAJO DEL CAMINO.....16
TROBAJO DEL CERECEDO.....1
TRUCHAS.....1
TURIENZO CASTAÑERO.....1
UCEDO.....1
VALDEFRESNO.....1
VALDEFUENTES DEL PÁRAMO.....1
VALDEIGLESIAS 1
VALDERAS 2
VALDESPINO DE VACA.....1
VALDORE 1
VALENCIA DE DON JUAN.....2
VALLECILLO.....2
VALVERDE DE LA VIRGEN 1
VEGA DE INFANZONES 1
VEGA DE VALCARCE.....1
VEGAS DEL CONDADO 1
VEGUELLINA DE ÓRBIGO 1
VILECHA.....1
VILLABLINO 14
VILLACEDRÉ 1
VILLACELAMA.....1
VILLAFRANCA DEL BIERZO 2
VILLAMAÑÁN 2
VILLAMONTÁN DE LA VALDUERNA 2
VILLAMUÑÍO.....1
VILLANUEVA DEL CARNERO.....1
VILLAOBISPO DE LAS REGUERAS 2
VILLAOBISPO DE OTERO.....1
VILLAQUEJIDA.....2
VILLAQUILAMBRE.....1
VILLARROAÑE 1
VILLAVERDE DE ARRIBA.....1
VILLAVERDE DE LOS CESTOS 2
VILLORIA DE ÓRBIGO.....2
VIÑALES 1
TOTAL LEÓN.....632

PALENCIA

AGUILAR DE CAMPOO 2
ARBEJAL.....1
AUTILLA DEL PINO 2
BALTANÁS 7
BAÑOS DE LA PEÑA.....4
BARRUELO DE SANTULLÁN.....1
BASCONES DE OJEDA.....4
BUSTILLO DE SANTULLÁN.....1
CAPILLAS 2
CARDEÑOSA DE VOLPEJERA 1
CARRIÓN DE LOS CONDES.....1
CASTREJÓN DE LA PEÑA.....3
CERVATOS DE LA CUEZA 1
CERVERA DE PISUERGA.....1
CEVICO DE LA TORRE.....1
CEVICO NAVERO.....1
CONGOSTO DE VALDAVIA 1
DUEÑAS 4
FRESNO DEL RÍO.....2
FRÓMISTA 1
GRIJOTA.....1
GUARDO 4
HERRERA DE PISUERGA.....1
HERRERA DE VALDECAÑAS 1
VID DE OJEDA (LA) 1
LOBERA DE LA VEGA.....1
MAGAZ.....3
MANTINOS 1
MONZÓN DE CAMPOS 1
MUÑECA 1

NOGALES DE PISUERGA 1
OSORNO 2
PALENCIA 73
PINO DE VIDUERNA 2
PRADANOS DE OJEDA 1
RELEA DE LA LOMA 1
SALDAÑA 3
SAN CEBRIÁN DE CAMPOS 1
SAN PEDRO DE CANSOLES 3
TARIEGO 4
VELILLAS DEL DUQUE 1
VENTA DE BAÑOS 1
VILLADA 3
VILLALDAVÍN 1
VILLAMURIEL DE CERRATO 1
VILLANUEVA DE LA PEÑA 8
VILLANUEVA DEL REBOLLAR 1
VILLATURDE 1

TOTAL PALENCIA 164

SALAMANCA

ALBA DE TORMES 1
ALDEADÁVILA DE LA RIBERA 1
ALDEATEJADA 1
ALDEHUELA DE LA BOVEDA 1
ARABAYONA 1
BABILAFUENTE 3
BARQUILLA 1
BÉJAR 25
BÓVEDA DEL RÍO ALMAR 1
CABRERIZOS 2
CALVARRASA DE ABAJO 1
CANDELARIO 3
CANTALPINO 1
CANTARACILLO 1
CEREZAL DE PEÑAHORCADA 1
CIUDAD-RODRIGO 9
PINO DE TORMES (EL) 2
SAUGO (EL) 1
FORFOLEDA 1
FUENTEGUINALDO 1
GALISANCHO 1
GUIJUELO 1
FUENTE DE SAN ESTEBAN (LA) 1
LARRODRIGO 1
TORRES (LAS) 1
LEDESMA 2
MACHACÓN 1
MALPARTIDA 1
MIRANDA DE AZÁN 1
MONTEJO 1
NUEVO NAHARROS 2
OLMEDO DE CAMACES 1
PARADA DE RUBIALES 1
PELAYOS 2
PEÑARANDA DE BRACAMONTE 7
PEÑARANDILLA 1
ROLLÁN 1
SALAMANCA 149
SALMORAL 1
SANTA MARÍA DE SANDO 2
SANTA MARTA DE TORMES 3
SEQUEROS 1
TERRADILLOS 3
TOPAS 1
URBANIZACIÓN EL ENCINAR 2
VILLAMAYOR 15
VILLAR DE SAMANIEGO 4
VILLARINO 2
VILLASDARDO 1
VILLORIA 1
VITIGUDINO 3

TOTAL SALAMANCA 261

SEGOVIA

ABADES 1
ALDEANUEVA DEL CODONAL 1
AYLLÓN 3

CABALLAR 1
CANTALEJO 2
CANTIMPALOS 1
CASLA 1
CASTROJIMENO 1
CHAÑE 1
COCA 2
CUÉLLAR 20
ESPINAR (EL) 3
ESTACIÓN DE EL ESPINAR 1
FRESNO DE LA FUENTE 1
LASTRILLA (LA) 1
PRADERA DE NAVALHORNO (LA) 1
LASTRAS DEL POZO 1
MARTÍN MUÑOZ DE LAS POSADAS 1
MARUGÁN 1
MATA DE CUÉLLAR 1
MIGUEL IBÁÑEZ 1
MOZONCILLO 1
MUÑOPEDRO 2
NAVA DE LA ASUNCIÓN 3
NAVAFRÍA 4
NAVALMANZANO 1
NAVAS DE ORO 2
NIEVA 1
OLOMBRADA 2
ORTIGOSA DE PESTAÑO 1
PALAZUELOS DE ERESMA 1
PARADINAS 1
PINARNEGRILLO 2
PRÁDENA 5
REMONDO 2
RIAZA 1
SALDAÑA DE AYLLÓN 1
SAN CRISTÓBAL DE SEGOVIA 2
SAN ILDEFONSO O LA GRANJA 3
SANGARCÍA 1
SANTIUSTE DE SAN JUAN BAUTISTA 3
SEGOVIA 85
SEQUERA DE FRESNO 15
SONSOTO 1
TORRECABALLEROS 1
TRESCASAS 1
VALLELADO 2
VALSAÍN 2
VALSECA 1
VENTOSILLA (CAPITAL) 1
VILLACORTA 2
ZARZUELA DEL PINAR 1

TOTAL SEGOVIA 194

SORIA

ALDEALPOZO 1
ALMALUEZ 1
ALMAZÁN 6
ARÉVALO DE LA SIERRA 1
BAYUBAS DE ABAJO 1
BUITRAGO 1
CABREJAS DEL PINAR 2
CASAREJOS 1
CASTEJÓN DEL CAMPO 1
COVALEDA 2
CUBO DE LA SIERRA 1
BURGO DE OSMA (EL) 1
GOLMAYO 1
RABANOS (LOS) 1
MATALEBRERAS 2
MATAMALA DE ALMAZÁN 1
MATUTE DE ALMAZÁN 1
MONTEAGUDO DE LAS VICARÍAS 1
MURIEL VIEJO 2
ÓLVEGA 1
SALDUERO 2
SAN LEONARDO DE YAGÜE 1
SERÓN DE NAGIMA 1
SORIA 69
TARDELCUENDE 3
VALDEAVELLANO DE TERA 1

VALDEPRADO 2
VIANA DE DUERO.....4
VINUESA.....2
TOTAL SORIA 113

VALLADOLID

ALAEJOS 1
ALDEAMAYOR DE SAN MARTÍN.....1
ARROYO.....6
BOECILLO.....2
CASTREJÓN.....1
CASTRONUEVO DE ESGUEVA.....1
CASTRONUÑO 2
CISTÉRNIGA.....1
GORDALIZA DE LA LOMA.....1
ÍSCAR.....8
SECA (LA) 3
LAGUNA DE DUERO.....6
MANZANILLO.....1
MEDINA DE RIOSECO 2
MEDINA DEL CAMPO.....49
MELGAR DE ARRIBA 1
MOJADOS.....1
MONTEMAYOR DE PILILLA.....1
OLMEDO 1
PEÑAFIEL.....3
PUENTE DUERO-ESPARRAGAL.....1
SANTOVENIA DE PISUERGA.....2
SIMANCAS.....21
TORDESILLAS.....1
TUDELA DE DUERO 1
VALDESTILLAS.....1
VALDUNQUILLO.....2
VALLADOLID.....175
VILLAGARCÍA DE CAMPOS 1
VILLALBA DE LOS ALCORES 1
VILLALÓN DE CAMPOS.....1
VILLANUBLA.....1
VILORIA 2
ZARATÁN 1
TOTAL VALLADOLID 297

ZAMORA

ARCOS DE LA POLVOROSA.....1
BARRIO DE LOMBA.....1
BENAVENTE.....11
BENEGILES.....2
BOYA 1
CALZADA DE TERA.....1
CARRASCAL 2
CASASECA DE LAS CHANAS 1
CASTROGONZALO 1
CASTROMIL 1
CASTROVERDE DE CAMPOS.....2
CUELGAMURES.....1
DORNILLAS.....1
PERDIGÓN (EL).....1
PIÑERO (EL).....2
ENTREPEÑAS.....1
ESPADAÑEDO.....1
FERMOSELLE.....2
FERRERUELA DE TABARA.....2
FUENTE ENCALADA 1
FUENTELAPEÑA 1
FUENTESPREADAS.....3
GEMA.....2
GUARRATE.....1
MALILLOS 2
MANZANAL DEL BARCO.....1
MOMBUEY.....1
MORALES DE TORO 1
MORALES DEL VINO.....2
MUELAS DE LOS CABALLEROS.....1
MUGA DE SAYAGO 1
OTERO DE BODAS 1
PEÑAUSENDE 1
SAN CEBRIÁN DE CASTRO.....1
SAN MIGUEL DEL VALLE.....1

SANTA COLOMBA DE LAS MONJAS 1
SANTA CRISTINA DE LA POLVOROSA 1
SANTIBÁÑEZ DE VIDRIALES 1
TORO.....5
TRABAZOS 2
VADILLO DE LA GUAREÑA.....1
VEZDEMARBÁN.....1
VILLANUEVA DEL CAMPO.....2
VILLAVEZA DEL AGUA.....4
ZAMORA 76
TOTAL ZAMORA 146

ÁLAVA

LLODIO.....1
VITORIA 6
TOTAL ÁLAVA 7

ALICANTE

BENIDORM 1
TOTAL ALICANTE 1

ASTURIAS

GIJÓN 2
LANGREO 1
MIERES.....1
OVIEDO 2
TOTAL ASTURIAS 6

BARCELONA

BARCELONA 6
CERDANYOLA DEL VALLÉS.....1
SURIA.....1
TORDERA.....1
TOTAL BARCELONA 9

CANTABRIA

NESTARES-CAMPOO DE ENMEDIO 1
TOTAL CANTABRIA 1

CIUDAD REAL

SOLANA (LA) 3
TOTAL CIUDAD REAL 3

CORUÑA (A)

NARÓN 1
OLEIROS.....1
TOTAL A CORUÑA 2

GRANADA

GRANADA.....1
TOTAL GRANADA 1

GUIPUZCOA

AZKOITIA 1
MONDRAGÓN 1
SAN SEBASTIÁN.....1
TOTAL GUIPÚZCOA 3

ISLAS BALEARES

PALMA DE MALLORCA.....1
TOTAL ISLAS BALEARES.....1

LUGO

MONFORTE DE LEMOS.....1
TOTAL LUGO 1

MADRID

ALCOBENDAS.....1
ALCORCÓN.....1
EL ESCORIAL 1
GETAFE 1
MADRID 49
MÓSTOLES 1
SAN FERNANDO DE HENARES 1
SAN MARTÍN DE VALDEIGLESIAS 1
ZARZAQUEMADA-LEGANÉS 1
TOTAL MADRID 57

NAVARRA

PAMPLONA.....1
TOTAL NAVARRA.....1

ORENSE

ORENSE 1

TOTAL ORENSE 1

PONTEVEDRA

VIGO 1

TOTAL PONTEVEDRA 1

RIOJA (LA)

LOGROÑO 1

TORRECILLA EN CAMEROS 1

TOTAL LA RIOJA 1

VALENCIA

BETERA 1

TOTAL VALENCIA 1

VIZCAYA

BILBAO 5

PORTUGALETE 1

SANTURCE 1

SESTAO 1

ZALDÍBAR 1

TOTAL VIZCAYA 9

ZARAGOZA

ILLUECA 1

ZARAGOZA 3

TOTAL ZARAGOZA 4

BÉLGICA

JEMEPPE 1

TOTAL BÉLGICA 1

CUBA

BAYAMO 1

TOTAL CUBA 1

FRANCIA

GUYANCOURT 1

PIERRELATTE 1

ROUFFACH 1

TOTAL FRANCIA 3

LUXEMBURGO

LUXEMBURGO 1

TOTAL LUXEMBURGO 1

NUEVA ZELANDA

WELLINGTON 1

TOTAL NUEVA ZELANDA 1

REINO UNIDO

NOTTIGHAM 1

TOTAL REINO UNIDO 1

QUEJAS RECIBIDAS DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA

COMUNIDAD	**Nº. QUEJAS**
Castilla y León	2206
Andalucía	1
Aragón	4
Cantabria	1
Castilla-La Mancha	3
Cataluña	9
Comunidad Foral de Navarra	1
Comunidad Valenciana	2
Galicia	5
Islas Baleares	1
La Rioja	2
Madrid	57
País Vasco	19
Principado de Asturias	6

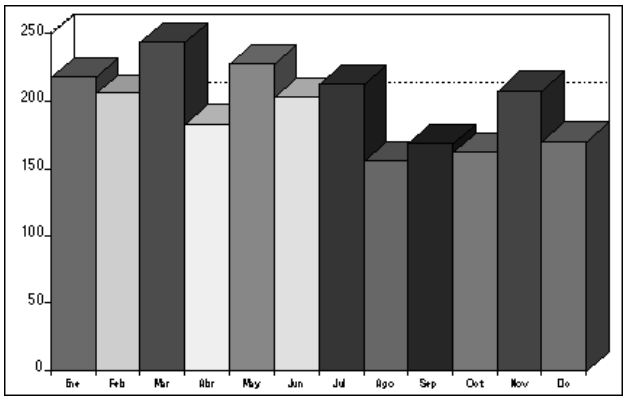
ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS RECIBIDAS DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA

PROCEDENCIA	AREA	Nº QUEJAS
Castilla y León	A	426
	B	419
	C	230
	D	117

	E	105
	F	95
	G	241
	H	91
	I	177
	J	94
	K	159
	L	52
Andalucía	K	1
Aragón	A	1
	D	1
	F	1
	J	1
Cantabria	A	1
Castilla-La Mancha	B	3
Cataluña	B	4
	C	2
	D	1
	F	1
	L	1
Comunidad Foral de Navarra	G	1
Comunidad Valenciana	B	1
	I	1
Galicia	I	2
	L	3
Islas Baleares	G	1
La Rioja	L	2
Madrid	A	3
	B	12
	C	4
	D	1
	E	2
	F	3
	G	6
	I	2
	J	4
	K	20
País Vasco	A	1
	B	7
	C	3
	E	2
	F	1
	I	1
	J	4
Principado de Asturias	A	1
	B	1
	E	1
	I	1
	K	2

QUEJAS RECIBIDAS EN LA INSTITUCIÓN EN CADA MES DE 2001

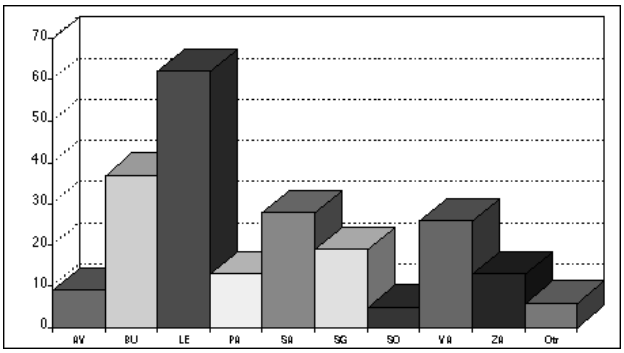
MES	**Nº QUEJAS**	**PORCENTAJE**
Enero	218	9%
Febrero	206	9%
Marzo	244	10%
Abril	183	8%
Mayo	228	10%
Junio	203	9%
Julio	213	9%
Agosto	156	7%
Septiembre	169	7%
Octubre	162	7%
Noviembre	208	9%
Diciembre	170	7%
TOTAL	**2360**	



QUEJAS RECIBIDAS DE CADA PROVINCIA POR MES

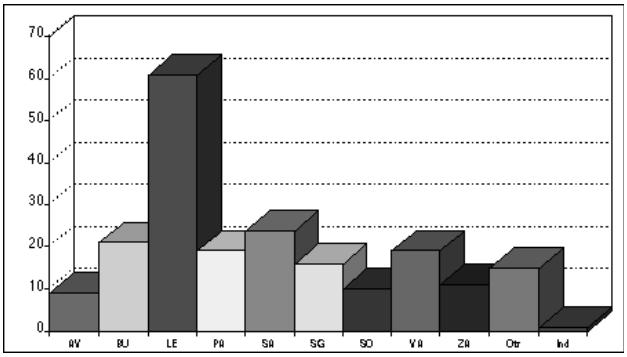
ENERO

PROCEDENCIA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	9	4%
Burgos	37	17%
León	62	28%
Palencia	13	6%
Salamanca	28	13%
Segovia	19	9%
Soria	5	2%
Valladolid	26	12%
Zamora	13	6%
Otras provincias	6	3%
TOTAL	**218**	



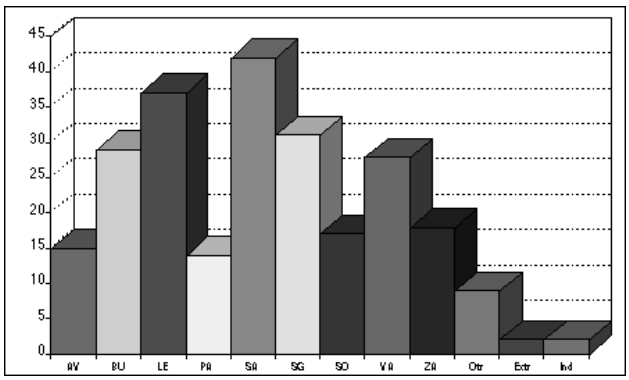
FEBRERO

PROCEDENCIA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	9	4%
Burgos	21	10%
León	61	30%
Palencia	19	9%
Salamanca	24	12%
Segovia	16	8%
Soria	10	5%
Valladolid	19	9%
Zamora	11	5%
Otras provincias	15	7%
Indeterminada	1	0%
TOTAL	**206**	



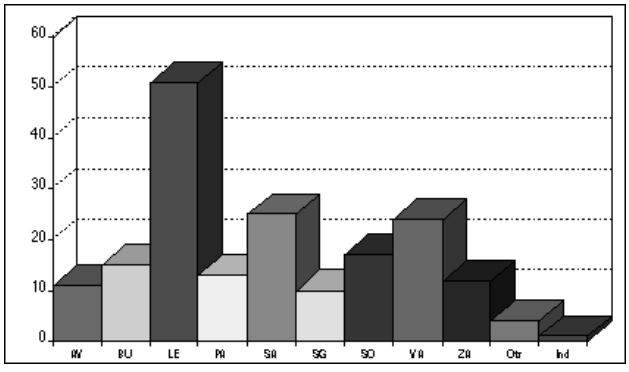
MARZO

PROCEDENCIA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	15	6%
Burgos	29	12%
León	37	15%
Palencia	14	6%
Salamanca	42	17%
Segovia	31	13%
Soria	17	7%
Valladolid	28	11%
Zamora	18	7%
Otras provincias	9	4%
Extranjero	2	1%
Procedencia desconocida	2	1%
TOTAL	**244**	



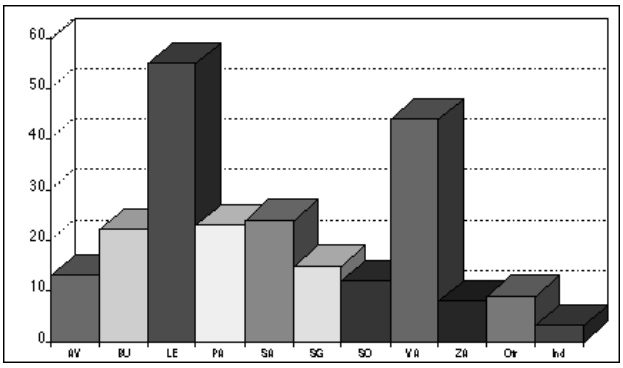
ABRIL

PROCEDENCIA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	11	6%
Burgos	15	8%
León	51	28%
Palencia	13	7%
Salamanca	25	14%
Segovia	10	5%
Soria	17	9%
Valladolid	24	13%
Zamora	12	7%
Otras provincias	4	2%
Indeterminada	1	1%
TOTAL	**183**	



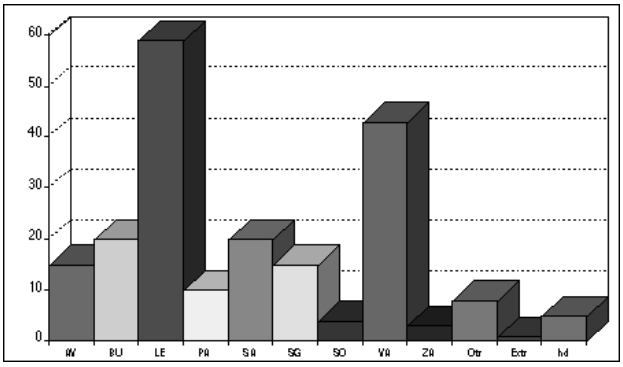
MAYO

PROCEDENCIA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	13	6%
Burgos	22	10%
León	55	24%
Palencia	23	10%
Salamanca	24	11%
Segovia	15	7%
Soria	12	5%
Valladolid	44	19%
Zamora	8	4%
Otras provincias	9	4%
Indeterminada	3	1%
TOTAL	**228**	



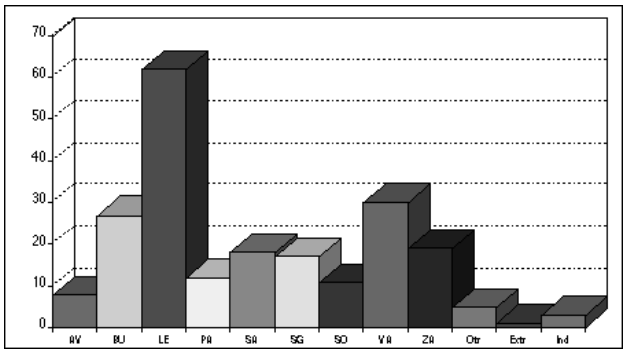
JUNIO

PROCEDENCIA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	15	7%
Burgos	20	10%
León	59	29%
Palencia	10	5%
Salamanca	20	10%
Segovia	15	7%
Soria	4	2%
Valladolid	42	21%
Zamora	4	2%
Otras provincias	8	4%
Extranjero	1	0%
Indeterminada	5	2%
TOTAL	**203**	



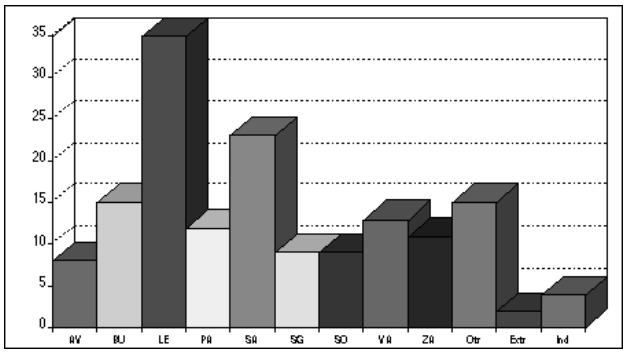
JULIO

PROCEDENCIA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	8	4%
Burgos	27	13%
León	62	29%
Palencia	12	6%
Salamanca	18	8%
Segovia	17	8%
Soria	11	5%
Valladolid	30	14%
Zamora	19	9%
Otras provincias	5	2%
Extranjero	1	0%
Procedencia desconocida	3	1%
TOTAL	**213**	



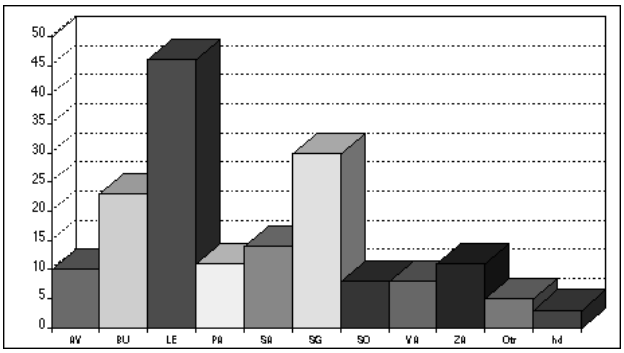
AGOSTO

PROCEDENCIA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	8	5%
Burgos	15	10%
León	35	22%
Palencia	12	8%
Salamanca	23	15%
Segovia	9	6%
Soria	9	6%
Valladolid	13	8%
Zamora	11	7%
Otras provincias	15	10%
Extranjero	2	1%
Procedencia desconocida	4	3%
TOTAL	**156**	



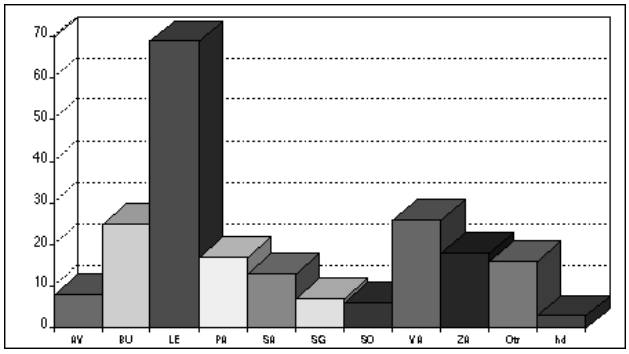
SEPTIEMBRE

PROCEDENCIA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	10	6%
Burgos	23	14%
León	46	27%
Palencia	11	7%
Salamanca	14	8%
Segovia	30	18%
Soria	8	5%
Valladolid	8	5%
Zamora	11	7%
Otras provincias	5	3%
Procedencia desconocida	3	2%
TOTAL	**169**	



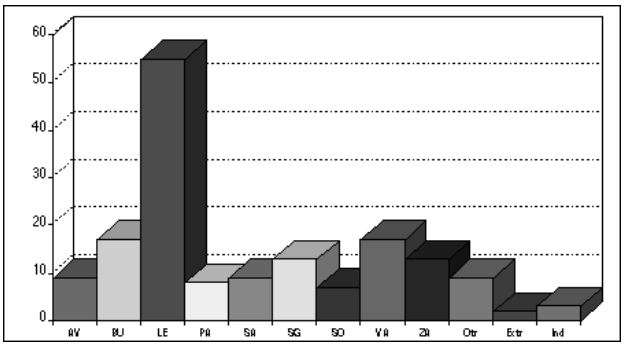
NOVIEMBRE

PROCEDENCIA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	8	4%
Burgos	25	12%
León	69	33%
Palencia	17	8%
Salamanca	13	6%
Segovia	7	3%
Soria	6	3%
Valladolid	26	13%
Zamora	18	9%
Otras provincias	16	8%
Indeterminada	3	1%
TOTAL	**208**	



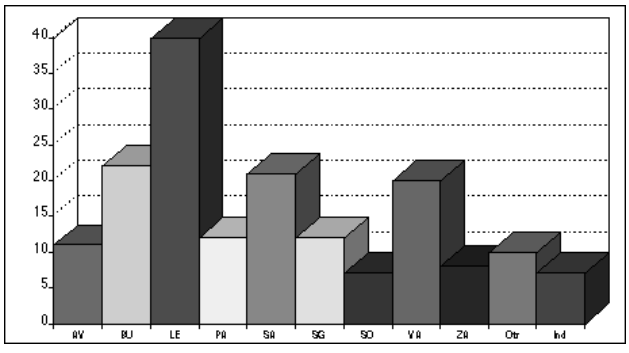
OCTUBRE

PROCEDENCIA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	9	6%
Burgos	17	10%
León	55	34%
Palencia	8	5%
Salamanca	9	6%
Segovia	13	8%
Soria	7	4%
Valladolid	17	10%
Zamora	13	8%
Otras provincias	9	6%
Extranjero	2	1%
Procedencia desconocida	3	2%
TOTAL	**162**	



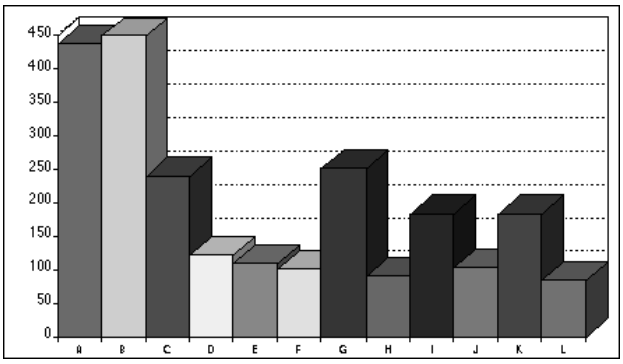
DICIEMBRE

PROCEDENCIA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	11	6%
Burgos	22	13%
León	40	24%
Palencia	12	7%
Salamanca	21	12%
Segovia	12	7%
Soria	7	4%
Valladolid	20	12%
Zamora	8	5%
Otras provincias	10	6%
Procedencia desconocida	7	4%
TOTAL	**170**	



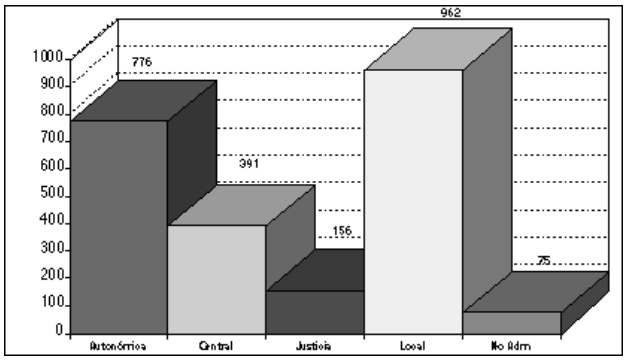
QUEJAS INCLUIDAS EN CADA ÁREA DE ESTUDIO

´ÁREA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
A Función Pública, Régimen Jurídico de CCLL y Tráfico	437	19%
B Urbanismo, Patrimonio y Servicios Municipales, Obras Públicas y Vivienda	449	19%
C Actividades Clasificadas y Medio Ambiente	240	10%
D Educación, Cultura y Deportes	122	5%
E Industria, Comercio, Turismo, Consumo	110	5%
F Agricultura, Ganadería, Montes, Pesca	101	4%
G Trabajo, Seguridad Social, Servicios Sociales	252	11%
H Sanidad	91	4%
I Justicia	185	8%
J Economía y Hacienda	104	4%
K Actuaciones diversas	185	8%
L Departamento II	84	4%
TOTAL	**2360**	



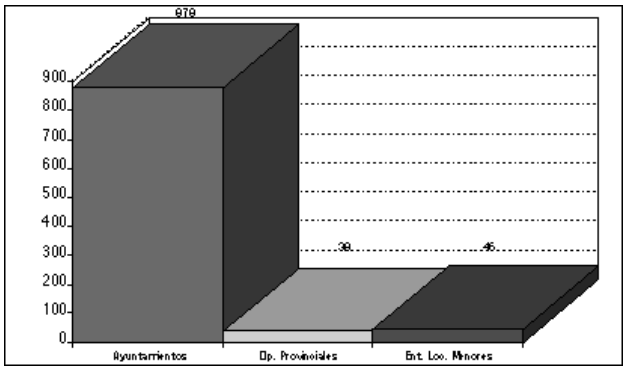
CLASIFICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA EN CUANTO A LA ADMINISTRACIÓN AFECTADA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	776	33%
Central	391	17%
Justicia	156	7%
Local	962	41%
No Adm.	75	3%
TOTAL	**2360**	



CLASIFICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA QUE AFECTAN A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

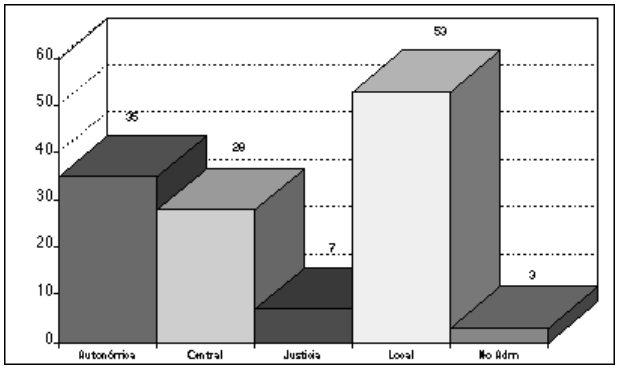
Administración afectada	Nº Quejas	Porcentaje
Local-Ayuntamientos	878	91%
Local-Diputaciones Provinciales	38	4%
Local-Entidades Loc. Men.	46	5%
TOTAL	**962**	



ADMINISTRACIÓN AFECTADA POR LAS QUEJAS PRESENTADAS EN CADA PROVINCIA

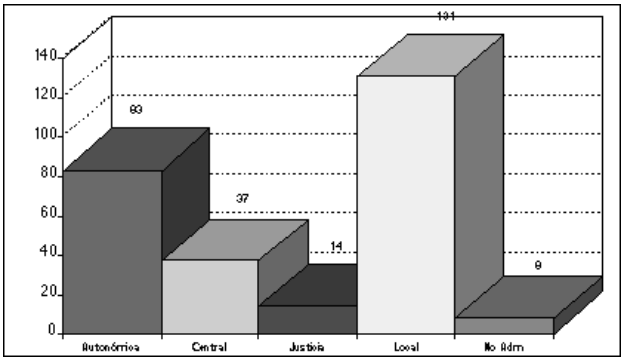
ÁVILA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	35	28%
Central	28	22%
Justicia	7	6%
Local	53	42%
No Adm.	3	2%
TOTAL	**126**	



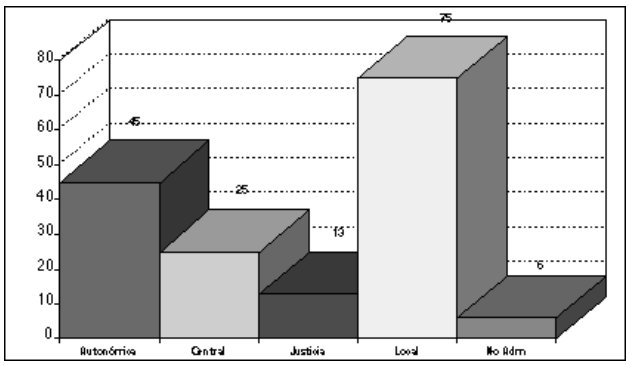
BURGOS

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	83	30%
Central	37	14%
Justicia	14	5%
Local	131	48%
No Adm.	8	3%
TOTAL	**273**	



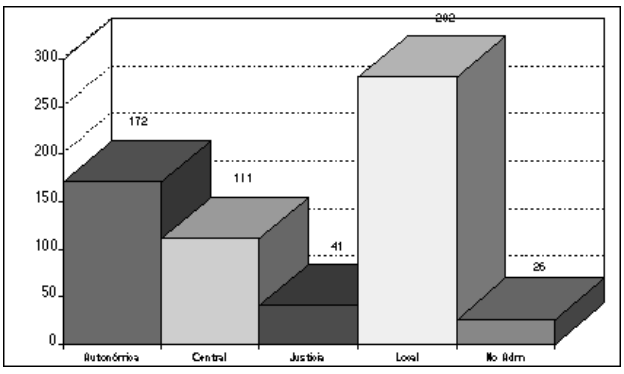
PALENCIA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	45	27%
Central	25	15%
Justicia	13	8%
Local	75	46%
No Adm.	6	4%
TOTAL	**164**	



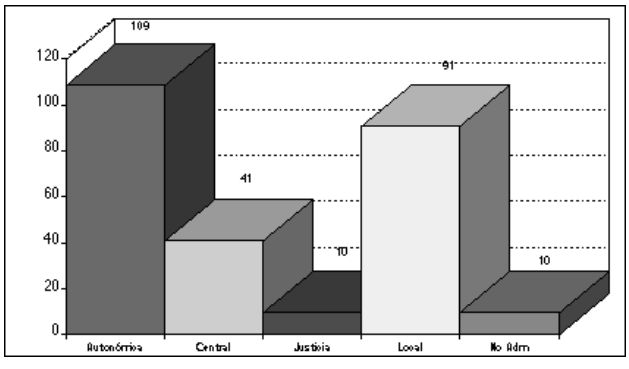
LEÓN

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	172	27%
Central	111	18%
Justicia	41	6%
Local	282	45%
No Adm.	26	4%
TOTAL	**632**	



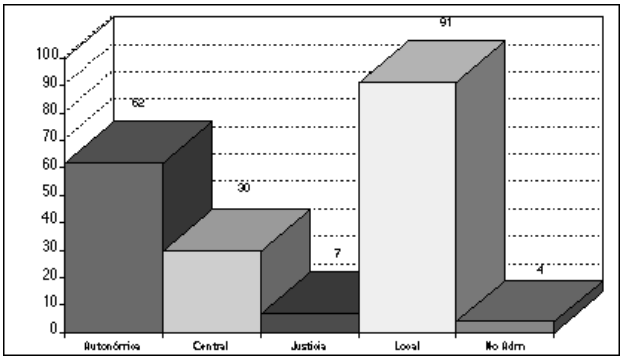
SALAMANCA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	109	42%
Central	41	16%
Justicia	10	4%
Local	91	35%
No Adm.	10	4%
TOTAL	**261**	



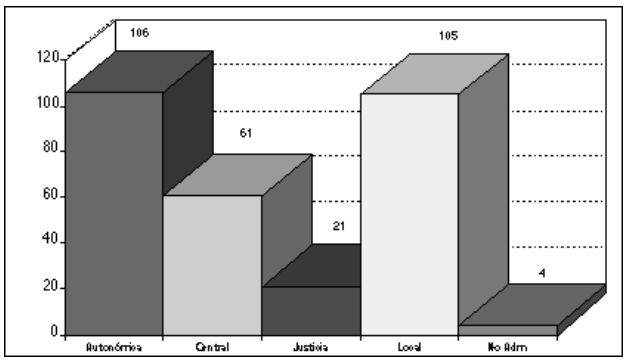
SEGOVIA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	62	32%
Central	30	15%
Justicia	7	4%
Local	91	47%
No Adm.	4	2%
TOTAL	**194**	



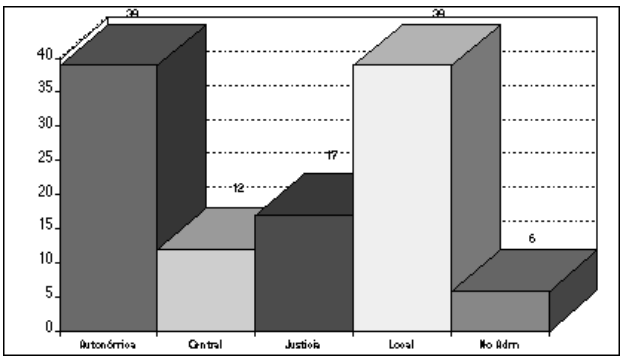
VALLADOLID

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	106	36%
Central	61	21%
Justicia	21	7%
Local	105	35%
No Adm.	4	1%
TOTAL	**297**	



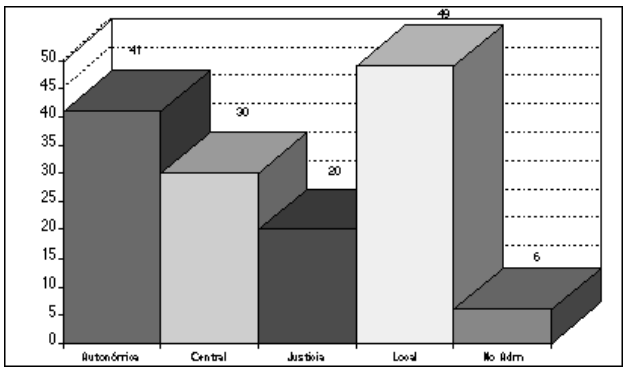
SORIA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	39	35%
Central	12	11%
Justicia	17	15%
Local	39	35%
No Adm.	6	5%
TOTAL	**113**	



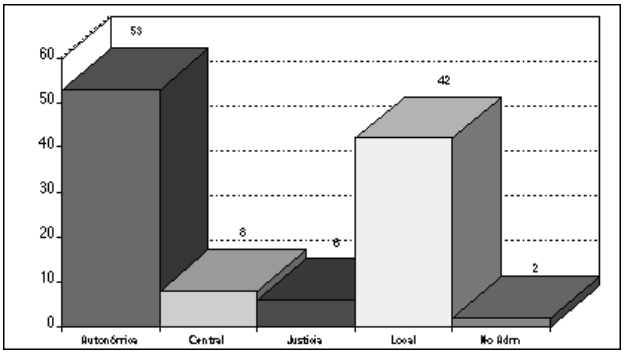
ZAMORA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	41	28%
Central	30	21%
Justicia	20	14%
Local	49	34%
No Adm.	6	4%
TOTAL	**146**	



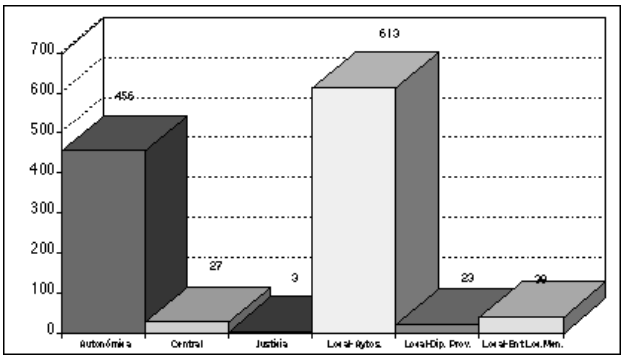
RESTO DE PROVINCIAS ESPAÑOLAS

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	53	48%
Central	8	7%
Justicia	6	5%
Local	42	38%
No Adm.	2	2%
TOTAL	**111**	



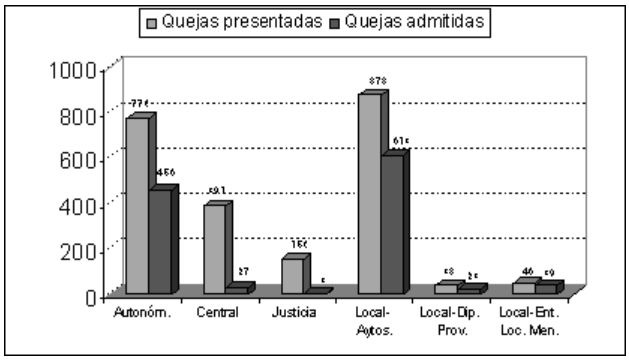
QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE POR ADMINISTRACIÓN AFECTADA

Administración	Nº. Quejas admitidas	Porcentaje sobre total de quejas admitidas
Autonómica	456	39%
Central	27	2%
Justicia	3	0%
Local-Aytos.	613	53%
Local-Dip. Prov.	23	2%
Local-Ent.Loc.Men.	39	3%
TOTAL	**1161**	



QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE POR ADMINISTRACIÓN AFECTADA

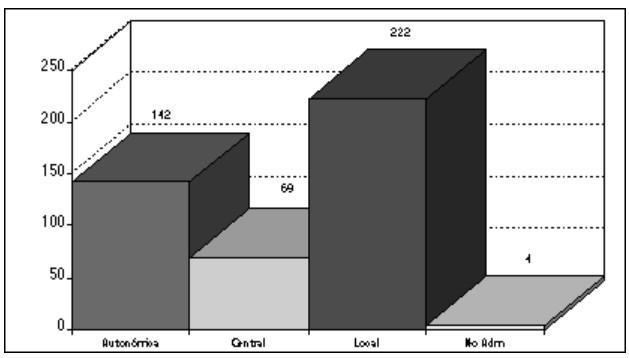
Administración	Nº. Quejas presentadas	Nº. Quejas admitidas	Porcentaje
Autonómica	776	456	59%
Central	391	27	7%
Justicia	156	3	2%
Local-Aytos.	878	613	70%
Local-Dip. Prov.	38	23	61%
Local-Ent. Loc. Men.	46	39	85%
TOTAL	**2285**	**1161**	



QUEJAS QUE AFECTAN A CADA ADMINISTRACIÓN DENTRO DE CADA ÁREA

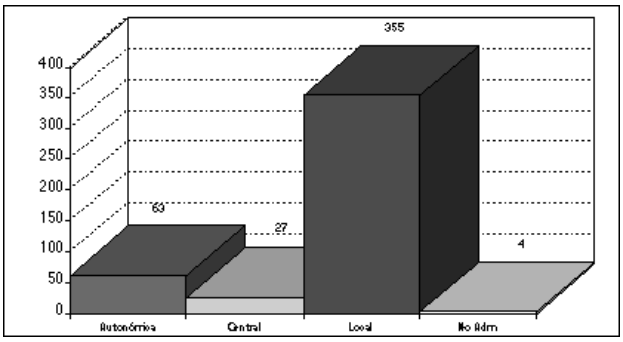
ÁREA A

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	142	32%
Central	69	16%
Local	222	51%
No Adm.	4	1%
TOTAL	**437**	



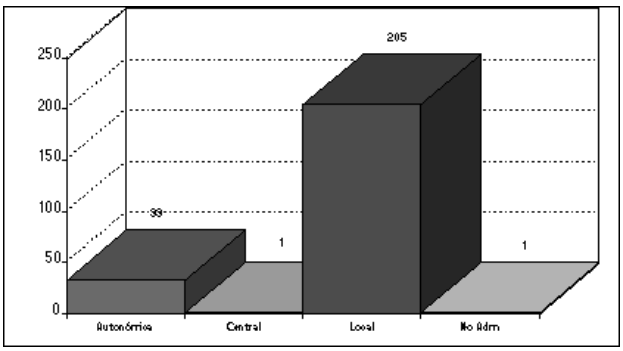
ÁREA B

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	63	14%
Central	27	6%
Local	355	79%
No Adm.	4	1%
TOTAL	**449**	



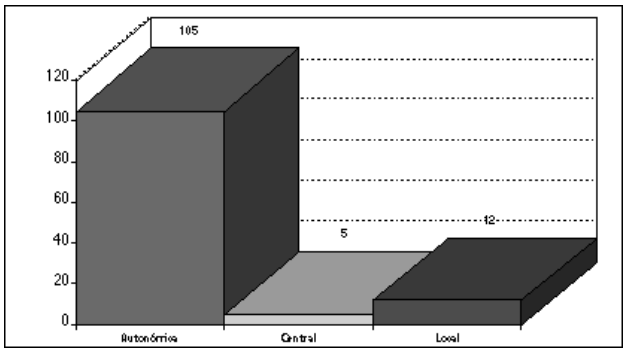
ÁREA C

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	33	14%
Central	1	0%
Local	205	85%
No Adm.	1	0%
TOTAL	**240**	



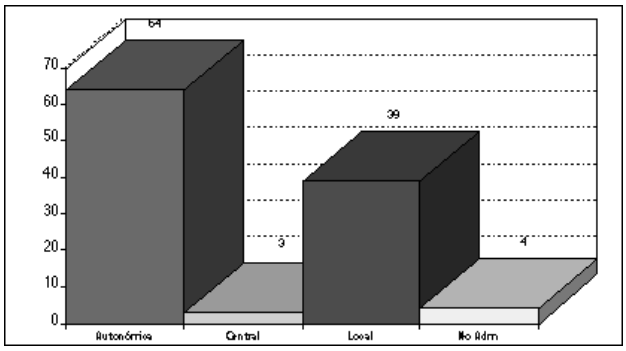
ÁREA D

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	105	86%
Central	5	4%
Local	12	10%
TOTAL	**122**	



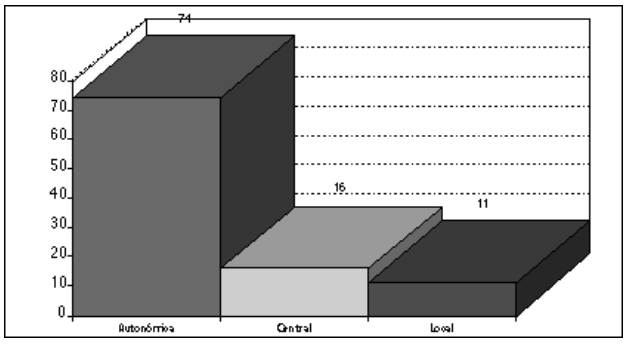
ÁREA E

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	64	58%
Central	3	3%
Local	39	35%
No Adm.	4	4%
TOTAL	**110**	



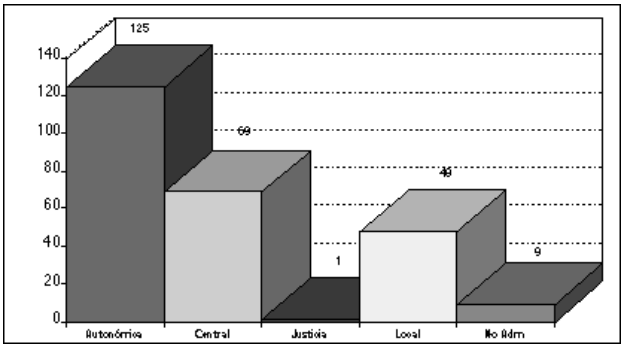
ÁREA F

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	74	73%
Central	16	16%
Local	11	11%
TOTAL	**101**	



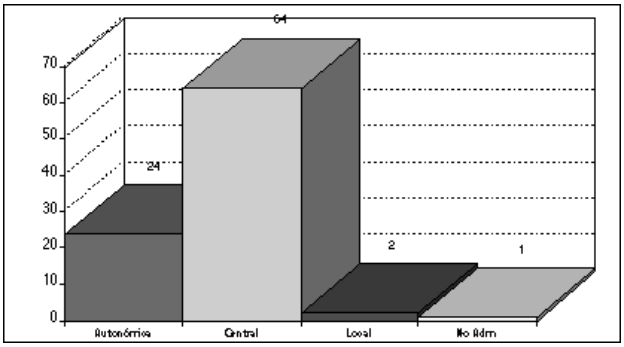
ÁREA G

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	125	50%
Central	69	27%
Justicia	1	0%
Local	48	19%
No Adm.	9	4%
TOTAL	**252**	



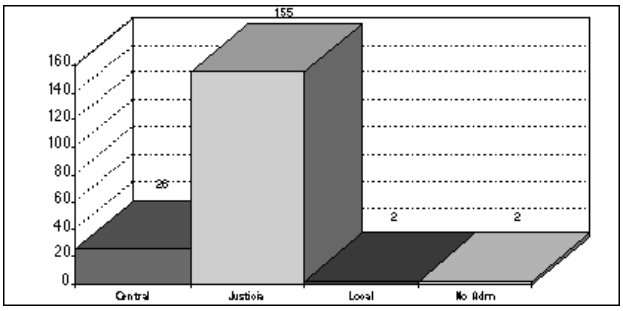
ÁREA H

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	24	26%
Central	64	70%
Local	2	2%
No Adm.	1	1%
TOTAL	**91**	



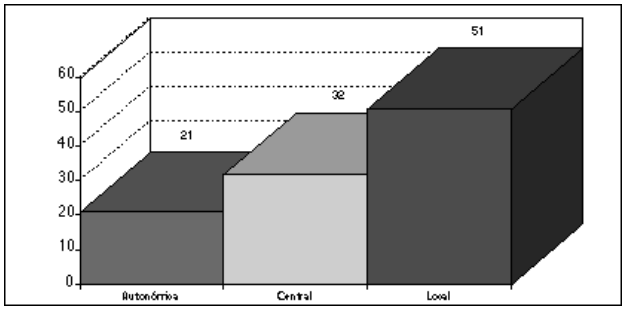
ÁREA I

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Central	26	14%
Justicia	155	84%
Local	2	1%
No Adm.	2	1%
TOTAL	**185**	



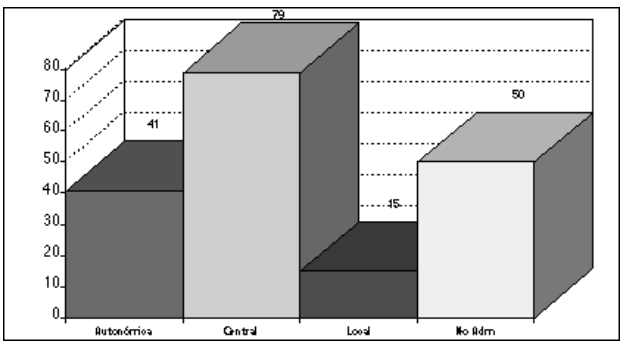
ÁREA J

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	21	20%
Central	32	31%
Local	51	49%
TOTAL	**104**	



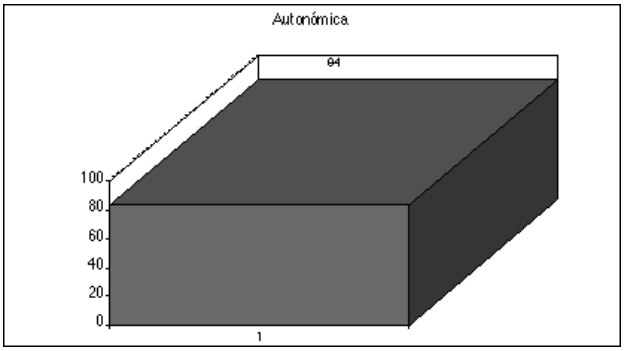
ÁREA K

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	41	22%
Central	79	43%
Local	15	8%
No Adm.	50	27%
TOTAL	**185**	



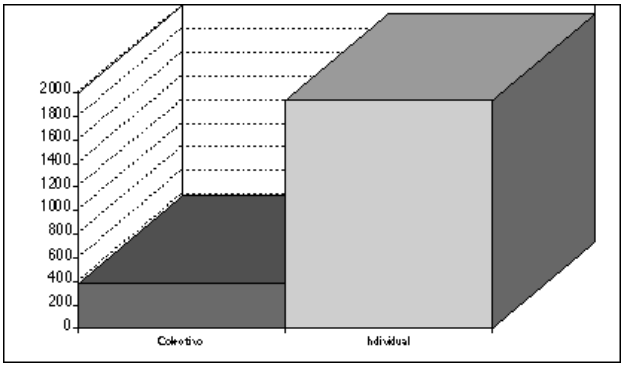
ÁREA L

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	84	100%
TOTAL	**84**	



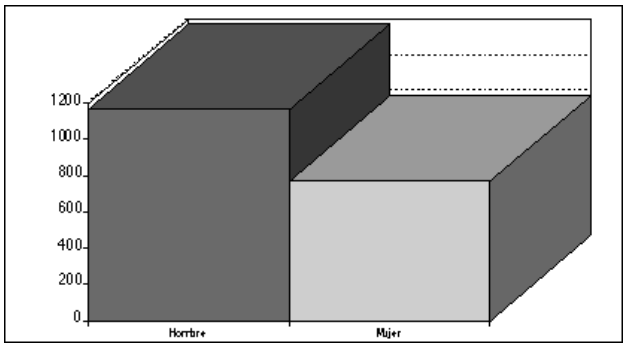
QUEJAS PRESENTADAS POR COLECTIVOS DE POBLACIÓN Y QUEJAS PRESENTADAS POR PERSONAS FÍSICAS

AUTOR	NÚM. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	388	16%
Individual	1937	82%
Anónimo	35	1%
TOTAL	**2360**	



QUEJAS PRESENTADAS POR PERSONAS FÍSICAS: QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES Y QUEJAS PRESENTADAS POR MUJERES

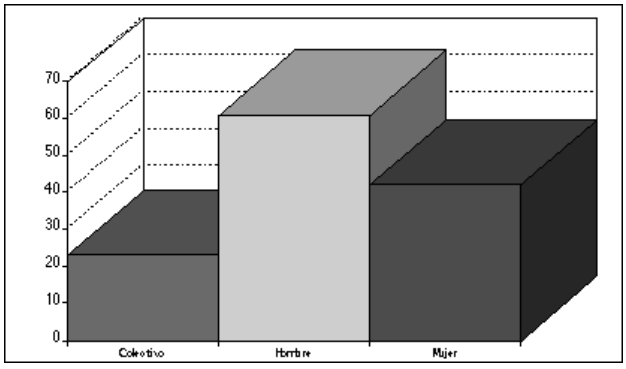
AUTOR	NÚM. QUEJAS	PORCENTAJE
Hombre	1167	60%
Mujer	770	40%
TOTAL	**1937**	



QUEJAS PRESENTADAS EN CADA PROVINCIA POR COLECTIVOS, POR HOMBRES Y POR MUJERES

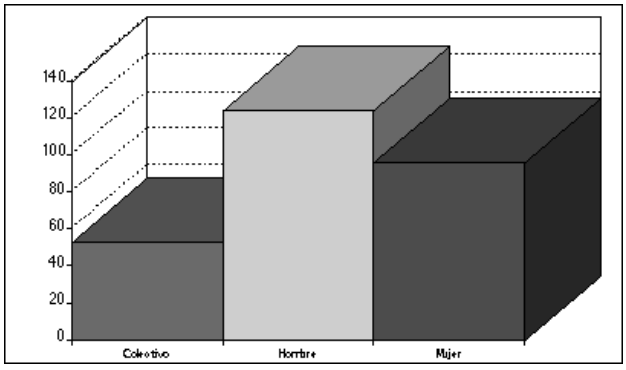
ÁVILA

AUTOR	NÚM. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	23	18%
Hombre	61	48%
Mujer	42	33%
TOTAL	**126**	



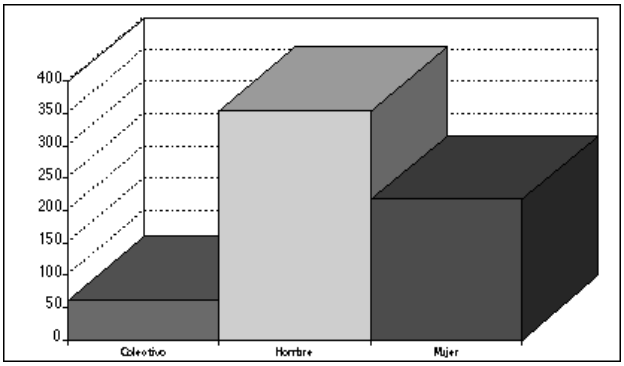
BURGOS

AUTOR	NÚM. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	53	19%
Hombre	124	45%
Mujer	96	35%
TOTAL	**273**	



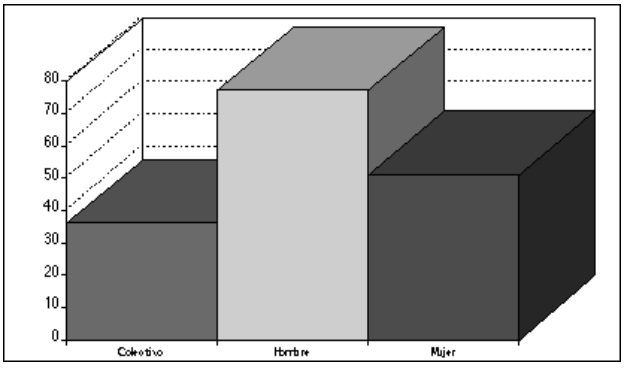
LEÓN

AUTOR	NÚM. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	60	9%
Hombre	355	56%
Mujer	217	34%
TOTAL	**632**	



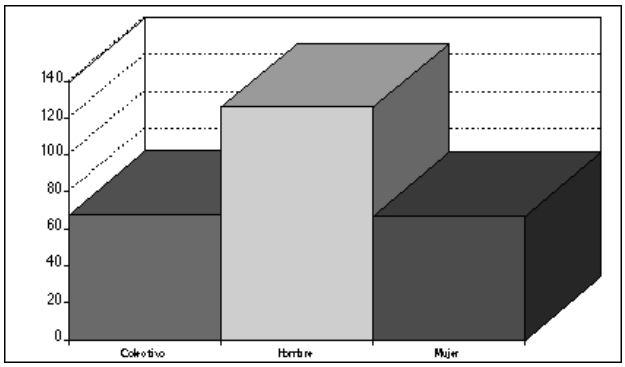
PALENCIA

AUTOR	NÚM. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	36	22%
Hombre	77	47%
Mujer	51	31%
TOTAL	**164**	



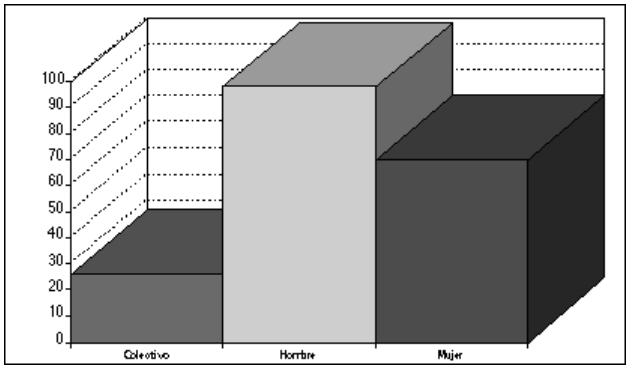
SALAMANCA

AUTOR	NÚM. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	68	26%
Hombre	126	48%
Mujer	67	26%
TOTAL	**261**	



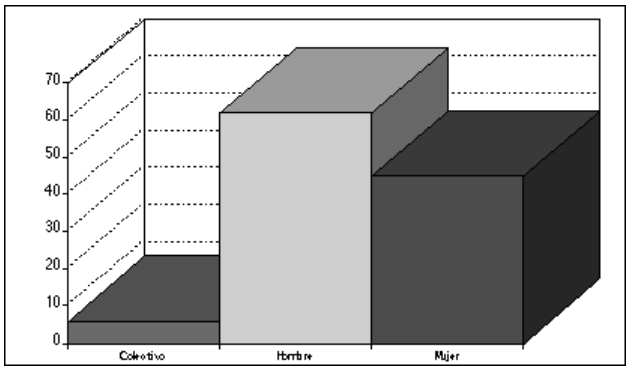
SEGOVIA

AUTOR	NÚM. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	26	13%
Hombre	98	51%
Mujer	70	36%
TOTAL	**194**	



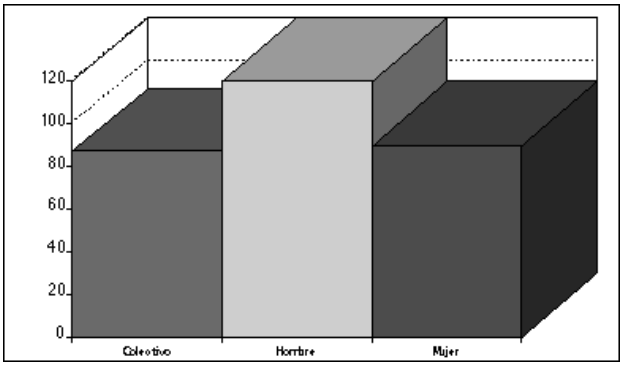
SORIA

AUTOR	NÚM. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	6	5%
Hombre	62	55%
Mujer	45	40%
TOTAL	**113**	



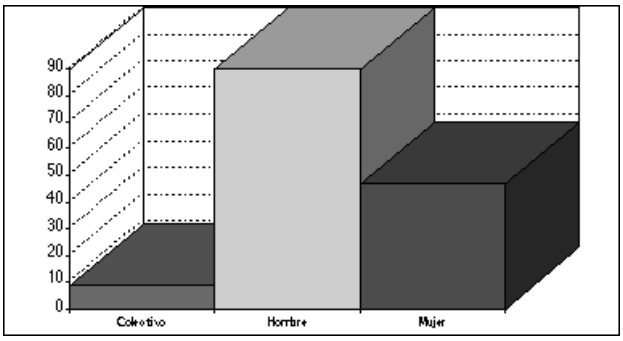
VALLADOLID

AUTOR	NÚM. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	87	29%
Hombre	120	40%
Mujer	90	30%
TOTAL	**297**	



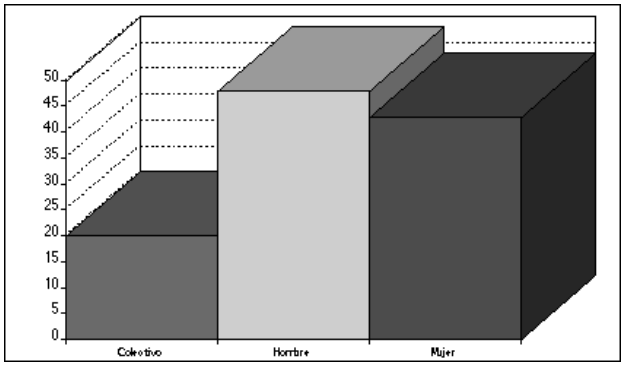
ZAMORA

AUTOR	NÚM. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	9	6%
Hombre	90	62%
Mujer	47	32%
TOTAL	**146**	



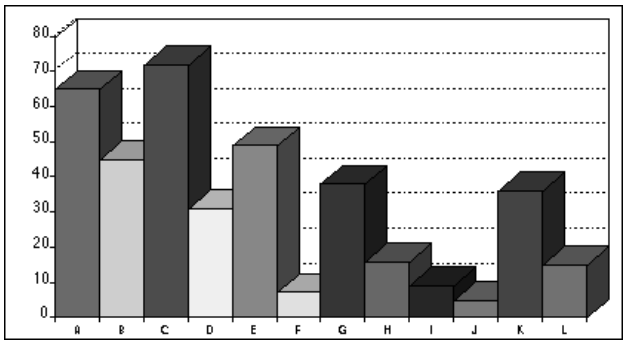
OTRAS PROVINCIAS

AUTOR	NÚM. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	20	18%
Hombre	48	43%
Mujer	43	39%
TOTAL	**111**	



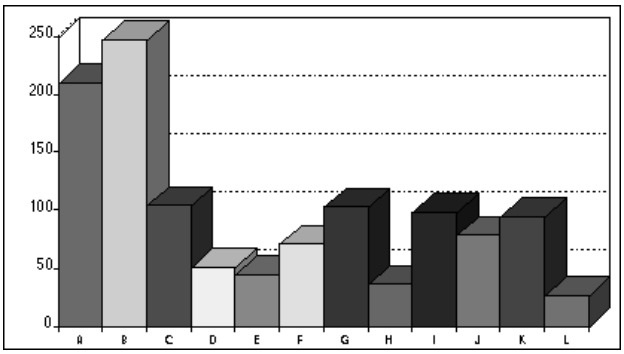
ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR COLECTIVOS

ÁREA	NÚM. QUEJAS	PORCENTAJE
A	65	17%
B	45	12%
C	72	19%
D	31	8%
E	49	13%
F	7	2%
G	38	10%
H	16	4%
I	9	2%
J	5	1%
K	36	9%
L	15	4%
TOTAL	**388**	



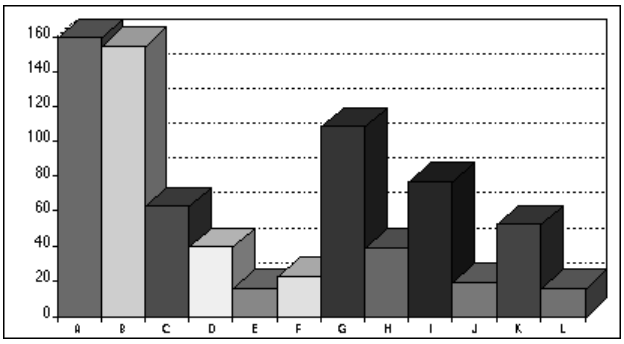
ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES

ÁREA	NÚM. QUEJAS	PORCENTAJE
A	210	18%
B	247	21%
C	104	9%
D	51	4%
E	45	4%
F	71	6%
G	103	9%
H	36	3%
I	99	8%
J	79	7%
K	95	8%
L	27	2%
TOTAL	**1167**	



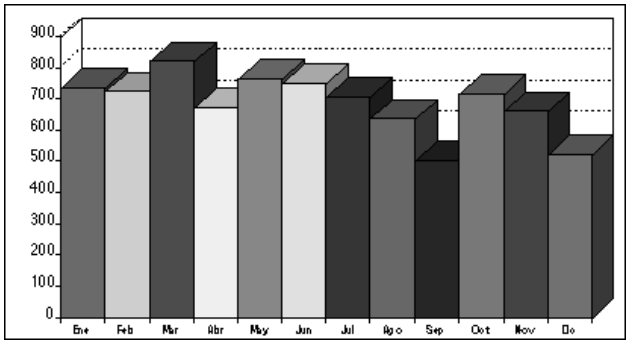
ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR MUJERES

ÁREA	NÚM. QUEJAS	PORCENTAJE
A	160	21%
B	155	20%
C	63	8%
D	40	5%
E	16	2%
F	23	3%
G	109	14%
H	39	5%
I	77	10%
J	19	2%
K	53	7%
L	16	2%
TOTAL	**770**	



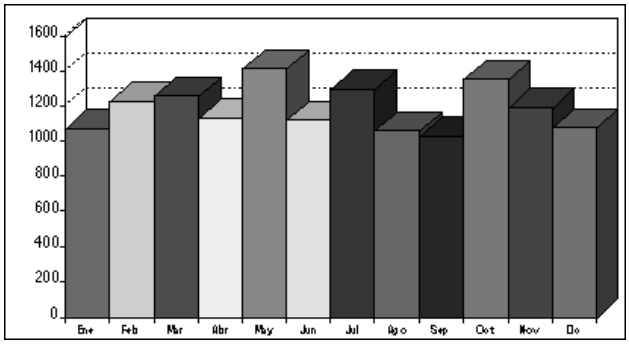
CORESPONDENCIA QUE TUVO ENTRADA EN LA INSTITUCIÓN DURANTE 2001

Mes	Nº de escritos de entrada
Enero	734
Febrero	723
Marzo	820
Abril	673
Mayo	763
Junio	748
Julio	705
Agosto	635
Septiembre	502
Octubre	717
Noviembre	660
Diciembre	520
TOTAL	**8200**

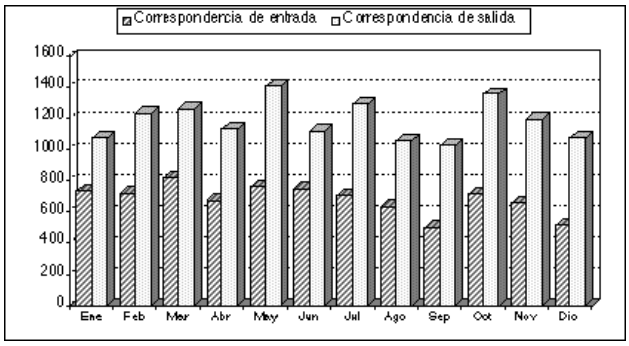


CORRESPONDENCIA QUE TUVO SALIDA DE LA INSTITUCIÓN DURANTE 2001

Mes	Nº de escritos de salida
Enero	1073
Febrero	1229
Marzo	1257
Abril	1132
Mayo	1411
Junio	1121
Julio	1298
Agosto	1057
Septiembre	1027
Octubre	1355
Noviembre	1197
Diciembre	1077
TOTAL	**14234**

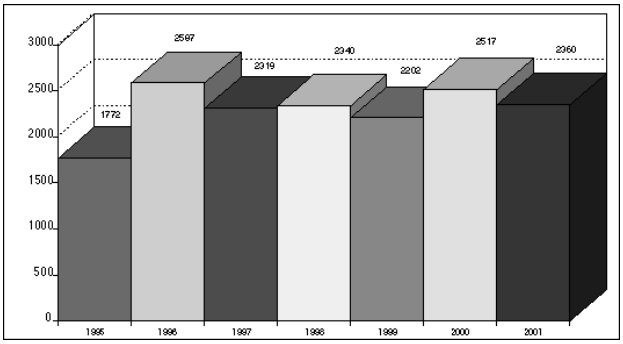


CUADRO COMPARATIVO DE LOS ESCRITOS DE ENTRADA Y DE SALIDA REGISTRADOS EN 2001

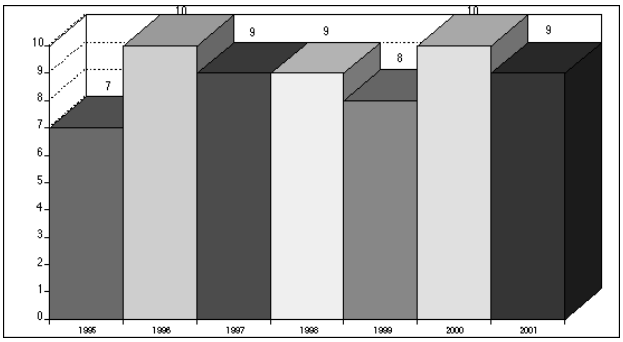


DATOS COMPARATIVOS DE LAS QUEJAS RECIBIDAS DURANTE LOS AÑOS DE FUNCIONAMIENTO DEL PROCURADOR DEL COMÚN

NÚMERO DE QUEJAS

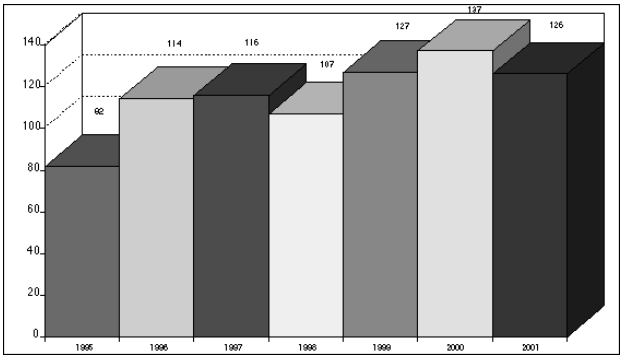


NÚMERO DE QUEJAS POR 10000 HABITANTES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

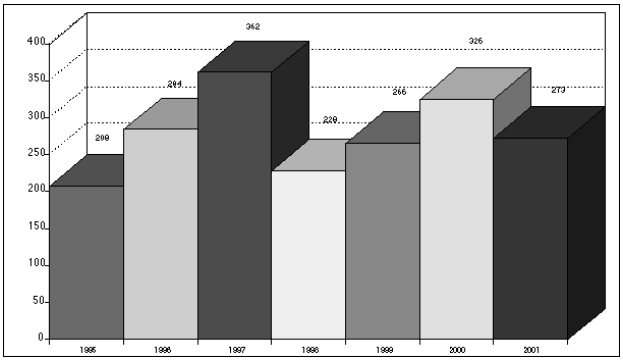


NÚMERO DE QUEJAS SEGÚN SU PROCEDENCIA

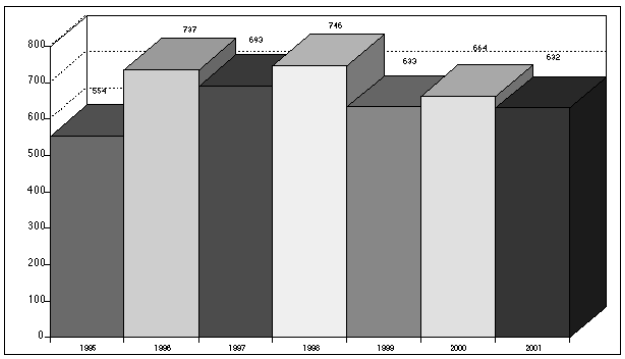
ÁVILA



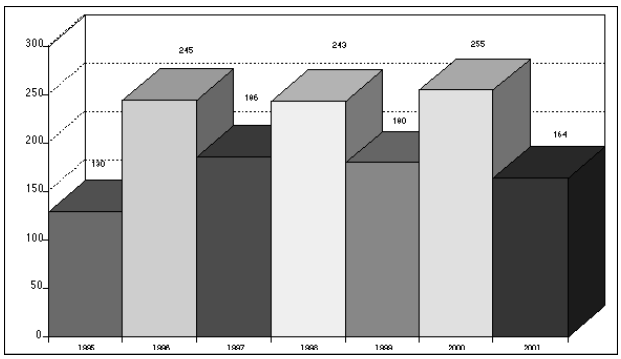
BURGOS



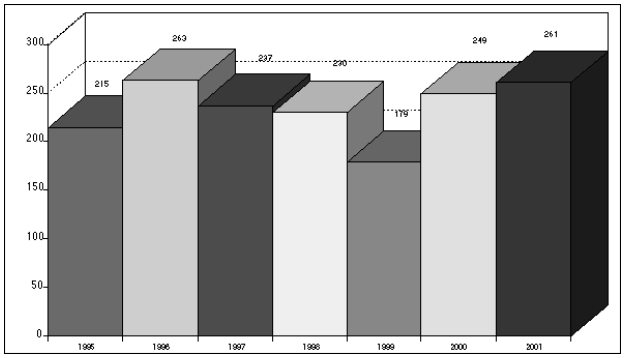
LEÓN



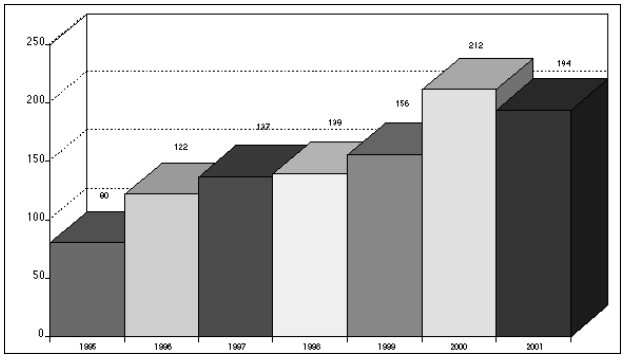
PALENCIA



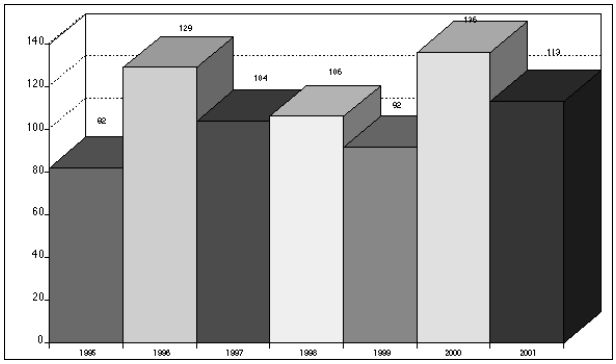
SALAMANCA



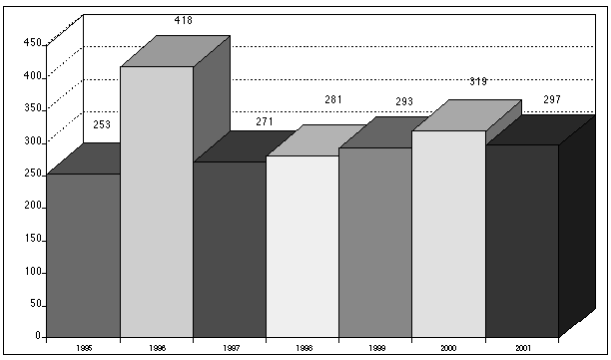
SEGOVIA



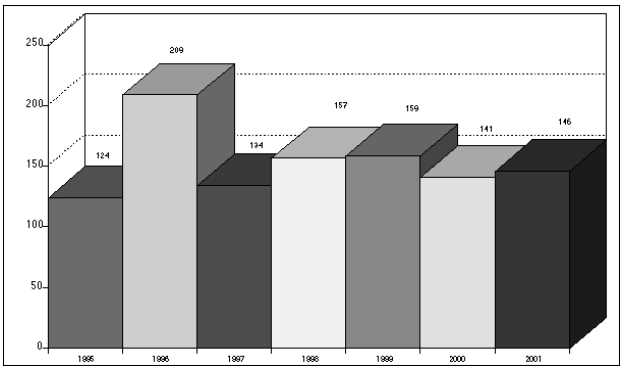
SORIA



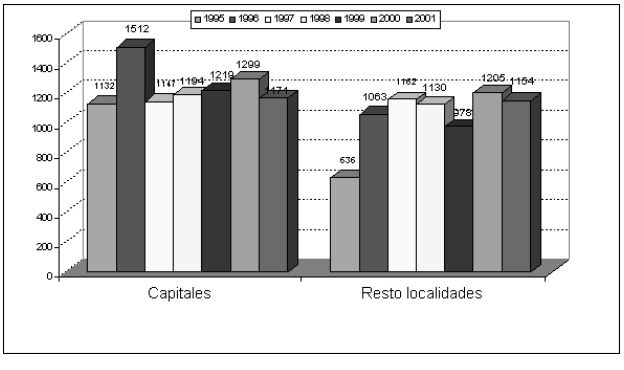
VALLADOLID



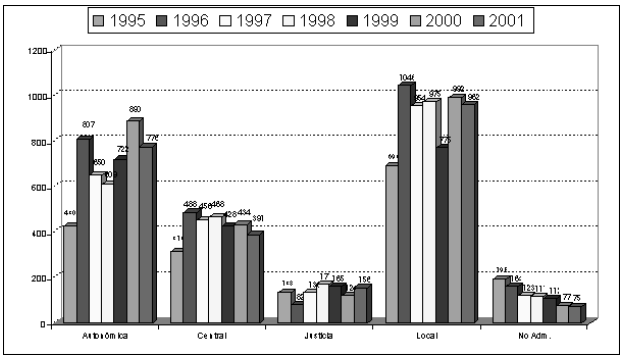
ZAMORA



QUEJAS SEGÚN PROCEDAN DE CAPITALES DE PROVINCIA O DE OTRAS LOCALIDADES

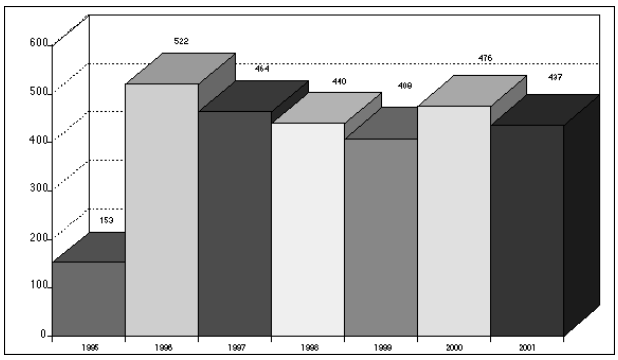


QUEJAS POR ADMINISTRACIÓN

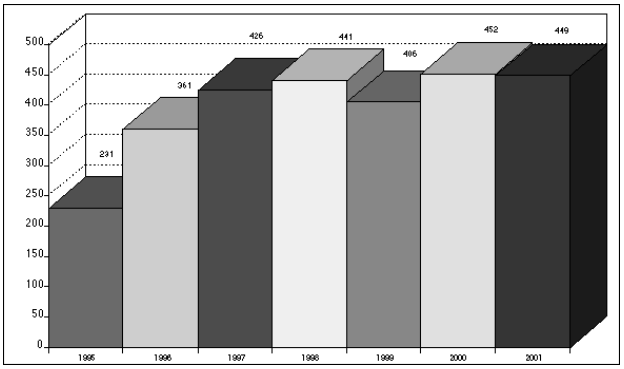


QUEJAS POR ÁREA

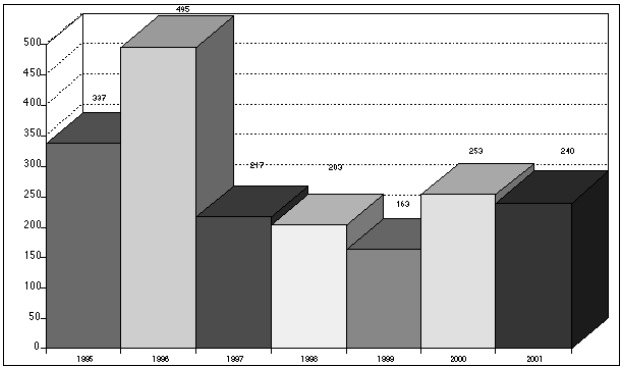
ÁREA A



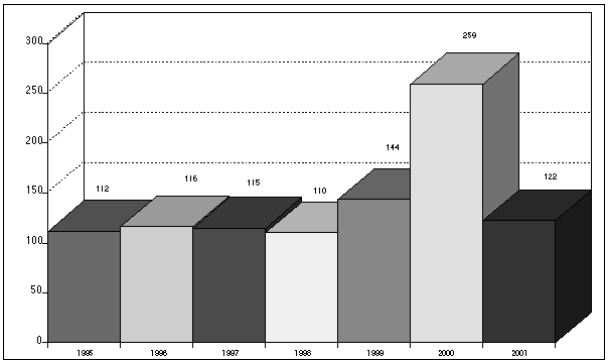
ÁREA B



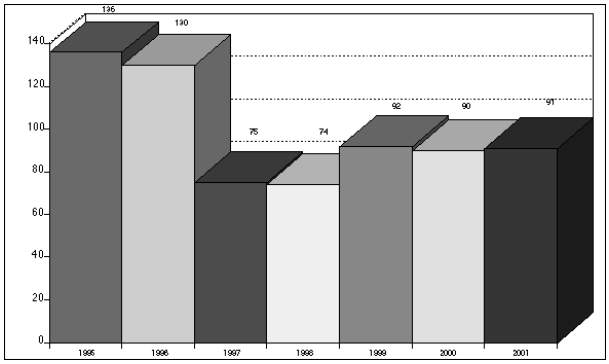
ÁREA C



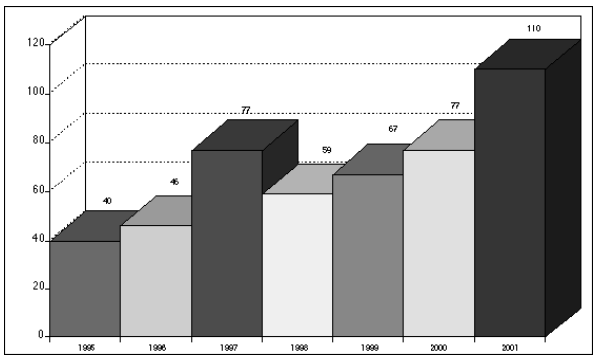
ÁREA D



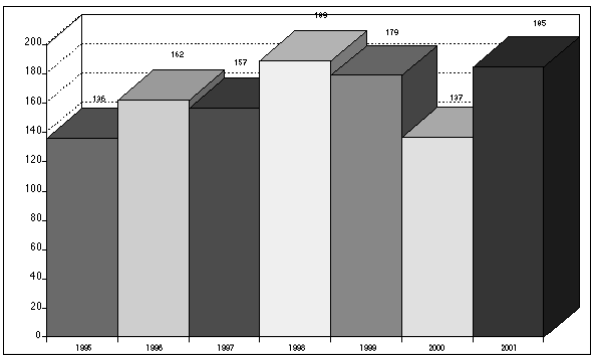
ÁREA H



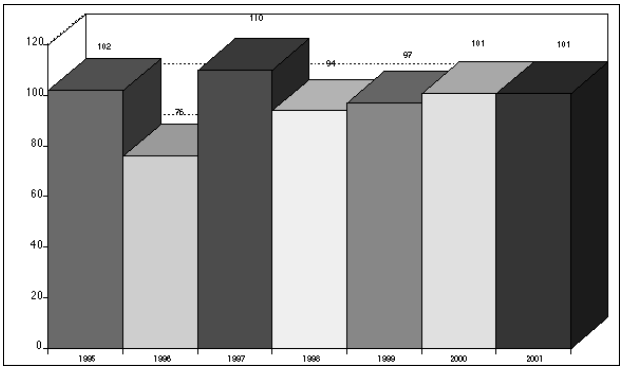
ÁREA E



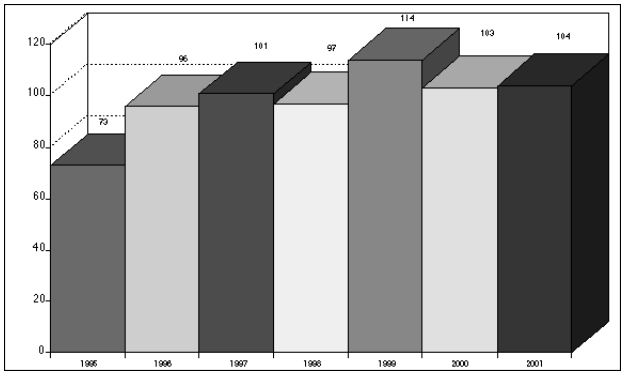
ÁREA I



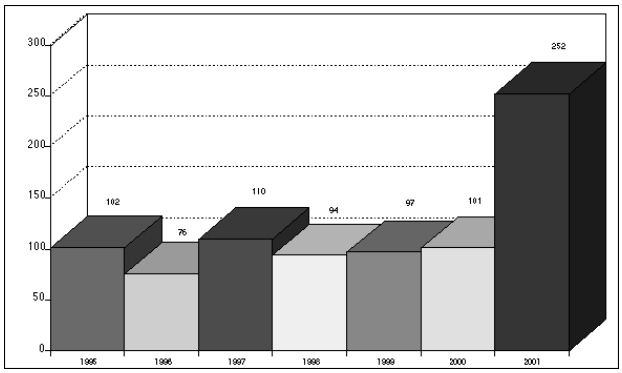
ÁREA F



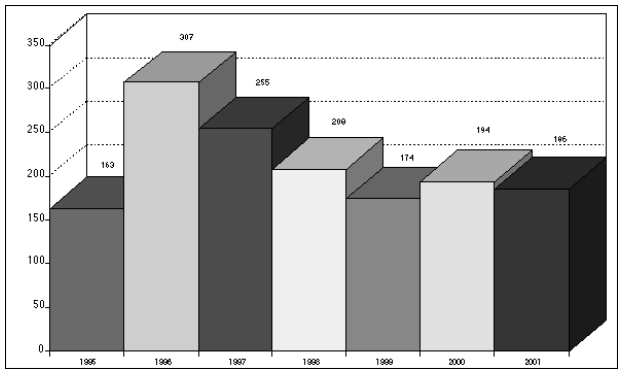
ÁREA J



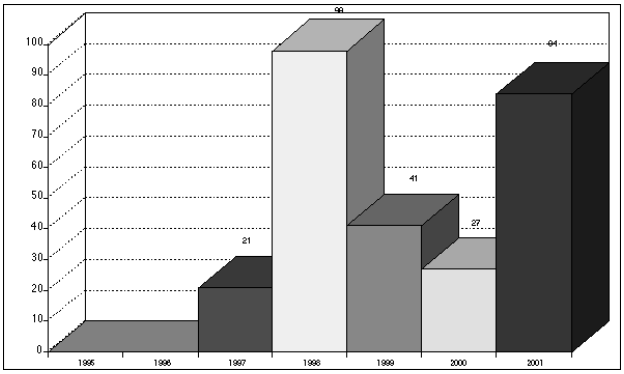
ÁREA G



ÁREA K

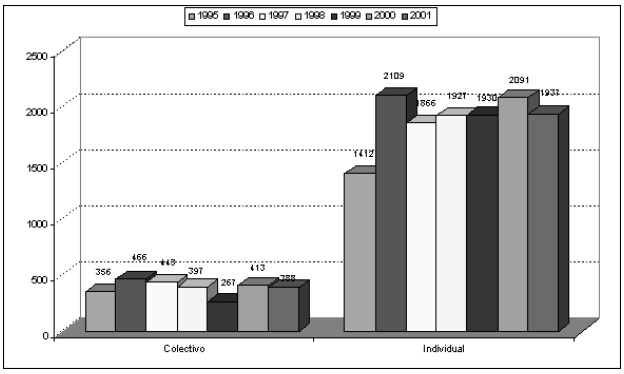


ÁREA L

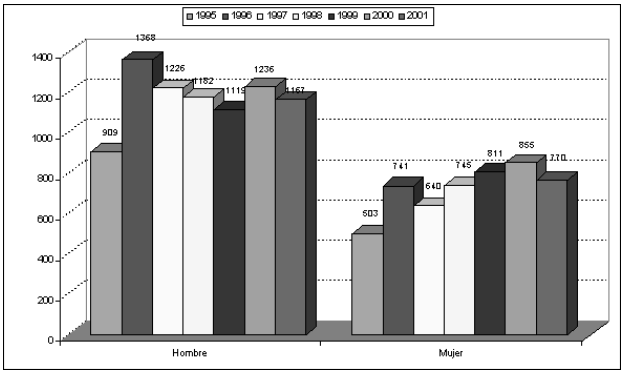


NÚMERO DE QUEJAS SEGÚN EL AUTOR

AUTOR COLECTIVO/AUTOR INDIVIDUAL



QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES/QUEJAS PRESENTADAS POR MUJERES



ANEXO

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE 2001

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO 2001

La Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y Léon, dispone en su artículo 31.1.c) que, junto al informe anual de las actuaciones llevadas a cabo por el Comisionado Parlamentario, se presente a la Cámara Legislativa, en escrito anexo, la liquidación de su presupuesto.

En consecuencia, a continuación se expone la liquidación de los recursos económicos correspondientes al ejercicio 2001.

De toda la documentación contable se da traslado a la intervención de las Cortes de Castilla y León, como instrumento de control y transparencia en la gestión de la dotación presupuestaria de la Institución del Procurador del Común de Castilla y León.

La liquidación del presupuesto consta de:

I. INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL PRESUPUESTO DEL PROCURADOR DEL COMÚN DE CASTILLA Y LEÓN DURANTE EL EJERCICIO 2001.

II. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS.

III. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS.

IV. ESTADO DE EJECUCIÓN POR CAPÍTULOS.

I. INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL PRESUPUESTO DEL PROCURADOR DEL COMÚN DE CASTILLA Y LEÓN DURANTE EL EJERCICIO 2001

1. PRESUPUESTO

El Presupuesto del Procurador del Común de Castilla y León para el ejercicio 2001 aparece en la sección 10 del presupuesto consolidado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Fue aprobado por el pleno de las Cortes de Castilla y León en sesiones celebradas los días 21 y 22 de diciembre de 2000, y publicado en BOCYL nº 251 de fecha 30 de diciembre del mismo año, como Ley 12/2000, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 2001.

El presupuesto se presentó equilibrado, con igual dotación en ingresos que en gastos, cifrado en 246.363.000 pts.

2. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

2.1. INGRESOS

2.1.1. PREVISIÓN INICIAL

Los ingresos presupuestados para el ejercicio 2001 ascienden a 246.363.000 pts:

Cap.IV.- Transferencias corrientes.....246.363.000

Total previsión inicial: 246.363.000

2.1.2. PREVISIÓN DEFINITIVA

Los ingresos definitivos, una vez incluida la modificación de crédito por importe de 10.250.000 pts. aprobada por la Mesa de las Cortes de Castilla y León en su reunión del día 24 de octubre de 2001, alcanza la cantidad de 256.613.000 pts. recogidos en la previsión actual o definitiva:

Cap.

IV Transferencias corrientes 256.613.000

Total previsión definitiva.....256.613.000

2.1.3. DERECHOS RECONOCIDOS

En este apartado se recogen los ingresos devengados a favor del Procurador del Común de Castilla y León, independientemente de su cobro. En esta Institución los ingresos están constituidos principalmente por tasas y otros ingresos, transferencias corrientes e ingresos patrimoniales que generan el derecho a ser cobrados con la aprobación del presupuesto. El total de los derechos reconocidos es de 257.322.740 pts.

Por capítulos:

Cap.

III Tasas y otros ingresos 32.201

IV Transferencias corrientes 256.613.000

V Ingresos patrimoniales.....677.539

Total derechos reconocidos 257.322.740

2.1.4. RECAUDACIÓN LÍQUIDA

Con posterioridad al devengo o nacimiento de los derechos, se materialidad los ingresos, suma de los cuales expone este apartado.

Este flujo monetario se recoge mensualmente en las actas de arqueo, cuyos datos coinciden con el diario de ingresos y con los movimientos de las cuentas bancarias, más la existencia en caja.

Su resumen por capítulos es como sigue:

Cap.

III Tasas y otros ingresos 32.201

IV Transferencias corrientes 256.613.000

V Ingresos patrimoniales.....677.539

Total recaudación líquida.....257.322.740

2.1.5. ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

Refleja la diferencia entre los derechos reconocidos (epígrafe 2.1.3) y la previsión actual o definitiva (epígrafe 2.1.2.), formando parte del superávit si es positivo o del déficit en caso contrario.

El estado de ejecución de ingresos ofrece un saldo positivo de 709.740 pts.

Cap.

III Tasas y otros ingresos .....+ 32.201

V Ingresos financieros .....+ 677.539

Total estado de ejecución.....+ 709.740

El estado de ejecución nos ofrece, como se indica anteriormente, las variaciones que se han producido entre los derechos o ingresos liquidados y la previsión actual o definitiva, independientemente de que estén recaudados o pendientes de cobro.

2.2. GASTOS

2.2.2. PREVISIÓN INICIAL

Al partir de un presupuesto equilibrado, la previsión inicial de gastos, al igual que de los ingresos, asciende a 246.363.000 pts., con la siguiente distribución por capítulos:

Cap.

I Gastos de personal 196.683.000

II Gastos en bienes corrientes y servicios 44.180.000

VI Inversiones reales.....5.500.000

Total previsión inicial.....246.363.000

2.2.2. MODIFICACIONES

Las modificaciones del presupuesto de gastos tienen como finalidad dotar a las partidas de crédito suficiente para afrontar las necesidades de funcionamiento del Procurador del Común de Castilla y León, siendo por capítulos:

Cap.

I Gastos de personal 2.250.000

II Gastos en bienes corrientes y servicios 8.000.000

Total modificaciones 10.250.000

2.2.3. PREVISIÓN DEFINITIVA

El Presupuesto actual o definitivo incluye la previsión inicial y el resultado de las modificaciones y transferencias de créditos aprobadas durante el ejercicio, por lo que, una vez incluidas la transferencia de crédito aprobada por la Mesa de las Cortes de Castilla y León y la modificación de crédito aprobada por el Procurador del Común de Castilla y León, la previsión definitiva asciende a 256.613.000 pts., siendo por capítulos:

Cap.

I Gastos de personal 198.933.000

II Gastos en bienes corrientes y servicios 52.180.000

VI Inversiones reales.....5.500.000

Total previsión inicial.....256.613.000

2.2.4. OBLIGACIONES RECONOCIDAS

Las obligaciones netas reconocidas durante el ejercicio 2001 ascienden a 250.329.890 pts., que comparadas con los derechos liquidados, cifrados en 257.322.740 pts., nos da una diferencia de 6.992.850 pts. que constituye el Remanente líquido de Tesorería. Dicha diferencia nos indica, alternativamente con el estado de ejecución, el superávit del ejercicio.

El resumen por capítulos es como sigue:

Cap.

I Gastos de personal 198.350.914

II Gastos en bienes corrientes y servicios 47.058.445

VI Inversiones reales.....4.920.531

Total obligaciones reconocidas 2001.....250.329.890

2.2.5. PAGOS LÍQUIDOS

Del total de las obligaciones liquidadas o reconocidas durante el año 2001, en la fecha de cierre del ejercicio, se han pagado efectivamente 247.690.179 pts., a las que habría que añadir los pagos líquidos correspondientes a ejercicios cerrados por importe de 2.187.616, resultando las siguientes cantidades por capítulos:

Cap.

I Gastos de personal 195.711.203

II Gastos en bienes corrientes y servicios 47.058.445

VI Inversiones reales.....4.920.531

Total pagos líquidos año 2001 .....247.690.179

0 Resultas de ejercicios cerrados.....2.187.616

Total Pagos líquidos incluidos ejer.cerr. 249.877.795

2.2.6. PENDIENTE DE PAGO

Recoge aquellas obligaciones contraídas pero no pagadas al cierre del ejercicio, y su importe pasa a formar parte del próximo ejercicio 2002 en el capítulo 0, “resultas de ejercicios cerrados”.

Su cuantía asciende a 2.639.711 pts.

Por Capítulos:

Cap.

I Gastos de personal 2.639.711

Total pendiente de pago.....2.639.711

2.2.7. ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

Contiene este apartado las diferencias entre las obligaciones liquidadas y los créditos autorizados o previsión actual; la suma de estas economías sobre los gastos máximos autorizados asciende a 6.283.110 pts. Por capítulos:

Cap.

I Gastos de personal 582.086

II Gastos en bienes corrientes y servicios 5.121.555

VI Inversiones reales.....579.469

Total economías.....6.283.110

En el estado de ejecución de las partidas de gastos vemos la diferencia o economía entre las consignaciones presupuestarias y las obligaciones liquidadas o reconocidas. Estas últimas pueden estar pagadas o pendientes de pago.

2.3. SITUACIÓN ECONÓMICA

2.3.1. DERECHOS Y OBLIGACIONES NETAS

Son en cifras:

Derechos reconocidos netos.....257.322.740

Obligaciones reconocidas netas 250.329.890

SUPERÁVIT 2001 a ingresar en Cortes C y L. 6.992.850

2.3.2. ARQUEO a 31/12/2001

Es en cifras:

Existencias a 31/12/2001.....12.995.222

+ Pendiente de cobro en No Presupuestarias.....+ 8.140.110

- Pendiente de pago en No Presupuestarias.....- 11.502.771

- Pendiente de pago Pto. Cerrados .....- 2.639.711

SUPERÁVIT 2001 a ingresar Cortes C y L. 6.992.850

La suma aritmética de cobros y pagos durante el ejercicio, responderá a la existencia de medios líquidos de la Institución a 31 de diciembre de 2001, bien en su propia caja o depositado en entidades bancarias, como refleja el acta de arqueo en la citada fecha.

3.1. CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO

La cuenta general del presupuesto recoge los resultados contables de la liquidación, y a ella se incorporan los mandamientos de ingreso y los mandamientos de pago con sus justificantes.

Los justificantes de los ingresos y pagos realizados durante el ejercicio 2001, junto con los documentos bancarios, soportan los datos del acta de arqueo a 31 de diciembre de 2001.

Las existencias en el presupuesto ordinario ascienden a la cantidad de 12.995.222 pts., estando depositadas en caja España (4.789.234 pts.), Caja Duero (7.143.292 pts.) y Caja Rural del Duero (1.062.696 pts.).

Todos los datos de la cuenta general del presupuesto coinciden con los asientos de los libros de contabilidad utilizados, como son:

- Intervención de ingresos.

- Intervención de pagos.

- General de rentas y exacciones.

- General de gastos.

- De valores independientes y auxiliares.

- De caja y bancos.

- De arqueos.

4.1.CUENTA DE VALORES INDEPENDIENTES Y AUXILIARES DEL PRESUPUESTO

Al mismo tiempo que las cuentas del presupuesto ordinario se llevan también las de valores independientes y auxiliares, que comprenden operaciones distintas a las del presupuesto.

Las cuentas principales del libro de valores independientes y auxiliares (VIA) recogen las entradas, salidas y existencias por: anticipos y préstamos concedidos, anticipos de vivienda, retenciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas, cuotas del trabajador a la seguridad social, cuotas Muface, cuotas Mugeju, derechos pasivos, movimientos internos de tesorería y otros acreedores no presupuestarios.

Las operaciones de VIA se recogen en mandamientos de ingresos y pagos con sus correspondientes justificantes que se han unido a las cuentas generales, cuyas cuantías coinciden con los asientos del libro correspondiente, y la diferencia es la existencia al final del ejercicio, según se recoge en el acta de arqueo del 31 de diciembre de 2001.

La existencia en conceptos no Presupuestarios a 31/12/2001 es de -3.362.661 pts., siendo el saldo de los diferentes conceptos el siguiente:

Anticipos y préstamos concedidos 3.050.730

Anticipos vivienda.....5.089.380

Retención IRPF.....- 10.982.457

Cuota obrera a la Seguridad Social.....- 520.314

Cuotas Muface.....0

Cuotas Mugeju 0

Derechos pasivos.....0

Movimientos internos de Tesorería.....0

Otros acreedores no presupuestarios.....0

TOTAL SALDO: .....- 3.362.661

II.- LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

El presupuesto de ingresos está integrado por:

A.- Ingresos presupuestarios.

B.- Ingresos en conceptos no presupuestarios.

A.- INGRESOS PRESUPUESTARIOS:

La recaudación líquida de los ingresos presupuestarios para el año 2001 ascendió a DOSCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTAS VEINTIDÓS MIL SETECIENTAS CUARENTA PESETAS (257.322.740 pts.), que coinciden con los derechos liquidados por lo que no queda nada pendiente de cobro.

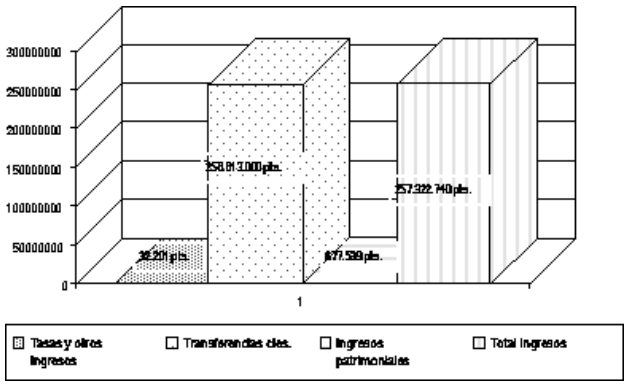
Dentro de este apartado se incluyen los ingresos procedentes de: transferencias corrientes e ingresos patrimoniales.

A1. Cap.III Tasas y otros ingresos: a lo largo del ejercicio económico de 2001 la recaudación líquida por tasas y otros ingresos ascendió a TREINTA Y DOS MIL DOSCIENTAS UNA PESETAS (32.201 pts.).

A2. Cap.IV Transferencias corrientes: a lo largo del ejercicio económico de 2001 la recaudación líquida por transferencias corrientes, realizadas por las Cortes de Castilla y León, ascendió a DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTAS TRECE MIL PESETAS (256.613.000 pts.).

A3. Cap.V Ingresos Patrimoniales: los ingresos patrimoniales provienen de intereses bancarios y ascendieron a SEISCIENTAS SETENTA Y SIETE MIL QUINIENTAS TREINTA Y NUEVE PESETAS (677.539 pts.).

DERECHOS LIQUIDADOS Y RECAUDACIÓN LÍQUIDA PRESUPUESTO INGRESOS 2001



LIQUIDACIÓN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS

Los ingresos durante 2001 ascendieron a OCHENTA Y TRES MILLONES CIENTO SETENTA MIL TRESCIENTAS DOS PESETAS (83.170.302 pts.), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2001 por importe de 35.509.410 pts., por lo que el total haber ascendía a 118.679.712 pts.; los pagos totales ascendieron a CIENTO OCHO MILLONES SEISCIENTAS NOVENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTAS DIECISÉIS PESETAS (108.699.816 Pts.), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2001 por importe de 6.617.235 pts., por lo que el total debe ascendía a 115.317.051 pts.; la diferencia entre el total haber y el total debe nos da un saldo de los conceptos no Presupuestarios a 31/12/2001 de menos TRES MILLONES TRESCIENTAS SESENTA Y DOS MIL SEISCIENTAS SESENTA Y UNA PESETAS (3.362.661 pts.).

Dentro de este apartado se incluyen: anticipos y préstamos concedidos, anticipos de vivienda, retenciones del IRPF, cuotas del trabajador a la Seguridad Social, cuotas a Muface, cuotas a Mugeju, cuotas por derechos pasivos, movimientos internos de Tesorería y otros acreedores no presupuestarios.

B1. Anticipos y Préstamos concedidos: a lo largo del año 2001 se ingresó por este concepto la cantidad de SEIS MILLONES QUINIENTAS VEINTISÉIS MIL CIENTO VEINTISÉIS PESETAS (6.526.126 pts.); se concedieron anticipos por importe de SEIS MILLONES SEISCIENTAS CUARENTA Y DOS MIL SETECIENTAS TREINTA PESETAS (6.642.730 pts.), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2001 por importe de 2.934.126 pts., por lo que el saldo de deudores por este concepto a 31/12/2001 es de TRES MILLONES CINCUENTA MIL SETECIENTAS TREINTA PESETAS (3.050.730 pts.). Este saldo pasará al concepto 310050 "deudores no presupuestarios de anticipos" del año 2002.

B2. Anticipos de vivienda: a lo largo del año 2001 se ingresó por este concepto la cantidad de UN MILLÓN CUATROCIENTAS SEIS MIL DOSCIENTAS SETENTA Y UNA PESETAS (1.406.271 pts.); se concedió un anticipo por importe de DOS MILLONES QUINIENTAS MIL PESETAS (2.500.000 pts.), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2001 por importe de 3.683.109 pts., por lo que el saldo de deudores por este concepto a 31/12/2001 es de CINCO MILLONES OCHENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTAS OCHENTA PESETAS (5.089.380 pts.). Este saldo pasará al concepto 310050 "deudores no presupuestarios de anticipos vivienda" del año 2002.

B3. Retenciones IRPF: a lo largo del año 2001 se retuvo en el concepto Impuesto Rendimiento Personas Físicas la cantidad de TREINTA Y SIETE MILLONES CUATROCIENTAS CINCUENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTAS DIECIOCHO PESETAS (37.459.318 pts.), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2001 por importe de 9.056.993 pts, por lo que el total haber ascendería a 46.516.311 pts.; se ingresó a la Agencia Tributaria la cantidad de TREINTA Y CINCO MILLONES QUINIENTAS TREINTA Y TRES MIL OCHOCIENTAS CINCUENTA Y CUATRO PESETAS (35.533.854 pts) por lo que pasará al concepto "Acreedores: Retención del Trabajo Personal" del año 2002 la cantidad de DIEZ MILLONES NOVECIENTAS OCHENTA Y DOS MIL CUATROCIENTAS CINCUENTA Y SIETE PESETAS (10.982.457 pts.).

B4. Cuota del trabajador a la S.Social: en concepto de cuota obrera retenida en nóminas año 2001 se retuvo la cantidad de SEIS MILLONES CINCUENTA Y CUATRO MIL SESENTA Y SIETE PESETAS (6.054.067 pts.), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2001 por importe de 433.446 pts., por lo que el total haber ascendería a 6.487.513 pts; se ingresó en la Tesorería de la Seguridad Social la cantidad de CINCO MILLONES NOVECIENTAS SESENTA Y SIETE MIL CIENTO NOVENTA Y NUEVE PESETAS (5.967.199 pts.) por lo que pasará al concepto 320030 "Acreedores: cuota del Trabajador a la S.S." del año 2001 la cantidad de QUINIENTAS VEINTE MIL TRESCIENTAS CATORCE PESETAS (520.314 pts.).

B5. Muface: por cuotas retenidas en nóminas a mutualistas de Muface se retuvo durante el año 2001 la cantidad de CIENTO TREINTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTAS NOVENTA PESETAS (134.890 pts.), ingresándose el total en Muface.

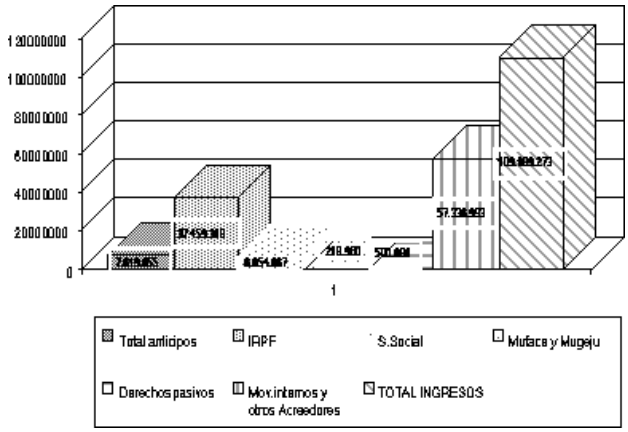
B.6. Mugeju: por cuotas retenidas en nóminas a mutualista de Mugeju se retuvo durante el año 2001 la cantidad de OCHENTA Y CUATRO MIL SETENTA PESETAS (84.070 pts.), ingresándose el total en Mugeju.

B.7. Cuotas por Derechos Pasivos: por cuotas retenidas en nóminas de mutualistas Muface y Mugeju se retuvo durante el año 2001 la cantidad de QUINIENTAS MIL OCHENTA PESETAS (500.080 pts.), ingresándose el total en la Delegación de Hacienda de León.

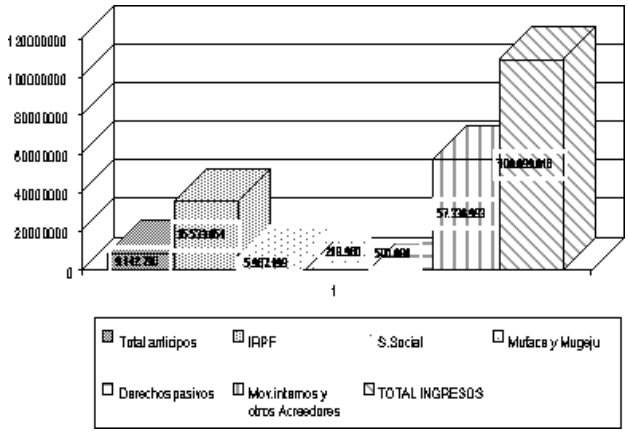
B.8. Movimientos Internos de Tesorería: por operaciones internas de Tesorería se alcanzó la cantidad de TREINTA Y UN MILLONES TRESCIENTAS DIECIOCHO MIL VEINTIDÓS PESETAS (31.318.022 pts.).

B.9. Otros Acreedores No Presupuestarios: el saldo inicial, coincidente con el Superávit del año 2000, era de VEINTISÉIS MILLONES DIECIOCHO MIL NOVECIENTAS SETENTA Y UNA PESETAS (26.018.971 pts.), ingresándose el total en las Cortes de Castilla y León.

INGRESOS EN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS

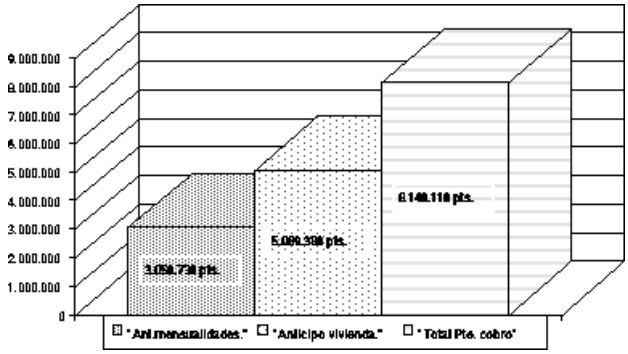


PAGOS EN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS



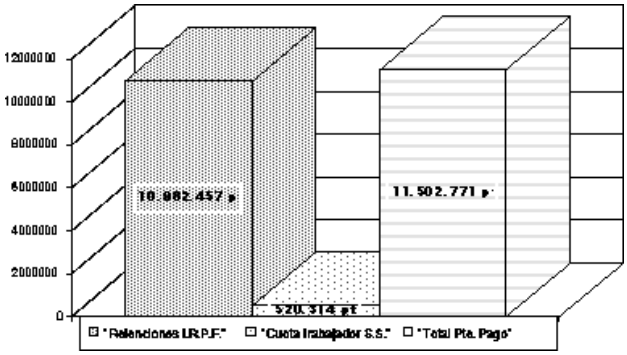
PENDIENTE DE COBRO CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS A 31/12/2001

Lo pendiente de cobro a 31 de diciembre de 2001 ascendió a OCHO MILLONES CIENTO CUARENTA MIL CIENTO DIEZ PESETAS (8.140.110 pts.), correspondiendo a anticipos de vivienda pendientes de devolución por un importe de 5.089.380 y a anticipos pendientes de devolución por un importe de 3.050.730 pts.



PENDIENTE DE PAGO CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS A 31/12/2001

Lo pendiente de pago en conceptos no presupuestarios a 31 de diciembre de 2001 ascendía a ONCE MILLONES QUINIENTAS DOS MIL SETECIENTAS SETENTA Y UNA PESETAS (11.502.771 Pts.), de las que 10.982.457 corresponden a retenciones I.R.P.F. del 4º trimestre de 2001 y 520.314 a cuota obrera retenida en nómina de diciembre y extra.



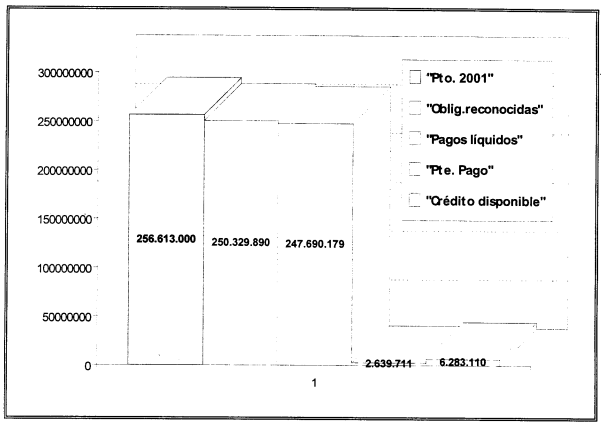
III.- LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

La previsión definitiva del presupuesto de gastos para el año 2001 ascendió a DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTAS TRECE MIL PESETAS (256.613.000 pts.).

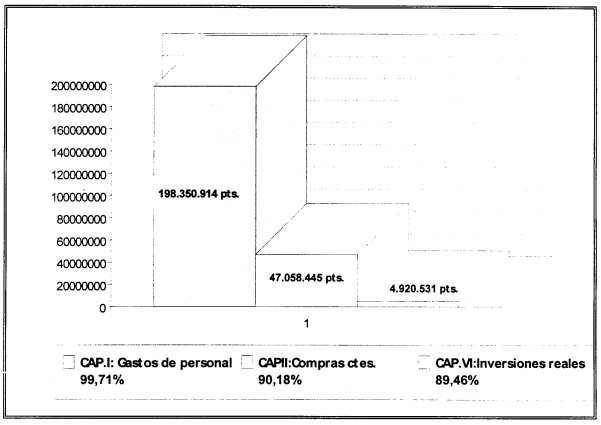
Las obligaciones reconocidas a 31 de diciembre de 2001 ascendieron a DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES TRESCIENTAS VEINTINUEVE MIL OCHOCIENTAS NOVENTA PESETAS (250.329.890 pts.), es decir, el 97,55% de la previsión definitiva. Los pagos líquidos a 31 de diciembre de 2001 ascendieron a DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES SEISCIENTAS NOVENTA MIL CIENTO SETENTA Y NUEVE PESETAS (247.690.179 pts.) por lo que queda pendiente de pago la cantidad de DOS MILLONES SEISCIENTAS TREINTA Y NUEVE MIL SETECIENTAS ONCE PESETAS (2.639.711 pts.) que pasarán a engrosar las resultas de ejercicios cerrados del año 2002.

El crédito disponible, a 31 de diciembre de 2001, ascendió a SEIS MILLONES DOSCIENTAS OCHENTA Y TRES MIL CIENTO DIEZ PESETAS (6.283.110 pts.).

PRESUPUESTO DEFINITIVO DE GASTOS 2001



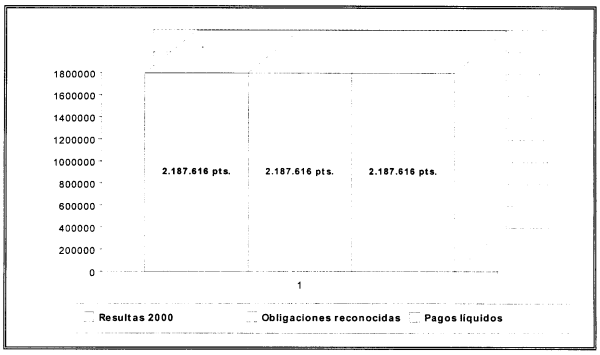
OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN CADA CAPÍTULO



LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS POR CAPÍTULOS

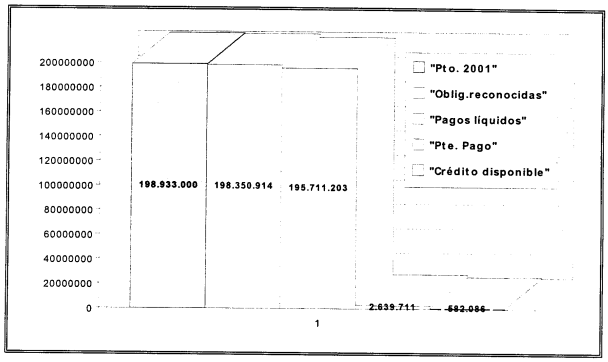
CAPÍTULO 0 "Resultas de Ejercicios Cerrados"

Las resultas de gastos del ejercicio 2000 ascendían a DOS MILLONES CIENTO OCHENTA Y SIETE MIL SEISCIENTAS DIECISÉIS PESETAS (2.187.616 pts.); tanto las obligaciones reconocidas como los pagos líquidos fueron de 2.187.616 pts., lo que supone el 100% de las mismas.



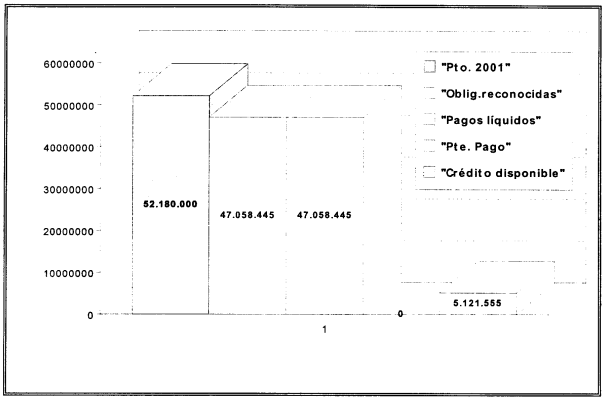
CAPÍTULO I "Gastos de Personal"

El presupuesto definitivo ascendió a 198.933.000 pts; las obligaciones reconocidas ascendieron a CIENTO NOVENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTAS CINCUENTA MIL NOVECIENTAS CATORCE PESETAS (198.350.914 pts.), que supone un grado de cumplimiento del 99,71 % del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 195.711.203 pts., por lo que queda pendiente de pago la cantidad de 2.639.711 pts. que pasarán a resultas de ejercicios cerrados del año 2002; el crédito disponible en el capítulo I ascendió a 582.086 pts.



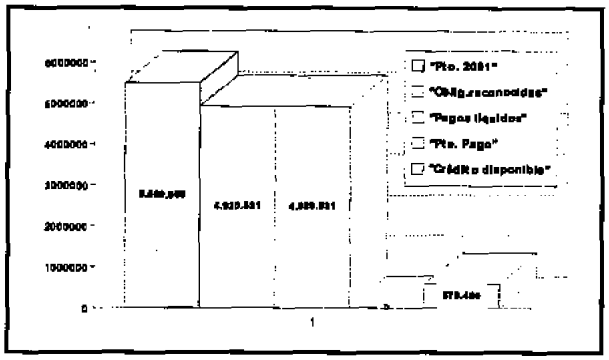
CAPÍTULO II "Gastos en Bienes Corrientes y Servicios"

El presupuesto definitivo ascendió a 52.180.000 pts; las obligaciones reconocidas ascendieron a CUARENTA Y SIETE MILLONES CINCUENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTAS CUARENTA Y CINCO PESETAS (47.058.445 pts.), lo que supone un grado de cumplimiento del 90,18% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 47.058.445; el crédito disponible en el capítulo II ascendió a 5.121.555 pts.



CAPÍTULO VI "Inversiones reales"

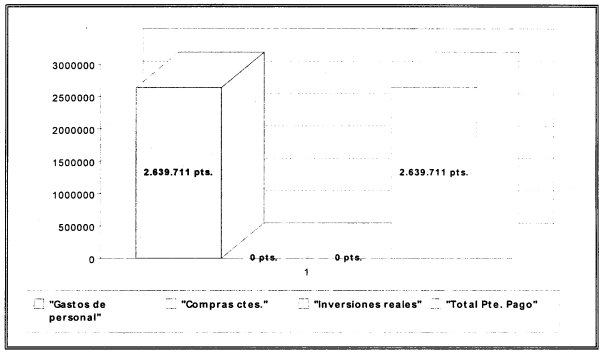
El presupuesto definitivo ascendió a CINCO MILLONES QUINIENTAS MIL PESETAS (5.500.000 pts); las obligaciones reconocidas ascendieron a CUATRO MILLONES NOVECIENTAS VEINTE MIL QUINIENTAS TREINTA Y UNA PESETAS (4.920.531 pts.), que supone un grado de cumplimiento del 89,46% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 4.920.531 pts.; el crédito disponible en el capítulo VI ascendió a 579.469 pts.



PENDIENTE DE PAGO PRESUPUESTO ORDINARIO A 31/12/01

El total pendiente de pago, del presupuesto ordinario, a 31 de diciembre de 2001, asciende a DOS MILLONES SEISCIENTAS TREINTA Y NUEVE MIL SETECIENTAS ONCE PESETAS (2.639.711 pts.), correspondientes al capítulo I "Gastos de Personal".

PENDIENTE PAGO



ESTADO DE EJECUCION DEL EJERCICIO 2001

CAP	CAPITULOS DE INGRESOS	PREVISIÓN INICIAL	MODIFICACIONES	PREVISIÓN DEFINITIVA	DERECHOS LIQUIDADOS	RECAUDACIÓN LÍ QUIDA	PENDIENTE DE COBRO	ESTADO DE EJECUCIÓN
3	TASAS Y OTROS INGRESOS				32201	32201	0	+32201
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	246363000	10250000	256613000	256613000	256613000		0
5	INGRESOS PATRIMONIALES			0	677539	677539		+677539
	TOTALES	246.363.000	10.250.000	256.613.000	257.322.740	257.322.740	0	+709.740
CAP	CAPITULO DE GASTOS	PREVISIÓN INICIAL	MODIFICACIONES	PREVISIÓN DEFINITIVA	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS LÍQ UIDOS	PENDIENTE DE PAGO	ESTADO DE EJECUCIÓN
1	GASTOS PERSONAL	196683000	2250000	198933000	198350914	195711203	2639711	582086
2	COMPRAS CORRIENTES	44180000	8000000	52180000	47058445	47058445	0	5121555
6	INVERSIONES REALES	5500000	0	5500000	4920531	4920531	0	579469
	TOTALES	246.363.000	10.250.000	256.613.000	250.329.890	247.690.179	2.639.711	+6.283.110
	SITUACION ECONÓMICA	PREVISIÓN INICIAL	MODIFICACIONES	PREVISIÓN DEFINITIVA	TOTAL SUPERAVIT	MOVIMIENTO DE FONDOS	DEUDORES ACREEDORES	ESTADO DE EJECUCIÓN SUPERAVIT
	INGRESOS	246363000	10250000	256613000	257322740	257322740	0	+709740
	GASTOS	246363000	10250000	256613000	250329890	247690179	2639711	+6283110
	DIFERENCIA	**0**	**0**	**0**	**6.992.850**	**9.632.561**	**-2.639.711**	**6.992.850**

ESTADO DE EJECUCION PRESUPUESTOS CERRADOS AÑO 2001

CAP	ART.	DESCRIPCION	SALDO INICIAL A 1 DE ENERO	RECTIFICACIONES	TOTALES	PAGOS ORDENADOS	OBLIGACIONES PENDIENTES DE ORDENAR
1		GASTOS DE PERSONAL					
	17	CUOTAS A LA SEGURIDAD SOCIAL	2187616	0	2187616	2187616	
		TOTAL CAPITULO I:	**2.187.616**		**2.187.616**	**2.187.616**	
		TOTAL EJERCICIO :	**2.187.616**	**0**	**2.187.616**	**2.187.616**	

IV. ESTADO EJECUCIÓN POR CAPÍTULOS

CAPITULO 0: "RESULTAS EJERCICIOS CERRADOS"

CAP.0	*RESULTAS EJERCICIOS CERRADOS*	*PTO INICIAL*	*MODIFICACIONES*	*PTO DEFINITIVO*	*OBLIG.RECONOCIDAS*	*PAGOS LIQUIDOS*	*PENDIENTE PAGO*	*CREDITO DISPONIBLE*	*% CREDITO*	*% EJECUCION*
ART.0	Resultas ejercicio 99	1797319		1797319	1797319	1797319	0		0,00%	100,00%
	TOTAL CAPITULO 0	**1797319**		**1797319**	**1797319**	**1797319**	**0**		**0,00%**	**100,00%**

CAPÍTULO I: "GASTOS DE PERSONAL"

CAP.I	*GASTOS DE PERSONAL*	*PTO INICIAL*	*MODIFICACIONES*	*PTO DEFINITIVO*	*OBLIG.RECONOCIDAS*	*PAGOS LIQUIDOS*	*PENDIENTE PAGO*	*CREDITO DISPONIBLE*	*% CREDITO*	*% EJECUCION*
ART.10	ALTOS CARGOS	17400000	0	17400000	11053051	11053051	0	6346949	36,48%	63,52%
100	Retribuciones básicas	5700000	0	5700000	3714905	3714905		1985095	34,83%	65,17%
101	Otras Remuneraciones	11700000	0	11700000	7338146	7338146		4361854	37,28%	62,72%
ART.11	PERSONAL EVENTUAL	101100000	0	101100000	97662211	97662211	0	3437789	3,40%	96,60%
110	Retribuciones básicas	44700000	0	44700000	42407190	42407190		2292810	5,13%	94,87%
111	Otras Remuneraciones	56400000	0	56400000	55255021	55255021		1144979	2,03%	97,97%
ART.12	FUNCIONARIOS	27600000	0	27600000	27469129	27469129	0	130871	0,47%	99,53%
120	Retribuciones básicas	13100000	0	13100000	12947762	12947762		152238	1,16%	98,84%
121	Otras Remuneraciones	14500000	0	14500000	14521367	14521367		-21367	-0,15%	100,15%
ART.16	INCENTIVOS	100000		100000	0	0	0	100000	100,00%	0,00%
161	Gratificaciones	100000		100000	0			100000	100,00%	0,00%
ART.17	CUOTAS Y PRESTACIONES	27325000	0	27325000	23732121	21544505	2187616	3592879	13,15%	86,85%
171	Seguridad Social	26000000	0	26000000	23131073	20943457	2187616	2868927	11,03%	88,97%
172	Otras Cuotas	1325000	0	1325000	601048	601048	0	723952	54,64%	45,36%
ART.18	OTROS GASTOS	2650000		2650000	1346699	1346699	0	1303301	49,18%	50,82%
180	Formación del Personal	1450000		1450000	118500	118500		1331500	91,83%	8,17%
189	Otros Gastos Sociales	1200000		1200000	1228199	1228199	0	-28199	-2,35%	102,35%
	TOTAL CAPITULO I	**176175000**	**0**	**176175000**	**161263211**	**159075595**	**2187616**	**14911789**	**8,46%**	**91,54%**

CAPITULO II: "GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS"

CAP.II	GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIG.RECONOCIDAS	PAGOS LIQUIDOS	PENDIENTE PAGO	CREDITO DISPONIBLE	% CREDITO	% EJECUCION
ART.21	REPARACION Y CONSERVACION EDIFICIOS	5575000	0	5575000	4452265	4452265	0	1122735	20,14%	79,86%
212	Edificios y otras construcciones	1000000	0	1000000	794518	794518	0	205482	20,55%	79,45%
213	Maquinaria, Instalaciones y Utillaje	1100000		1100000	1126602	1126602	0	-26602	-2,42%	102,42%
214	Elementos de transporte	400000	0	400000	144951	144951		255049	63,76%	36,24%
215	Mobiliario y Enseres	75000	0	75000	0	0		75000	100,00%	0,00%
216	Equipos para Procesos de Información	3000000	0	3000000	2386194	2386194	0	613806	20,46%	79,54%
ART.22	MATERIAL DE OFICINA Y SUMINISTROS	9650000	0	9650000	10355122	10355122	0	-705122	-7,31%	107,31%
220	**Material de oficina**	5900000	0	5900000	7353513	7353513	0	-1453513	-24,64%	124,64%
p01	Ordinario no inventariable	1700000	0	1700000	1563301	1563301	0	136699	8,04%	91,96%
p02	Prensa, revistas y publicaciones periódicas	1900000		1900000	3784613	3784613	0	-1884613	-99,19%	199,19%
p03	Libros y otras publicaciones	1500000	0	1500000	1016533	1016533	0	483467	32,23%	67,77%
p04	Gastos material equipos informáticos	800000	0	800000	989066	989066	0	-189066	-23,63%	123,63%
221	Energía eléctrica	1000000	0	1000000	867754	867754	0	132246	13,22%	86,78%
222	Agua, gas y calefacción	500000	0	500000	512266	512266	0	-12266	-2,45%	102,45%
223	Combustibles y otros para vehículos	1100000	0	1100000	920675	920675	0	179325	16,30%	83,70%
224	Vestuario	350000		350000	219035	219035	0	130965	37,42%	62,58%
229	Otros suministros	800000	0	800000	481879	481879	0	318121	39,77%	60,23%

CAPITULO II: "GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS"

CAP.II	GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIG.RECONOCIDAS	PAGOS LIQUIDOS	PENDIENTE PAGO	CREDITO DISPONIBLE	% CREDITO	% EJECUCION
ART.23	COMUNICACIONES, TRANSPORTES Y OTROS	6300000	0	6300000	4935423	4935423	0	1364577	21,66%	78,34%
230	Servicios Telefónicos	5000000	0	5000000	3682482	3682482	0	1317518	26,35%	73,65%
231	Servicios postales y telegráficos	1000000		1000000	1000874	1000874	0	-874	-0,09%	100,09%
234	Otros servicios de transporte	100000		100000	50435	50435	0	49565	49,57%	50,44%
235	Primas de Seguros	200000		200000	201632	201632	0	-1632	-0,82%	100,82%
ART.24	GASTOS DIVERSOS	2750000	0	2750000	1918393	1918393	0	831607	30,24%	69,76%
242	Publicidad y Promoción	950000	0	950000	320212	320212		629788	66,29%	33,71%
249	Otros Gastos	1800000		1800000	1598181	1598181	0	201819	11,21%	88,79%
ART.25	TRABAJOS REALIZADOS POR EMPRESAS	8171000	0	8171000	6851070	6851070	0	1319930	16,15%	83,85%
250	Limpieza	2601000		2601000	2550000	2550000		51000	1,96%	98,04%
251	Seguridad	5570000		5570000	4301070	4301070		1268930	22,78%	77,22%
ART.26	INDEMNIZACIONES	10900000	0	10900000	7838994	7838994	0	3061006	28,08%	71,92%
260	Dietas	8400000	0	8400000	5381699	5381699	0	3018301	35,93%	64,07%
261	Locomoción	2500000	0	2500000	2457295	2457295	0	42705	1,71%	98,29%
	TOTAL CAPITULO II	**43346000**	**0**	**43346000**	**36351267**	**36351267**	**0**	**6994733**	**16,14%**	**83,86%**

CAPÍTULO VI: "INVERSIONES REALES"

CAP.VI	INVERSIONES REALES	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIG.RECONOCIDAS	PAGOS LIQUIDOS	PENDIENTE PAGO	CREDITO DISPONIBLE	% CREDITO	% EJECUCION
622	Edificios y otras construcciones	1500000	0	1500000	0	0	0	1500000	100,00%	0,00%
623	Maquinaria, instalaciones y utillaje	1000000	0	1000000	377000	377000	0	623000	62,30%	37,70%
625	Mobiliario y enseres	1000000	0	1000000	203312	203312	0	796688	79,67%	20,33%
626	Equipos informáticos	2000000	0	2000000	1218894	1218894	0	781106	39,06%	60,94%
	TOTAL CAPITULO VI	**5500000**	**0**	**5500000**	**1799206**	**1799206**	**0**	**3700794**	**67,29%**	**32,71%**

RESUMEN GENERAL

CAPITULO	NOMBRE	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIG.RECONOCIDAS	PAGOS LIQUIDOS	PENDIENTE PAGO	CREDITO DISPONIBLE	% CREDITO	% EJECUCION
0	RESULTAS EJERCICIOS CERRADOS	1797319		1797319	1797319	1797319	0		0,00%	100,00%
I	GASTOS DE PERSONAL	176175000	0	176175000	161263211	159075595	2187616	14911789	8,46%	91,54%
II	GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	43346000	0	43346000	36351267	36351267	0	6994733	16,14%	83,86%
VI	INVERSIONES REALES	5500000	0	5500000	1799206	1799206	0	3700794	67,29%	32,71%
	TOTAL GASTOS	**226.818.319**	**0**	**226.818.319**	**201.211.003**	**199.023.387**	**2.187.616**	**25.607.316**	**11,38%**	**88,62%**