

**ÁREA B**

## ÁREA B

### URBANISMO, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>361</b>
<b>Expedientes remitidos al Defensor del Pueblo .....</b>	<b>10</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>273</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>47</b>

El Área de referencia está integrada por todas aquellas quejas que hacen referencia a problemas derivados de *Urbanismo* (planeamiento, disciplina urbanística, gestión urbanística), *Infraestructura y equipamiento municipal* (patrimonio y bienes municipales, equipamiento municipal, servicios municipales, infraestructuras), *Obras Públicas* (obras públicas, expropiación forzosa), *Vivienda* (cuestiones relacionadas con el proceso de selección de adjudicatarios de vivienda de promoción pública, defectos de construcción en viviendas, ayudas y subvenciones). La actividad municipal, como la más próxima a los ciudadanos, ha dado lugar a un importante número de reclamaciones durante 1996. Para proceder al análisis de las mismas se ha considerado conveniente su sistematización en torno a los epígrafes a los que nos vamos a referir, si bien, y con carácter previo, debemos preguntarnos por las causas en virtud de las cuales se producen dichas reclamaciones. Sin ánimo de ser exhaustivos podrían señalarse las siguientes:

1. No debe olvidarse que en los ayuntamientos de escaso número de habitantes los lazos de amistad, vecindad e incluso parentesco que unen a los mismos impiden a las autoridades locales ejercer con objetividad e imparcialidad las potestades públicas que el Ordenamiento Jurídico les confiere para la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad.

2. El secretario, si bien cuando desempeña su plaza en virtud de concurso unitario debe presumírsele imparcialidad e independencia, es lo cierto que en el resto de las formas de provisión del puesto (los nombramientos provisionales, las comisiones de servicios...) juegan un papel importante los alcaldes –informan las solicitudes de los interesados– así como los Plenos, a los que corresponde la aprobación de las bases para los concursos ordinarios o para los nombramientos interinos. El Secretario, agradecido, se ve obligado a obviar –porque no interesa– o a redactar en términos concretos los informes preceptivos. Las negativas no suelen ser bien recibidas, originando crispaciones que terminan, como la realidad demuestra, en enfrentamientos varios que invitan al secretario a marcharse.

3. Tampoco se nos puede escapar que en los municipios pequeños los secretarios no tienen vocación de permanencia, lo cual repercute a la hora de tramitar y resolver determinados expedientes. Los referidos funcionarios posponen conscientemente aquellos que pueden llevar aparejada cierta problemática a fin de que sea el nuevo funcionario quien adopte la decisión al respecto.

4. Además, en muchas ocasiones, los secretarios no son Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional sino secretarios habilitados (funcionarios de la Corporación) unidos, en ocasiones, por vínculos de parentesco y amistad con los cargos políticos.

5. Resulta especialmente relevante la circunstancia de que ciertas iniciativas de asentamiento en el término municipal procedentes fundamentalmente de sectores jóvenes (naves ganaderas, determinadas industrias...) pueden verse obstaculizadas por las excesivas formalidades que el ordenamiento jurídico impone a su implantación y desarrollo, las cuales se soslayan ante el temor fundado de que las referidas actividades, sin duda alguna generadoras de riqueza, terminen asentándose en otros lugares.

6. En ocasiones, así en materia de urbanismo, el Ayuntamiento consiente, por las razones que fueren, la realización de obras sin licencia (si bien tal libertad en ningún caso supone la de construir sin contraprestación alguna, puesto que al Ayuntamiento no se le escapa la posibilidad de recaudar más ingresos, por ejemplo, en concepto de Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras o de Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana).

Pues bien, como decíamos al principio, los epígrafes en torno a los cuales podemos sistematizar las quejas en este ámbito podrían ser los siguientes:

## **URBANISMO**

Respecto a esta materia, sería conveniente detenerse en algunas de las quejas más significativas que han tenido entrada en esta Institución en el año 1996 y que podríamos agrupar en torno a los siguientes puntos:

Falta de una acción administrativa eficaz en materia de conservación de las construcciones en el debido estado de seguridad, salubridad y ornato público

En el expediente **Q/238/96** se hace alusión a un edificio que amenaza ruina sito en la localidad de Tornadijos, término municipal de Madrigal del Monte (Burgos). Según manifestaciones del reclamante, los propietarios del edificio en cuestión no adoptan medida alguna al respecto a pesar de que ya se ha producido el derrumbamiento de parte de una pared con el consiguiente peligro que ello supone -daños personales y materiales-.

Previas las correspondientes gestiones con la Corporación de Madrigal del Monte, mediante escrito de fecha 2 de septiembre de 1996 el denunciante pone en nuestro conocimiento que "el paredón que amenazaba ruina ha sido demolido".

En el expediente **Q/1482/96** se denunciaba el estado de ruina y abandono de un inmueble-vivienda sito en la localidad de Villagarcía de Campos (Valladolid) y el peligro que el mismo representaba para los transeúntes.

Recibido el preceptivo informe del Ayuntamiento se estimó oportuno formularle un Recordatorio de Deberes Legales, en el que sustancialmente se hacía referencia a la obligación de los propietarios de los inmuebles de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público y a la legitimación de los ayuntamientos para ordenar la ejecución de las obras necesarias con indicación del plazo de realización. Ahora bien -y así fue puesto en conocimiento de la Administración Municipal-, no se puede limitar la actuación a la mera orden de ejecución ya que, si ésta no es cumplida, ha de proseguir el procedimiento hasta la ejecución subsidiaria si es preciso. En la

fecha de cierre de este Informe aún no se ha recibido la respuesta del Ayuntamiento de Villagarcía de Campos.

En el expediente **Q/2941/96** se hace referencia al Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Gradefes (León) de fecha 24 de octubre de 1996 en virtud del cual se acuerda notificar al reclamante el estado de semirruina en que se encuentra el inmueble de su propiedad, el peligro que supone el deterioro progresivo existente y la necesidad de proceder a su reparación. Efectuado el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales, nos encontramos a la fecha de cierre de este informe a la espera de la respuesta municipal.

Dicho expediente plantea dos cuestiones, a nuestro juicio relevantes, las cuales requieren un breve análisis:

a) El intervencionismo administrativo en esta materia queda enmarcado dentro de unos límites sin que, en consecuencia, las órdenes de ejecución puedan tener una finalidad distinta de la seguridad, salubridad y ornato públicos ni comprender otra clase de obras que no sean las estrictamente necesarias para mantener los terrenos, urbanizaciones, edificaciones y carteles en las mencionadas condiciones. En otras palabras, sólo los motivos expuestos de seguridad, salubridad y ornato público y no la defensa de intereses particulares legitiman la actuación de las Corporaciones en este sentido.

b) Debe tenerse en cuenta la obligatoriedad de que el procedimiento incoado para restablecer las condiciones de seguridad del inmueble se ponga de manifiesto a los interesados durante un plazo no inferior a 10 días ni superior a 15 para alegar y presentar los documentos y justificaciones que se estimen pertinentes. Es decir, debe considerarse ilegal el acuerdo en cuya virtud se ordene la ejecución de unas obras omitiendo totalmente el trámite de audiencia.

### Realización de actividades sin licencia

En el expediente **Q/1992/96** el Ayuntamiento de Muelas del Pan (Zamora), y respecto al voladizo que constituía el objeto del mismo, nos indica que no existe licencia municipal "habida cuenta de que el promotor no la solicitó al entender que se trataba de una obra menor difícil de seguir en estos municipios pequeños". A la vista de lo anterior, se estimó pertinente dirigir a la respectiva Corporación el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales. En el mismo se ponía de manifiesto que si, realizado el oportuno requerimiento, el interesado solicita la licencia y ésta se otorga, las obras se legalizan, mientras que si, solicitada la licencia, se denegase, o no se hubiere llegado a solicitar, a pesar del requerimiento, procederá la demolición. Continuaba nuestro escrito indicando que dicha obra no podrá verse afectada por la acción protectora si ya ha transcurrido el plazo para ser válidamente ejercida (4 años), si bien el transcurso del mismo no opera su legalización (solamente no se podrá demoler, ni se podrá obligar a solicitar la licencia, quedando la misma en una situación análoga a la de fuera de ordenación). Con fecha 22 de enero de 1997 se remitió escrito por la citada Corporación municipal manifestando la aceptación del Recordatorio realizado.

En el expediente **Q/3184/96** se hace alusión a la inexistencia de licencia urbanística para la construcción de una Residencia Mixta de la Tercera Edad, situada en la localidad de Ardoncino, término municipal de Chozas de Abajo (León).

En este supuesto se ha procedido a remitir escrito en el que sustancialmente se indicaba al Ayuntamiento que, de conformidad con el art. 248.1 del Real Decreto Legislativo 1/92, de 26 de junio, procederá la suspensión inmediata de dichos actos –la cual debe ir precedida, como mínimo, del correspondiente informe de los servicios

técnicos en el que se especifique que se están realizando las obras, persona que las lleva a efecto y que éstas se realizan sin licencia u orden de ejecución-. Ello no obstante, y así se le hizo saber a la Corporación citada, no es exigible el trámite de audiencia -la audiencia retrasaría la suspensión con lo que, en su caso, aumentaría lo indebidamente construido-, si bien la resolución que suspenda las obras habrá de ser motivada y señalará los recursos procedentes para evitar la indefensión del administrado. Concluye nuestro escrito indicando que es el Alcalde quien debe adoptar las medidas necesarias para asegurar la total interrupción de los trabajos llegando a retirar, si fuese preciso, los materiales y la maquinaria.

En el expediente **Q/911/96** se recuerda al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León) que, cuando se estuvieren ejecutando obras o éstas estuvieren concluidas -si no hubiere transcurrido el plazo de 4 años- sin licencia e incompatibles con la ordenación vigente, procederá decretar su demolición a costa del interesado, con independencia de las sanciones que proceda imponer a los responsables.

En el caso que nos ocupa parece ser que solamente se ha aprobado inicialmente por parte de la Corporación municipal la modificación del planeamiento que ampara las obras de referencia; es decir, que la misma no ha hecho sino redactar un proyecto que carece de virtualidad hasta que no tenga lugar la aprobación definitiva de dichas modificaciones.

Ahora bien, y así se ha puesto en conocimiento del Ayuntamiento, un nuevo planeamiento podrá producir el efecto de que se deje sin efecto una demolición acordada conforme a la anterior normativa en el supuesto de que las obras de que se trate estén amparadas por la nueva regulación (lo que parece suceder en este

caso), "pues no tendría sentido destruir algo para después construir lo mismo por estar permitido", pero lo que no puede producir, en ningún caso, es que se dejen sin efecto sanciones amparadas por el ordenamiento anterior.

En la fecha de cierre de este informe aún no ha tenido entrada en esta Institución la aceptación del Recordatorio realizado.

En el expediente **Q/2074/96** denunciaba el interesado la ampliación de una nave industrial en la localidad de Trobajo del Camino, término municipal de San Andrés del Rabanedo (León), careciendo de la preceptiva licencia municipal de obras.

Solicitado informe a la referida Corporación municipal, por la misma se puso en nuestro conocimiento que estaba tramitando expediente de infracción urbanística por realizar obras sin licencia.

A la vista de lo expuesto, se formuló al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo un Recordatorio de Deberes Legales en el que se ponía de manifiesto la necesidad de proceder a adoptar las medidas necesarias para la restauración del orden urbanístico alterado –reponiendo los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal– con independencia de la exigencia de multas. Hasta la fecha no se ha recibido respuesta a dicho Recordatorio.

En el expediente **Q/1116/95** se hacía alusión a una instancia presentada por el reclamante ante la Corporación municipal de Dueñas solicitando certificación para poder declarar la obra nueva de una vivienda unifamiliar sita en el término Municipal de Dueñas (Palencia).

Acompañaba el reclamante a su escrito contestación de la Alcaldía de ese Ayuntamiento por la que se denegaba la referida certificación por carecer la vivienda supracitada de licencia y no haber

adquirido el derecho a la edificación de conformidad con la Ley del Suelo.

Se refiere también el Ayuntamiento de Dueñas en su escrito a que la obra en cuestión no ha sido realizada de conformidad con la ordenación urbanística aplicable (disposición transitoria 5ª.1 de la Ley 1/92, de 26 de junio) ya que el Plan Parcial del Polígono de Camponecha de Dueñas, donde se encuentra la parcela en cuestión, fue aprobado definitivamente el 1 de marzo de 1991 y hasta entonces no estaba permitida ninguna actuación urbanística (edificación ó urbanización) en el mismo.

A la vista de lo expuesto se estimó conveniente remitir a la Corporación afectada un Recordatorio de Deberes Legales de fecha 19 de junio de 1996 en el que textualmente se afirmaba:

«La nueva regulación contenida en la legislación urbanística (art. 25 de la Ley 8/90, actual art. 37 del Texto Refundido de 26 de junio de 1992) no es aplicable a las declaraciones de obra nueva formuladas después de la entrada en vigor de la ley 8/90 cuando se refieran a edificaciones ya concluidas en ese instante, sino que se están contemplando primordialmente aquellas declaraciones de obra nueva referidas a edificaciones realizadas bajo el nuevo régimen urbanístico en el que adquiere pleno significado la subordinación de las nuevas edificaciones a la previa justificación del otorgamiento de la oportuna licencia de edificación y a la expedición por técnico competente de la certificación de finalización de obra conforme al proyecto aprobado (no cabe duda de que a las escrituras de declaración de obra nueva otorgadas antes de la entrada en vigor de la ley 8/1990 no puede ser aplicable el art. 37.2 Ley del Suelo 92 si con posterioridad son presentadas a inscripción)

Tratándose de obras concluidas bajo la vigencia de la legislación anterior, no es el art. 37 de la Ley del Suelo 92 el que resulta aplicable sino la Disposición transitoria quinta de la referida Ley.

Así pues, y conforme a dicha disposición transitoria quinta, para autorizar e inscribir esas edificaciones, y una vez que se acredite suficientemente (Certificación urbanística administrativa, Certificación de los antecedentes que obran en el Colegio Profesional, Certificación fiscal...) que a la entrada en vigor de la ley 8/1990 preexistía la edificación, debe bastar con justificar alternativamente:

a) Que esa edificación ha sido realizada de conformidad con la legislación urbanística entonces aplicable .

b) Que, en cualquier caso, ya no son procedentes medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística .

El extremo b) requiere la acreditación de que la edificación ha sido terminada hace más de 4 años (sin perjuicio de alguna interpretación aislada que exige que la obra haya sido terminada antes de los 4 años inmediatamente anteriores a la entrada en vigor de la ley 8/1990) siempre que no conste en el Registro de la Propiedad –como es obligado– la incoación del expediente de disciplina urbanística (art. 307.3 en relación con el art. 309.2 del Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio).

En este sentido se pronuncia el art. 249 Ley del Suelo 92 que establece un plazo de 4 años desde la terminación total de la obra ilegal como límite al derribo, salvo en zonas verdes o espacios libres –Art 255 Ley del Suelo y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 4 de febrero de 1992 y 17 de junio de 1993–.»

Resta finalmente referirse, dentro de las actuaciones que esta Institución ha llevado a cabo de oficio en materia de urbanismo, al impacto ambiental de las explotaciones extractivas sitas en las inmediaciones del Castillo de Cornatel, término municipal de Priaranza del Bierzo (León), sobre los recursos de la zona.

En virtud de lo expuesto, se consideró conveniente recordar al citado Ayuntamiento que las licencias municipales no se suplen con las que pueda ser preciso obtener de otras administraciones, cual sucede en este caso con la preceptiva de la Administración minera, siendo hoy indiscutible la obligatoriedad de licencia municipal tanto urbanística (efectivamente no parece existir duda sobre la necesidad de licencia para los movimientos de tierras) como de actividad y apertura –cuya tramitación ha de llevarse a cabo de conformidad con la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas–. Ello no obstante, lo mismo no podría sostenerse cuando el objeto de una y otra sea idéntico (de suerte que se confundan, por ser las obras a realizar la propia actividad).

#### Falta de ejecución subsidiaria de órdenes de demolición de obras ilegales.

En los expedientes **Q/519/96** y **Q/520/96** se hace referencia a la sesión de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de León de fecha 12 de diciembre de 1995. En la misma, según resulta de los escritos de los reclamantes, se acordó proceder a la ejecución subsidiaria de obras diversas –aprobándose también el presupuesto correspondiente a las mismas– en un inmueble de la localidad leonesa sin que hasta la fecha la misma haya tenido efectivamente lugar.

Mediante escrito de fecha 5 de junio de 1996 el Ayuntamiento de León pone en nuestro conocimiento que respecto de dichas obras, y

a fin de proceder a la ejecución de las mismas, se está sustanciando en la actualidad el expediente de contratación

#### Obras ilegales sobre zona verde

En el expediente **Q/577/96** se hace alusión a infracciones urbanísticas relacionadas con la construcción de viviendas en el "Cordel de Aldeosancho", calificado como zona verde por el Ayuntamiento de Cuéllar (Segovia).

Con fecha 24 de mayo de 1996 nos dirigimos al citado Ayuntamiento solicitando un informe escrito. Una vez recibido, resulta de su contenido que se han incoado dos expedientes de infracción urbanística con la consecuencia de la paralización de las obras efectuadas "estando, en estos momentos, siguiéndose los trámites reglamentarios a fin de dictar resolución en los expedientes aludidos".

#### Otorgamiento de las licencias salvo el derecho de propiedad

De conformidad con la regla establecida en el artículo 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, a cuyo tenor las autorizaciones y licencias se entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero, es práctica frecuente el que los ayuntamientos se desentiendan totalmente del tema de la titularidad (que sólo queda excepcionada en aquellos casos en que una necesaria defensa del dominio público así lo imponga).

No obstante, a pesar de lo dispuesto en el referido artículo y cierta doctrina jurisprudencial que afirma que, según el precepto reglamentario citado, las cuestiones de propiedad son ajenas a la competencia administrativa en esta materia (y por ello no pueden servir de fundamento a una decisión denegatoria de licencia de construcción

cuya única motivación hábil tiene necesariamente que limitarse a la normatividad administrativa urbanística y de edificación), los ayuntamientos pueden y "deben" denegar las licencias cuando tengan dudas fundadas sobre la titularidad dominical del solicitante de acuerdo con la intensidad y gravedad del conflicto dominical que aflore al expediente administrativo.

Con relación a la cuestión apuntada en el primer párrafo –relativa a los supuestos en que los ayuntamientos no pueden desentenderse del tema de la titularidad porque una necesaria defensa del dominio público lo imponga–, interesa resaltar el expediente **Q/2989/96**. En el mismo se puso en conocimiento del interesado que las entidades locales podrán denegar, en ejercicio de su potestad de defensa y recuperación de los bienes públicos, el otorgamiento de las licencias urbanísticas si los terrenos afectados por la obra pertenecen al dominio público. Ello no obstante, dicha resolución denegatoria debe ser motivada y subordinarse a la real existencia de una prueba completa y acabada que demuestre la posesión administrativa, el uso público o la titularidad dominical.

#### Caducidad de las licencias

En principio, no se puede hacer objeción a la operatividad del instituto de la caducidad (a pesar de que el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales permite que las licencias referentes a actividades personales puedan limitarse a plazo determinado mientras que guarda silencio sobre este extremo en las relativas a obras o instalaciones).

Evidentemente, resulta contrario a la naturaleza de dichas licencias someter el inicio y desarrollo de las obras al calendario temporal que plazca a los intereses del destinatario; razón por la cual debe estimarse lícito tal condicionamiento temporal, ya se realice en la

propia licencia, ya en las Ordenanzas municipales aplicables, ya simultáneamente.

Ahora bien, debe de tenerse presente que sus efectos no se producen automáticamente por el simple transcurso del tiempo, sino que la caducidad requiere un acto formal declarativo, adoptado tras los trámites precisos y con derecho del afectado a su impugnación.

#### Clasificación del suelo

Son frecuentes las protestas recibidas por los propietarios de inmuebles diversos mostrando su disconformidad con la clasificación o calificación asignada a los mismos por la norma urbanística aplicable.

A este respecto debe tenerse en cuenta que la definición de suelo urbano constituye un límite a la potestad de planeamiento en el sentido de que la consideración de unos terrenos como suelo urbano depende del hecho físico de la urbanización o consolidación de la edificación, de tal manera que la Administración planificadora está vinculada por una realidad que tiene que reflejar la clasificación del suelo.

Es decir, la clasificación de unos terrenos como suelo urbano por concurrir en ellos las circunstancias especificadas en la legislación urbanística es de obligado acatamiento para la Administración (debiendo partir necesariamente de su situación real en el momento de planificar y asignar forzosamente esta condición a aquellos terrenos en que concurren de hecho las circunstancias expresadas en la misma), mientras que respecto de la clasificación como suelo urbanizable o no urbanizable la Administración tiene potestad discrecional.

### Fraudes inmobiliarios

En otro orden de cosas, interesa resaltar el expediente **Q/104/96** relativo al supuesto fraude inmobiliario de que el reclamante ha sido objeto por parte de la empresa promotora de una urbanización. En este caso se procedió a su archivo por carecer esta Institución de competencias para intervenir en aquellos problemas que surgen entre particulares y en los que, por consiguiente, no existe actuación alguna de la Administración.

Ello no obstante, no podemos obviar la frecuencia con que este tipo de actuaciones se produce, así como los graves perjuicios que acarrearán a quienes han sido víctimas de las mismas.

En una primera aproximación a esta cuestión podríamos distinguir dos supuestos claramente diferenciados dependiendo de si existe un propósito defraudatorio inicial de modo que no hay ni ánimo ni, incluso, posibilidad de hacer entrega de la vivienda, y otro en que el vendedor, con idea previa de cumplir su contraprestación, no llega a realizar o concluir la obra por diversas razones.

No parece que, en el primero de los casos, pueda dudarse al calificar los hechos como constitutivos de un delito de estafa (conforme a la descripción típica del art. 248 del Código Penal) por encontrarnos, en efecto, ante los reiteradamente denominados por la Sala 2ª del Tribunal Constitucional "negocios civiles criminalizados", en los que la dificultad estriba en demostrar esa intención, o ese estado de conciencia o convicción, de no hallarse en condiciones de hacer frente a las obligaciones contraídas.

Distinta es la calificación de la conducta cuando el promotor, que puede ser también constructor, percibe cantidades a cuenta de la futura entrega de la vivienda vendida, a construir o en construcción,

con idea previa de cumplir su compromiso (que finalmente no llega a feliz término debido, generalmente, a la insolvencia inicial o sobrevenida del vendedor). En estos casos el adquirente puede encontrarse sin vivienda y sin posibilidad de recuperar, ante la insolvencia del vendedor, las cantidades abonadas.

#### Información urbanística y proyecto de obras

Desde otro punto de vista debe hacerse una breve mención al ya clásico supuesto relativo al administrado que redacta su proyecto de obras atendiendo al sentido de la información facilitada por la Administración y después ve denegada su licencia

En este sentido merecen destacarse los expedientes **Q/510/96** y **Q721/96**. En los mismos se recuerda al reclamante que el art. 43 del Real Decreto Legislativo 1/92, de 26 de junio, explicita la forma en que cualquier administrado puede conocer el régimen urbanístico de una finca, unidad de ejecución o sector y que dichas informaciones, las cuales no son vinculantes ni tampoco impugnables por regla general, producen importantes efectos jurídico-administrativos para el administrado que adecúa su conducta a los términos recogidos en aquellas (en el sentido de que quedará exento de responsabilidad si ajusta su actuación al contenido de la información facilitada y que podrá reclamar indemnización de la Administración si –confiando en la contestación– ha desarrollado una actuación que en último lugar venga a resultar frustrada).

#### Publicidad de la aprobación del Planeamiento

En el expediente **Q/857/96**, según se desprende de las manifestaciones realizadas en su escrito por el reclamante, la publicación de la apertura del trámite de información pública, una vez producida la aprobación inicial de las Normas Subsidiarias

Municipales, así como la publicación de la aprobación definitiva de las mismas, "son insuficientes y no bastan, sobre todo en los pueblos con la mayoría de los vecinos viviendo en la ciudad".

A este respecto se ha considerado conveniente comunicar al denunciante (y, en consecuencia, proceder al archivo de la queja) que sólo es exigible la notificación personal –que no puede sustituirse por la información pública– en los Planes de Iniciativa Particular; y respecto a la segunda de las cuestiones, que la publicación en el Boletín Oficial –indicando su naturaleza definitiva en la vía administrativa y los recursos procedentes– hace inexigible la notificación personal a la que no puede, en modo alguno, quedar supeditada la efectividad del planeamiento.

#### Elementos protectores en construcciones, obras exteriores y derribos

Desde otro punto de vista, dada la frecuencia de la instalación de andamios sobre las vías y espacios públicos sin ningún tipo de protección –y a fin de evitar daños personales y materiales derivados de posibles desprendimientos de materiales–, se ha considerado por parte de esta Institución la conveniencia de alertar a las administraciones municipales sobre los riesgos inherentes al ejercicio de estas prácticas.

En los escritos remitidos se hacía hincapié en la conveniencia de proceder a la aprobación o modificación, según los casos, de una Ordenanza de Convivencia Ciudadana –o denominación análoga– en la que, si el mismo no existiere, se introduciría el correspondiente precepto normativo disponiendo la obligatoriedad de instalar elementos protectores en todas las construcciones, obras exteriores y derribos (los cuales tendrán altura suficiente para impedir la caída de materiales y escombros en las aceras o calzadas). En caso de incumplimiento

procedería la ejecución forzosa por la Administración Municipal en la persona del contratista de obras –siendo responsable subsidiario el propietario o titular de las mismas–.

### Adaptación de las construcciones al ambiente

Finalmente, y ante la constatación de que las características arquitectónicas de las construcciones no responden, en muchos casos, a la edificación tradicional propia de la zona en que se hallan enclavadas, se ha considerado por parte de esta Institución la conveniencia de alertar a las administraciones municipales sobre la necesidad de proteger ciertos elementos arquitectónicos en cumplimiento de la normativa vigente, así como la de celebrar una reunión con los Presidentes del Instituto de la Construcción y de la Asociación de Promoción Rural Integral de Castilla y León (PRINCAL) a fin de reflexionar sobre las formas, medios y procedimientos que permitan compaginar la adecuada protección del medio y sus valores tradicionales con el fomento de la edificación.

Respecto de la primera de las cuestiones mencionadas se ha considerado procedente remitir, entre otros, los siguientes escritos y comunicaciones:

- Escrito dirigido a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio solicitando remisión de datos relativos a los términos municipales incluidos en los Espacios Naturales de Protección Especial o cualquiera otra categoría de naturaleza análoga.

- Escritos dirigidos a los municipios incluidos en la Red de Espacios Naturales recordándoles la aplicación de la normativa sobre protección del medio.

Con respecto a la segunda de las cuestiones, es decir, a la celebración de una reunión con los Presidentes del Instituto de la Construcción y de la Asociación de Promoción Rural Integral de Castilla y León (PRINCAL), debe indicarse que la referida reunión tuvo lugar en la sede del Procurador del Común y de la que se están elaborando las conclusiones a fin de proceder a iniciar las actuaciones que, en su caso, procedan.

Como colofón a cuanto se acaba de indicar resta solamente dejar sentada la necesidad de proceder a la presentación ante las Cortes de un Proyecto de Ley Reguladora del Urbanismo y de la Ordenación del Territorio dirigida a adecuar la normativa estatal a la realidad social imperante en el ámbito castellano y leonés (constituida por un elevado número de municipios con escaso desarrollo urbanístico y, al mismo tiempo, reducida capacidad de gestión técnica en esta materia).

A nadie se nos escapa, por ejemplo, que la legislación estatal respecto al régimen de la utilización del suelo no urbanizable se traduce, en la práctica, en una regulación escueta que se revela como insuficiente y que justifica una norma con rango de ley –referencia obligada para los planeamientos– que permita uniformar la regulación de esta clase de suelo.

## **BIENES MUNICIPALES**

### Recuperación de oficio de bienes de dominio público

Son frecuentes las reclamaciones presentadas relativas a la problemática suscitada por la apropiación meramente privada de bienes de dominio público. Por parte de esta Institución se ha considerado conveniente sugerir a los distintos ayuntamientos afectados que utilicen

la prerrogativa de recuperación de oficio prevista en los Arts. 44 y 70 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, y concordantes de la Ley 7/1985, de 2 de abril. En algunos supuestos la Recomendación ha sido favorablemente acogida, como ha ocurrido en Arevalillo (Ávila), cuyo Ayuntamiento nos comunica mediante escrito de fecha 15 de octubre de 1996 que acepta la Resolución de esa Institución y que ha dado orden para que los diversos caminos que estaban cortados por varios ganaderos de la localidad queden abiertos.

En el expediente **Q/2349/96** denuncia el reclamante el cierre de una de las calles de la localidad de Espanillo, término municipal de Arganza (León), por parte de un vecino de la localidad.

Recibida la información municipal solicitada se formuló al Ayuntamiento de Arganza Recordatorio de Deberes Legales relativo a la obligatoriedad de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos contra cualquier usurpación. Hasta el momento no se ha recibido respuesta a nuestro Recordatorio.

#### Uso común especial y licencia urbanística

En el expediente **Q/1056/96** alude el reclamante a las obras efectuadas por un particular en la cuneta sita frente al inmueble que habita el afectado en la localidad de Cubo de la Tierra del Vino (Zamora).

En este supuesto, se estimó conveniente remitir a la Corporación municipal un Recordatorio de Deberes Legales indicándole la necesidad de conceder la licencia solicitada si en las proximidades de la entrada a la finca está entubada y cubierta la alcantarilla, conforme al principio de igualdad ante la Ley.

Se recuerda también a la referida Corporación que las obras que se han realizado implican un uso común especial normal de un bien de dominio público (de uso público), el cual –según el art. 77.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes– se sujetará a licencia. Ello no obstante, la misma no debe confundirse con la licencia urbanística, la cual se exigirá también (de conformidad con la Ley del Suelo así como con el Reglamento de Disciplina Urbanística) cuando los actos de edificación y uso del suelo, como sucede en este caso, se realicen por particulares en terrenos de dominio público.

Con fecha 27 de noviembre de 1996 se ha recibido comunicación del Ayuntamiento del Cubo de la Tierra del Vino en la que se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado el 14 de noviembre de 1996.

#### Mutaciones demaniales

En el expediente **Q/735/96** se hace alusión a la previsible desaparición del lavadero-abrevadero sito en la localidad de Antimio de Abajo, término municipal de Cembranos (León). Según manifestaciones del reclamante "el Alcalde Pedáneo al que suscribe le ha dicho que de este servicio se olvide porque lo va a hacer desaparecer". En este supuesto se ha procedido al archivo del expediente considerando que el bien demanial cambia de destino público y que no se ha producido en consecuencia una alteración de su calificación jurídica (que sigue siendo de dominio público) sino una mutación demanial –según resulta del informe remitido por la Junta Vecinal de Antimio de Abajo en el que textualmente se indica que "la retirada de la pila no se refiere al resto de la infraestructura que se reconvertirá a fuente pública"– considerando suficiente, en este caso, el acuerdo de la Entidad Local adoptado por mayoría simple de sus

miembros y la acreditación de la oportunidad del cambio (debiendo resultar la misma de la valoración conjunta de los distintos intereses en presencia).

### Bienes de dominio público estatal

En el expediente **Q/2724/96** se denuncia por el reclamante que "el margen izquierdo del río Bernesga ha sido acotado y cercado con una alambrada, en una longitud aproximada de 2 kilómetros, impidiendo la circulación total". En efecto, así resulta confirmado por la Confederación Hidrográfica del Duero la cual nos indica que con fecha 12 de diciembre de 1996 ha procedido a enviar un requerimiento al Ayuntamiento de León para que en el plazo de 2 meses modifique el cerramiento –a fin de que se respete la servidumbre de paso para uso público de 5 metros– de conformidad con la Ley de Aguas y el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

### Cortas y Repoblación

En el expediente **Q/1280/96** se hace alusión a la comunicación de corta de 11 de mayo de 1994 remitida por la Junta Vecinal de Crémenes (León) al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Según manifestaciones del reclamante, "habiendo transcurrido ya dos años desde la corta no se ha repoblado ni uno sólo de los parajes". A la vista del escrito mencionado, y una vez realizadas las correspondientes investigaciones, se puso de manifiesto a la Junta Vecinal de Crémenes que, de conformidad con el art. 233 del Decreto 485/1962, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes, las cortas a hecho o de aclareos intensivos llevan aparejada la obligación por parte del dueño de repoblar de arbolado en el plazo de dos años el terreno en que aquellas se realizaron. A este respecto, continuaba nuestro escrito, si las disponibilidades presupuestarias impiden realizar dicha repoblación,

procederá acogerse a las líneas de ayuda que al efecto se establezcan –teniendo en cuenta la necesidad de contar para la misma con la autorización de la Confederación Hidrográfica del Duero dada la ubicación de los parajes a repoblar–. Con fecha 8 de enero de 1997 se ha recibido comunicación de la Junta Vecinal de Crémenes en la que se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado.

#### La problemática de los bienes comunales

Desde otro punto de vista, debe resaltarse que un elevado número de quejas que han tenido entrada en esta Institución a lo largo del año 1996 plantean distintas cuestiones relacionadas con la existencia de bienes comunales –pertenecientes a los municipios y a las entidades locales menores–. Así, por ejemplo:

La Ordenanza Reguladora de los Aprovechamientos Forestales Comunales de Pinos del Ayuntamiento de Duruelo de la Sierra, (Soria) –a que hace referencia el expediente **Q/1744/95**– dice que tendrán derecho a lote de pinos los varones o hembras que reúnan los requisitos a que se refiere el art. 2 (tener su residencia efectiva en la localidad de forma fija y permanente, entre otros). Ello no obstante, parece ser que fueron incluidos en el Padrón de beneficiarios de aprovechamientos forestales quienes no acreditaron debidamente la residencia por considerar "que negar a los vecinos los aprovechamientos es grave y que procede interpretar la Ordenanza en la forma más favorable para los mismos".

Con relación a esta cuestión, mediante escrito de fecha 14 de octubre de 1996 se recordó al Ayuntamiento que el establecimiento de condiciones particulares (y, por lo tanto, la restricción del número de beneficiarios excluyendo a una serie de personas de la participación de los aprovechamientos forestales) tiene su razón de ser y justificación en la necesidad de conservación y subsistencia de los patrimonios

comunales de las entidades locales y en su disfrute por los vecinos vinculados a los mismos (tratando de evitar situaciones de vecindades ficticias que no responden a una auténtica y verdadera integración en la Comunidad).

En los expedientes **Q/1341/95** y **Q/2935/96** se hace alusión a los aprovechamientos de los bienes comunales –parcelas de labor y siembra en los Montes Comunales de "Bayala" y "Fuente María", campaña 1994-99– del Ayuntamiento de Espinosa de Villagonzalo (Palencia).

Los referidos expedientes plantean dos cuestiones, a nuestro juicio relevantes, las cuales han sido puestas en conocimiento del citado Ayuntamiento mediante el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales:

1. En materia de aprovechamiento de bienes comunales, si bien es cierto que la mención a los cabezas de familia ha sido suprimida en la legislación vigente, ello no impide que este requisito pueda seguir exigiéndose si se interpreta de acuerdo con el art. 14 CE. Ello supone que un vecino soltero también puede ser cabeza de familia con la condición de que concurra la independencia familiar. Por otro lado, la noción de cabeza de familia puede ser aplicada tanto a un hombre como a una mujer.

2. Si bien es cierto que la adjudicación a vecinos no labradores puede provocar abandonos y abusos, no se nos escapa que "la condición de figurar como autónomo agrario en la seguridad Social" constituye una restricción a la definición básica de los titulares del aprovechamiento –que contraría el sentido institucional de los bienes comunales e introduce un mecanismo atípico para garantizar la afiliación a un sistema de Seguridad Social–.

En el expediente **Q/1280/96** se acordó poner en conocimiento de la Junta Vecinal de Crémenes que la adjudicación del aprovechamiento de bienes comunales mediante precio es la última posibilidad que, en un orden de prelación sucesivo, prevé tanto el Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril, como el Reglamento de Bienes.

Continuaba nuestro escrito indicando que, de conformidad con el art. 98 del Real Decreto 1372/86, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, la adjudicación mediante precio habrá de ser autorizada por la Comunidad Autónoma y se efectuará por subasta pública, salvo en el supuesto de falta de licitadores, en cuyo caso se podrá efectuar de forma directa.

Mediante escrito de fecha 9 de enero de 1997 la referida Junta Vecinal nos comunica que "en sesión ordinaria celebrada el pasado 30 de diciembre se aprobó por unanimidad acatar la Resolución".

En el expediente **Q/2411/96** plantea el reclamante la cuestión relativa a la posibilidad que le asiste de adquirir un metro cuadrado de terreno comunal con el fin de proceder a la instalación de una valla en un inmueble de su propiedad.

A la vista del contenido de la queja presentada se procedió a su archivo informando al reclamante que, en principio, no pueden las Corporaciones Locales, al pronunciarse sobre el otorgamiento de licencias, examinar ni definir la cuestión de la titularidad del terreno sobre el que los derechos de edificación o cerramiento pretenden ser ejercitados (doctrina que sólo queda excepcionada en aquellos casos en que una necesaria defensa del dominio público así lo imponga). Por otro lado –continuaba nuestro escrito–, los bienes comunales son inalienables –lo que implica que no cabe realizar actos de disposición o

transmisión de la propiedad mientras estén afectados al aprovechamiento vecinal o, lo que es lo mismo, que sólo cuando medie un acto de desafectación podrán ser válidamente enajenados”.

### Inexistencia de Inventario de Bienes

Resulta preciso referirse aquí, aunque sea brevemente, a la obligatoriedad de formar Inventario de Bienes (entendiendo por tal la relación ordenada y valorada de bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición).

Ello no obstante, a nadie se nos escapa que en la mayoría de los municipios y entidades locales menores de nuestra Comunidad Autónoma dicha obligación no ha sido efectivamente cumplida. Quizás la solución al problema planteado debiera pasar por la vía de la asistencia y de la cooperación jurídica, económica y técnica a las entidades locales de menor capacidad económica y de gestión prevista en el art. 36.1.b) de la ley 7/1985, de 2 de abril.

Aunque nada dice el Reglamento de Bienes acerca de las consecuencias del incumplimiento de esta obligación habrá de estarse en este caso “como en tantos otros” a la normativa reguladora de la responsabilidad derivada de actos y omisiones de los miembros de las Corporaciones Locales en el ejercicio de sus cargos (si de esta omisión se derivase la pérdida o deterioro de un bien).

Sirva de ejemplo el expediente **Q/1744/95** en el que se denuncia por el reclamante la inexistencia de Inventario de Bienes en el Ayuntamiento de Duruelo de la Sierra (Soria). Pues bien, realizadas las correspondientes gestiones, mediante escrito de fecha 25 de agosto de 1996, el referido Ayuntamiento pone en nuestro conocimiento que, si bien existe Inventario de bienes, resulta imprescindible su actualización y que, a estos efectos, "se está a la espera de que sea la Institución

Provincial la que determine la inclusión de este Ayuntamiento como beneficiario de las ayudas para la formación y actualización de Inventarios de Bienes".

Finalmente, hemos de hacer constar que un elevado número de quejas que han tenido entrada en esta Institución hacen referencia a la problemática relacionada con la existencia de caminos rurales, los cuales carecen normalmente de firme y en muchos casos han surgido con el tránsito espontáneo.

Sin perjuicio de la competencia legislativa atribuida a las Comunidades Autónomas en relación con los caminos que transcurren por su territorio, lo cierto es que la titularidad y competencia municipal fundamenta la regulación de los caminos e incluso la determinación de su anchura. Sería por ello conveniente que, independientemente de su inclusión en el inventario al que nos hemos referido con anterioridad, a través de la normativa urbanística o instrumento de planeamiento de que se disponga o, simplemente, con una ordenanza específica reguladora de los caminos, determinen su anchura y características (a los que se deberá adjuntar como anexo un plano del nuevo trazado y características de todos los caminos).

## **SERVICIOS PÚBLICOS**

Podría reiterarse aquí lo ya puesto de manifiesto en el informe 1995 cuando afirmábamos que son muy numerosas las quejas sobre deficiencias en la prestación de servicios mínimos municipales, cuyo carácter obligatorio, a tenor de las determinaciones del art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, choca con la escasez de recursos económicos de los pequeños municipios y con la insuficiencia de los Planes de Obras con que las

Diputaciones Provinciales y Comunidades Autónomas con carácter supletorio pretenden paliar este tipo de carencias.

Las quejas presentadas demandan la prestación de los servicios urbanos más elementales: alcantarillado y saneamiento, pavimentación de calles, abastecimiento de agua potable domiciliaria, defectuoso estado de caminos vecinales, teléfono público, alumbrado, recogida de residuos... En todos estos casos se ha puesto en conocimiento de los ayuntamientos afectados la obligación de cumplir y prestar los servicios previstos en el art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, sin que pueda ser óbice la inexistencia de habilitación presupuestaria; 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).

#### Saneamiento y depuración

El legislador, a la hora de abordar el tema del servicio de evacuación de aguas, al que se refiere no empleando siempre el mismo vocabulario (en la vigente Ley del Suelo lo denomina "saneamiento", "alcantarillado"...), no piensa nunca en las fosas sépticas; sencillamente porque los servicios públicos se guían por la idea de progreso, y progreso lo constituye la sustitución de las mismas por una adecuada red de alcantarillado, que es lo que se ordena a establecer "al servicio de un bien tan preciado como es el sanitario e higiénico".

Con respecto a esta cuestión, hemos de tomar partido por el criterio contrario a la solución del problema de evacuación de aguas mediante fosas sépticas cuando en la zona de que se trata existe un gran número de viviendas.

En efecto, debe distinguirse si se está ante un pequeño grupo de casas aisladas y situadas en una zona que por sus especiales características resulta problemático o costoso el establecimiento del sistema de alcantarillado o ante una urbanización importante, con un gran número de casas ubicadas en una zona –en la que no existe ninguna dificultad para la instalación del referido sistema–.

Así pues, son las circunstancias que concurren en cada caso las determinantes para decidir la cuestión a la que nos venimos refiriendo.

En el expediente **Q/2421/96** denuncia el reclamante, propietario de una vivienda sita en la localidad de Vidanes, término municipal de Cistierna (León), la "inexistencia de colector", así como el vertido de las aguas residuales en una fosa séptica en mal estado.

Recibida la información solicitada, se formuló al Ayuntamiento el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales y, en respuesta al mismo, se pone en nuestro conocimiento que, debido a la imposibilidad de proceder al enganche del inmueble citado al colector existente –como consecuencia de la diferencia de cotas–, está prevista la construcción de una nueva red de saneamiento –la cual será cofinanciada por el INEM, la Junta Vecinal de Vidanes y el Ayuntamiento–.

En el expediente **Q/268/96** se hace alusión a la inexistencia de alcantarillado en la Entidad Local Menor de Navarredonda de Salvatierra, término municipal de Frades de la Sierra (Salamanca).

Realizadas las correspondientes gestiones con la Corporación municipal afectada, con fecha 21 de octubre de 1996 se recibió comunicación del Ayuntamiento de Frades de la Sierra en la que se señala expresamente que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado el 14 de mayo de 1996. En efecto, en el referido escrito se

pone en nuestro conocimiento que "la obra de alcantarillado del anejo Navarredonda de Salvatierra fue realizada el pasado mes de septiembre para prestar este servicio a los vecinos".

Por otro lado, y a fin de poner freno a las frecuentes inundaciones originadas en el inmueble propiedad del reclamante (expediente **Q/774/96**) debidas a deficiencias existentes en la red de alcantarillado, según nos indica el Ayuntamiento de Soria mediante escrito de fecha 19 de diciembre de 1996, "en los Presupuestos para el año 1997 se ha previsto la consignación presupuestaria necesaria para acometer la obra del nuevo colector".

Finalmente, en el expediente **Q/1101/96** se denuncia el desvío del arroyo Las Fontanillas (que recibe las aguas residuales del Polígono Industrial de Onzonilla –León–) al cauce del arroyo La Oncina sito en la localidad de Vega de Infanzones. Realizadas las correspondientes gestiones a fin de proceder a la solución del problema planteado, esta Institución ha tenido conocimiento de que por parte de la Confederación Hidrográfica del Duero se ha requerido la construcción de un colector que conduzca dichas aguas al río Bernesga a través de la estación depuradora de aguas residuales de León.

#### Infraestructura urbana viaria: pavimentación de vías públicas en suelo urbano

También aquí podría reiterarse lo ya puesto de manifiesto en el Informe de 1995 cuando afirmábamos que, si bien se ha llevado a cabo un notable incremento de la superficie pavimentada de las vías públicas, todavía existen núcleos de población con la mayoría de sus calles de piedra, gravilla o zahorra. Sin embargo, lo más frecuente es la situación intermedia: es decir, restan algunas calles sin pavimentar, fundamentalmente aquellas que sirven de acceso a los corrales,

almacenes y otras instalaciones (normalmente situadas en las afueras de los pueblos).

En el expediente **Q/68/96** se denuncia el deficiente estado en que se encuentra una vía pública de la localidad de San Justo de los Oteros, la cual demanda, a juicio del reclamante, la realización inmediata de obras de pavimentación (alegando, a su vez, arbitrariedad de la Corporación a la hora de establecer las prioridades en la realización de las mismas, lo que se traduce de hecho en un agravio comparativo en detrimento de los vecinos de esta calle que –según transcripción literal del escrito del interesado– "posee el mayor número de vecinos que residen permanentemente en el pueblo y todas sus casas están habitadas"). A mayor abundamiento, continúa el denunciante haciendo referencia a problemas de circulación vial en otra calle de la localidad de Corbillos de los Oteros debido a deficiencias en el trazado de la misma .

Con fecha 19 de febrero de 1996 tuvo entrada en esta Institución escrito procedente del Ayuntamiento de Corbillos de los Oteros (León) en contestación a otro nuestro y relativo al asunto referenciado. Según se desprende de la documentación remitida, las obras de pavimentación de las dos calles a que hacía referencia el escrito del reclamante –sitadas en las localidades de San Justo de los Oteros y Corbillos de los Oteros– se han incluido en el Plan Provincial de Obras y Servicios y el proyecto técnico se encuentra en fase de información pública el día de la fecha del informe municipal (8 de febrero de 1996).

Por otra parte, el Ayuntamiento de Lomas de Campos (Palencia), mediante escrito de fecha 4 de diciembre de 1996 relativo al expediente **Q/979/96**, nos informa que "este Ayuntamiento, en la medida que lo vayan permitiendo sus posibilidades económicas, irá

completando la pavimentación de las calles del municipio que todavía están pendientes de asfaltar".

En el expediente **Q/2463/96** se hace alusión a la carencia de diversos servicios mínimos municipales en el barrio "El Tejado", término municipal de El Tejado (Salamanca), entre los que se destaca la inexistencia de pavimentación de calles en el citado núcleo.

Por el Ayuntamiento de El Tejado se remitió informe haciendo hincapié en la inexistencia de recursos económicos para la ejecución de las citadas obras. Formulado Recordatorio de Deberes Legales, en el que sustancialmente se expone la obligación municipal de prestar dichos servicios, el mismo es aceptado por el Ayuntamiento –el cual pone en nuestro conocimiento que se ha recibido ayuda económica de la Diputación Provincial para hacer frente a algunas de las necesidades del citado barrio–.

Finalmente, el Ayuntamiento de Deza (Soria) –con relación al expediente **Q/1370/96**– acuerda comunicarnos que "se intentará acometer la pavimentación cuando se disponga de los obreros del Convenio suscrito con el INEM".

#### Recogida y eliminación de residuos sólidos

También aquí cabe dar por reproducido lo que señalábamos en el Informe 1995 respecto al servicio de recogida de residuos domiciliarios. Efectivamente, el mismo se presta cada vez en un mayor número de municipios, bien directamente por el propio Ayuntamiento, bien por los servicios mancomunados de ámbito comarcal. Sin embargo, todavía existen numerosos vecinos que, por vivir de forma diseminada, o por residir en un núcleo de población pequeño, carecen del servicio de recogida domiciliaria, efectuándose la eliminación de

los residuos de forma incontrolada y en vertederos que no guardan los mínimos requisitos de salubridad.

Ello no obstante, la problemática que plantea la recogida y eliminación de residuos sólidos es objeto de análisis en otra parte de este informe, a la que nos remitimos.

#### Alumbrado público

En el expediente **Q/571/96** se hace alusión a la "negativa por parte de la Corporación municipal a autorizar la conexión de la vivienda propiedad del reclamante –sita en la localidad de Hermedes de Cerrato (Palencia)– a la red municipal de agua potable y alcantarillado y a prestar el servicio de alumbrado público".

Puestos en contacto con el Ayuntamiento de Hermedes de Cerrato, por el mismo se pone en nuestro conocimiento que "está prevista la ejecución de dichas obras en los Planes Provinciales de 1996, dando esta Corporación preferencia a esta obra ... y acometer su ejecución en cuanto sean concedidos".

Por otra parte, en el expediente **Q/766/96** se denuncian averías en el tendido eléctrico de una de las calles de la localidad de Ligüérsana –término municipal de Cervera de Pisuerga (Palencia)– careciendo los vecinos de la misma de alumbrado público desde el mes de octubre de 1994. Según nos indica el Ayuntamiento de Cervera de Pisuerga, la ampliación del alumbrado de la calle de referencia figura incluida en el Plan Provincial de Obras y Servicios y la misma fue adjudicada por la Diputación Provincial de Palencia por acuerdo de su Comisión de Gobierno de fecha 26 de agosto .

En el expediente **Q/2646/96** se denuncia por el reclamante la inexistencia de alumbrado público en una de las calles de la localidad

de Burgos. Solicitado informe al Ayuntamiento, por el mismo se pone en nuestro conocimiento que en la actualidad se están realizando los trabajos de iluminación de dicho paseo (los cuales concluirán en la segunda quincena del mes de noviembre de 1996).

#### Abastecimiento de agua potable

En el expediente **Q/495/96** se pone en nuestro conocimiento que el Ayuntamiento de Valdefresno (León) presta el servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable desde el año 1994, si bien se afirma: "Pero sus aguas están contaminadas por no clorarlas, siendo un riesgo para la salud pública".

Con fecha 6 de noviembre de 1996 se remitió escrito al citado Ayuntamiento en el que se le indicaba que el art. 20 de la Reglamentación Técnico-Sanitaria para el Abastecimiento y Control de Calidad de las Aguas Potables de Consumo Público, aprobada por Real Decreto 1138/1990, de 14 de septiembre, establece que las aguas potables de consumo público deberán contener a lo largo de toda la red de distribución del sistema de abastecimiento, y en todo momento, cloro residual libre o combinado, u otros agentes desinfectantes, en las concentraciones que determine la Administración Sanitaria competente. Con fecha 25 de noviembre de 1996 se recibe comunicación del citado Ayuntamiento en la que se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado el 6 de noviembre de 1996.

Por otro lado, en el expediente **Q/1377/96** se denuncia la orden cursada por el Ayuntamiento del Burgo Ranero (León) relativa a la instalación de los contadores en la fachada de los edificios. En este caso se procedió al archivo del mismo y se advirtió al reclamante de la posibilidad de que un vecino de la localidad impida la entrada en su domicilio, para la lectura del contador, en cuyo caso debería tramitarse la correspondiente autorización judicial que podría ser denegada por el

juez (ciertamente, la garantía del derecho constitucional a la inviolabilidad del domicilio impide al Ayuntamiento y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad su entrada en éste sin el oportuno mandamiento judicial). La solución al problema planteado, puesto que no podría obligarse al hipotético vecino a que permitiera la entrada en su domicilio, consistiría en realizar la instalación de los contadores de forma que permitan el acceso directo desde la vía pública (en la fachada del edificio) con las debidas protecciones para que no puedan ser manipulados por personas extrañas.

En el expediente **Q/578/96** alega el reclamante que "el Ayuntamiento no exige los boletines expedidos por un instalador autorizado y sellados por la Junta de Castilla y León, Consejería de Economía y Hacienda". Previa las investigaciones pertinentes se estimó conveniente remitir al Ayuntamiento de Navas de Oro (Segovia) el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales en el que sustancialmente se indicaba que, de conformidad con la Orden de 9 de diciembre de 1975 –por la que se aprueban las Normas Básicas para las instalaciones interiores de suministro de agua–, las entidades suministradoras sólo podrán aceptar peticiones de servicio cuando las mismas sean realizadas por un instalador autorizado (que debe estar en posesión del correspondiente carnet profesional, Documento de Calificación Empresarial –o, en otro caso, estar dado de alta en el Impuesto de Actividades Económicas en el epígrafe correspondiente y en la Seguridad Social– y Certificado de Empresa Instaladora).

Se ha recibido en esta Institución escrito remitido por el Ayuntamiento de referencia por el que nos comunica la aceptación del Recordatorio efectuado con fecha 13 de diciembre.

### Cementerios

En el expediente **Q/495/96** denuncia el reclamante que el cementerio de la Entidad Local Menor de Valdefresno se encuentra totalmente saturado "no pudiendo enterrar a más gente".

Con fecha 6 de noviembre de 1996 se remitió escrito al Ayuntamiento de Valdefresno (León) –al que pertenece la referida entidad– en el que se le indicaba que la competencia municipal para la instalación de cementerios se configura como una de las mínimas y tradicionales reconocidas por la legislación española y que el Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba el reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, exige que en cada municipio exista un Cementerio, por lo menos, de características adecuadas a su densidad de población. Concluye nuestro escrito indicando que es innegable la potestad de las entidades locales para iniciar un expediente expropiatorio cuando concurren las causas al efecto previstas por los arts. 33.3 CE y 1.1 de la Ley de Expropiación Forzosa.

A mayor abundamiento, y desde otro punto de vista, se le indicó también que, de conformidad con el art. 47 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, pueden crearse cementerios mancomunados al servicio de varios municipios (art. 47).

Con fecha 25 de noviembre de 1996 se ha recibido comunicación de la referida Corporación municipal en la que se manifiesta que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado el 6 de noviembre de 1996.

En el expediente **Q/1095/95** se denunciaba por el reclamante la gestión indirecta del Cementerio Municipal de Soria.

Una vez analizado en profundidad el motivo de la referida queja, se puso en conocimiento del interesado –mediante escrito de fecha 22 de abril de 1996– que tanto en la Ley 7/1985, de 2 de abril y en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, como en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales se establece como pauta general la libertad de elección entre las diferentes técnicas de gestión de los servicios públicos locales, imponiendo únicamente la gestión directa para los servicios que impliquen ejercicio de autoridad.

En este sentido, entendíamos que de la lista de competencias del art. 25.2 de la Ley de Bases pocas son las materias que no son susceptibles de ser gestionadas indirectamente: en todo caso, "la seguridad en lugares públicos", "la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas" (son funciones propias de la Policía Municipal) y "la ordenación y disciplina urbanística" (en la medida que son actividades estrictamente administrativas), a las que habríamos de sumar "la prevención y extinción de incendios" y "la protección del medio ambiente" (por la transcendencia que en la actualidad están adquiriendo ambas actividades). Por el contrario, entendemos que el resto de las materias enumeradas en el art. 25.2 de la Ley de Bases podrán ser gestionadas mediante técnicas indirectas.

### Varios

Interesa especialmente destacar aquí 2 quejas, **Q/909/95** y **Q/928/95**, que han tenido entrada en esta Institución en el año 1995 relativas al deficiente estado en el que se encuentra el barrio de Villagodio de Zamora, en cuanto a servicios municipales básicos como alumbrado público, abastecimiento de agua potable, alcantarillado, recogida de basuras, pavimentación de vías públicas y transporte público municipal.

Con fecha 25 de junio de 1996 se remitió escrito por el reclamante en virtud del cual se pone en nuestro conocimiento que "se están dando los primeros pasos para dotar de una red de saneamiento al barrio" y nos informa de la reciente colocación por parte del Ayuntamiento de varios contenedores de recogida de basuras en distintos puntos del mismo.

## **EXPROPIACIONES**

En el ámbito local se reproducen las denuncias de los ciudadanos realizadas en el año 1995 relativas a la ocupación de hecho de sus tierras por los ayuntamientos, falta de abono en los plazos estipulados de los justiprecios establecidos, existencia de irregularidades procedimentales, impago de intereses de demora, falta de reversión de propiedades expropiadas, etc., dirigiéndose también nuestras recomendaciones a las administraciones públicas intervinientes para que cumplan los plazos y prescripciones contenidos en el régimen jurídico de aplicación.

### Irregularidades procedimentales

Con respecto a la cuestión relativa a la existencia de irregularidades procedimentales resulta preciso poner de manifiesto la necesidad de proceder, en primer lugar, a la declaración de utilidad pública o interés social .

La exigencia formal de ley para dichas declaraciones, bien en forma genérica o específica, así como el obstáculo que para la definición de la *causa expropriandi* –utilidad pública e interés social– supone la incapacidad legislativa de los entes locales, ha llevado al

legislador a configurar con cierta generosidad el procedimiento de habilitación del ejercicio de la potestad expropiatoria.

En efecto, las obras comprendidas en los Planes de Obras y Servicios Locales, incluidos los Planes Provinciales de Cooperación, llevarán aneja la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación (esto último en el supuesto de que los planes o proyectos comprendan la descripción material de los bienes o derechos necesarios).

Ahora bien, si en virtud de cuanto antecede pudieran entenderse cumplidas las exigencias de utilidad pública o interés social, ello no impide que, como paso subsiguiente, deba darse cumplimiento a lo prevenido en el art. 24 de la Ley de Expropiación Forzosa (de conformidad con el cual la Administración y el particular seguirán el procedimiento ordinario para la fijación del justiprecio –mediante la formación de pieza separada– si, en el plazo de 15 días, no se llegara a un acuerdo).

En el expediente **Q/1503/96** el reclamante manifestaba su disconformidad con la ocupación de 33,46 m<sup>2</sup> de una parcela de su propiedad, en la localidad de Frumales (Segovia), con motivo de la ejecución de obras de pavimentación.

Una vez recibido el informe del Ayuntamiento se formuló el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales. En el mismo se afirmaba la innegable potestad de las entidades locales para iniciar un expediente expropiatorio cuando concurren las causas previstas en el art. 33.3 CE así como la necesidad de que el mismo se tramite cumpliendo lo dispuesto en la Legislación de Expropiación Forzosa. Mediante comunicación telefónica se pone en nuestro conocimiento la aceptación del Recordatorio y se nos indica que se están realizando las

actuaciones oportunas para dar cumplimiento al mismo (de las que se dará traslado a esta Institución).

No obstante, si como consecuencia de la realización de obras fuera precisa la ocupación de parte de fincas particulares, y no se trata de un proyecto de obra municipal ordinaria (obras de pavimentación) sino de urbanización (obras nuevas para apertura de calles o plazas), lo procedente será la cesión gratuita de los terrenos que se han incorporado a la vía pública y no la expropiación mediante el pago del justo precio.

Ahora bien, en este último caso la pérdida del dominio del terreno no opera por sí misma sino que su privación obligatoria se corresponde con la compensación de las plusvalías, ventajas o beneficios que la obra urbanizadora comporta (por ejemplo, el propietario que ha construido el edificio obtiene con la nueva alineación impuesta en un Plan, aparte del beneficio general, una mayor altura de edificación –que debe tener su compensación en el carácter gratuito de la cesión del terreno excedente al órgano urbanístico que ha llevado a cabo la urbanización–).

#### Expropiaciones parciales

La especial problemática derivada de las expropiaciones parciales se ha puesto de manifiesto en varias de las quejas tramitadas en esta Institución durante el año 1996.

Es preciso señalar que cuando la expropiación implique sólo la necesidad de ocupación de una parte de finca rústica o urbana, de tal modo que a consecuencia de aquella resulte antieconómica para el propietario la conservación de la parte de finca no expropiada, podrá solicitar de la Administración que dicha expropiación comprenda la totalidad de la finca. Sin embargo, cuando la Administración rechace la

expropiación total (que no se encuentra obligada a conceder) se incluirá en el justiprecio la indemnización por los perjuicios que se produzcan a consecuencia de la expropiación parcial de la finca.

Ello no obstante —y así se ha puesto en conocimiento de los reclamantes—, el hecho de que resulte antieconómica la conservación de parte de una finca no expropiada para su propietario no puede conectarse pura y simplemente a la utilidad económica que toda parcela de terreno, por mínima que dicha utilidad sea, es susceptible de rendir a su dueño.

## **VIVIENDA**

La Constitución Española de 1978 en su art. 47 establece la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, en base al art. 26.2 de su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, ha asumido la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, correspondiéndole asumir, respecto de dichas materias, la potestad legislativa, reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva incluida la inspección.

Posteriormente, por Real Decreto 972/1984, de 28 de mayo, se transfirieron a nuestra Comunidad Autónoma las funciones y servicios del Estado en materia, entre otras, de control de la calidad de la edificación y vivienda, asumiéndose y distribuyéndose por la Junta de Castilla y León en Decreto 33/1984, de 31 de mayo.

La función de la Administración en esta materia ha de ser rigurosamente activa, toda vez que le corresponde tomar las medidas oportunas a fin de hacer efectivo el ejercicio del derecho constitucionalmente reconocido a todas las personas. En consecuencia, corresponde a la Administración velar por la calidad de las viviendas y por las condiciones en las que se accede a las mismas.

Así pues, la actividad del Procurador del Común en este campo está encaminada a supervisar que las administraciones públicas ejerzan efectivamente las competencias que la normativa les otorga, para asegurar que las viviendas de protección oficial que llegan a manos de sus adquirentes cumplan los requisitos estipulados.

Durante el año 1996 el número de quejas referentes a viviendas de protección oficial, sean de promoción pública o privada, que se han presentado en esta Institución ha sido elevado. Se ha de destacar que gran parte de ellas cuestionan la regularidad de la Administración en los procesos de adjudicación de ayudas para la adquisición o alquiler de viviendas de protección oficial, y otras denuncian los defectos en la construcción de las mismas.

#### Adjudicación de Ayudas para adquisición y alquiler de viviendas de protección oficial

Dentro del marco competencial propio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y a fin de actualizar la normativa reguladora de la adjudicación de viviendas de protección oficial, se aprobó el Decreto 64/1992, de 9 de abril, sobre adjudicación de viviendas de protección oficial promovidas por la Junta de Castilla y León, según el cual la adjudicación de estas viviendas se efectuará por las Comisiones Provinciales de Vivienda con anterioridad a su calificación definitiva, salvo en los casos de su adquisición por la Junta de Castilla y León, conforme a lo previsto en el art. 42 del real Decreto

3.148/1978, de 10 de noviembre, o cuando se trate de segundas o posteriores ocupaciones.

Las solicitudes se presentarán en los ayuntamientos donde se ubiquen las viviendas, interviniendo en el proceso de selección en primer lugar los ayuntamientos y, posteriormente la Comisión Provincial de Vivienda, practicándose en todo caso las informaciones públicas.

En base a lo anterior, el procedimiento de selección y adjudicación de las viviendas de protección oficial de promoción pública o directa aparece recogido en la Orden de 11 de mayo de 1996 de la Consejería de Fomento, que viene a sustituir a la de 10 de abril de 1992.

En relación con dicha normativa, han sido numerosas las quejas presentadas en esta Institución, en las que se debatía la actuación de la Administración en el procedimiento de adjudicación. Entre ellas cabe destacar el Expediente **Q/3095/96**, en el que el reclamante manifiesta que, presentada solicitud de adjudicación de vivienda al amparo de la citada normativa, no aparece en las listas provisionales de adjudicatarios, efectuándose la correspondiente reclamación.

Una vez admitida a trámite la queja, se efectuó petición de información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, de cuyo contenido conviene significar que el expediente de adjudicación se encuentra pendiente de que la correspondiente Ponencia Técnica informe las reclamaciones presentadas a la lista provisional de adjudicatarios, y que, una vez resueltas, la Comisión Provincial de Vivienda elaborará la lista definitiva de adjudicatarios, siendo a través de su publicación donde se podrá comprobar si la reclamación ha sido o no estimada.

En consecuencia, esta Institución no detectó en los hechos que en la queja se exponían ningún tipo de irregularidad achacable a la actuación de la Administración y que requiriera una decisión supervisora del Procurador del Común de Castilla y León, ya que se procedió a aplicar la normativa en vigor a la que anteriormente hacíamos referencia.

En el Expediente **Q/2933/96**, el reclamante alega que su solicitud de adjudicación de vivienda, en base a Resolución de la Comisión Provincial de Vivienda de Palencia, resultó excluida en las listas definitivas, al no haber acreditado la necesidad de la vivienda. Contra esta resolución se interpuso el correspondiente Recurso Ordinario en fecha 24 de mayo de 1996, en el que se acredita tener formulada contra el reclamante demanda de conciliación.

Tras la admisión a trámite de la queja, el 19 de noviembre de 1996 se solicitó información a la Consejería de Fomento, en cuyo informe se señala expresamente que con fecha 16 de octubre de 1996 se dicta Orden por la Consejería de Fomento, por la que se desestima el Recurso Ordinario interpuesto por el reclamante, toda vez que "examinado el expediente, y a la vista de las alegaciones realizadas por el recurrente, podemos afirmar que éstas no desvirtúan la Resolución impugnada, ya que el Anexo I apartado d), correspondiente a la Orden de 11 de mayo de 1993, sobre adjudicación de viviendas de protección oficial promovidas por la Junta de Castilla y León, recoge un supuesto tasado, sin que la situación descrita permita ningún margen de interpretación, ya que indica claramente que para acreditar la necesidad de vivienda, en virtud de ese apartado, es necesario que se acredite la existencia de sentencia firme de desahucio judicial, con oposición y no imputable al solicitante, circunstancia ésta que no resulta demostrada con la documentación presentada por el recurrente, donde únicamente se acompaña providencia de tener formulada demanda de conciliación".

En consecuencia, no se detectó ningún tipo de irregularidad en la actuación de la Administración, que en el procedimiento de adjudicación de viviendas se limitó a aplicar la legislación vigente en la materia.

En el escrito presentado en esta Institución y que dio lugar al expediente **Q/1442/96**, se alegaba por el promovente que, presentada solicitud de adjudicación de vivienda, ésta resultó excluida pese a los escasos ingresos familiares.

A la vista de los hechos denunciados, se solicitó información a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda.

Del contenido de dicho informe se constató igualmente que no había existido irregularidad en la actuación administrativa, toda vez que la solicitud del promovente no cumplía los requisitos establecidos en el apartado b) del art. 2 de la Orden de 11 de mayo de 1993, en el que se establece que para las unidades familiares de tres miembros, deben acreditarse unos ingresos familiares iguales o inferiores a 2,4 veces el Salario Mínimo Interprofesional, es decir, 2.035.152 pesetas durante el año 1994, habiéndose acreditado en el presente supuesto unos ingresos de la unidad familiar por encima del nivel de ingresos establecido.

Con relación a la Orden de 5 de marzo de 1992 de la Consejería de Fomento, por la que se convoca concurso público para la concesión de ayudas para subvencionar la adquisición de viviendas a perceptores de rentas intermedias, se presentó queja que dio lugar al expediente **Q/1102/96**, en la que se alega que, presentada solicitud al amparo de dicha Orden, se acordó denegar la subvención solicitada, debido a que la Disposición Adicional de la Orden de 5 de marzo de 1992 condiciona la concesión de subvenciones a las limitaciones presupuestarias del ejercicio económico determinadas en su art. 1.

En consecuencia, se procedió al archivo de la queja al no existir irregularidad por parte de la Administración, al cumplirse la normativa en vigor.

En relación con la Orden de 2 de enero de 1996, de la Consejería de Fomento, por la que se convoca concurso público para la concesión de ayudas para subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas para 1996, cabe destacar el expediente **Q/229/96**, en el se hace alusión a dos circunstancias distintas que es preciso hacer constar:

a) Irregularidades en la tramitación:

En primer lugar, se alude a presuntas irregularidades observadas en la tramitación de ayudas en alquileres de vivienda a arrendatarios convocadas por la citada Orden, que se refieren a que el Servicio Territorial de Fomento de Palencia registraba las correspondientes solicitudes sin indicar el número de asiento, ni la hora de presentación. Y ello en relación con que la referida Orden establece que los expedientes serán resueltos por riguroso orden de registro de entrada, y financiados hasta el límite que alcance la disponibilidad presupuestaria referida.

En el informe remitido por la Delegación Territorial de Palencia, se pone en nuestro conocimiento que a todos los solicitantes de ayudas de alquiler de viviendas convocadas por Orden de 2 de enero de 1996, les fue registrada su solicitud asignándoles el número correspondiente, pero no así la hora en que se registró, que sí consta en el Libro Registro de Entrada.

En este sentido, hemos de señalar que el registro de la solicitud se efectuó de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en su art. 38.1 establece

que "los órganos administrativos llevarán un registro general en el que se hará el correspondiente asiento de todo escrito o comunicación que sea presentado o que se reciba en cualquier unidad administrativa propia. También se anotarán en el mismo la salida de los escritos y comunicaciones oficiales dirigidas a otros órganos o particulares".

Del mismo modo, el apartado segundo, párrafo segundo del art. 38 señala que "los asientos se anotarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los escritos y comunicaciones, e indicarán la fecha del día de la recepción o salida".

Por lo que se refiere a la copia del reclamante, tal y como se manifiesta en el escrito de queja, no dispone de ningún número, ni de la hora de presentación; y así se señala en el informe remitido por el Servicio Territorial de Fomento.

Sin embargo, se ha de destacar que la mencionada Ley 30/92 no establece la obligación de hacer constar el número y la hora de presentación, sino que únicamente señala en su art. 35 c):

"Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos: A obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales..."

En base a ello, únicamente se establece la obligación de sellar la copia aportada con el original, como ha ocurrido en el presente supuesto, pero no se establece la obligación de hacer constar en el sello el número y la hora de presentación, por lo que, en consecuencia, no se ha producido un incumplimiento por parte del Servicio Territorial de la legislación vigente y aplicable a la materia.

b) Documentación:

En segundo lugar, se alude en el escrito de queja a que el Servicio Territorial de Fomento solicitó al promovente documentación que no se refleja en la normativa del procedimiento, concretamente, el resguardo de depósito legal de la fianza, constituida en el preceptivo Papel de Fianzas.

Pues bien, hemos de manifestar que en el art. 5 apartado tercero de la citada Orden de 2 de enero de 1996, al amparo de la cual se realizó la solicitud, se establece expresamente que "en todo caso, se exigirá resguardo del depósito legal de la fianza, constituida en el preceptivo Papel de Fianzas".

Es por tanto evidente que la Administración ha exigido la documentación expresamente señalada en la referida Orden.

En este sentido, y en relación con la Disposición Adicional Tercera de la Ley 29/94, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, se ha de señalar que algunas Comunidades Autónomas han regulado esta materia. Y así, la Comunidad Autónoma de Castilla y León regula la emisión de papel de fianzas de arrendamientos y suministros en el Decreto 72/86, de 5 de junio, en cuyo art. 1 se establece expresamente: "Para constituir las fianzas en los contratos en que sea exigible su documentación en papel de fianzas, en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, se crea un resguardo de depósito al portador que se denominará Papel de Fianzas y que será emitido por la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio y tendrá la consideración de efecto timbrado a los solos fines de perseguir su falsificación y venta clandestina."

En consecuencia, en este supuesto tampoco se detectó por esta Institución ningún tipo de irregularidad achacable a la actuación de la

Administración, habiéndose procedido por la misma a aplicar la normativa vigente.

En todos estos expedientes, y pese a no existir irregularidad en la actuación de la Administración, se puso en conocimiento de los reclamantes que, como consecuencia de las numerosas quejas presentadas en esta Institución y relativas a la aplicación de las Ordenes de la Consejería de Fomento sobre la convocatoria de ayudas para la adquisición y arrendamiento de viviendas, se efectuó Recomendación Formal a dicha Consejería, aceptada en fecha 11 de junio de 1996, a fin de "que en las convocatorias de ayudas y subvenciones se determinen expresamente las circunstancias de naturaleza económica, familiar, territorial o análogas que deberán ser tenidas en cuenta por los órganos encargados de su resolución, otorgando prioridad a aquellos aspirantes que justifiquen mayor necesidad, de entre todos los solicitantes que cumplan los requisitos generales que, según la clase de ayuda o subvención, se establezcan, sin perjuicio de los límites permitidos por el crédito presupuestario correspondiente".

#### Defectos de construcción

Cabe destacar, en relación con los defectos de construcción en viviendas de protección oficial, el expediente **Q/2750/96**, en el que se hacía alusión a las deficiencias existentes en la vivienda de protección oficial de promoción pública sita en Laguna de Duero y propiedad del reclamante. El reclamante efectuó diversas reclamaciones ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria (Servicio Territorial de Fomento). Dicho Servicio se declaró incompetente para la reparación de las deficiencias comunicadas.

Tras la admisión a trámite de la queja, en fecha 31 de octubre de 1996 se solicitó información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria.

De la documentación remitida por dicho organismo, se desprenden los siguientes hechos:

a) Cabe destacar en primer lugar que la Calificación Definitiva de la vivienda es de fecha 28.10.91.

b) El reclamante es propietario de la referida vivienda desde el 20 de noviembre de 1994, fecha en la que se otorgó escritura de compraventa ante Notario.

c) En fecha 18.02.93 se presenta la primera reclamación por parte del propietario de la vivienda, como consecuencia de las humedades existentes en la misma.

A la vista de dicha reclamación, se efectúa visita de inspección, emitiéndose informe técnico en el que se destacan como deficiencias numerosas humedades

Respecto a dicha reclamación, a la vista del expediente remitido, no se efectúa contestación por parte del Servicio Territorial de Fomento.

d) En fecha 16.07.96 se presenta la segunda reclamación como consecuencia de las humedades sufridas desde años atrás. Se emite igualmente el correspondiente informe técnico, en el que se hace constar la existencia de humedades de condensación.

En fecha 6.08.96 por parte del Servicio de Fomento se comunica al propietario que "no es competencia del Servicio Territorial la reparación de las deficiencias comunicadas, a la vista del tiempo

transcurrido desde su construcción y la ausencia de reclamaciones anteriores, siendo los propietarios de las viviendas los responsables de su mantenimiento y adecuada conservación".

e) En fecha 6.09.96 se presenta la tercera y última reclamación como consecuencia de las humedades padecidas en la vivienda desde hace años, que han producido en sus ocupantes diversas enfermedades, señalándose en el informe técnico la existencia de humedades de condensación.

Del mismo modo, en fecha 8.10.96 se efectúa por parte del Servicio Territorial de Fomento la misma contestación que en la reclamación anterior.

f) Los mencionados Informes Técnicos no atribuyen en ningún caso a la Junta de Castilla y León la responsabilidad de los defectos observados en la vivienda, sino que se atribuyen a la falta de ocupación de otras viviendas del edificio, la influencia de las obras realizadas y no autorizadas, e incluso la utilización de prácticas de limpieza desaconsejables.

Pues bien, en primer lugar y a tenor de lo anteriormente relatado, se ha de destacar que, a tenor de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, esta Institución no tiene facultad para determinar si la competencia de la reparación de las deficiencias de la vivienda corresponden a la Junta de Castilla y León o a los propietarios, debiendo debatirse dicha cuestión ante los órganos jurisdiccionales correspondientes.

Pero independientemente de a quién incumbe dicha responsabilidad, se procedió a analizar la tramitación de las reclamaciones efectuadas ante el Servicio Territorial de Fomento y efectuar el correspondiente Recordatorio de deberes legales y de los

principios que deben presidir la actuación de las administraciones públicas en sus relaciones con los ciudadanos como máxima garantía de sus derechos e intereses y de la obligación legal de resolver de forma ajustada a derecho que debe ser inexcusablemente observada por la Administración:

1. Respecto a la primera reclamación (18.02.93), no ha existido por parte de la Administración contestación alguna, sino simplemente una visita de inspección y la emisión del correspondiente informe técnico, apreciándose en consecuencia irregularidad en la actuación del Servicio Territorial de Fomento a tenor de lo dispuesto en el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: "La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados...".

Igualmente, el art. 42.2 establece 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".

En virtud de ello, el incumplimiento del citado deber legal choca frontalmente con el principio constitucional de eficacia que debe presidir toda acción administrativa.

2. Con respecto a la segunda y tercera reclamaciones (16.07.96 y 06.09.96), se efectúan por parte de la Administración las correspondientes contestaciones, en las que se hace constar lo siguiente: "No es competencia del Servicio Territorial la reparación de las deficiencias comunicadas, a la vista del tiempo transcurrido desde su construcción y la ausencia de reclamaciones anteriores, siendo los

propietarios de las viviendas los responsables de su mantenimiento y adecuada conservación".

En dichas contestaciones pudo detectarse irregularidad en la actuación de la Administración por lo siguiente:

- Por una parte, la alegada falta de competencia no puede justificarse en el tiempo transcurrido desde la construcción.

En este sentido, resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 111 apartado segundo del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, aprobado por Decreto 2114/1968, de 24 de julio, en el que se señala: "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". Dicho plazo es igualmente señalado en el art. 153 c) 6 del citado Reglamento.

En el caso que nos ocupa, la Calificación Definitiva es de fecha 28.10.91, presentándose la primera reclamación el 18.02.93, la segunda el 16.07.96 y la tercera el 06.09.96, por lo que, en consecuencia, las referidas reclamaciones se efectúan dentro del plazo reglamentario de los cinco años.

- Por otro lado, tampoco puede justificarse la falta de competencia en la ausencia de reclamaciones anteriores, por cuanto con respecto a la segunda reclamación (16.07.96) ha existido una primera, la efectuada en fecha 18.02.93, y con respecto a la tercera (06.09.96), ha existido la señalada segunda reclamación.

Es evidente en consecuencia que, independientemente de si procede una resolución favorable o desfavorable a las reclamaciones formuladas por el interesado, no se han observado las previsiones

contenidas en determinados preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sirviendo a título de ejemplo:

Art. 89.2: "En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede".

Art. 89.3: "Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el art. 54. Expresarán, además, 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".

Art. 58.2: "Toda notificación deberá ser cursada en el plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente".

A tenor de las quejas recibidas puede concluirse que el principal problema que se plantea en las viviendas de protección oficial de promoción privada se concreta, como en otros sectores, en una cierta desidia con que la Administración tramita los expedientes sancionadores por incumplimiento de la normativa, teniendo en cuenta lo estipulado en el Real Decreto 2114/1968, de 24 de julio.

Este fenómeno se constata una vez dictada resolución administrativa firme por la que, con independencia de las sanciones económicas a que hubiere lugar, y a tenor de lo dispuesto en el art. 155 del citado Real Decreto 2114/1968, de 24 de julio, se obliga al infractor a llevar a cabo las obras necesarias para subsanar los defectos detectados en la vivienda, y, una vez agotados los plazos concedidos para la ejecución voluntaria, no se reacciona con la diligencia que sería de desear para poner en marcha los mecanismos de ejecución forzosa.

En este sentido, el art. 168 de la citada norma contempla la ejecución subsidiaria como mecanismo para lograr el efectivo cumplimiento de las resoluciones sancionadoras en materia de viviendas de protección oficial. Figura ésta que venía regulada en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, y que ahora encuentra su cobertura legal en el art. 98 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La actuación del Procurador del Común en este punto se concreta en recordar a la Administración que tome cuantas medidas sean precisas para intentar asegurar la ejecución a costa del obligado.

En el expediente **Q/2462/96**, se aludía a la falta de resolución del expediente sancionador sobre deficiencias en las viviendas de protección oficial.

Admitida la queja a trámite, se solicitó informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia.

De los informes obrantes en el expediente en relación con la queja de referencia, toman cuerpo las siguientes consideraciones que hicieron conveniente efectuar el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales:

- Con fecha 5 de diciembre de 1988, tuvo entrada, en el Servicio Territorial de Fomento, escrito suscrito por el presidente de la Comunidad de Propietarios en el que se hace constar una serie de deficiencias observadas en las Viviendas de Protección Oficial sita en la C/ Corral de la Cerera, números 3, 4 y 5 de Palencia.

- Con fecha 17 de enero de 1989, los Servicios Técnicos llevan a cabo la verificación técnica de los hechos especificados en la denuncia; en noviembre de 1991 se acuerda la incoación de expediente sancionador VP-6/91 contra Inmobiliaria XXX, como promotora, y los Hnos. XXX, como dirección facultativa.

- Del propio informe emitido por la Administración se desprende que desde 15 de febrero de 1993 no se realiza ninguna actuación encaminada a impulsar el procedimiento sancionador.

- El 25 de marzo de 1996, el Presidente de la Comunidad vuelve a reiterar las deficiencias y su disconformidad con la actitud de la Administración.

En la conclusión final del informe emitido el día 22 de octubre de 1996 por el Servicio Territorial de Fomento de Palencia se compromete a iniciar de nuevo el procedimiento sancionador.

El nuevo expediente en nada vendrá a atemperar los incumplimientos que, según el propio informe emitido por la Delegación Territorial, se han producido en el presente caso.

En efecto, de devenir ilusorio el ejercicio del *ius puniendi* por la Administración, nos encontramos ante unas consecuencias que van más allá de la mera imposición de la sanción que pueda corresponder, toda vez que, de acuerdo con la normativa aplicable, la imposición a los responsables de la obligación de reparar las anomalías existentes en

las viviendas de protección oficial debe sustanciarse, precisamente, en el curso del procedimiento sancionador que por los incumplimientos a lo establecido en las normas relativas a Viviendas de Protección Oficial se incoe.

De no existir responsables en este caso –según se desprende del citado informe, la Promotora esta disuelta y la Constructora en quiebra–, no ya la exacción de la sanción pecuniaria que llegara a imponerse resultará imposible, sino que, lo que es más importante, sobre nadie podrá recaer la obligación de subsanar los vicios de la construcción.

Por ello he de efectuar el siguiente Recordatorio de Deberes Legales para evitarse, en lo sucesivo, la reproducción de circunstancias como las que han determinado la irregular prolongación del expediente sancionador VP/PA 6/91, propiciando que en tan dilatado espacio de tiempo desaparezcan los responsables de las deficiencias derivadas de los vicios de la construcción de las viviendas de protección oficial, y convirtiendo en ilusoria la reparación del daño, advirtiéndoles que actuaciones tales como las que se contemplan encuentran su respuesta más genuina en los principios y el procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración, que puede, y debería en este caso, iniciarse incluso de oficio a tenor de lo dispuesto en los arts. 139 y ss de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, a fin de que el funcionamiento anormal de la Administración con resultado lesivo para los ciudadanos no quede impune.

Además hay que considerar que, conforme se recoge en el propio Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, Decreto 2114/1968, de 24 de julio, procede, en su caso, imponer a los infractores la obligación de realizar las obras de reparación y conservación, y las necesarias para acomodar la edificación al proyecto

aprobado, a las ordenanzas técnicas y normas constructivas, sin perjuicio de aplicar las sanciones procedentes en las resoluciones de los expedientes sancionadores. Así pues, deben tenerse en cuenta los siguientes preceptos:

- El art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

- El art. 14.2 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, que establece que las personas designadas como órgano instructor o, en su caso, los titulares de las unidades administrativas que tengan atribuida tal función serán responsables directos de la tramitación del procedimiento y, en especial, del cumplimiento de los plazos establecidos.

El excesivo tiempo transcurrido desde el momento de iniciación del procedimiento –5 de diciembre de 1988– hasta hoy, sin resolución expresa, evidencia un modo de actuar absolutamente contrario a los principios constitucionales de celeridad, eficacia y economía, que debe presidir la actuación de las administraciones públicas y más concretamente en cuanto a la ordenación del procedimiento (arts. 74 y 75 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) y la resolución del mismo.

En este mismo orden de cosas, se ha tramitado el expediente **Q/2122/96**, en el que el interesado alude a que ha denunciado dos veces al constructor de su vivienda, que está acogida al régimen de Protección Oficial, porque existen graves deficiencias de construcción, habiendo acudido al Servicio Territorial de Fomento para que subsanen efectivamente dichas deficiencias.

Se admite a trámite el expediente y se solicita el informe al Servicio competente, y en su respuesta nos comunica que, efectivamente, el interesado ha formulado reclamación, pero que dicho Servicio ya le informó que el plazo para reclamar por defectos o vicios ocultos en viviendas de protección oficial es de cinco años desde la fecha en que se otorga la Calificación Definitiva, según establece el art. 153.c) 6 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial aprobado por Decreto 2114/68, de 21 de julio.

Por esta Institución se comunica que la certificación definitiva de su vivienda data de fecha 29.09.1987, el plazo para interponer la reclamación ha concluido el 29.09.1992. Por ello ha finalizado sobradamente el plazo de cinco años para reclamar indemnización por vicios o defectos en la vivienda de protección oficial, siempre a salvo el derecho que le asiste de acudir a los Tribunales al amparo de los arts. 1591 y 1909 y demás de pertinente aplicación del Código Civil.

En cuanto a las quejas relacionadas con las viviendas de protección oficial de promoción pública, las denuncias se centran sobre todo en el procedimiento de selección de adjudicatarios. En la mayoría de las ocasiones, los promoventes muestran su desacuerdo con la valoración de que ha sido objeto su solicitud por parte del organismo competente de la Comunidad Autónoma.

En estos casos, el Procurador del Común inicia actuaciones para comprobar que la valoración dada a la solicitud del interesado se ajusta a los parámetros estipulados en la normativa vigente emanada de la Junta de Castilla y León, solicitando cuando es preciso las pruebas necesarias en que se fundamenta la resolución adoptada (**Q/2470/96**, **Q/2153/96** entre otras).

También, siempre teniendo como interés común la vivienda, se han detectado retrasos a la hora de hacer efectivas las ayudas

financieras para adquisición de viviendas incluidas en alguna de las actuaciones protegibles previstas en el Real Decreto 726/1993, de 14 de mayo. Así sucedía en el caso del expediente **Q/2353/96**, en que el promovente alude a que, habiendo obtenido la calificación definitiva de rehabilitación acogida al Real Decreto 726/1993, para obtener subvención de rehabilitación de vivienda, Plan 1992/1995, no se había llevado a efecto dicho pago al momento de presentar el escrito de queja.

Admitida la queja a trámite y solicitados los informes que se consideraron pertinentes, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia contesta que, con fecha 2 de julio de 1996, la Dirección General de Arquitectura y Vivienda había enviado a la Consejería de Economía y Hacienda la propuesta de pago. Así se hizo saber al interesado.