

## **ÁREA B**

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

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>406</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>185</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>48</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos.....</b>	<b>2</b>
<b>Expedientes acumulados .....</b>	<b>20</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>151</b>

**1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES**

En el año 2012 las reclamaciones ciudadanas que se referían a la aplicación del régimen jurídico de las corporaciones locales dieron lugar a la apertura de 152 expedientes, lo cual supone, en términos cuantitativos, una reducción respecto de los registrados en el año anterior en este mismo apartado.

Al igual que en anteriores Informes anuales elaborados por esta procuraduría, se da cuenta del resultado de las quejas recibidas siguiendo la distribución que responde a las distintas materias en las que se ha desplegado la actuación de los entes locales: el ejercicio de su potestad expropiatoria, la determinación de responsabilidad patrimonial, los contratos celebrados por entes locales, la ejecución de obras públicas, las cuestiones relativas a su estructura organizativa y de funcionamiento, las relacionadas con los derechos de los ciudadanos a la información y participación y, por último, alguna otra cuestión no incluida en ninguno de los apartados precedentes.

La reducción de quejas con respecto al ejercicio anterior se ha observado sobre todo en las reclamaciones que planteaban supuestos sobre responsabilidad patrimonial, disconformidad con proyectos y obras públicas y sobre el régimen y funcionamiento de las administraciones locales, también aunque en menor medida se han reducido las quejas sobre contratación administrativa.

Se ha mantenido, sin embargo, la cifra de reclamaciones registradas en materia de expropiación forzosa e información y participación ciudadana.

A lo largo del año 2012 esta procuraduría ha tramitado un total de 213 expedientes, concluyendo las actuaciones en 139, de los cuales 74 correspondían al ejercicio actual, habiéndose iniciado los demás en ejercicios anteriores, 2 en el año 2010 y 59 en 2011.

A fecha de cierre del ejercicio continuaba la tramitación de 74 reclamaciones, pendientes de completar o analizar la información requerida por esta institución, bien del promotor del expediente, bien de la Administración cuya actuación se había cuestionado.

Entre las causas por las cuales las quejas recibidas en el periodo anual al que se refiere este Informe no dieron lugar al inicio de gestiones de información, se encuentran el haber transcurrido el periodo concedido al ciudadano para interponer la reclamación, no haber realizado gestiones ante las administraciones denunciadas con carácter previo a la formulación de la reclamación o bien no aportar datos o antecedentes documentales que permitan apreciar algún indicio de irregularidad en la actuación denunciada. Con relación a estas quejas no admitidas a trámite, como se ha venido apuntando en anteriores Informes, en todas ellas se ha dado información al ciudadano sobre los motivos de esta decisión.

De las quejas que fueron admitidas a trámite, en 21 expedientes se consideró que la actuación administrativa se había ajustado al ordenamiento jurídico después de analizada la información municipal, cifra que iguala la de los expedientes finalizados el año anterior por esta misma causa.

En 10 de los casos de los que tuvo conocimiento esta institución se alcanzó una solución favorable al interesado por la intervención directa de la Administración en la fase de investigación de la queja, finalizando las actuaciones sin necesidad de emitir una decisión supervisora de la actuación administrativa.

Uno de los motivos por los que han debido concluir un número de 8 expedientes durante esta anualidad ha sido la ausencia de respuesta de la Administración consultada al requerimiento de información dirigido por esta procuraduría para decidir sobre la fundamentación de la queja; 5 de estos expedientes procedían del ejercicio 2011 y los otros 3 se habían iniciado en el año al que se refiere este Informe.

Excepto en los casos citados en que han debido incluirse en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras, las entidades locales supervisadas han cumplido con carácter general con la obligación de enviar la información que ha sido requerida

en la fase de investigación de las reclamaciones, observando con ello el mandato establecido en la Ley reguladora del Procurador del Común.

Ahora bien, como en ejercicios anuales precedentes, la diligencia de las administraciones locales a la hora de atender los requerimientos de información ha sido diversa, lo que no impide considerar, en obligados términos de generalidad, que deben las administraciones locales mejorar el cumplimiento de la obligación de remitir la información en el plazo de un mes que fija la norma para su envío sin que ello suponga dejar de reconocer que algunas administraciones han cumplido su obligación en el plazo establecido.

Las resoluciones que el Procurador del Común ha formulado en los expedientes tramitados durante este año a instancia de los ciudadanos, algunos procedentes de ejercicios anteriores, suponen un número total de 53, de las cuales 18 se aceptaron en su totalidad y 2 parcialmente; expresamente se rechazaron 15, 11 no obtuvieron respuesta y en 7 casos nos hallábamos a la espera de recibir la comunicación sobre la postura adoptada por la entidad frente a las recomendaciones efectuadas.

El porcentaje de las administraciones locales que mostraron su disposición a aceptar las recomendaciones realizadas, o al menos alguna de ellas, (37%) supera al de resoluciones rechazadas (28 %). Debe tenerse en cuenta también que el exceso de tiempo que transcurre, más allá de los dos meses establecidos, entre la fecha de emisión de la resolución y la comunicación a esta institución de su aceptación o no dificulta la evaluación del seguimiento que se hace de las resoluciones en el periodo al que debe referirse este Informe anual.

Una vez más debe dejarse constancia de las distintas circunstancias que dificultan la valoración del grado de colaboración de las corporaciones locales con esta institución en la tramitación y resolución de las quejas incluidas dentro de este área, el número de entidades locales que se han consultado, la diversa tipología de los asuntos que se han abordado, el hecho de que se han dirigido varias quejas contra una misma Administración local y la distinta capacidad de las diferentes entidades para atender los requerimientos de esta institución.

Al inicio de cada uno de los apartados en los que se ha dividido el área que comprende las cuestiones suscitadas sobre el régimen jurídico de las corporaciones locales se recogen los datos de las materias que se abordan y un resumen de algunos supuestos que los ciudadanos han sometido a consideración del Procurador del Común y del resultado de su intervención.

Finalmente, indicar que ha concluido también la actuación de oficio iniciada en el ejercicio 2009 sobre la implantación de las nuevas tecnologías por parte de algunas

administraciones locales para facilitar el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, de cuyo resultado se deja constancia en el apartado de este Informe dedicado a las actuaciones de oficio.

### **1.1. Expropiación forzosa**

En materia de expropiación forzosa se han registrado 10 quejas a lo largo del ejercicio, cifra similar a la obtenida en el año anterior.

Una de las quejas no pudo ser admitida a trámite por tratarse de un asunto ya examinado y resuelto en un ejercicio pasado, aunque sin haber obtenido un resultado satisfactorio y otra fue remitida a la oficina de la Defensora del Pueblo.

Otros 2 expedientes concluyeron con la aceptación de las resoluciones emitidas –1 de ellas parcialmente- y otro se archivó después de tener conocimiento de la solución del problema que había dado lugar a la presentación de la queja, en otros 3 no se apreció la existencia de irregularidad en la actuación denunciada.

A fecha de cierre del ejercicio continuaba la tramitación de 2 de los expedientes, pendientes de completar la fase de investigación de la queja.

#### **1.1.1. Presunta ocupación de terrenos por obras**

Los propietarios de varias parcelas en el municipio de Bernuy de Porreros (Segovia) manifestaban haber sufrido una privación de terreno en una zona colindante a un camino público durante la ejecución de unas obras y solicitaban su restitución, lo cual dio lugar a la apertura del expediente **20120315**.

Admitida a trámite la queja, esta institución solicitó del Ayuntamiento de Bernuy de Porreros información sobre la cuestión planteada.

El Ayuntamiento remitió una copia de la resolución desestimatoria de la solicitud de los afectados, que había sido dictada con posterioridad al inicio de las gestiones de información. La desestimación se basaba en las conclusiones de un informe topográfico realizado por encargo del Ayuntamiento en el que se consideraba que no había existido ninguna ocupación de las parcelas de los alegantes.

El autor de la queja no había aportado ningún documento que permitiera llegar a una conclusión sobre la existencia de la vía de hecho denunciada, aún así, debía llamarse la atención sobre un aspecto de índole formal relativo a la tramitación del procedimiento administrativo seguido por el Ayuntamiento para resolver la reclamación.

Los administrados se habían dirigido en varias ocasiones al Ayuntamiento desde comienzos del año 2011, la mera comprobación del tiempo transcurrido entre la fecha en que habían formulado sus reclamaciones y la fecha en la que se habían resuelto, en el mes de abril de 2012, evidenciaba que el Ayuntamiento había incumplido el deber de resolver en el plazo que le correspondía, tres meses, por aplicación del plazo general establecido en el art. 42.3 de la Ley 30/1992. El incumplimiento de este plazo no producía, sin embargo, ningún efecto sobre la validez del acto administrativo.

Mayor relevancia debía concederse a la omisión del trámite de audiencia a los interesados, pues la resolución se había dictado en base a un informe técnico cuyo contenido no había sido puesto a disposición de los afectados, ni se les había permitido presentar nuevas alegaciones o pruebas a la vista del mismo.

El trámite de audiencia, exigido en el art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, constituye, por lo general, un requisito esencial de validez del procedimiento, cuyo fundamento se encuentra en el indeclinable principio de contradicción que debe presidir toda clase de actuaciones, cualquiera que sea la naturaleza procesal o administrativa de las mismas.

Una vez instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, deben ponerse de manifiesto a los interesados, para que puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, todo ello de conformidad con el art. 84 de la Ley 30/1992.

El precepto admite que se prescinda del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento, ni sean tenidos en cuenta en la resolución, otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado, aunque la excepción no era aplicable a este caso, ya que del propio texto de la resolución resultaba que se habían tenido en cuenta pruebas diferentes de las aportadas por los reclamantes, por lo que la omisión del trámite de audiencia no estaba justificada.

El trámite de audiencia al interesado reviste un carácter esencial ya que es el instrumento para hacer efectivo el ejercicio del derecho de defensa, cuya omisión determina la incursión del acto en causa de nulidad de pleno derecho por prescindir de modo total y absoluto del procedimiento legalmente establecido.

El Ayuntamiento en la comunicación dirigida a los afectados hacía referencia al coste innecesario que los alegantes habían ocasionado a las arcas municipales en una época de

ajustes presupuestarios en todas las administraciones públicas, aunque este reproche no tenía razón de ser, pues los afectados se habían limitado a ejercitar su derecho a formular reclamaciones, reaccionando contra lo que consideraban una actuación perjudicial del Ayuntamiento.

Por el contrario, se observaba una infracción del Ayuntamiento de un deber impuesto legalmente, el de resolver las reclamaciones que presenten los administrados y hacerlo con sujeción a las formalidades procedimentales establecidas.

El órgano que tramite el procedimiento debe realizar de oficio los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

El Ayuntamiento podía haber recurrido a los servicios técnicos municipales para que emitieran el informe, y de carecer de estos servicios, podía haber solicitado el auxilio de la Diputación provincial para que los servicios técnicos del organismo provincial evaluaran la situación, todo lo cual ningún coste adicional habría supuesto a ese Ayuntamiento.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, esta procuraduría resolvió instar al Ayuntamiento de Bernuy de Porreros a que revocara la resolución desestimatoria de las solicitudes de los afectados y, en su lugar dictara la que fuera procedente, después de haber tramitado el procedimiento con arreglo a los criterios expuestos, con especial cumplimiento del trámite de audiencia.

El Ayuntamiento de Bernuy de Porreros aceptó la resolución parcialmente, concediendo el trámite de audiencia a los interesados, sin embargo, aunque carecía de servicios técnicos municipales que permitieran realizar el informe de este carácter, no estimó oportuno requerir los servicios de la Diputación provincial.

### **1.1.2. Demora en la tramitación de expediente de justiprecio**

Algunos afectados por el procedimiento de expropiación forzosa para la construcción del nuevo puente sobre el río Boeza, en el municipio de Ponferrada (León), se dirigieron a esta institución, dando lugar al inicio del expediente **20120521**.

Afirmaban los reclamantes haber recibido dos requerimientos para la formulación de la hoja de aprecio, el primero a comienzos del año 2009, momento en el cual había presentado una valoración, y el segundo en el año 2011, tras el cual se habían limitado a reiterarla.

Cuando se dirigieron a esta procuraduría los interesados afirmaban desconocer el estado del procedimiento de expropiación forzosa, pues aunque habían formulado varias peticiones por escrito para obtener información, ninguna había sido atendida.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó del Ayuntamiento de Ponferrada el envío de un informe aclaratorio de las cuestiones planteadas.

El informe procedente del Ayuntamiento explicaba que el primero de los requerimientos constituía en realidad una llamada a los propietarios para iniciar la vía convencional, siendo el segundo de los mencionados el enviado para que formularan hoja de aprecio.

El error de los administrados pudo provenir del excesivo tiempo que había transcurrido entre una y otra comunicación, teniendo en cuenta los plazos establecidos en los arts. 24 y ss de la Ley de Expropiación Forzosa.

Dicha Ley establece un plazo de quince días para alcanzar un acuerdo sobre la valoración del bien expropiado por mutuo acuerdo. En caso de que en esos quince días no se llegue a tal acuerdo, debe continuar el procedimiento requiriendo la Administración a los propietarios para que, en el plazo de veinte días desde el siguiente al de la notificación, presenten hoja de aprecio, pudiendo aducir cuantas alegaciones estimen pertinentes.

La Administración expropiante habrá de aceptar o rechazar la valoración de los propietarios en igual plazo de veinte días, si la acepta, se entenderá determinado definitivamente el justo precio y procederá al pago; en caso contrario, la Administración extenderá hoja de aprecio que notificará al propietario para que, en los diez días siguientes, pueda aceptarla lisa y llanamente o bien rechazarla, y en este caso pueda hacer alegaciones y presentar las pruebas que considere oportunas.

En el supuesto examinado no se había observado el procedimiento descrito, habían transcurrido dos años desde que los afectados se habían opuesto al acuerdo, hasta que habían sido requeridos para que presentaran su hoja de aprecio.

La Ley de Expropiación Forzosa establece una responsabilidad por demora en la resolución del expediente expropiatorio superior a seis meses que conlleva la aplicación de intereses de demora hasta el momento en que se haya determinado (art. 56 LEF) e igual solución prevé para la demora en el pago del justiprecio, que devenga intereses transcurridos seis meses desde su fijación definitiva hasta su pago (art. 57 LEF).

Sin embargo, no establece una previsión semejante para la paralización por causa imputable a la Administración del procedimiento expropiatorio, situación que resulta grave

cuando ya se ha procedido a la ocupación del bien como había ocurrido en este caso, en el que se había llevado a cabo la expropiación por vía de urgencia.

Los Tribunales no admiten como regla general la caducidad del expediente expropiatorio, aunque reconocen al expropiado el derecho de instar la continuación del expediente (STSJ de Cantabria de 27 de mayo de 2002).

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia de 25 de septiembre de 1995, en un supuesto de inactividad de la Administración en un procedimiento expropiatorio reconoció al recurrente su derecho al trámite, sin poder sustituir en el procedimiento judicial los actos necesarios que condujeran en definitiva a la fijación del justiprecio, puesto que la admisión del recurso no supone que los Tribunales de lo contencioso-administrativo tengan que sustituir al Jurado de Expropiación y fijar por sí el justiprecio, aunque advirtió que, para la satisfacción del derecho a la tutela del recurrente les puede bastar con ponderar, en cada supuesto, las circunstancias causantes de la inactividad administrativa en relación con los perjuicios que de aquélla se puedan derivar para los derechos e intereses legítimos del administrado, reconociendo, en su caso, su derecho a que el Jurado de Expropiación resuelva en plazo, y adoptando, en el trámite de ejecución de sentencia, las medidas necesarias para reparar esa inactividad de la Administración.

El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 19 de octubre de 2010, en relación a la petición del recurrente de que se condenase a la Administración a continuar el expediente expropiatorio iniciado en su día y luego paralizado por causa imputable a ella, expresamente indica lo dispuesto por el art. 44 LRJ-PAC para la falta de resolución expresa en los procedimientos administrativos iniciados de oficio por la Administración: "una vez expirado el plazo máximo establecido, si se trata de un procedimiento administrativo susceptible de producir efectos de gravamen sobre el interesado -como sucede, sin duda alguna, con la expropiación forzosa-, se producirá la caducidad del procedimiento administrativo, debiéndose acordar el archivo con arreglo a lo ordenado por el art. 92 LRJ-PAC . Por tanto, tampoco aquí cabe condenar a la Administración a llevar a cabo tramitación alguna, debiendo esta pretensión ser rechazada". Añade "para disipar cualquier duda, no es ocioso añadir que la imposibilidad legal de condenar a la Administración a iniciar un expediente expropiatorio o a continuar uno paralizado por causa no imputable al interesado no implica que el particular que se considere perjudicado por esos comportamientos administrativos -es decir, la no iniciación del expediente expropiatorio o la no continuación del expediente expropiatorio paralizado- no pueda, si concurren los requisitos para ello, utilizar las acciones procedentes para obtener la reparación de los derechos o intereses que estime vulnerados".

En el supuesto examinado, los afectados por la expropiación habían dirigido varias solicitudes al Ayuntamiento de Ponferrada para conocer el estado de tramitación, sin que se hubiera hecho constar en el informe enviado a esta institución ninguna referencia a la respuesta a dichas peticiones, si bien se habían reanudado las actuaciones por la Administración sin que se hubieran dado a conocer los motivos por los cuales el expediente había estado paralizado.

Esta actuación suponía, por un lado, una vulneración del derecho de los administrados a conocer en cualquier momento el estado de tramitación del procedimiento reconocido en el art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Además, el retraso en la tramitación del expediente producía la obligación del pago de intereses de demora, como accesorio a la principal, obligación que se reconoce en el art. 52 de la LEF, en lo que se refiere a las expropiaciones de carácter urgente. Según el apartado 8 del art. 52, en todo caso, sobre el justiprecio acordado definitivamente para los bienes objeto de este artículo, se girará la indemnización establecida en el art. 56 de esta Ley, con la especialidad de que será fecha inicial para el cómputo correspondiente la siguiente a aquélla en que se hubiera producido la ocupación de que se trata.

Según indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 22-3-2001 "ello no impide que en caso de que antes de realizarse la ocupación haya transcurrido el plazo de seis meses desde el procedimiento expropiatorio, la expropiante esté obligada a abonar al expropiado la indemnización del interés legal del justo precio, que se liquidará con efecto retroactivo, pues su fundamento es la mora en la fijación del justiprecio, y se deben desde que el retraso tiene lugar, pues de lo contrario el afectado por una expropiación de urgencia sería de peor condición que el expropiado por el procedimiento normal, pues mientras uno cobra intereses desde los seis meses siguientes a la iniciación del procedimiento expropiatorio, el otro no tendría respaldo legal para percibir los procedentes durante el tiempo que medie entre la declaración de urgencia y la realización efectiva de la ocupación".

Así lo ha entendido una constante Jurisprudencia, entre la que cabe destacar la STS 14-4-1990: "Los intereses de demora en la determinación del justiprecio del art. 56 de la Ley de Expropiación Forzosa, en el procedimiento de urgencia, se deben a partir del día siguiente a la ocupación y hasta que el justiprecio fijado definitivamente en vía administrativa se paga o deposita sin que por tanto exista solución de continuidad entre los intereses de los arts. 56 y 57, como consecuencia de la disposición sin previo pago y si se modifica el justiprecio en vía judicial, el periodo del devengo es el mismo pero sobre la cantidad determinada en la Sentencia firme, con efectos retroactivos. Por excepción, si la ocupación no se produce dentro de los seis

meses siguientes al acuerdo de necesidad de la ocupación, el *dies a quo* será el siguiente a aquél en que se cumplan los seis meses desde dicho acuerdo".

Este criterio es seguido también por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, pudiendo citar como ejemplo la Sentencia de 13 de mayo de 2011.

En el caso examinado por esta institución se desconocía el tiempo que hubiera transcurrido entre la declaración de la urgente ocupación y el acta de ocupación, pero en caso de ser superior a seis meses, debía tenerse en cuenta a efectos del devengo de intereses, cuyo día inicial de cómputo sería, no el día de la ocupación efectiva, sino el día siguiente a aquél en que se hubieran cumplido seis meses desde la declaración de urgente ocupación.

En virtud de lo expuesto, se emitió una resolución a fin de recordar al Ayuntamiento de Ponferrada el deber legal de observar los plazos establecidos en la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, en relación con los procedimientos expropiatorios que tramitara, advirtiéndole de las consecuencias que las dilaciones producían en cuanto a la obligación del reconocimiento de intereses.

También se instaba al Ayuntamiento a facilitar información a los interesados sobre el estado del procedimiento expropiatorio y los motivos que hubieran ocasionado la demora en la tramitación del expediente, así como sobre su derecho a percibir intereses sobre el justo precio.

El Ayuntamiento de Ponferrada comunicó la aceptación de la resolución anterior.

### **1.1.3. Retraso en el abono de justiprecio**

El promotor del expediente **20120765** solicitaba la intervención de esta procuraduría para conseguir que se hiciera efectivo el pago del justiprecio fijado por la ocupación temporal de una parcela durante la ejecución de obras de renovación de redes en el municipio de Esguevillas de Esgueva (Valladolid).

El reclamante manifestaba haber llegado a un acuerdo sobre la cantidad debida, pero consideraba que el Ayuntamiento estaba demorando su pago.

La queja fue admitida a trámite e iniciadas las gestiones de información ante el Ayuntamiento, que manifestó la intención de proceder al abono del justiprecio; una vez que se tuvo conocimiento de la emisión de la orden de pago, habiendo prestado el reclamante su conformidad con la cantidad recibida, se procedió al archivo del expediente.

## **1.2. Responsabilidad patrimonial**

A lo largo del pasado año se han recibido 15 quejas en las que los ciudadanos han planteado supuestos de responsabilidad patrimonial de los entes locales, lo que supone una reducción respecto al número registrado en este ámbito en el año anterior, en el que habían sido registradas 32 reclamaciones.

En la línea desarrollada hasta el momento en estas cuestiones, y de ello se ha dejado constancia en anteriores Informes anuales, la actuación de esta procuraduría ha partido del análisis del expediente tramitado por la Administración local a la que se imputa la responsabilidad patrimonial, para lo cual es necesario que el ciudadano haya dirigido a aquella previamente su reclamación, no siendo suficiente que haya expuesto verbalmente el problema ante las autoridades locales.

En los casos en que el afectado no ha formulado con carácter previo a la presentación de su queja la solicitud de reparación del daño o perjuicio ante la Administración, no es posible admitir a trámite la queja, como tampoco cuando el procedimiento administrativo se está sustanciando y no ha transcurrido el plazo legalmente previsto para que la Administración haya podido emitir un pronunciamiento.

En las quejas investigadas se han constatado una vez más casos de demora en la tramitación de los procedimientos que superan los seis meses establecidos en la normativa.

Las resoluciones formuladas por el Procurador del Común debieron incidir, tanto en los aspectos formales de los procedimientos, como en las cuestiones de fondo planteadas en las reclamaciones.

A lo largo del año se emitieron 10 resoluciones, 6 corresponden a expedientes iniciados en el ejercicio anterior. Sólo 1 de las resoluciones fue aceptada, 5 fueron rechazadas, 2 no obtuvieron respuesta y otras 2 se encontraban, en la fecha de cierre del ejercicio, pendientes de conocer la postura de las Administraciones a las que habían sido dirigidas.

A continuación se recogen algunos supuestos examinados durante el pasado año a instancia de los afectados por alguna actuación municipal.

### **1.2.1. Daños por caídas en la vía pública**

La reclamación que dio origen al expediente **20120514** denunciaba la demora en la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado a instancia de un ciudadano que había sufrido una caída en una calle de León que en aquel momento se encontraba en obras.

Admitida a trámite la queja, se solicitó información al Ayuntamiento de León sobre el estado de tramitación del expediente, habiendo comprobado a su recepción que dos años después de su inicio se hallaba pendiente de practicar el trámite de audiencia.

El informe municipal justificaba el retraso haciendo mención al elevado número de asuntos acumulados de años anteriores que no habían sido resueltos y los cuales se estaban tratando de poner al día.

En este caso habían transcurrido más de dos años sin que hubiera concluido la fase de instrucción del procedimiento, lo cual se puso de manifiesto en la resolución emitida por considerarse una quebra de los principios de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos.

También se recomendaba al Ayuntamiento de León dotar al servicio encargado de la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial de los medios precisos para cumplir las funciones que tenía encomendadas en los plazos legalmente establecidos, a fin de garantizar los derechos de los administrados.

En respuesta a esta resolución, el Ayuntamiento de León reiteró los argumentos expuestos en el informe inicial, sin que dicha contestación pudiera considerarse como una aceptación de las recomendaciones efectuadas.

Otro supuesto en el que se planteaba la responsabilidad municipal derivada de una caída en la vía pública fue analizado en el expediente **20112320**.

En este caso el Ayuntamiento de Palencia había emitido una resolución desestimando la pretensión indemnizatoria del afectado, frente a la cual manifestaba el autor de la queja su disconformidad.

La caída se había producido como consecuencia del deslizamiento de un tablero colocado para salvar el paso de una zanja en una zona en obras en la vía pública.

La desestimación se basaba en la falta de acreditación de la relación de causalidad que debía existir entre el daño y el funcionamiento del servicio público.

Revisado el expediente remitido por el Ayuntamiento de Palencia, las obras se estaban realizando por la empresa encargada de la gestión del servicio de abastecimiento de agua, lo que conducía a analizar la potencial concurrencia de responsabilidad de la concesionaria del servicio.

Entre las obligaciones del contratista gestor de un servicio público se encuentra la de indemnizar los daños que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que

requiera el desarrollo del servicio, excepto cuando el daño sea producido por causas imputables a la Administración, así lo establece el art. 280 c) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por RDLeg 3/2011, de 14 de noviembre, al igual que lo hacía el anterior art. 256 c) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Con carácter general, el art. 214 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y el anterior art. 198 de la Ley de Contratos del Sector Público se refieren a la obligación del contratista de indemnizar los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato, salvo cuando hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración.

El mismo precepto establece que los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños.

La regla general, por lo tanto, es la imputación de responsabilidad al contratista por los daños causados durante la ejecución de sus prestaciones. En la aplicación de este criterio, los Tribunales, al enfrentarse a la necesidad de dar satisfacción al derecho a la tutela judicial efectiva del perjudicado, han venido interpretando que si la Administración no resuelve la reclamación, o lo hace sin determinar quién debe responder o sin dar la debida audiencia al contratista con la advertencia expresa de que puede ser declarado responsable de los daños y perjuicios, puede ser condenada a su indemnización, sin perjuicio de que pueda posteriormente repetir lo satisfecho por tal concepto frente al contratista.

A título de ejemplo, se citaba la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 22 de abril de 2004, en la que la Administración demandada había omitido dar traslado de la reclamación a la empresa contratista, sin haber tramitado ni resuelto la reclamación del recurrente, por lo que entendió el Tribunal que no podía la Administración beneficiarse de su conducta ilegal.

Desde el mismo momento en que interviene una empresa concesionaria en la gestión de los servicios públicos, o en la ejecución de las obras del mismo carácter, no se produce automáticamente una exoneración de responsabilidad administrativa. La responsabilidad de la Administración también puede derivar de la competencia que las entidades locales tienen sobre determinadas materias (entre ellas la conservación de las vías urbanas) y toda situación irregular que se aprecie crea en la Administración responsable la obligación de vigilar y prestar los cuidados necesarios para evitar que persista. Por ello, las situaciones de riesgo que se generen pueden ser objeto de indemnización, en caso de que la Administración hubiere

incumplido sus obligaciones de vigilancia y policía, en cuanto encargada del buen funcionamiento de los servicios públicos; responsabilidad que tampoco le impediría repetir -si lo estimara conveniente- contra los causantes directos del siniestro en un procedimiento ulterior.

Precisamente la tramitación del procedimiento de responsabilidad sirve a los efectos de discernir si la actuación lesiva es atribuible a la Administración pública titular del servicio que se presta, o al contratista al que se le ha encomendado aquél.

Así pues la Administración ante la que se formula la reclamación debe pronunciarse en primer término, sobre la procedencia de la indemnización, según se derive o no del servicio público concedido la lesión sufrida por el particular y, caso de estimar procedente aquélla, optar por hacerse cargo de su pago o imponer tal obligación al concesionario.

La omisión de este pronunciamiento se traduce en la directa atribución de la responsabilidad patrimonial a la Administración, para garantizar los derechos del particular reclamante.

El régimen jurídico expuesto se había reflejado en los informes jurídicos que se habían emitido en el expediente tramitado por el Ayuntamiento de Palencia, que sin embargo no se había cumplido.

La empresa contratista no había intervenido en el procedimiento y no había tenido conocimiento de su condición de parte en el expediente, ya que el Ayuntamiento de Palencia no había seguido el procedimiento descrito, aunque sí había realizado diversos actos de instrucción para averiguar si efectivamente los hechos habían ocurrido y de qué manera, habiendo solicitado informe al Servicio de Obras y a la Policía Local.

La solicitud de informes que preceptúa el art. 10 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial no es una mera formalidad procedimental, sino que tiene por objeto esclarecer los extremos necesarios para estimar o desestimar la reclamación formulada y actúa como soporte documental de la resolución que en su día se dicte, por eso estos informes deben referirse al desperfecto en la fecha en la que se produjo el evento dañoso, y su finalidad no es otra que acreditar su estado en aquel momento.

También es inexcusable que se conceda al contratista la posibilidad de intervenir en éste, formular alegaciones y, en su caso, proponer la pertinente prueba. El trámite de audiencia al contratista se concede no sólo en calidad de gestor directo e inmediato de la actividad que ocasionó el daño, sino también como eventual responsable de éste, en los términos exigidos por la normativa sobre contratación.

En este caso, la resolución municipal afirmaba que en el hecho causante del accidente había quedado acreditada la intervención de un tercero (el contratista) que consciente o inadvertidamente había creado la situación de peligro generadora del daño, lo que exoneraba al Ayuntamiento de la responsabilidad de los perjuicios causados.

Sin embargo, la consecuencia lógica de dicha afirmación debió ser el reconocimiento del derecho del afectado a obtener la reparación del daño e imputar la responsabilidad a la empresa contratista, siempre que se hubiera dado a ésta la posibilidad de ejercitar su defensa.

El incumplimiento de las formalidades legales con el contratista impedían imputar a éste la responsabilidad en ese procedimiento.

La resolución formulada por el Procurador del Común recomendaba al Ayuntamiento de Palencia revocar la resolución desestimatoria del expediente de responsabilidad patrimonial y dictar en su lugar otra en la que reconociera el derecho del afectado a percibir la indemnización de los daños y perjuicios, asumiendo el Ayuntamiento la obligación de proceder a su abono, sin perjuicio de la posibilidad de repetir contra la empresa contratista.

El Ayuntamiento de Palencia rechazó la resolución reiterando las consideraciones efectuadas en su informe, por entender en definitiva que la intervención de la empresa concesionaria del servicio exoneraba de responsabilidad al Ayuntamiento.

### **1.2.2. Daños por deficiencias en mobiliario urbano**

El motivo de la queja **20111497** se refería inicialmente a la presunta demora en la resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial incoado contra el Ayuntamiento de Ponferrada (León) por los daños sufridos en una prenda de vestir como consecuencia del estado de un banco situado en la calle.

El afectado había formulado su reclamación al día siguiente de producidos los hechos, sin que un año y medio más tarde se hubiera resuelto el expediente, por lo que se consideró necesario poner de manifiesto la excesiva duración del mismo.

La resolución formulada al Ayuntamiento de Ponferrada llamaba la atención sobre el incumplimiento del plazo previsto para la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial y sobre las consecuencias económicas que esta demora podría suponer de estimarse la petición indemnizatoria.

Con carácter general, se recomendaba también velar por el cumplimiento del plazo de resolución de seis meses en todos los procedimientos de responsabilidad patrimonial que tramitara ese Ayuntamiento.

En respuesta a dicha resolución, el Ayuntamiento de Ponferrada comunicó la aceptación de la resolución, remitiendo junto con esta comunicación la copia del Decreto en virtud del cual se había desestimado la reclamación.

La reclamación de responsabilidad patrimonial había sido desestimada por no concurrir el requisito de relación de causalidad entre los daños producidos y la actuación administrativa.

El afectado se dirigió también a esta institución manifestando su disconformidad con el pronunciamiento, solicitando que se examinara el fondo del asunto.

Después de recordar los requisitos que configuran la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, consideraba el Decreto que no existía en la documentación obrante en el expediente base suficiente para probar el mal estado del banco y que las fotografías aportadas no eran suficientemente reveladoras de un defecto que pudiera causar el daño alegado, el informe emitido por la Concejalía de Medio Ambiente determinaba que no se habían detectado restos de resina en el punto indicado por el interesado y que, después de haber puesto de manifiesto el expediente al interesado, no había formulado éste alegaciones ni había aportado documentación complementaria que permitiera contradecir lo determinado en el informe del servicio competente.

En definitiva, no se discutía ni la existencia del daño ni el funcionamiento del servicio, sino el nexo causal entre uno y otro en base a la prueba practicada.

La prueba aportada por el reclamante consistía en la copia de factura y fotografías de la prenda de vestir y del banco, el hecho de no haber formulado el interesado nuevas alegaciones ni haber presentado nuevas pruebas en el trámite de audiencia no podía ser concluyente a la hora de determinar la inexistencia de nexo causal, el único efecto que producía era el de considerar las realizadas hasta el momento.

Es cierto que en los procedimientos de responsabilidad patrimonial la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con lo que dispone el art. 6.1 del RD 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

Es decir, al reclamante le incumbe acreditar el hecho derivado del funcionamiento del servicio público y la existencia del exigible nexo causal entre tal hecho y el daño producido. La Administración, por su parte, debe probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

Del examen de las fotografías que había aportado el afectado resultaba que la mancha en la prenda de vestir se correspondía con el nudo de la madera del banco en el que se había sentado el interesado.

El informe del servicio señalaba en este caso que en la fecha de la visita no se había detectado resina, por tanto no podía valorar si la mancha procedía de resina y si debía el Ayuntamiento reparar el daño, circunstancias que no se referían al hecho, causa y fecha de la reclamación.

Según la doctrina establecida por el Consejo Consultivo de Castilla y León, los informes deben ir referidos al hecho, causa y fecha de la reclamación, doctrina recogida entre otros dictámenes en los siguientes: 169/2007, de 14 de junio; 629/2007, de 2 de agosto; 1162/2008, de 29 de enero de 2009; 705/2009, de 23 de julio, y 1408/2010, de 10 de diciembre.

El informe de los Servicios Municipales de Medio Ambiente se limitaba a señalar que no existía resina el día de la visita, de los datos del expediente se deducía que ésta había tenido lugar entre dos y tres meses después del suceso, por lo que no aportaba datos referidos al hecho, causa y fecha de la reclamación, es más, declara que no puede hacer esta valoración.

En consecuencia, el Ayuntamiento no había desvirtuado las afirmaciones del afectado ni alegado circunstancia alguna que pudiera exonerarle de responsabilidad, por ello, esta institución consideraba que procedía estimar la reclamación.

En un supuesto similar sometido a consulta del Consejo Consultivo de Canarias, en el que se trataba de dictaminar un expediente por daños ocasionados en el vestuario de los afectados al sentarse en un banco del que emanaba resina, consideraba el Consejo Consultivo que debía estimarse la reclamación por haber quedado suficientemente demostrada la existencia de un nexo causal entre el funcionamiento inadecuado del servicio público, que no conservó el banco público en las debidas condiciones, y el daño sufrido por los interesados, el cual no tenían el deber de soportar. Entendía que no se les puede exigir a los interesados un conocimiento de la madera y del tratamiento de la misma a la hora de decidir si se van a sentar en un banco o no (Dictamen 191/2006, de 26 de junio).

La resolución formulada instaba al Ayuntamiento de Ponferrada a valorar las consideraciones efectuadas en la resolución del recurso de reposición interpuesto por el afectado contra la resolución municipal desestimatoria de su solicitud de reconocimiento de responsabilidad patrimonial, a fin de estimar acreditada la existencia de nexo causal entre el

funcionamiento del servicio y el daño producido, indemnizando al interesado y actualizando la cantidad a la fecha en que se dictara la resolución.

El Ayuntamiento de Ponferrada no aceptó dicha resolución.

### **1.2.3. Daños por deficiencias en la canalización de aguas pluviales**

Los daños causados en un muro de una vivienda en la localidad de Yudego (Burgos), como consecuencia de la supresión de una cuneta por las obras de pavimentación de la vía colindante, fueron analizados en el expediente **20110185**.

El autor de la queja manifestaba que las obras realizadas habían modificado el sistema de drenaje de las aguas pluviales y estas últimas se acumulaban frente al muro de la vivienda produciendo en ella humedades, todo lo cual había sido expuesto en un escrito presentado por el afectado en el Ayuntamiento de Sasamón.

Las actuaciones de investigación de los hechos se dirigieron en un primer momento al Ayuntamiento de Sasamón, que comunicó a esta procuraduría, y también al interesado, la incompetencia municipal para resolver la reclamación, de la cual había dado traslado a la Junta Vecinal de Yudego.

Las gestiones de información realizadas frente a la Junta Vecinal de Yudego permitieron conocer la contestación que la entidad había remitido al afectado. Dicha contestación se limitaba a rechazar de plano la petición del ciudadano de corregir las anomalías, teniendo en cuenta que las obras de pavimentación se habían ejecutado conforme al proyecto, redactado por técnico competente y aprobado después de un trámite de información pública, con el informe favorable del organismo titular de la carretera y, además, estaban incluidas en el Fondo de Cooperación Local para el año 2009. Añadía la respuesta que las consecuencias imprevisibles de una fuerte lluvia no podían ser atribuidas al resultado de la obra de pavimentación denunciada.

Examinada la documentación obrante en el expediente se consideró preciso formular una resolución al Ayuntamiento de Sasamón y otra a la Junta Vecinal de Yudego, dada la diversa participación de cada una de estas entidades en la tramitación de la queja.

Una primera observación con respecto a la fecha de interposición de la reclamación denotaba una evidente tardanza en su tramitación, originada por la actuación del Ayuntamiento de Sasamón, organismo al que se había dirigido el interesado, que sin embargo no había determinado su incompetencia para resolver esta cuestión ni había dado traslado de la

reclamación a la Junta Vecinal de Yudego hasta después de transcurrido un año desde su presentación.

Conforme a las reglas generales del procedimiento administrativo, el órgano que se estime incompetente para la resolución de un asunto debe remitir directamente las actuaciones al órgano que considere competente, si éste pertenece a la misma Administración pública, así lo establece el art. 20.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Es decir, en los supuestos de error del administrado sobre el órgano competente para resolver, la Ley 30/1992 ha adoptado sus previsiones, imponiendo al órgano administrativo que se considera incompetente para resolver un asunto la remisión de actuaciones al que considere competente, siempre que se trate de organismos pertenecientes a esa Administración pública, en caso contrario, debe dictar la resolución correspondiente declarando su incompetencia.

No obstante, en los supuestos de responsabilidad patrimonial, tanto el Consejo de Estado como el Consejo Consultivo de Castilla y León han entendido que tanto si el órgano competente pertenece a la misma Administración como si no, el órgano incompetente ante el que se hubiera presentado la reclamación ha de remitirla al competente.

En aplicación de este criterio, el Ayuntamiento de Sasamón debía haber trasladado la reclamación a la entidad menor de Yudego a la mayor brevedad, teniendo en cuenta la sencillez de la actuación y las dificultades que puede ocasionar el transcurso del tiempo para la correcta instrucción por el órgano competente.

De ahí que se recomendara al Ayuntamiento citado que, en los casos de incompetencia para resolver las reclamaciones que le dirija un ciudadano, debía realizar a la mayor brevedad las actuaciones previstas en el art. 20 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En cuanto al organismo que había realizado las obras cuestionadas, la Junta Vecinal de Yudego, la resolución formulada llamaba la atención sobre la necesidad de tramitar el procedimiento regulado en el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, para analizar la concurrencia, o no, de responsabilidad patrimonial.

Es decir, la Junta Vecinal no podía dictar resolución sin haber realizado una mínima instrucción para averiguar la procedencia o no de estimar la reclamación.

Según el afectado, el daño se había producido como consecuencia de la supresión de una cuneta de desagüe y el cambio de aguas de escorrentía de la carretera, pero no constaba que a instancia de la Junta Vecinal se hubiera realizado ningún informe técnico sobre la causa de las inundaciones, limitándose el informe remitido a esta procuraduría a contradecir los hechos alegados.

La Jurisprudencia ha declarado la obligación de prever la canalización de aguas de escorrentía en toda obra pública; a título de ejemplo se citaba la Sentencia del Tribunal Supremo de 13-11-86, en la que se estimó que había existido una relación de causa a efecto entre la pavimentación realizada sin prever la evacuación de las aguas pluviales y el daño causado, por lo que, tratándose de obras municipales, el Ayuntamiento debía responder; también la Sentencia de 22-3-99 declaraba resarcible la lesión producida como consecuencia de las inundaciones de aguas pluviales por insuficiencia de desagües en una carretera.

El hecho de no haber impugnado el proyecto en periodo de exposición pública no veda a un interesado la posibilidad de reclamar contra la ejecución material y el resultado de las obras (STS 29-05-1989), como tampoco el que haya participado otra Administración en su financiación o haya emitido la autorización que fuera preceptiva, autorización que se entiende concedida sin perjuicio de los daños que puedan causarse a terceros.

Tampoco la ejecución de la obra conforme al proyecto, su finalización y su recepción son obstáculos para que puedan producirse daños derivados del funcionamiento de las instalaciones de la obra, bien porque los defectos no fueron advertidos o no se exigió su subsanación, o bien porque hubieran surgido después.

Es cierto que la carga de la prueba recae sobre quien reclama, sin embargo, este principio no exime al órgano instructor de ser exhaustivo en la obtención de material probatorio sobre los hechos controvertidos, además, la Administración debe probar, por su parte, los hechos que desvirtúen los alegados.

La Junta Vecinal de Yudego no había realizado ninguna actividad probatoria que demostrara la concurrencia de fuerza mayor que eximiera a la entidad de responsabilidad, ya que las lluvias, aunque sean intensas, no pueden considerarse incluidas en ese supuesto.

En cualquier caso, a esta institución no le correspondía emitir un juicio sobre la solución técnica adecuada para subsanar el problema de drenaje de las aguas pluviales que se había puesto de manifiesto, simplemente se estimó la conveniencia de emitir un informe técnico que determinara esta cuestión.

La resolución que se dirigió a la Junta Vecinal de Yudego recomendaba que, previa emisión de los informes técnicos oportunos, adoptara su decisión sobre las medidas necesarias para evitar inundaciones por acumulación de aguas pluviales en la vivienda.

La Junta Vecinal de Yudego no aceptó la resolución.

También el expediente **20120641** se inició a partir de la recepción de una reclamación que denunciaba la existencia de filtraciones en una vivienda como consecuencia de la deficiente prestación del servicio de recogida de aguas pluviales.

Manifestaba el autor de la queja que, en época de lluvias, se acumulaban frente a la vivienda las aguas pluviales que discurrían por las calles próximas, sin ser evacuadas por la tubería de desagüe dispuesta para ello, ya que se encontraba obstruida y con posibles fisuras.

El propietario de la vivienda se había dirigido al Ayuntamiento de Valle de Retortillo (Palencia), si bien no había recibido después ninguna comunicación.

Iniciadas las gestiones de información ante el Ayuntamiento, el autor de la queja comunicó a esta institución la recepción de una respuesta municipal con la que se mostraba disconforme.

El contenido de la respuesta coincidía con el del informe enviado a requerimiento de esta procuraduría, el Ayuntamiento rechazaba cualquier responsabilidad por los hechos descritos y atribuía la misma a la Diputación provincial de Palencia, que había realizado obras en la carretera colindante a la vivienda.

A fin de conocer con mayor amplitud algunos aspectos relevantes para adoptar una decisión sobre la fundamentación de la queja, se solicitó la remisión de un nuevo informe del Ayuntamiento y también se solicitó información de la Diputación provincial de Palencia.

Las respuestas enviadas revelaban que el Ayuntamiento de Valle de Retortillo atribuía a la Diputación provincial la responsabilidad única de cualquier anomalía en la acumulación de agua, mientras que el afectado y el organismo provincial señalaban que los daños se producían como consecuencia de la insuficiencia de la red municipal para desalojar el agua de lluvia.

A pesar de que se habían realizado algunas visitas a la zona, no existía ningún informe técnico que especificara las causas de la acumulación de agua, pues ninguno de estos organismos había plasmado la actividad probatoria en un informe, tampoco el propietario de la vivienda había aportado ningún informe pericial, aunque sí unas fotografías en las que se apreciaba un depósito de piedras a la entrada de la tubería.

La Diputación provincial de Palencia se mostraba dispuesta a realizar una actuación de mejora del drenaje superficial de la carretera, encauzando las aguas procedentes de la escorrentía superficial mediante una cuneta revestida de hormigón, siempre que el Ayuntamiento de Valle de Retortillo promoviera la obra de renovación de la tubería de saneamiento existente bajo la cuneta de la carretera.

Ciertamente el servicio de alcantarillado es un servicio público cuya prestación es obligatoria para los ayuntamientos, por lo que los derechos de los vecinos pueden verse lesionados si aquellos desatienden su obligación de mantener la red municipal en condiciones adecuadas para prestación del servicio.

Siendo de titularidad municipal los elementos que forman parte del servicio de alcantarillado, debía averiguarse si tales elementos funcionaban o no correctamente, lo cual debía determinarse mediante la valoración de la prueba.

En cualquier caso, no podía el Ayuntamiento de Valle de Retortillo rechazar de plano la reclamación sin haber tramitado el procedimiento de responsabilidad patrimonial, en el cual debía llevar a cabo las actuaciones de instrucción precisas para acreditar los hechos.

La resolución dirigida al Ayuntamiento de Valle de Retortillo instaba a éste a revocar el acuerdo adoptado por el Pleno en virtud del cual se desestimaba la solicitud del afectado y a tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial correspondiente.

A fecha de cierre del Informe, no se había recibido respuesta a la resolución anterior.

#### **1.2.4. Daños por el crecimiento de la vegetación**

El promotor del expediente **20120027** solicitaba la intervención de esta procuraduría para que fueran retirados o podados los árboles de una parcela municipal que ocasionaban molestias y perjuicios a los propietarios de la parcela colindante.

Según se exponía en el escrito de queja, la altura de los árboles sobrepasaba los veinticinco metros y por efecto del viento se inclinaban sobre la parcela contigua, representando un peligro para las personas -algunas ramas ya se habían desprendido- y produciendo también molestias por ruidos y depósito de hojas secas.

El Pleno del Ayuntamiento de Villanueva de Campeán (Zamora) había acordado en su día, a petición del afectado, estudiar la problemática y adoptar alguna medida al respecto, si bien no se había llevado a efecto ninguna, según afirmaba el autor de la queja.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna, se solicitó del Ayuntamiento de Villanueva de Campeán información sobre las actuaciones que se hubieran

realizado con posterioridad al acuerdo plenario, o se hubieran previsto, para solucionar la situación descrita por el interesado.

La respuesta del Ayuntamiento manifestaba que en la próxima sesión plenaria se procedería a adoptar algún acuerdo al respecto, por lo que transcurrido un tiempo prudencial, de nuevo se requirió información al respecto.

Respondiendo a este último requerimiento, la Corporación informó que había decidido no cortar, de momento, los árboles objeto de la queja por razones de tesorería, aunque se remitía a un posterior informe del técnico de la Mancomunidad.

Sin embargo, atendidas la titularidad de la parcela en la que se ubicaban los árboles, y también de éstos, correspondía al Ayuntamiento el deber de mantenimiento y conservación de la vegetación en condiciones de seguridad.

Conocidas las circunstancias que propiciaban la posible acción del viento, no podía ese Ayuntamiento omitir los deberes que le correspondían de controlar el crecimiento de los árboles ni justificar dicha omisión alegando que su poda o tala suponía un coste para la economía municipal, de admitir este argumento, cualquier administración podría dejar de atender sus obligaciones invocando problemas de tesorería.

La Jurisprudencia ha considerado la falta de poda como una quiebra del deber de conservación (STS 10-10-1998) y también ha señalado, en ocasiones, que constituye un supuesto de caso fortuito y no de fuerza mayor la rotura de un árbol que no se encontraba en perfectas condiciones por acción de las condiciones meteorológicas (STS de 3-11-1988 y 18-2-1989), atribuyendo responsabilidad por los daños causados a la Administración responsable de su mantenimiento.

También se recordaba que el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha declarado la responsabilidad patrimonial de la Administración en supuestos de daños por caída de un árbol que no se encontraba en perfectas condiciones, por constituir un supuesto previsible y evitable con la adecuada inspección, control y cuidados sobre el estado del árbol (STSJCyL de 13-9-2002 y 30-4-2004).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la resolución emitida consideró que debían adoptarse con la necesaria celeridad las medidas que garantizaran el correcto cuidado del arbolado ubicado en la parcela municipal.

El Ayuntamiento de Villanueva de Campeán no comunicó después su postura frente a la anterior resolución, lo cual determinó que se incluyera a esta Entidad local en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

### **1.3. Contratación administrativa**

Las cuestiones que plantearon las contrataciones de los entes locales dieron lugar a la apertura de 15 expedientes, 3 menos que el año anterior.

Han continuado siendo materia de queja la demora en el pago del precio de algunos contratos y la incompatibilidad para contratar, además de otras cuestiones como el acceso a los expedientes de contratación o su tramitación.

Algunas de las quejas no han podido ser admitidas a trámite por diversas causas, en un caso por haber transcurrido el plazo de prescripción del derecho al reconocimiento de la obligación sin que se hubiera presentado la factura al cobro por el contratista, en otros por no haber aportado el interesado la documentación requerida para iniciar la intervención de esta procuraduría, por desistir de su presentación una vez solucionado el asunto al que se refería o por estar la reclamación pendiente de resolución judicial.

A la fecha de cierre del ejercicio no había concluido la tramitación de 5 expedientes, encontrándose a la espera de concluir la fase de investigación de las quejas.

Se han dictado 3 resoluciones, de las cuales se han aceptado 2 y rechazado otra.

#### **1.3.1. Acceso a expediente de contratación**

El interesado en el expediente **20111835** había solicitado del Ayuntamiento de Trespaderne (Burgos), en calidad de contratista de una obra, una copia de un informe técnico emitido por el director de dicha obra.

Admitida a trámite la queja, se solicitó de ese Ayuntamiento información sobre la respuesta que hubiera remitido al solicitante, habiendo indicado no se había dado ninguna por desconocer el informe al que pudiera referirse aquél.

Sin embargo, este motivo no puede justificar el incumplimiento de una obligación legal, en todo caso podía haber solicitado al interesado que concretara su solicitud o poner a su disposición el expediente para que señalara el documento cuya copia requería, lo que no podía hacer era guardar silencio sobre la petición.

A la vista de lo informado, se consideró oportuno indicar que cualquier solicitud de obtención de copia de un documento que forma parte de un expediente, como cualquier otra solicitud que presenta un ciudadano, debe ser oportunamente resuelta por la Administración a la que se haya dirigido, tal y como establece el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El art. 69.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local dispone que las corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad, precepto que se complementa con el apartado 3 del art. 70 que señala que todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del art. 105 b) de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada -en el mismo sentido se expresa el art. 207 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre-.

El art. 35 de la Ley 30/1992, entre los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas, contempla en el apartado a) el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y a obtener copias de los documentos contenidos en ellos.

Teniendo en cuenta la normativa citada, no podía negarse la condición de interesado al contratista de una obra dentro del procedimiento de contratación de la misma, por lo cual no cabía negarle la entrega de una copia de un informe emitido por el director de la obra.

En la fecha en que se había remitido el informe sobre la queja a esta procuraduría del común, había transcurrido el plazo máximo para dictar y notificar la resolución expresa, tres meses desde la fecha en que la solicitud había tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

Ni el vencimiento del plazo de resolución ni la aplicación de la figura del silencio administrativo eximían al Ayuntamiento de Trespaderne de su obligación de resolver expresamente la petición, así resulta de la lectura del art. 43.1 de la citada Ley 30/1992, de conformidad con el cual en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma establecida en dicho artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haber notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario.

En este caso, la solicitud aparece debidamente concretada, pues el contratista solicita la copia de un informe emitido por el director de la obra en el expediente de contratación, por

lo que transcurrido el plazo de tres meses deberá entenderse estimada por silencio positivo de no existir otros motivos que lo impidan y que no habían sido puestos de manifiesto.

Producido el silencio administrativo, en la resolución que en todo caso ha de dictar ese Ayuntamiento se deberán tener en cuenta las previsiones del art. 43.3 de la citada Ley 30/92, de acuerdo con el cual la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

La resolución remitida al Ayuntamiento de Trespaderne recomendaba resolver expresamente la solicitud ajustando su contenido a las previsiones del art. 43.3 de la Ley 30/1992, siendo aceptada por el Ayuntamiento.

### **1.3.2. Nombramiento de asesor por interesado en expediente**

El expediente **20120947** cuestionaba la decisión de anular una autorización para colaboración y asesoramiento otorgada por los interesados en un expediente en una comparecencia celebrada en el Ayuntamiento de San Justo (Zamora).

La disconformidad con esta decisión se había puesto de manifiesto en un escrito presentado en el Registro General de ese Ayuntamiento, respecto del cual afirmaba el autor de la queja que no había obtenido respuesta su presentador.

Inicialmente se formuló resolución en la que se recomendaba emitir una respuesta formal a la reclamación formulada frente a ese Ayuntamiento, cumpliéndose este trámite, examinando a continuación el contenido material de aquella a petición del promotor del expediente.

Además del derecho de los interesados a nombrar representante y con independencia de éste, el art. 32 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reconoce a los interesados la posibilidad de actuar asistidos de un asesor.

Este asesor que pueden nombrar los interesados o sus representantes -en caso de actuar por medio de ellos- se reconoce en el art. 85.2 de la Ley 30/1992, los interesados podrán, en todo caso, actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

Ciertamente este asesor no podía asumir funciones que correspondieran al secretario de la entidad, únicamente podía asistir a los interesados que lo habían nombrado en los trámites del procedimiento administrativo en los que pudieran participar, proporcionando a

aquéllos los conocimientos técnicos de los que carecen y siempre dentro de la tramitación de un procedimiento administrativo.

En cuanto a la forma de realizar ese nombramiento, no sería necesario que se otorgara en una comparecencia ante la autoridad local, ni su validez se supedita a la autorización del Alcalde, pues dicho derecho se reconoce en el texto legal sin ninguno de estos requisitos -sin perjuicio de que dicho nombramiento deba ser debidamente acreditado en el expediente administrativo-, pero el hecho de que se realizara en aquella forma tampoco autoriza a la Alcaldía a revocar sin más el acto.

Las administraciones públicas pueden revocar en cualquier momento sus actos desfavorables o de gravamen, pero no revocar un acto que no han dictado, los únicos que podrían revocar dicho acto serían las personas que lo han efectuado, aunque hubiera tenido lugar en presencia del Presidente de la Corporación anterior.

En concreto se resolvió recomendar al Ayuntamiento de San Justo dejar sin efecto la revocación del nombramiento de asesor, si bien el Ayuntamiento rechazó la resolución.

### **1.3.3. Adjudicación directa de contrato especial**

Un ciudadano manifestaba su disconformidad con la adjudicación directa del contrato de barra de bar en las fiestas patronales de un municipio, siendo además el adjudicatario hijo de un concejal, dando lugar a la apertura del expediente **20120601**.

Requerida información al reclamante y examinada la documentación aportada, se comprobó que las cuestiones planteadas no constituían ninguna irregularidad.

La adjudicación de la explotación de un bar durante las fiestas patronales era considerado como un contrato administrativo especial regulado en el art. 19.1 b del RDL 3/2011, de 14 de noviembre del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Permitiendo la legislación que la forma de contratación elegida sea el contrato menor al ser el importe inferior a 18.000,00 €, conforme al art. 138.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, la adjudicación del contrato menor puede efectuarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación necesaria para realizar la prestación.

Los contratos menores pueden adjudicarse directamente siempre que se cumplan los requisitos para que puedan ser calificados como tales, que no sobrepasen la cuantía a la que se refiere el art. 138.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el RDLeg 3/2011, de 14 de noviembre.

Con arreglo a la normativa de contratación anterior a la Ley de Contratos del Sector Público, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entendió que la figura de los contratos menores no resultaba aplicable a los contratos administrativos especiales, por no estar admitida expresamente para los mismos y resultar incompatible con el régimen jurídico tal como resultaba del art. 8 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Según el Informe de la Junta Consultiva de Contratación de fecha 38/2005, de 26 de octubre, el principal obstáculo que se plantea en la aplicación del contrato menor a este tipo de contratos vendría dado quizás de la no referencia en el texto de la norma a un artículo específico del Libro II que regulara la cuantía concreta que determina tal consideración para este tipo de contrato.

En la actualidad el art. 138.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público precisa que se consideran contratos menores los de importe inferior a 18.000 euros cuando se trate de otros contratos diferentes a los de obras, con lo que quedarían incluidos los contratos especiales.

Por otra parte, en los contratos menores es plenamente exigible el requisito de no estar incurso en prohibición de contratar para poder ostentar la aptitud para contratar (Informe de la Junta Consultiva de Contratación de fecha 25-9-2009).

El art. 60 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el RDLeg 3/2011, establece -en similares términos la normativa de contratación vigente con anterioridad- entre las prohibiciones para contratar: estar incurso la persona física o los administradores de la persona jurídica en alguno de los supuestos de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas o tratarse de cualquiera de los cargos electivos regulados en la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en los términos establecidos en la misma.

La prohibición alcanza a las personas jurídicas en cuyo capital participen, en los términos y cuantías establecidas en la legislación citada, el personal y los altos cargos de cualquier Administración pública, así como los cargos electos al servicio de las mismas.

La prohibición se extiende igualmente a los cónyuges, personas vinculadas con análoga relación de convivencia afectiva y descendientes de las personas a que se refieren los párrafos anteriores, siempre que, respecto de los últimos, dichas personas ostenten su representación legal.

El mero hecho de que el adjudicatario sea hijo de un concejal no constituye un supuesto incluido entre las prohibiciones para contratar, pues para ello el contratista tendría que estar sujeto a la patria potestad o tutela del concejal.

El Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 19 de diciembre de 2005 entendió que la incompatibilidad para contratar no puede extenderse a hermanos de concejales ni a hijos respecto de los que no ostente su representación legal.

Esta relación de parentesco puede obligar al concejal a abstenerse o a poder ser recusado por razón del interés personal en los asuntos que sobre este contrato puedan tratarse en algún órgano del que forme parte el concejal.

#### **1.3.4. Forma de constitución de garantía por adjudicatario de contrato**

En el expediente **20121475** se examinaron las garantías exigidas al adjudicatario del contrato de arrendamiento de un bien municipal en lo relativo a la admisibilidad de los medios empleados para la constitución de las garantías; en concreto se cuestionaba por el autor de la queja la idoneidad de un aval hipotecario, cuando este medio no se contempla en el art. 96 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Se trataba de un contrato de carácter patrimonial, que había de regirse en primer lugar por la legislación patrimonial constituida por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas y las normas que la complementan, siendo de aplicación subsidiaria las normas sobre preparación y adjudicación de contratos del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el RDLeg 3/2011, de 14 de noviembre, cuando las normas patrimoniales así lo expresen. Si bien el Texto Refundido de la Ley de Contratos no es aplicable a los contratos patrimoniales con carácter directo, las normas citadas prevén la aplicación de la legislación de contratos de forma subsidiaria a sus disposiciones (art. 110 de la Ley 33/2003).

De acuerdo con lo expuesto y con el pliego de cláusulas administrativas particulares aprobado por el Pleno del Ayuntamiento, en lo no previsto en éste se realiza una remisión al RDLeg 3/2011, cuyo art. 20 establece que el contrato se regirá en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas administrativas específicas, por el Texto Refundido de la Ley del Contratos del Sector Público, y en cuanto a sus efectos y extinción por las normas de derecho privado.

Admitida a trámite la queja, se inició la investigación oportuna, solicitando del Ayuntamiento de Mombeltrán (Ávila) la remisión de un informe sobre la forma en que se habían

constituido las garantías por el adjudicatario del contrato y la admisibilidad del medio empleado por el contratista para prestar estas garantías.

El Ayuntamiento hacía constar en su informe que tanto la garantía provisional como definitiva se habían formalizado mediante el ingreso en metálico de las cantidades correspondientes en una cuenta bancaria.

La cuestión se ceñía a determinar si era admisible un aval hipotecario en garantía del precio que el adjudicatario se obligaba a pagar cuando adquiriera el mobiliario y enseres que el Ayuntamiento aportaba a la explotación, de acuerdo con las estipulaciones contenidas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares del contrato.

Según el mismo pliego, las garantías que se estipulan en el contrato se depositarán ante el Ayuntamiento de Mombeltrán y se podrán constituir en metálico o en cualquier otro medio de los que se admiten en el art. 96 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el RDLeg 3/2011, 14 de noviembre, y serán efectivas al primer requerimiento del Pleno del Ayuntamiento de Mombeltrán y sin ninguna otra condición.

En cualquier caso, la controversia sobre la forma de constitución de la garantía sobre el mobiliario una vez adjudicado el contrato se refiere a la interpretación del pliego en orden a sus efectos y cumplimiento, cuestión que por tanto se rige por el derecho privado, concretamente pasaría por interpretar el contenido de una determinada cláusula del pliego con la finalidad de dilucidar, no ya si el adjudicatario del contrato debe o no quedar obligado a constituir esa garantía, sino a constituir la en una determinada forma, cuestión que, en su caso, correspondería dilucidar con arreglo a las normas civiles.

#### **1.4. Proyectos y ejecución de obras**

La disconformidad de los ciudadanos con algunas obras municipales dieron lugar a la apertura de 17 expedientes durante el año 2012, 10 menos que en el año anterior.

Al igual que en ejercicios precedentes, la mayor parte de las veces los ciudadanos han puesto de manifiesto lo que consideraban como deficiencias de ejecución de las obras públicas municipales, que en ocasiones se han convertido en supuestos de responsabilidad patrimonial, también han planteado otras cuestiones como las relacionadas con la financiación de las obras y la paralización de las iniciadas en otros ejercicios ante la falta de recursos económicos.

El Procurador del Común formuló 7 resoluciones en los expedientes incluidos en este apartado, de las cuales se aceptó 1, 3 se rechazaron y otras 3 no obtuvieron respuesta.

#### **1.4.1. Disconformidad con ejecución de obras de pavimentación**

La disconformidad de un ciudadano con el resultado de las obras de pavimentación de una calle y de acondicionamiento de un jardín, ejecutadas ambas por el Ayuntamiento de Támara de Campos (Palencia), dio lugar a la apertura de los expedientes **20111179** y **20111180**.

Con respecto a las obras de pavimentación, manifestaba el reclamante que se había elevado el nivel del acerado y se había modificado la canalización de aguas pluviales de la vivienda, todo lo cual llevaba a la acumulación de aquéllas en la fachada y acceso al garaje.

En cuanto a las obras realizadas en el jardín, además de haber elevado el terreno colindante hasta hacer posible el acceso a la finca por cualquier persona, pese al cerramiento preexistente, no habían previsto la evacuación de aguas pluviales.

El reclamante se había dirigido por escrito al Ayuntamiento para exponer las cuestiones que afectaban a la vivienda en cada una de las obras realizadas, sin que hubiera recibido ninguna respuesta.

Por lo que se refería al tema de forma, la falta de respuesta del Ayuntamiento a los escritos presentados por el afectado infringían el inexcusable deber de resolver impuesto a las administraciones en el art. 42 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que prescribe con claridad que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos.

En cuanto al fondo, habida cuenta de la titularidad pública de las obras realizadas, los daños generados podrían constituir un supuesto de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de un servicio público, siempre que concurrieran todos los requisitos para que aquélla fuera reconocida.

Respecto de los daños atribuidos a las deficiencias de la obra de pavimentación, de los informes técnicos aportados al expediente resultaba que la acera se había construido en distintos niveles, suavizados por pendientes, para adaptarse a los diferentes accesos de las viviendas, por lo que era posible que el agua pudiera acumularse en los planos inferiores.

En cuanto a la elevación de la cota del suelo del jardín, el Ayuntamiento negaba que se hubiera producido y tampoco admitía los daños o molestias alegados por el interesado, considerando, en cualquier caso, que la responsabilidad del mantenimiento del cerramiento de la finca correspondía al propietario.

Las resoluciones emitidas por el Procurador del Común recomendaban al Ayuntamiento de Támara de Campos que, previa la tramitación de los correspondientes procedimientos de responsabilidad patrimonial, resolviera lo más conveniente sobre la posibilidad de realizar las obras necesarias para unificar el nivel de la acera y garantizar el correcto funcionamiento del sistema de canalización de las aguas pluviales, así como sobre las demás medidas de subsanación de defectos solicitadas por el interesado.

Ninguna de estas resoluciones obtuvo respuesta del Ayuntamiento de Támara de Campos, lo que llevó a incluir a esta Administración en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

#### **1.4.2. Sustitución de obras proyectadas en procedimiento de subvención**

En el expediente **20111965** se analizó la problemática generada por la realización de una obra de urbanización de calles en la localidad de Roperuelos del Páramo (León), obra incluida en el Fondo de Cooperación Local de 2011.

El Pleno del Ayuntamiento de Roperuelos del Páramo había acordado aprobar el proyecto técnico de la obra de urbanización de calles en el municipio y, para su financiación, había solicitado que se incluyera en el Fondo de Cooperación Local de la Diputación provincial de León para el año 2011, habiendo aprobado este organismo la concesión de la subvención.

Después de la constitución de la nueva Corporación surgida tras las elecciones locales, el Pleno había aprobado un nuevo proyecto que sustituía al anterior, lo que había motivado la disconformidad de algunos vecinos.

La queja fue admitida a trámite, iniciándose la fase de investigación mediante la solicitud de informes sobre la cuestión, tanto a la Diputación provincial de León como al Ayuntamiento de Roperuelos del Páramo.

De la información recibida resultaba que estando en tramitación el expediente de contratación de la obra por la Diputación, este organismo había recibido escrito del Ayuntamiento de Roperuelos del Páramo informando sobre la aprobación de otro proyecto con la misma denominación y el mismo presupuesto, pero cambiando la ubicación de las obras a realizar, por considerar estas últimas más urgentes y necesarias.

La Diputación provincial indicaba que la potestad para decidir cuáles van a ser las obras a realizar así como la localidad o localidades del municipio en las que se van a ejecutar las mismas corresponde a los ayuntamientos y que el proyecto aprobado por la anterior Corporación aún no se había sacado a licitación.

Sin embargo, según el criterio de esta procuraduría, la competencia municipal para decidir qué obras van a llevarse a cabo y para las que se solicita la ayuda no se podía traducir en una facultad de los beneficiarios de las ayudas para cambiar el objeto de la subvención mientras no se hubiera iniciado el procedimiento de contratación de la obra, y ello aunque no se superara la cuantía de la ayuda otorgada.

Como regla general, las subvenciones están afectas al cumplimiento de la finalidad para la que han sido otorgadas, siendo obligación de los beneficiarios realizar la actividad que fundamenta su concesión y acreditarla debidamente ante la entidad concedente.

La subvención se solicita para unas obras concretas y, si se concede, se otorga para esa obra concreta respecto de la cual se establecen las correspondientes inversiones también concretas, sin que sea admisible cualquier inversión aunque se apruebe con la misma denominación y alcance la misma cuantía, pues dichas obras se aprueban dentro de un conjunto que se subvencionan en el mismo Plan y dentro de un procedimiento de ayudas que se otorgan en régimen de concurrencia competitiva.

Se recordaba a estos efectos la Jurisprudencia recogida en la STS de 20-3-2007, según la cual la observancia de las exigencias procedimentales se revela sustancial, porque se origina una relación jurídica sometida al derecho público entre la Administración concedente y las personas físicas o jurídicas o entes que resulten beneficiarios, que permite delimitar las facultades y obligaciones derivadas del otorgamiento de la subvención, y en consecuencia, delimita los poderes discrecionales de la Administración.

Aunque la subvención se había concedido para la realización de obras de urbanización en el municipio de Roperuelos y tanto las previstas en el proyecto inicial como las del segundo presentado podían incluirse bajo esta denominación, sin embargo, la determinación de las obras debió quedar debidamente concretada en la solicitud de la ayuda y, por tanto, en la resolución que la concedió, sin que hubieran debido admitirse modificaciones en la fase de ejecución de la inversión.

El informe remitido por el Ayuntamiento de Roperuelos justificaba el cambio en atención al grado de deterioro de las calles, señalando que se había advertido después de formulada la solicitud de ayuda que otra calle no incluida presentaba mayores deficiencias que aquellas sobre las que se había proyectado en un principio la intervención municipal.

Aún así, se consideraba que debió respetarse la urbanización de las calles que se hubieran incluido en la solicitud de la subvención y para las que había sido otorgada la ayuda.

Carecía de sentido restituir la calle a la situación en que se encontraba en el momento anterior a las obras, máxime cuando el informe municipal aseguraba que su urbanización era necesaria por carecer de servicios mínimos, todo lo cual no impedía estimar que debía emitirse un informe técnico que evaluara las condiciones de las otras calles cuya urbanización había sido pospuesta a efectos de considerar la intervención municipal que debiera llevarse a cabo en las mismas.

Por su parte, la Diputación provincial debía exigir que las entidades locales beneficiarias de subvenciones concedidas con cargo a su presupuesto realizaran las actividades de interés público para las que fueron otorgadas y lo justificaran, debiendo acreditar que habían cumplido la finalidad para la que la subvención se había concedido, es decir, que había sido ejecutada la obra que había determinado el otorgamiento de la ayuda.

La resolución que se dirigió a la Diputación provincial de León recomendaba exigir en futuras convocatorias de ayudas con cargo a los planes provinciales de obras y servicios, que las obras municipales para cuya financiación se solicitaba la colaboración del organismo provincial estuvieran debidamente concretadas en la solicitud de la subvención y, consecuentemente, en la resolución que la otorgara, sin que pudieran admitirse cambios que implicaran modificación del objeto de la subvención en la fase de ejecución de la inversión.

La Diputación provincial de León rechazó la resolución.

También se remitió una resolución al Ayuntamiento de Roperuelos del Páramo en la que se recomendaba la emisión de un informe técnico que evaluara las condiciones de las calles cuya urbanización había sido pospuesta, a efectos de considerar la intervención municipal que debiera llevarse a cabo en las mismas.

La resolución fue aceptada por el Ayuntamiento, que remitió informe técnico según el cual algunas de las obras se habían realizado ya y el resto estaban adjudicadas y pendientes de ejecución.

#### **1.4.3. Incumplimiento de rasantes previstas en instrumento urbanístico**

La reclamación que dio origen al expediente **20120119** denunciaba la modificación de la rasante de una calle con motivo de las obras de pavimentación que se habían realizado en ella.

El autor de la queja manifestaba que la actuación se había llevado a cabo contraviniendo las Normas Urbanísticas de Carucedo (León), conforme a las cuales las rasantes serían las existentes en vías consolidadas y las que señalaran los servicios técnicos o la

comisión de obras, atendiendo a criterios de menor movimiento de tierras y horizontalidad en cruce de calles.

Manifestaba que las obras realizadas habían supuesto un movimiento de tierras y rebajado el nivel de la calle aproximadamente dos metros, de modo que el acceso a las viviendas ubicadas en ella, de una antigüedad superior a doscientos años, había quedado configurado en pendiente y habían quedado al descubierto los muros de piedra que lindaban con el camino.

Admitida a trámite la queja, se solicitó del Ayuntamiento de Carucedo información sobre la modificación de la rasante de la calle y sobre la existencia de los demás daños alegados, el acceso en pendiente a las viviendas de la calle y el descubierto de los muros de las fincas.

El Ayuntamiento de Carucedo señaló que la reclamación interpuesta por el interesado ante el Ayuntamiento ya había sido resuelta, después de recabar el oportuno informe técnico.

En esa resolución hacía referencia a la competencia municipal para la realización de las obras, la constancia del expediente administrativo para su contratación y a la adecuación a las normas urbanísticas del municipio.

En cuanto a los daños alegados, desestimaba la petición del reclamante de reponer la vía pública al estado anterior a la pavimentación, siguiendo el informe técnico que afirmaba que no se había derivado daño alguno para la propiedad.

Esta procuraduría estimaba la modificación de las rasantes podía constituir un supuesto de responsabilidad patrimonial por la posible causación de unos daños generados por el funcionamiento de un servicio público municipal, con independencia de que hubiera cumplido con los condicionamientos establecidos en los instrumentos de planeamiento.

No constaba además que se hubiera respetado el trámite de audiencia al interesado, infringiendo de este modo lo dispuesto en el art. 84.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, generando una situación de indefensión en el reclamante al privarle de la posibilidad de examinar el contenido del informe técnico emitido y formular nuevas alegaciones o presentar nuevas justificaciones o documentos.

Por esta razón se recomendó al Ayuntamiento de Carucedo la revocación de la resolución desestimatoria de la solicitud de responsabilidad patrimonial y la tramitación de dicho procedimiento con arreglo a las previsiones legales y reglamentarias, con especial observancia del trámite de audiencia al interesado.

El Ayuntamiento de Carucedo no respondió a la resolución anterior, debiendo archivar el expediente sin conocer su postura frente a la recomendación efectuada, por lo cual debió incluirse en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

#### **1.4.4. Disconformidad con obras de instalación de colector**

El expediente **20120611** se refería a la privación de acceso a una parcela situada en Corbillos de la Sobarriba (León) con ocasión de la obra municipal de instalación de un colector.

Según se exponía en la reclamación, antes de la ejecución de las obras el acceso a la finca se realizaba de forma difícil y siempre a pie, debido a la falta de mantenimiento de los caminos de entrada a la parcela, la obstrucción de uno de ellos mediante la ubicación de dos contenedores de recogida selectiva de residuos y la existencia del cauce de un reguero.

También afirmaba el autor de la queja que la situación se había denunciado ante el Ayuntamiento desde hacía varios años, si bien había esperado una solución que, según se le había anunciado, se produciría con la instalación del colector, momento en el cual se llevaría a cabo el acondicionamiento de la zona.

Realizada la obra, afirmaba el afectado que no se había actuado para facilitar las condiciones de entrada a la parcela, al contrario, la situación había empeorado hasta resultar imposible acceder a ella.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó del Ayuntamiento de Valdefresno información sobre los aspectos que se consideraron determinantes para llegar a una conclusión sobre la fundamentación de la queja.

El Ayuntamiento afirmaba en su informe que la finca no tenía acceso desde la vía pública ni existía camino alguno de entrada a la finca, accediendo a ésta desde un reguero.

Analizada la información recibida y la demás documentación obrante en el expediente, se formuló una resolución en la que se instaba al Ayuntamiento a tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación del afectado.

El Ayuntamiento de Valdefresno rechazó la resolución formulada en este expediente.

#### **1.4.5. Daños causados durante la ejecución de una obra**

La reclamación que dio origen al expediente **20120733** se refería a los daños por filtraciones de agua causados en una vivienda en el municipio de Villanubla (Valladolid) como consecuencia de la falta de adopción de medidas de precaución durante la ejecución de las obras de urbanización de la calle.

Manifestaba el autor de la queja que las obras habían estado paralizadas a causa de fuertes lluvias y, al encontrarse las aceras levantadas y no haber adoptado la empresa ninguna medida para recubrir el terreno, el agua se había filtrado a la vivienda, causando daños en la fachada y en su interior.

El perjudicado había denunciado los hechos ante el Ayuntamiento, habiendo obtenido respuesta según la cual había dado traslado de su reclamación al contratista y requerido a éste la subsanación de los desperfectos ocasionados, remitiendo al afectado a la justicia ordinaria en caso de disconformidad con el resultado de la reparación.

El interesado había vuelto a dirigirse al Ayuntamiento para reclamar una indemnización por el importe de la reparación de los daños y después de esta solicitud no había recibido ninguna otra comunicación.

La queja fue admitida a trámite, habiéndose cursado la solicitud de informe al Ayuntamiento de Villanubla.

Del examen de la documentación enviada resultaba que el Ayuntamiento había dado traslado de las sucesivas reclamaciones del afectado a la empresa adjudicataria de la obra para que efectuara alegaciones, en cumplimiento del art. 198 de la Ley de Contratos del Sector Público.

La empresa contratista había intervenido en el procedimiento y había tenido conocimiento de su condición de parte en el expediente, si bien en lugar de efectuar alegaciones había dado traslado de la reclamación a la compañía aseguradora con la que tenía suscrito un seguro de responsabilidad civil, que en definitiva era la que se había pronunciado sobre la petición indemnizatoria.

Por su parte, la Administración, a quien correspondía emitir ese pronunciamiento, no había realizado ningún acto de instrucción para averiguar si efectivamente los hechos habían ocurrido y de qué manera ni había dictado una resolución.

Por esta razón se recomendó al Ayuntamiento de Villanubla dictar una resolución en la que se reconociera el derecho del afectado a percibir la indemnización de los daños y perjuicios que resultaran probados, asumiendo el Ayuntamiento la obligación de proceder a su abono, sin perjuicio de la posibilidad de repetir contra la empresa contratista.

El Ayuntamiento de Villanubla no aceptó la resolución.

## **1.5. Organización y funcionamiento**

De acuerdo con la distribución de quejas realizada en anteriores Informes anuales, dentro de este apartado se da cuenta de las reclamaciones sobre el funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades locales, el régimen de celebración de sus sesiones o las dificultades en el ejercicio de algún derecho atribuido a los concejales, principalmente el ejercicio del derecho a la información.

Durante el pasado año la formulación de quejas sobre los aspectos indicados dio lugar a la apertura de 52 expedientes, lo que supone una reducción en comparación con los iniciados el año anterior, en el que se habían registrado 64 reclamaciones.

La disminución se ha apreciado en las relativas al funcionamiento de los órganos de gobierno de las corporaciones locales, que ha descendido de 30 del año anterior a 23 reclamaciones presentadas durante el año 2012.

Las denuncias sobre el ejercicio del derecho a la información de los miembros de las corporaciones locales han mantenido una cifra similar, 21 quejas en la anualidad a la que se refiere el presente Informe y 20 contabilizadas en el ejercicio anterior.

El examen de los expedientes incluidos en este apartado concluyó con la formulación de 20 resoluciones, de las cuales se aceptaron 11 (2 de forma parcial), 3 se rechazaron y en otros 3 casos no se obtuvo respuesta de las administraciones locales a las que iban dirigidas. Continuaban abiertos a la fecha de finalización del ejercicio 3 expedientes a la espera de conocer la postura de las corporaciones frente a las resoluciones emitidas.

Siguiendo la línea de exposición de anteriores Informes, a continuación se recogen algunos ejemplos de situaciones que los representantes políticos de los ciudadanos han expuesto ante el Procurador del Común en las que consideraron vulnerados sus derechos.

### **1.5.1. Celebración de sesiones ordinarias de los órganos de gobierno**

La participación de los miembros de las entidades locales en las sesiones plenarios constituye una de las manifestaciones más importantes de la función representativa que tienen encomendada por la Ley, de ahí que las normas jurídicas reguladoras de la materia sean especialmente rigurosas.

La Jurisprudencia tiene declarado que la no convocatoria o no celebración de las sesiones ordinarias en las fechas prefijadas vulnera el derecho fundamental del art. 23 de la Constitución Española de participación en los asuntos públicos (entre otras, STS 5-6-1987, 9-6-1988 y 18-2-1991).

De nuevo ha de hacerse referencia en este ejercicio a la recepción de reclamaciones que denunciaban la falta de convocatoria de sesiones ordinarias de algunos órganos colegiados de entidades locales. Concluida la fase de investigación de las quejas en los casos en que quedó acreditado el incumplimiento del régimen legal de estas sesiones, se hizo preciso recordar a las administraciones afectadas la obligación de convocar las sesiones ordinarias, y celebrarlas, en las fechas preestablecidas.

Uno de estos casos fue examinado en el expediente **20121234**, en el cual se denunciaba la falta de convocatoria, y por tanto de celebración, de algunas sesiones ordinarias de la Asamblea de concejales de la Mancomunidad para la prestación de servicios funerarios y de cementerio en los municipios de León, San Andrés del Rabanedo y Villaquilambre (Serfunle).

En la resolución emitida se tuvo en cuenta algún caso examinado por el Tribunal Supremo, en el que se había declarado no conforme a derecho la negativa de la Presidencia de una Mancomunidad de municipios a convocar y a celebrar sesión ordinaria de la Asamblea, habiendo entendido que la negativa a convocarla conculcaba el derecho de los ciudadanos a participar en asuntos públicos y estableciendo el Tribunal el deber de convocar y celebrar dicha sesión (STS 8-6-1988).

Aunque la elección de los vocales que designe cada municipio para integrar la Asamblea intermunicipal de la Mancomunidad no sea directa, han de reputarse representantes de los respectivos municipios y portadores del mandato popular otorgado por los vecinos, acreditando por ello pleno derecho a participar en los asuntos públicos gestionados por la Mancomunidad.

En el caso concreto que se examinaba en este expediente, la información enviada por la Mancomunidad Serfunle permitió concluir que algunas sesiones ordinarias de la Asamblea de concejales se habían celebrado en fecha distinta a la establecida en los Estatutos y en el acuerdo sobre su funcionamiento, habiendo llegado en otros casos a omitirse.

El informe de la Mancomunidad exponía algunas razones que desde su punto de vista habían aconsejado posponer algunas sesiones plenarias ordinarias, sin embargo el mero hecho de no cumplir con el calendario fijado constituía, por sí mismo, una perturbación al correcto funcionamiento de la entidad.

Así se puso de manifiesto en la resolución remitida a la Mancomunidad, en la que se instaba a convocar y celebrar las sesiones ordinarias de la Asamblea de concejales con la periodicidad y en las fechas predeterminadas en los Estatutos y en el acuerdo que establecía su régimen de funcionamiento.

A fecha de cierre del ejercicio se estaba a la espera de recibir respuesta frente a dicha resolución, si bien no había vencido el plazo general de dos meses concedido a la Administración para su remisión.

Otra de las cuestiones de las que tuvo conocimiento esta insitución relacionada con el régimen de las sesiones ordinarias del Pleno fue la falta de determinación de las fechas en las que debían convocarse.

Así, el autor de la reclamación **20121161** se refería a la falta de determinación de las fechas en las que el Pleno del Ayuntamiento de Fresno de la Vega (León) debía celebrar sesiones ordinarias, pues el acuerdo adoptado por éste después de su constitución solamente establecía su periodicidad cada tres meses.

Esta procuraduría inició las gestiones de información necesarias ante el Ayuntamiento para conocer si se había adoptado algún otro acuerdo posterior en virtud del cual se hubieran predeterminado las fechas de celebración de las sesiones ordinarias.

El informe remitido ponía de manifiesto que no existía la obligación de fijar un día concreto de una concreta semana para celebrar las sesiones ordinarias como solicitaban los reclamantes.

El apartado 2 a) del art. 46 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, el art. 47.1 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local y, en fin, el art. 78.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el RD 2568/1986, de 28 de noviembre, disponen que el Pleno celebrará sesión ordinaria como mínimo cada tres meses en los municipios con un número de habitantes igual o inferior a 5.000, debiendo ser fijados previamente los días de celebración de tales reuniones ordinarias por acuerdo de la Corporación, adoptado en sesión extraordinaria que habrá de convocar el Alcalde dentro de los treinta días siguientes al de la sesión constitutiva de la Corporación.

Por tanto, el Alcalde está obligado a convocar sesión ordinaria del Pleno dentro del plazo legal expuesto y, además, en la fecha concreta que el Pleno haya acordado.

La resolución que se dirigió al Ayuntamiento de Fresno de la Vega consideraba que debería celebrarse una sesión extraordinaria del Pleno para adoptar el acuerdo correspondiente sobre la periodicidad de las sesiones ordinarias, estableciendo los días y horas concretos en que aquellas deberían celebrarse dentro del límite legal expuesto. En lo sucesivo, las sesiones ordinarias del Pleno del Ayuntamiento de Fresno de la Vega deberían convocarse y celebrarse con la periodicidad preestablecida en dicho acuerdo.

El Ayuntamiento de Fresno de la Vega rechazó la resolución por considerar que cumplía las obligaciones legales sobre la periodicidad de las sesiones y los requisitos de las convocatorias, sin que existiera un deber de fijar un día y hora concretos para celebrar las sesiones ordinarias del Pleno.

### **1.5.2. Notificación de las convocatorias de sesiones**

Los miembros de las corporaciones locales tienen el derecho y el deber de asistir con voz y voto a las sesiones del Pleno y a las de aquellos otros órganos de los que formen parte, derecho que integra el estatus del cargo público que ostentan y, como tal, configura el derecho fundamental consagrado en el art. 23 de la Constitución Española (STS 21-5-1993).

La norma general establece que la convocatoria de sesiones plenarias ha de hacerse, al menos, con dos días hábiles de antelación al de su celebración, salvo los supuestos de urgencia debidamente motivada, como disponen el art. 46.2 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el art. 47.2 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, y el art. 80.4 ROF.

Este plazo tiene su justificación en la necesidad de facilitar a los miembros de la corporación el tiempo mínimo necesario para conocer los asuntos a tratar, estando motivada la excepción por la naturaleza urgente de determinados asuntos, que requieren una solución perentoria.

La Jurisprudencia tiene muy presente la necesidad legal de que todos los miembros de la corporación sean convocados con la debida antelación a las sesiones correspondientes, sin que sea lícito prescindir de ello, puesto que las notificaciones ofrecen la garantía jurídica del conocimiento del acto para que no se produzca la indefensión del interesado.

Según el art. 80 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), la convocatoria, orden del día y borradores de actas deben ser notificados a los concejales en su domicilio.

Esta obligación no se sufre por la publicación de la convocatoria en el tablón de edictos de la entidad, la cual también debe llevarse a cabo según el art. 229.1 del ROF.

La primera consecuencia de orden administrativo que produce la convocatoria de una sesión es la apertura del correspondiente expediente, cuyo contenido mínimo se establece en el art. 81 ROF, conforme al cual la convocatoria para una sesión dará lugar a la apertura del

correspondiente expediente, en el que deben constar las copias de las notificaciones cursadas a los miembros de la corporación.

Además, el apartado 2 del mismo art. 81 ROF establece que siendo preceptiva la notificación a los miembros de las corporaciones locales de los correspondientes órdenes del día, en la Secretaría General deberá quedar debidamente acreditado el cumplimiento de este requisito.

La notificación debe practicarse conforme a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). En consecuencia, puede realizarse por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción, así como de la fecha y el contenido del acto notificado, según determina el art. 59.1 LRJ-PAC.

Las notificaciones de las convocatorias de las sesiones y el respeto del plazo mínimo entre la recepción de aquéllas y la celebración plantean algunas dificultades cuando los miembros de las corporaciones residen en localidad distinta de aquella en la que la entidad tiene su sede.

Esta cuestión fue tratada en el expediente **20121126** en el que se cuestionaba la validez de la convocatoria de una sesión extraordinaria de la Junta Vecinal de Espinosa de la Ribera (León) que había sido remitida por correo ordinario a uno de los vocales, quien la había recibido el mismo día de celebración de la sesión.

Admitida a trámite la queja, se solicitó de la Junta Vecinal citada información sobre el medio empleado para notificar las convocatorias de las sesiones, con carácter general, y también en el caso concreto planteado en la reclamación.

El informe no indicaba con carácter general cuál era el medio utilizado para dar a conocer las convocatorias a los vocales y, en cuanto a la sesión controvertida, se había intentado una comunicación verbal y después se había enviado por correo ordinario, pero ninguno de estos medios podía considerarse válido, pues no servían para acreditar la recepción de las convocatorias, ni su fecha o contenido.

Finalmente la sesión no se había celebrado, lo que hacía irrelevante cualquier consideración sobre la validez de la convocatoria, sin perjuicio de lo cual se estimó preciso formular una resolución a la Junta Vecinal de Espinosa de la Ribera a fin de recordar las normas que debían regir la notificación de las convocatorias de las sesiones.

La resolución fue aceptada en parte por la Junta Vecinal que consideró que, sin perjuicio de efectuar las notificaciones de conformidad con los requisitos formales establecidos en la normativa, podrían también acreditarse por medios supletorios.

### **1.5.3. Deber de abstención de los miembros de la Corporación**

El promotor del expediente **20112235** acudió a esta institución para poner de manifiesto el presunto incumplimiento del deber de abstención de dos miembros del Ayuntamiento de Hontoria de la Cantera (Burgos), que habían intervenido en la adopción de un acuerdo del Pleno en virtud del cual se habían aprobado las condiciones para el reparto de tierras del municipio.

Según se exponía en la reclamación, el acuerdo había sido adoptado con los votos de dos corporativos que debían haberse abstenido por tener interés personal en el asunto y parentesco con otros interesados, argumentos que habían servido de base a un recurso que había sido interpuesto contra dicho acuerdo, sobre el cual no se había dictado resolución.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna, esta procuraduría solicitó del Ayuntamiento de Hontoria de la Cantera información sobre la cuestión planteada.

La respuesta municipal consideraba que no concurría ninguna causa de abstención en ninguno de los miembros del Pleno que habían votado a favor del acuerdo, sin embargo, del examen del acta de la sesión resultaba que la Secretaría había advertido que concurría esa obligación.

La resolución que el Procurador del Común envió al Ayuntamiento de Hontoria de la Cantera se refería a la exigencia de resolver el recurso interpuesto por el administrado y a la concurrencia de los motivos expuestos por el autor de la queja para solicitar la anulación de dicho acuerdo.

La abstención se configura como el deber de un concejal de no actuar cuando se dan circunstancias que pueden hacer dudar de su imparcialidad en una decisión de la que puede derivar un enriquecimiento real y efectivo, no potencial, para el emisor de la decisión, aquí del voto.

El art. 76 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que, sin perjuicio de las causas de incompatibilidad establecidas por la ley, los miembros de las corporaciones locales deberán abstenerse de participar en la deliberación, votación, decisión y ejecución de todo asunto cuando concurra alguna de las causas a las que se refiere la legislación de procedimiento administrativo y contratos de las administraciones

públicas. La actuación de los miembros en que concurren tales motivos implicará, cuando haya sido determinante, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

El mismo deber se establece en el art. 21 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, cuyo art. 96 añade que en los supuestos en los que algún miembro de la corporación deba abstenerse de participar en la deliberación y votación, deberá abandonar el salón mientras se discuta y vote el asunto, salvo cuando se trate de debatir su actuación como corporativo, en que tendrá derecho a permanecer y defenderse.

Todos los concejales tienen derecho a votar, la obligación de abstenerse se establece en los supuestos excepcionales enumerados en el art. 28 de la LRJPAC, entre ellos, tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir en la de aquél y tener parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo con cualquiera de los interesados.

Una interpretación literal del contenido de dicha normativa implicaría, sobre todo en pequeños municipios, la imposibilidad de adoptar acuerdos en aquellos asuntos que afectasen a la generalidad de los ciudadanos del municipio, caso de los instrumentos de planeamiento, por cuanto, muy posiblemente, la gran mayoría de los corporativos, al ser también vecinos del municipio, estarían afectados directamente por las decisiones acordadas en el seno de la corporación o tendrían parentesco con algún interesado, por lo que no podrían participar en las deliberaciones y votaciones sobre dichos asuntos.

La Jurisprudencia ha sido consciente de dicha problemática y ha venido distinguiendo entre el interés cívico general de los concejales y el interés directo, personal y patrimonial de éstos (STS 13-3-1984, 22-12-1986, 25-5-1987, etc).

En materia de ordenanzas, presupuestos o planeamiento urbanístico, tanto general como de desarrollo, no existe, por lo general, un interés concreto, personal o directo imputable a los concejales que votan la aprobación inicial y definitiva o provisional, sino un interés institucional en desarrollar la ordenación urbana del municipio. Esto es así porque de una disposición general como las indicadas no deriva, por lo general, un enriquecimiento en el patrimonio real y efectivo, presente, de los concejales o sus parientes, aún cuando tengan terrenos en el espacio sujeto a ordenación.

El interés directo viene regulado en el art. 28.2 a) LRJPAC por remisión del art. 76 LBRL y 21 ROF, y surge, en general, cuando de la adopción o no del acuerdo deriva de una manera inmediata, directa y segura un provecho, un beneficio o una utilidad personal -

específica- de contenido sustancialmente económico para el concejal o persona a él vinculada (STS 7-12-1982).

Cuando del acto o acuerdo de que se trate no deriva de una manera inmediata y segura un beneficio económico para el concejal o sus parientes, no puede hablarse, en consecuencia, de un interés personal y directo. La STS de 28-6-2011 declaró que el interés personal concurre cuando la actuación administrativa para la que se predica la abstención puede producir consecuencias en la esfera jurídica de la autoridad o funcionario actuante o le puede reportar cualquier clase de beneficio o ventaja personal.

En el supuesto planteado en la reclamación examinada en este expediente, del acuerdo aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Hontoria de la Cantera resultaban adjudicatarios de bienes de la Entidad local un miembro de la Corporación y algunos familiares, por lo que tanto uno como otros había obtenido un beneficio.

Además se hacía referencia a la STTSJCYL de 28 de junio de 2002, que había resuelto el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el acuerdo plenario adoptado por ese mismo Ayuntamiento sobre la prórroga del reparto de suertes del concejo, en el que algunos concejales que habían votado a favor del acuerdo eran adjudicatarios o familiares de otro adjudicatario.

En aquella ocasión el Tribunal Superior de Justicia había anulado el acuerdo por entender que dos de los concejales que habían votado a favor del acuerdo eran adjudicatarios de las suertes correspondientes y, además, familiares de otros adjudicatarios, por tanto incurso en las mismas causas de abstención que se alegaban en la reclamación, y su voto había sido determinante para alcanzar el acuerdo.

A la misma conclusión debía llegarse en la resolución emitida por esta procuraduría puesto que al menos uno de los votos emitidos correspondía a un adjudicatario y era familiar de otros adjudicatarios, siendo su voto imprescindible para alcanzar la mayoría absoluta requerida.

Entre los supuestos de nulidad establecidos en el art. 62.1 de la Ley 30/1992, el apartado e) recoge el haber prescindido de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de voluntad de los órganos colegiados. Siendo el procedimiento para la revisión de oficio de actos nulos una facultad excepcional de la Administración, debía acomodarse estrictamente a los requisitos y trámites previstos en el art. 102 de la Ley 30/1992.

Los anteriores argumentos sirvieron de base a la resolución formulada al Ayuntamiento de Hontoria de la Cantera, en la que se recomendaba resolver el recurso

interpuesto contra el acuerdo plenario estimando la causa de nulidad alegada e iniciar los trámites precisos para declarar la nulidad de dicho acuerdo.

El Ayuntamiento rechazó la resolución que le fue dirigida.

#### **1.5.4. Derecho a la información de los concejales**

El derecho a la información de los miembros de las corporaciones locales es un derecho de configuración legal reconocido en el art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LRBRL), desarrollado en los arts. 14, 15 y 16 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre.

De nuevo se ha tenido conocimiento de algunos supuestos en los que el ejercicio del derecho a la información de los miembros de las corporaciones locales ha planteado algunos problemas, entre los cuales se ha abordado la falta de respuesta a las solicitudes.

Las resoluciones emitidas han debido reiterar, al igual que en años anteriores, la obligación de las autoridades locales de responder a las peticiones que los miembros de las corporaciones locales presentan, como también han debido advertir que la falta de resolución determina la autorización para consultar documentación por efecto del silencio positivo.

Tanto el art. 77 de la Ley de Bases de Régimen Local como el art. 14 del ROF establecen la necesidad de que se dicte resolución motivada en caso de denegar el acceso a la documentación y establecen un plazo especialmente breve para resolver las solicitudes de acceso a información, cinco días, pasado el cual se entienden estimadas por silencio positivo.

Los vocales de las juntas vecinales, al igual que los concejales, tienen reconocido el derecho a obtener cuantos antecedentes, datos e informaciones obren en poder de la entidad y resulten precisos para el desarrollo de su función, por lo que negarles el acceso a esa información les priva de su derecho y deber de ejercer el control y fiscalización de los órganos de gobierno.

Uno de estos casos de ausencia de respuesta a la solicitud de un vocal fue examinado en el expediente **20120520**, en el cual no se había resuelto la solicitud formulada por un miembro de la Junta Vecinal de Menamayor (Burgos) para obtener copia de diversa documentación relativa a las cuentas de la entidad.

Admitida a trámite la queja, se solicitó información de la Junta Vecinal de Menamayor sobre la respuesta ofrecida al vocal, habiendo comprobado a su recepción que no se había emitido ninguna resolución, ni estimatoria ni desestimatoria de la petición.

La obligación general de contestar a las peticiones que los miembros de esa Junta Vecinal le dirijan venía impuesta por el art. 42 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

El informe de la Junta Vecinal hacía referencia a la celebración de una sesión en la que se habían entregado cuentas y documentos de la legislatura pasada, pese a lo cual entendía esta procuraduría del común que persistía la obligación de resolver las peticiones, aunque el vocal no hubiera asistido a aquella reunión.

Además, la asistencia de los miembros de las corporaciones locales a las sesiones de los órganos de los que forman parte no sustituye al derecho de información que les reconoce el art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 abril.

A la hora de establecer los efectos que había producido en este caso la falta de resolución, era necesario distinguir el derecho de acceso a la información del derecho a obtener copias.

El derecho a la información es un derecho a examinar la documentación obrante en los archivos, se conforma, por tanto, con la exhibición del documento o expediente, y no incluye, como regla general, la entrega de copias.

El derecho a obtener copias se establece en el art. 16 del ROF, pero no lo reconoce con carácter general, sino limitándolo a los casos de acceso libre del art. 15 de ese mismo Reglamento y a aquellos en que sea expresamente autorizado por el Presidente de la Comisión de Gobierno.

Entre esos supuestos de acceso libre están los siguientes: Cuando se trate del acceso de los miembros de la corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión a la información propia de las mismas; cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la corporación a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal; y por último, cuando se trate del acceso de los miembros de la corporación a la información o documentación de la entidad local que sea de libre acceso para los ciudadanos.

De la aplicación de estos criterios al supuesto planteado, resultaba que la petición formulada por el vocal no podía encuadrarse en ninguno de los casos de acceso libre, luego no podía invocar aquél un derecho a obtener las copias pedidas.

Ello no era óbice para considerar que la petición debía haber sido resuelta, es más, podía haber sido estimada, pues nada impide al Presidente autorizar la entrega de copias aunque no esté obligado a ello. Tampoco podía considerarse que el vocal hubiera obtenido la autorización por efecto del silencio, pues éste no se extiende a las peticiones de entrega de copias de documentación.

La resolución emitida estimaba que la Junta Vecinal de Menamayor debía remitir en todos los casos una respuesta formal expresa frente a todas las solicitudes que presentaran sus miembros y, en concreto, debía dictar una resolución frente a la petición a la que se refería esta reclamación.

La Junta Vecinal aceptó la resolución.

#### **1.5.5. Redacción y aprobación de actas de sesiones plenarias**

La disconformidad con la redacción de las actas de las sesiones plenarias ha constituido también un motivo de queja frecuente de los corporativos, siendo a veces el objeto principal de sus reclamaciones y otras, la mayoría, expresada como argumento para sustentar otras reivindicaciones.

Ha debido recordarse en todos estos casos que el secretario de la entidad es el funcionario encargado de realizar este cometido y que en las actas, contrariamente a una idea bastante generalizada, no han de reflejarse literalmente las intervenciones de los concejales, ni siquiera en el caso de que expresamente lo soliciten.

Sobre el contenido de las actas, los arts. 50 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Régimen Local (TRRL), y 109 ROF, señalan que aquéllas recogerán las opiniones sintetizadas de los grupos o miembros de la corporación que hubiesen intervenido en las deliberaciones, normativa que lleva a la conclusión de que las intervenciones no tienen que ser literales, sino sintetizadas.

El secretario recoge sucintamente la intervención dependiendo de la incidencia que pueda tener la exposición de los intervinientes en la fundamentación o motivación del acuerdo que se adopte; en casos excepcionales puede ser conveniente, si el secretario así lo estima, reseñar literalmente alguna intervención.

En definitiva, el secretario no tiene obligación de recoger literalmente las intervenciones de los corporativos, aunque se exprese por los concejales su voluntad para que conste en acta, sin perjuicio de que en la próxima sesión, cuando se lea y apruebe el acta de la

sesión anterior, puedan hacerse las rectificaciones que procedan, con el límite de no modificar el acuerdo.

La imposibilidad de cambiar los acuerdos adoptados en una sesión con motivo de la aprobación del acta en la siguiente convocada fue objeto de estudio en el expediente **20120508**, el cual se inició a partir de un escrito donde su autor exponía que se habían introducido modificaciones en el acuerdo plenario de aprobación de la cuenta general del Ayuntamiento de Nava de la Asunción (Segovia) en el trámite de aprobación del acta.

Según la exposición de los hechos de la reclamación, los concejales habían recibido junto con la convocatoria de una sesión plenaria el borrador de la anterior, en la que se había aprobado la cuenta de una anualidad sin que se apreciara discordancia alguna entre el borrador del acta y lo que se había acordado en aquel Pleno. Durante la mañana del mismo día en que iba a celebrarse el Pleno, se había informado a los concejales por correo electrónico de la existencia de un error de transcripción en el acta que se refería a las cantidades consignadas en el capítulo correspondiente al estado de tesorería, haciendo constar algunos datos diferentes de los aprobados. La enmienda de tales datos, a juicio del reclamante, excedía de una mera corrección de un error de transcripción en el acta, por lo que solicitaba que esta procuraduría examinara la conformidad al ordenamiento de esta actuación.

Admitida a trámite la queja, se iniciaron las gestiones de información ante el Ayuntamiento de Nava de la Asunción.

La respuesta procedente del Ayuntamiento consideraba que se había cometido una simple equivocación al consignar determinados números, cuya corrección no requería acudir a interpretaciones o razonamientos más o menos complejos y no cambiaba el sentido de la resolución (aprobación de la cuenta general), toda vez que al rendirse ante el Consejo de Cuentas de Castilla y León se enviarían los datos obtenidos a través del programa informático de contabilidad.

Añadía el informe municipal que el procedimiento seguido para la rectificación era el previsto en el art. 91 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, que establece la posibilidad de subsanar los errores materiales y dejar constancia de las rectificaciones en el acta al realizar la lectura y aprobación de la anterior, todo ello en concordancia con lo dispuesto en el art. 105.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El relato de los hechos que resultaba del informe municipal coincidía sustancialmente con el realizado en el escrito de queja, diferían sin embargo las posturas sobre la posibilidad de

rectificar los errores observados en el acuerdo de aprobación de la cuenta en el trámite de aprobar el acta de la sesión en la siguiente convocada.

El art. 91.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre, permite formular alguna observación al acta, debatiéndose y decidiéndose las rectificaciones que procedan; en todo caso, el acta de cada sesión debe quedar aprobada en la sesión siguiente, ya sea introduciendo rectificaciones o no.

Con arreglo a lo dispuesto en el citado precepto, las sesiones comenzarán preguntando el presidente si algún miembro de la corporación tiene que formular alguna observación al acta de la sesión anterior que se hubiere distribuido con la convocatoria. Si no hubiera observaciones, se considera aprobada. Si las hubiera, se debaten y deciden las rectificaciones que procedan. En ningún caso puede modificarse el fondo de los acuerdos adoptados y sólo cabe subsanar los meros errores materiales o de hecho. Al reseñar en cada acta la lectura y aprobación de la anterior, se consignarán las observaciones y rectificaciones practicadas.

Debe tenerse en cuenta que lo que se somete a votación no son los acuerdos adoptados, sino la aprobación del acta y su corrección y exactitud, en definitiva, si realmente aquélla refleja y reproduce el desarrollo de la sesión y sus incidencias.

En todo caso, el pleno carece de competencias en la redacción del acta, que es redactada por el responsable de secretaría, titular de la fe pública administrativa. Si la corporación no está de acuerdo con la redacción, podrá sugerir, objetar, o, incluso, no aprobar el texto, pero nunca dar nueva redacción.

A partir de la documentación aportada por el reclamante se observaba que el error en la transcripción de los datos correspondientes al estado de tesorería en la cuenta general se había producido no ya en el borrador del acta de la sesión anterior, sino también en el acuerdo mismo, habiéndose recogido también en el dictamen de la Comisión Especial de Cuentas y en la documentación expuesta al público en el trámite de información pública.

Como indicaba el informe del Ayuntamiento de Nava de la Asunción, el art. 105.2 de la Ley 30/1992, atribuye a la Administración la facultad de poder corregir o rectificar, sin ningún apremio temporal, los simples errores materiales apreciados en un acto administrativo, lo cual tiene como exclusiva finalidad que un simple error de esa naturaleza pueda pervivir o produzca efectos desorbitados, como los que supondría que, para corregir esa simple equivocación de hecho o material, fuera necesario acudir a los trámites de los procedimientos de revisión.

La Jurisprudencia ha venido entendiendo que no puede calificarse como error material de un acto administrativo la rectificación que implique un juicio valorativo, una operación de calificación jurídica, una diferente interpretación de normas jurídicas aplicables o cuando represente claramente una alteración del sentido del acto, de tal modo que si la rectificación implica un sentido y alcance contrario o diferente del acto originario, modificando su contenido en la descripción y valoración de datos, la rectificación se convierte en una revocación o en un nuevo acto administrativo distinto, para cuya adopción no se han seguido sus trámites específicos.

En suma, la Jurisprudencia ha exigido, para que los actos de rectificación encuentren cobertura en el art. 105.2 de la Ley 30/1992, que se trate de un error ostensible, manifiesto e indiscutible, que se evidencie por sí mismo del expediente administrativo sin necesidad de complejas argumentaciones fácticas o jurídicas.

La conclusión de lo expuesto era que la rectificación de las cantidades erróneas había de realizarse, pero no acudiendo a la rectificación del acta de la sesión en que se había aprobado el acuerdo, y tampoco corrigiendo sin más el propio acuerdo.

Aunque manifestaba el informe municipal que los errores en las cantidades reflejadas se deducían del propio expediente y no suponían ninguna valoración jurídica, sin embargo no se trataba de un error aritmético evidente y manifiesto.

A juicio de esta institución, debería emitir un informe el secretario para aclarar la trascendencia de los errores padecidos en varios de los conceptos reseñados, ya que tales errores no resultaban obvios y evidentes, motivo por el cual habría de pronunciarse también sobre el mecanismo para su subsanación.

La resolución instaba al Ayuntamiento de Nava de la Asunción a adoptar la decisión que correspondiera sobre la posible convalidación del acuerdo, previa emisión de informe del responsable de la Secretaría de la Corporación que aclarara la entidad de los errores consignados en el acuerdo plenario que había aprobado la cuenta general.

Después de haber reiterado en tres ocasiones la resolución efectuada, hubo de ser archivado este expediente sin conocer la postura del Ayuntamiento de Nava de la Asunción.

#### **1.5.6. Formalización del libro de actas**

La regulación sobre la formalización de las actas está prevista en los arts. 198 y ss del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre.

A modo de resumen, el art. 198 ROF prevé que el libro de actas es un instrumento público solemne, ha de estar previamente foliado y encuadernado, legalizada cada hoja con la rúbrica del alcalde o presidente y el sello de la corporación y debe expresar en su primera página, mediante diligencia de apertura firmada por el secretario, el número de folios y la fecha en que se inicia la transcripción de los acuerdos.

Del mismo modo, el Decreto 115/1984, de 25 octubre, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial (*BOCyL 29-10-1984, nº 48*), que regula las normas sobre Libros de Actas de Acuerdos y Resoluciones de las Corporaciones locales comprendidas en el ámbito territorial de Castilla y León, establece que los pliegos a utilizar deben estar foliados y previamente numerados, legalizados con la rúbrica del presidente y del secretario y sellados con el de la corporación en la parte superior izquierda del anverso en todas sus hojas.

El promotor del expediente **20121803** ponía de manifiesto el presunto desorden observado en el libro de actas de las sesiones de la Junta Vecinal de Villaño de Losa (Burgos), en el cual los asientos no se realizaban por orden de fecha, faltaban algunas hojas y otras se habían incluido sin estar foliadas y selladas.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información a la Junta Vecinal de Villaño de Losa, que remitió su respuesta sobre los defectos concretos citados en la reclamación.

No obstante se consideró conveniente formular una resolución a la Junta Vecinal para que tuviera en cuenta las normas sobre la formalización de los libros de actas, en los que debían constar todos los acuerdos adoptados, sin que pudiera alterarse el orden numérico de los folios y debiendo éstos reunir las formalidades exigidas en las normas expuestas.

La resolución fue aceptada por la Junta Vecinal de Villaño de Losa.

### **1.6. Información y participación ciudadana**

En el pasado ejercicio se registraron 27 reclamaciones que hacían referencia a cuestiones relacionadas con los derechos de los ciudadanos a recibir información de las administraciones locales y a participar, individualmente o a través de sus organizaciones representativas, en los asuntos locales, número similar a las 28 recibidas el año anterior sobre esta misma materia.

A fecha de cierre del ejercicio se habían dictado 9 resoluciones, 3 menos que el año 2011. De las resoluciones emitidas sólo 1 fue aceptada, al final del año, 2 se encontraban pendientes de obtener respuesta de las administraciones a las que habían sido dirigidas, 3 fueron rechazadas y otras 3 no obtuvieron respuesta, por lo que estos expedientes debieron

concluir sin conocer la postura de las administraciones a las que se enviaron después de realizar 3 recordatorios de la resolución.

### **1.6.1. Derecho de los ciudadanos de acceder a la información municipal**

El derecho de los ciudadanos al acceso a la información municipal tiene sus raíces en el principio de transparencia y su ejercicio constituye un procedimiento indirecto de fiscalización de los ciudadanos de la actuación administrativa y de su sometimiento a la legalidad.

La Constitución Española, en su art. 105, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la Ley Bases de Régimen Local reconocen con amplitud el derecho de acceso a archivos y registros y a la documentación tenida en cuenta por la Administración para producir sus actos y resoluciones. Con la misma amplitud debe reconocerse en la práctica administrativa, sin perjuicio de la aplicación de los límites legales que también se contemplan, límites que no pueden ser interpretados por las administraciones para impedir o excluir la invocación del derecho por los particulares.

#### **1.6.1.1. Solicitud de acceso a documentación contable**

El motivo de la reclamación que dio origen al expediente **20112338** se refería a la falta de respuesta a la solicitud dirigida al Ayuntamiento de Quintanilla del Coco (Burgos) por un ciudadano que pretendía el acceso a la documentación contable de la entidad generada durante cuatro años.

Con carácter general, el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, señala en su apartado 1, que los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos municipales, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de solicitud.

El derecho a la información también tiene límites, así se desprende de lo dispuesto en el apartado 7 del mismo art. de la Ley 30/1992 y así el derecho de acceso debe ser ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, señalando a continuación que debe presentarse petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias.

En el caso aquí analizado, a la vista únicamente del enunciado de la solicitud, podía considerarse como una petición genérica, aunque tampoco tenía constancia esta procuraduría de cuántos expedientes pretendía consultar el ciudadano, ni del número o volumen de los documentos que comprendían, ni en qué medida la consulta podía afectar a la eficacia del funcionamiento de los servicios.

Ahora bien, sea o no genérica la solicitud de acceso a información, debe ser oportunamente resuelta por la Administración a la que se ha dirigido, tal y como resulta del contenido del art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La Jurisprudencia ha entendido que no es posible que el silencio pueda tener un sentido positivo, estimatorio de la solicitud formulada, en el supuesto de peticiones genéricas.

En la resolución formulada se instaba al Ayuntamiento de Quintanilla del Coco a resolver la solicitud, si bien esta entidad no comunicó su postura frente a dicha resolución.

#### **1.6.1.2. Procedimiento de aprobación de ordenanza**

Un ciudadano se dirigió a esta institución para mostrar su desacuerdo con el procedimiento de aprobación de una Ordenanza del Ayuntamiento de Valladolid, dando lugar al inicio del expediente **20112008**.

En la reclamación se exponía que se había omitido la respuesta a las alegaciones formuladas por la representación de una asociación durante el trámite de información pública de la Ordenanza reguladora de terrazas en la vía pública.

Admitida a trámite la queja, se inició la investigación mediante la solicitud de informe al Ayuntamiento sobre la cuestión planteada.

El informe municipal reconocía haber recibido en el trámite de exposición pública el escrito de alegaciones al que se refería la reclamación, algunas se habían estimado parcialmente habiéndose elevado al Pleno, que finalmente había aprobado la Ordenanza con las modificaciones propuestas.

Sin embargo, examinada la documentación enviada, no constaba que se hubiera remitido a su presentador la respuesta razonada sobre sus alegaciones.

El art. 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece el procedimiento al que debe ajustarse la aprobación de las ordenanzas locales: aprobación inicial por el Pleno, información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de

reclamaciones y sugerencias y, finalmente la resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

Por tanto, la Ley 7/1985 prevé dos situaciones diferentes según se hayan presentado o no reclamaciones, dejando de lado el segundo supuesto que determina la aprobación automática de las ordenanzas, en el primero, ha de darse respuesta a las reclamaciones planteadas, así lo establece también el art. 86.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que determina el derecho de los reclamantes a obtener una contestación razonada, que puede ser común a todas las alegaciones similares, pero habrá de ser notificada individualmente.

La Jurisprudencia tiene declarado que en materia de aprobación de ordenanzas municipales, como disposiciones generales que son, el quebrantamiento del cauce formal de su elaboración, es decir, la vulneración de una norma de superior jerarquía reguladora del procedimiento a seguir en la creación de la disposición reglamentaria, produce, como regla general, la nulidad de pleno derecho de aquellas, citándose en apoyo de este criterio los arts. 9.2 y 105 a) de la Constitución Española.

Este cuerpo de doctrina ha sido expuesto en la STS de 5 de febrero de 2009, según la cual el incumplimiento del trámite de audiencia previsto para las ordenanzas municipales (en aquel caso, ordenanzas fiscales) supone una vulneración de los arts. 9.2 y 105 a) de la Constitución y 51 y 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que conduce a declarar la nulidad de pleno derecho. Así lo reconoció este Tribunal, en sus Sentencias de 11 de junio de 2001 y de 2 de marzo de 2002, y ello es lógico si se tiene en cuenta que el período de información pública representa el trámite de audiencia, considerado esencial en la formación de la voluntad de los órganos de la Administración en este tipo de procedimientos, según pone de relieve el art. 105 a) de la Constitución (STS de 27-6-2006).

La STS de 28 de marzo de 2007 manifiesta que el incumplimiento del trámite de audiencia se produce tanto cuando no se concede la misma, como cuando no se agota el plazo o se procede a publicar la ordenanza sin resolver las reclamaciones que hubieran sido presentadas en el término concedido. En esta misma Sentencia se indica que no tendría sentido considerar esencial el trámite de información pública y admitir, sin embargo, que el Pleno pudiera decidir sin consideración a las alegaciones o reclamaciones formuladas.

En el supuesto examinado en este expediente, no se había infringido el trámite de información pública en la elaboración de la Ordenanza de terrazas, ni se había producido alguno de los incumplimientos equiparados por la Jurisprudencia a la omisión de este trámite, ya que las alegaciones presentadas en tiempo y forma habían sido resueltas. Únicamente no se había notificado a sus presentadores la respuesta razonada sobre su estimación o desestimación, lo cual no había impedido que hubieran sido examinadas y tenidas en cuenta por el Pleno al aprobar con carácter definitivo la Ordenanza.

No obstante lo indicado, se estimó que lo correcto hubiera sido notificar a los ciudadanos que habían formulado observaciones o reclamaciones al texto provisional de la Ordenanza la respuesta razonada sobre aquéllas.

En consecuencia, en la resolución formulada al Ayuntamiento de Valladolid se recordaba que, en los próximos procedimientos de aprobación de las ordenanzas municipales, debía notificar a los ciudadanos que formularan alegaciones en el trámite de información pública la respuesta razonada sobre ellas. También se recomendaba notificar la respuesta razonada a las alegaciones formuladas en este caso por la representación de la asociación, aunque hubiera concluido ya el procedimiento de aprobación de la Ordenanza.

El Ayuntamiento de Valladolid rechazó la resolución por entender que no existe obligación legal de notificar individualmente la resolución de las alegaciones presentadas en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas municipales.

### **1.6.1.3. Incumplimientos de la obligación de resolver**

Los ciudadanos, conscientes de su derecho a obtener una respuesta formal frente a las solicitudes que dirigen a las administraciones públicas, lo que incluye a las administraciones locales, han requerido la intervención del Procurador del Común en algunas ocasiones en las que no habían obtenido respuesta a fin de lograrla.

Como en años anteriores, no puede dejar de señalarse que los ciudadanos han de obtener de la corporación una respuesta formal por escrito, si ha sido éste el medio utilizado para formular sus solicitudes, aún en el caso de que sus pretensiones no puedan ser estimadas.

Uno de estos casos fue el examinado en el expediente **20120643**, iniciado a instancia de un ciudadano que alegaba que el Ayuntamiento de Buenavista de Valdavia (Palencia) no había dictado una respuesta formal frente a sus solicitudes, sin que ninguno de los argumentos expuestos por el Ayuntamiento resultaran admisibles a efectos de excusar el cumplimiento de la obligación de resolver que corresponde a todas las administraciones

públicas, pues ni la escasez de personal, ni la pérdida de la condición de vecino del solicitante, ni la existencia de procedimientos judiciales sobre otros asuntos justificaban este proceder.

La resolución emitida recordaba al Ayuntamiento de Buenavista de Valdavia la obligación de resolver impuesta a todas las administraciones, instándole a resolver las concretas peticiones las que se refería la queja, resolución que fue rechazada por el Ayuntamiento de Buenavista de Valdavia.

#### **1.6.1.4. Derecho a obtener certificaciones**

Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, según disponen el art. 70.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local y 207 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (ROF).

Las certificaciones de todos los actos, resoluciones y acuerdos de los órganos de gobierno de la entidad, así como las copias y certificados de los libros y documentos que en las distintas dependencias existan, se expedirán siempre por el secretario, salvo precepto expreso que disponga otra cosa (art. 204 ROF).

El art. 2 e) del RD 1174/1987, de 18 de septiembre, de Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación Nacional, señala entre las misiones que comprende la fe pública correspondiente a la secretaría de la corporación, certificar de todos los actos o resoluciones de la Presidencia y los acuerdos de los órganos colegiados decisorios, así como de los antecedentes, libros y documentos de la entidad.

La obtención de copias y certificaciones acreditativas de acuerdos municipales o antecedentes de los mismos se solicita a la oficina de información que, de oficio, realizará las gestiones que sean precisas para que el solicitante obtenga la documentación requerida en el plazo más breve posible.

Un ciudadano formuló una reclamación, que quedó registrada con la referencia **20112260**, en la que exponía su malestar ante la omisión del deber de expedir una certificación solicitada al Ayuntamiento de Alar del Rey (Palencia).

Manifestaba en su escrito que había solicitado un certificado sobre el derribo parcial de un inmueble de su propiedad y, aunque la petición había sido reiterada, no había obtenido respuesta alguna.

El informe municipal exponía que el inmueble se hallaba en situación de ruina y el certificado de derribo debía emitirlo el técnico director de la obra, debiendo ser aportado por el propietario del inmueble para concluir el expediente, además la solicitud iba dirigida al Alcalde, sin que se encuentre entre sus competencias la de emitir certificaciones.

El Ayuntamiento exponía las razones por las que estimaba que no existía un derecho del particular a obtener una certificación en los términos que había sido pedida, sin embargo no constaba que estas razones hubieran sido puestas en conocimiento del interesado.

Lo cierto es que siendo el encargado de emitir certificaciones el secretario, y no el Alcalde, como indicaba el informe municipal, debió remitirse la petición a dicho funcionario.

En cualquier caso, el solicitante de la certificación podía no tener derecho a obtenerla si no existían antecedentes documentales en los archivos de la entidad que permitieran expedirla, pero al menos tenía derecho a conocer los motivos por los cuales su petición debía ser denegada.

La resolución enviada al Ayuntamiento de Alar del Rey recomendaba, si fuera posible, expedir la certificación sobre los datos solicitados por el interesado que obraran en los archivos de la entidad por el funcionario encargado del desempeño de las funciones de secretaría.

En caso de que no fuera posible emitir la certificación en los términos solicitados, debería comunicarse al interesado su denegación y los motivos de la misma.

El Ayuntamiento de Alar del Rey no comunicó su postura frente a dicha resolución, por lo que después del envío de tres recordatorios de la resolución formulada, se incluyó en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

También el promotor del expediente **20111639** se refería a la presunta ausencia de respuesta a la petición formulada a la Junta Vecinal de Ardón (León) para obtener una certificación sobre la titularidad de una parcela de esa Entidad local.

Durante la tramitación de la queja procedió la Junta Vecinal a dar respuesta a esta petición, habiendo comunicado al solicitante la negativa a expedir la certificación, lo que llevó a examinar si el interesado tenía o no derecho a obtenerla.

La solicitud se había dirigido al Presidente de la Junta Vecinal, no obstante siendo el secretario el encargado de emitir certificaciones, debió remitirse la petición a dicho funcionario.

El solicitante no pedía expresamente que la certificación fuera expedida conforme al inventario de bienes municipales, pero podía haberse entendido que la solicitud se dirigía a obtener una certificación sobre los datos de la parcela recogidos en dicho inventario.

El inventario es un documento de obligada creación en todas las entidades locales, obligación prevista en los arts. 86 del TRRL y 17.1 del RD 1372/1986, de 13 de junio, que aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL). Asimismo el carácter preceptivo de la formación y mantenimiento del inventario viene contemplado en el art. 32.1 de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que es básico, según el cual las administraciones públicas están obligadas a inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio, haciendo constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados.

La Jurisprudencia ha señalado que el inventario municipal es un mero registro administrativo que por sí solo ni prueba, ni crea, ni constituye derecho alguno a favor de la corporación, siendo más bien un libro que sirve, respecto de sus bienes, de recordatorio constante para que la corporación ejercite las facultades que le corresponden.

No tiene el inventario la misma eficacia que el Registro de la Propiedad, pero es un instrumento que permite conocer en todo momento el patrimonio de la entidad. El hecho de que forme parte de los archivos locales (art. 30 RB) determina que todos los ciudadanos tengan derecho a consultarlo e incluso puedan solicitar certificaciones.

A estos efectos se citaba la STSJ de Andalucía de 10 de noviembre de 2003, que estimó el recurso contencioso interpuesto por un ciudadano a quien se había denegado la petición de obtener una certificación del inventario de bienes municipal sobre determinados bienes inmuebles colindantes a su parcela.

La resolución emitida consideraba que el funcionario encargado del desempeño de las funciones de secretaría debía emitir la certificación sobre los datos de titularidad de la parcela que obraran en el inventario de bienes de la entidad.

La Junta Vecinal de Ardón no contestó a dicha resolución.

### **1.6.2. Derecho de participación**

Las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, con la consiguiente posibilidad de otorgarles el uso de los medios públicos, constituyen el canal de participación más usualmente utilizado para intervenir en la gestión de los asuntos públicos locales.

### **1.6.2.1. Uso de locales municipales**

Unos ciudadanos acudieron a esta procuraduría para exponer los problemas surgidos a raíz de la petición que habían formulado ante el Ayuntamiento de Santa María la Real de Nieva (Segovia), para conseguir la asignación de un local para uso de una asociación, todo lo cual dio lugar a la apertura del expediente **20112433**.

La representación de la asociación había solicitado el uso de un espacio municipal, habiendo denegado el Ayuntamiento la petición sin dar a conocer los motivos que justificaran su decisión, mientras que a otros colectivos se les permitía el uso de espacios municipales.

Admitida la queja a trámite, se solicitó del Ayuntamiento de Santa María la Real de Nieva información sobre la posibilidad de ceder a la asociación el uso de la sala designada por los reclamantes, o bien otro local, y también sobre los motivos que impidieran acceder a la petición, en su caso.

La respuesta remitida, cuyo contenido se dio a conocer al autor de la queja, indicaba que se había ofrecido a la asociación otro local público para su sede social y demás usos lógicos de una asociación, también se le había ofrecido el uso del teleclub del pueblo para una comida mensual.

No se enviaba copia de este escrito, aportado después por el reclamante al expediente tramitado, según el cual se ofrecían ambos locales con la condición de que fueran anuladas todas las solicitudes, denuncias y quejas presentadas en el Ayuntamiento y en cualquier otra sede administrativa y no plantearan en el futuro ninguna otra al Ayuntamiento de Santa María la Real de Nieva.

Los reclamantes manifestaron su disconformidad ante el Ayuntamiento, y también ante esta institución, con la postura de la Corporación que pretendía subordinar la cesión de uso del local a la renuncia a presentar en el futuro reclamaciones o solicitudes ante las administraciones, así como a desistir de las ya interpuestas. También mostraban su desacuerdo con el local ofrecido, por no considerarlo apto para celebrar reuniones de los socios, según afirmaban se trataba de un espacio muy reducido y en estado ruinoso.

Examinadas las actuaciones realizadas en el expediente, se estimó preciso formular una resolución al Ayuntamiento de Santa María la Real de Nieva basada en las consideraciones que siguen.

Las asociaciones de vecinos persiguen, con carácter general, la defensa de los derechos de los vecinos, para cumplir este objetivo cuentan con un mecanismo de participación

esencial, como es la formulación de solicitudes, reclamaciones y propuestas de actuaciones ante las administraciones públicas, entre ellas las administraciones locales.

La Constitución Española establece en su art. 9.2 que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Las asociaciones de vecinos constituyen un instrumento de participación de los ciudadanos en la vida pública, especialmente la local, que nuestro ordenamiento jurídico trata de fomentar como manifestación asociativa democrática dirigida a procurar la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 27-10-1987.

Las asociaciones de vecinos asumen, entre otras, la función de informar y concienciar a la opinión pública sobre situaciones que consideren injustas o lesivas al colectivo ciudadano o a alguno de sus miembros, siendo, por tanto, agrupaciones que se constituyen en ejercicio del derecho fundamental de asociación que garantiza el art. 22.1 de la Constitución, cuyo contenido positivo reside en el derecho de fundar y participar en la asociación, desarrollando la actividad necesaria o conveniente al logro de los fines lícitos en atención a los cuales se constituye, mediante el empleo de medios igualmente lícitos.

El art. 72 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local establece que las corporaciones locales favorecen el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitan la más amplia información sobre sus actividades, y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades e impulsan su participación en la gestión de la corporación.

En el expediente analizado, se consideraba contrario a los preceptos citados pretender subordinar el acceso a los medios públicos de una asociación vecinal a la renuncia de su derecho a formular reclamaciones y solicitudes a las administraciones y al desistimiento de las ya presentadas, pues estas actuaciones forman parte de las actividades normales y lícitas para las que se constituyen.

Esto no significa que exista un derecho absoluto de las asociaciones vecinales a que se les conceda el uso de un local por el ayuntamiento para que desarrollen su labor, sino condicionado las posibilidades de la entidad y con las limitaciones que imponga la coincidencia

en el uso por las demás asociaciones vecinales del municipio y por el propio ayuntamiento (art. 233 ROF).

En este caso, la petición formulada de utilizar una sala concreta no había obtenido una respuesta motivada, en el sentido de no haber indicado ni a la asociación solicitante, ni a esta procuraduría, los motivos por los cuales no podía autorizarse su uso.

El local ofrecido por el Ayuntamiento en las condiciones expuestas, según manifestaba el autor de la queja, era un espacio de aproximadamente 20 m<sup>2</sup>, sin ventana, carente de cerramiento, el agua de lluvia se filtraba por el tejado, su estado era ruinoso y con desprendimiento de materiales de la fachada y cubierta, pudiendo existir riesgo para las personas de utilizarse como lugar de reunión. En estas circunstancias, la representación de la asociación había solicitado que se emitiera un informe técnico sobre la adecuación del local al uso pretendido, ante la inquietud de que no resultara seguro para las personas.

La resolución que se envió al Ayuntamiento de Santa María la Real de Nieva entendía que no podía considerarse ajustada al ordenamiento jurídico la subordinación de la concesión del uso de un local municipal a una asociación vecinal a la renuncia de su derecho a la defensa de sus socios, a través de la formulación de solicitudes y reclamaciones a las administraciones, entre ellas esa Administración local.

También debía resolver la petición de utilización de la sala designada por la asociación, con expresión de los motivos concretos por los cuales no fuera posible autorizar su uso, y la petición de evacuación de un informe técnico sobre el estado de conservación del local y adecuación de sus características al fin pretendido.

Por último se recomendaba que, en la medida de las posibilidades de la entidad, se facilitara el acceso a los medios públicos municipales de las asociaciones vecinales inscritas en el Registro municipal.

La resolución fue rechazada por el Ayuntamiento.

#### **1.6.2.2. Inscripción en el Registro municipal de asociaciones**

El expediente **20120685** se inició con motivo de la recepción de una reclamación que denunciaba la negativa a inscribir en el Registro municipal de asociaciones de Zamora a una asociación de vecinos.

La representación de la asociación había interpuesto la solicitud de inscripción, y la había reiterado, sin que después hubiera recibido respuesta, desconociendo el autor de la queja si había sido, o no, inscrita en el Registro municipal de asociaciones.

Admitida la queja a trámite, se solicitó del Ayuntamiento de Zamora el envío de un informe sobre la cuestión.

El informe procedente del Ayuntamiento de Zamora confirmaba que no se había inscrito a la asociación en el Registro ni se había notificado respuesta formal alguna sobre la petición de inscripción. También explicaba al respecto que no pretendía cuestionar el derecho constitucional de asociación, sino que, a la vista de alegaciones formuladas por otras asociaciones, entendía que debía revisar la concurrencia de los requisitos formales exigibles para la inscripción en los correspondientes registros.

Del informe se deducía también que el motivo por el cual no se había realizado la inscripción era la extensión del ámbito territorial de la asociación solicitante que, de forma parcial, concurría con el de alguna otra asociación ya creada e inscrita en el mismo Registro y que había mostrado su oposición a la inscripción, todo lo cual se tuvo en cuenta a la hora de formular una resolución al Ayuntamiento de Zamora.

El derecho de asociación aparece reconocido en el art. 22 de la Constitución Española como un derecho fundamental, y se desarrolla en la LO 1/2002, de 22 de marzo, del Derecho de Asociación, cuyo art. 24 dispone que el derecho de asociación incluye el derecho a la inscripción en el Registro de asociaciones competente, que sólo podrá denegarse cuando no se reúnan los requisitos establecidos en esta LO 1/2002, precepto al que se le otorga el rango de ley orgánica por la disposición final primera de la propia Ley.

A nivel de Administración local, se hace mención a la participación de las asociaciones en dos normas, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y el RD 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

La Ley de Bases de Régimen Local, en el art. 72, dispone que las corporaciones locales favorecerán el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitarán la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades, e impulsarán su participación en la gestión de la corporación en los términos del art. 69.2.

El Reglamento de participación ciudadana, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Zamora el 2 de mayo de 2001, aplicable con carácter preferente a los preceptos citados del ROF, regulaba, entre otras cuestiones, los requisitos para proceder a la inscripción de las asociaciones en el Registro municipal, disponiendo a estos efectos que las inscripciones se

realizan a solicitud de las asociaciones interesadas, que tendrían que aportar los siguientes datos: Ser entidad, asociación, etc., sin ánimo de lucro; estatutos en los que deberá recogerse explícitamente que el ámbito de actuación será local, número de inscripción en el Registro general de asociaciones y en otros registros públicos; nombre, apellidos, dirección y teléfonos de personas que ocupan los cargos directivos y domicilio social.

No contenía el precepto ningún otro requisito que debiera cumplir cualquier asociación que pretendiera su inscripción en el Registro municipal, además, el Reglamento municipal de participación ciudadana de Zamora específicamente establecía que los derechos reconocidos a las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los ciudadanos sólo serían ejercitables por aquéllas que se encontraran inscritas en el Registro municipal de asociaciones.

Consecuentemente, en tanto la inscripción no se realizara, no podían las asociaciones ejercitar los derechos reconocidos en el ámbito municipal a las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, tales como acceder a ayudas, a los medios públicos municipales o a la información y participación.

Consideraba esta procuraduría que el Ayuntamiento debía proceder de la forma más ágil posible para hacer efectivos los derechos reconocidos a las asociaciones y sus miembros, inscribiendo a la asociación que lo solicitara y aportara los datos reseñados.

El art. 30 de la LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, prescribe en los apartados 1 y 2 (de directa aplicación en todo el Estado, conforme a la disposición final primera) sobre el régimen jurídico de la inscripción en los Registros de asociaciones, que el plazo de inscripción en el correspondiente Registro será, en todo caso, de tres meses desde la recepción de la solicitud en el órgano competente. Transcurrido el plazo de inscripción señalado sin que se haya notificado resolución expresa, puede entenderse estimada la solicitud de inscripción.

La Administración debe proceder a la inscripción, limitando su actividad a la verificación del cumplimiento de los requisitos que han de reunir el acta fundacional y los estatutos.

Cuando se adviertan defectos formales en la solicitud o en la documentación que la acompaña, o cuando la denominación coincida con otra inscrita o pueda inducir a error o confusión con ella, o cuando la denominación coincida con una marca registrada notoria salvo que se solicite por el titular de la misma o con su consentimiento, se suspenderá el plazo para

proceder a la inscripción y se abrirá el correspondiente para la subsanación de los defectos advertidos.

La STC de 31-10-2001, ha afirmado que la inscripción no es sólo una carga de la asociación ya creada, sino también una prestación debida por la Administración encargada del correspondiente Registro, a fin de que la libertad de asociación se realice plenamente. Se trata, incluso, de una prestación administrativa cuya realización defectuosa puede resultar lesiva del derecho de asociación. En este sentido, la sentencia cita otra anterior del mismo Tribunal de 18-10-1993, en la que se declara que la omisión de toda actividad administrativa ante una petición de inscripción lesiona por sí el derecho de asociación (art. 22 CE) de quienes promovían aquella inscripción y añade que no sólo la omisión administrativa, sino también una denegación de inscripción infundada o arbitraria, puede lesionar el derecho de asociación. El mismo criterio sigue la STS de 30-6-1994.

La doctrina del Tribunal Constitucional viene haciendo hincapié en que la inscripción registral de las asociaciones produce solo efectos de publicidad y que la exigencia de publicidad registral no es ocasión para que la Administración realice un control material sobre las asociaciones (STC de 25-6-1986).

En el caso concreto examinado en este expediente, aparte de las reuniones celebradas con representantes de las asociaciones a las que aludía el informe municipal, no constaba la notificación de ningún trámite a la representación de la asociación solicitante desde la fecha de solicitud de la inscripción. No se considera razonable, a juicio de esta procuraduría del común, que se demorara la inscripción de una asociación en el Registro por el hecho de que otras se opongan a ello, alegando que el ámbito territorial en el que unas y otras desarrollan sus actividades confluye en algún punto.

No se apreciaba coincidencia, ni semejanza que objetivamente pueda inducir a error entre la denominación de la asociación solicitante de la a inscripción y las que se oponían a ella, más bien se deducía del informe municipal que la confusión se refería al ámbito territorial en el que desarrollaban sus actividades.

El propio Reglamento de participación ciudadana, aprobado por el Pleno de ese Ayuntamiento, expresamente reconocía el derecho a la obtención de la inscripción a todas aquellas asociaciones con sede social dentro del municipio y con actividades en el ámbito geográfico del mismo, siendo su objetivo la defensa, fomento o mejora de los intereses generales o sectoriales de los ciudadanos sin ánimo de lucro.

No se estimaba correcto, por tanto, subordinar la inscripción en el Registro municipal de las asociaciones al desarrollo de sus actividades dentro un ámbito concreto y más restringido que el correspondiente al término municipal ni a la existencia de conflictos entre asociaciones.

Entre la documentación enviada por el Ayuntamiento se incluía un informe en el cual la asociación cumplía con todos los requisitos exigidos en el Reglamento de participación ciudadana para su inscripción en el Registro municipal de asociaciones.

El objetivo de evitar o resolver conflictos entre las distintas asociaciones que operaban en el ámbito municipal no correspondía a la Administración municipal, ni se consideraba como cauce adecuado para solucionar esas divergencias el procedimiento administrativo de control del cumplimiento de los requisitos formales exigidos a efectos de la inscripción de las asociaciones en el Registro municipal.

En este caso había transcurrido sobradamente el plazo de tres meses desde la solicitud de inscripción sin que se hubiera emitido la resolución correspondiente, con lo cual debía entenderse estimada por efecto del silencio positivo, aunque debía esa Administración dictar resolución confirmatoria del mismo.

Finalizadas las gestiones de información, se recomendó al Ayuntamiento de Zamora dictar una resolución estimatoria de la solicitud de la asociación de vecinos así como proceder a su inscripción en el Registro municipal de asociaciones, toda vez que cumplía los requisitos formales exigidos por el Reglamento de participación ciudadana.

El Ayuntamiento aceptó la resolución.

## **1.7. Otras cuestiones**

### **1.7.1. Distribución de subvenciones**

El escrito que dio origen al expediente **20112353** cuestionaba la distribución de las subvenciones dirigidas a municipios con población inferior a 20.000 habitantes dentro del Plan especial de municipios 2011 aprobado por la Diputación provincial de León.

Según se exponía en la reclamación, las bases reguladoras no establecían los criterios objetivos con arreglo a los cuales se debía realizar el reparto de las ayudas, desconociendo los que hubieran justificado su distribución entre los municipios.

Iniciada la fase de investigación, se requirió de la Diputación provincial información sobre los criterios objetivos por los que se hubiera regido la concesión de subvenciones

correspondientes al Plan mencionado y la ponderación establecida entre ellos, además de la remisión de las bases específicas de la convocatoria y del acuerdo resolutorio de la misma.

El informe enviado exponía que a todos los ayuntamientos solicitantes se les había concedido al menos una obra teniendo en cuenta varios parámetros, por una parte, el número total de ayuntamientos de cada grupo y por otro, el número de habitantes totales de dichos ayuntamientos.

Continuaba indicando el informe que el porcentaje obtenido, teniendo en cuenta dichos parámetros, era el que había servido de base para efectuar el reparto entre las diferentes formaciones, tal y como se venía realizando en otros planes de obras de la Diputación desde hacía años, correspondiéndoles a cada grupo un porcentaje del total de la dotación del Plan.

Se remitía también una copia de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva con destino a actuaciones encaminadas al Plan especial de municipios 2011 (*BOP 81/28-4-11*), si bien no se adjuntaba la copia de la resolución estimatoria, como había sido solicitado.

Ninguno de los apartados de las bases específicas fijaba los criterios objetivos de otorgamiento de la subvención, ni su ponderación, lo cual llevó a efectuar una resolución teniendo en cuenta las consideraciones que en ella se exponían.

Las subvenciones objeto de esta convocatoria se regían, además de por lo previsto en las bases específicas, por lo dispuesto en las bases generales reguladoras de la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva de la Diputación provincial de León, aprobadas por acuerdo del Pleno de fecha 27 de febrero de 2008 (*BOP 45/2008, de 5 de marzo*) y, en lo no previsto, por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, el Reglamento que la desarrolla, la Ordenanza general de subvenciones de la Diputación provincial y restantes normas de derecho administrativo, aplicándose en su defecto las normas de derecho privado.

Las bases generales que regían la concesión de subvenciones de la Diputación provincial expresamente determinaban que las subvenciones se adjudicaban teniendo en cuenta los criterios objetivos y la ponderación entre ellos que se estableciera en las bases específicas de cada convocatoria. Los criterios de adjudicación debían tener en cuenta la adaptación del proyecto a los fines perseguidos por cada convocatoria y al mayor número posible de beneficiarios, la calidad y la utilidad social del proyecto.

La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) establece entre los principios que deben regir la gestión de las subvenciones los de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación (art. 8.3 LGS) y recoge como una de las previsiones que debe contener la norma reguladora de la concesión de la subvención los criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, la ponderación de los mismos (art. 17.3 LGS).

Por tanto, el principio de legalidad financiera y la aplicación del régimen de concurrencia competitiva supone, conforme dispone el art. 22 de la Ley General de Subvenciones, que la concesión de las ayudas se realice mediante la comparación de solicitudes, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, dentro del crédito disponible, aquéllas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios.

Sobre los procedimientos de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, el art. 23.2 de la misma Ley General de Subvenciones determina su iniciación de oficio mediante convocatoria aprobada por el órgano competente, citando entre su contenido mínimo los criterios de valoración de las solicitudes (apartado I).

En el mismo sentido, el art. 12 de la Ordenanza general de subvenciones de la Diputación provincial (*BOP N° 202/2009*) reitera la obligatoriedad de respetar el contenido mínimo de los citados preceptos de la Ley General de Subvenciones, bien en la convocatoria o bien en las bases reguladoras de la subvención.

Es reiterada la Jurisprudencia que declara que el establecimiento de las subvenciones puede ser discrecional para la Administración, pero una vez reguladas por la correspondiente norma y anunciadas, termina la discrecionalidad y comienza la regla y el reparto concreto, que escapa del puro voluntarismo de la Administración.

Así se recoge, por ejemplo, en la STS de 20-3-2007: "Según resulta de la Jurisprudencia reiterada de esta Sala, expresada entre otras en las sentencias de 7 de abril de 2003, de 4 de mayo de 2004 y de 17 de octubre de 2005, la naturaleza de dicha medida de fomento administrativo puede caracterizarse por las notas que a continuación se reseñan: En primer lugar, el establecimiento de la subvención puede inscribirse en el ámbito de las potestades discrecionales de las administraciones públicas, pero una vez que la subvención ha sido regulada normativamente termina la discrecionalidad y comienza la previsión reglada cuya aplicación escapa al puro voluntarismo de aquéllas. En segundo término, el otorgamiento de las subvenciones ha de estar determinado por el cumplimiento de las condiciones exigidas por la

norma correspondiente, pues de lo contrario resultaría arbitraria y atentatoria al principio de seguridad jurídica”.

En términos similares, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León recuerda, en la Sentencia de 11 de noviembre de 2005, que con arreglo a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, si bien las subvenciones pueden ser discrecionales previamente al acto de su otorgamiento, una vez establecidas vinculan a la Administración convocante, que queda sujeta a los criterios de preferencia para su otorgamiento establecidos en las bases.

A lo expuesto hasta aquí debía añadirse que los acuerdos resolutorios de las subvenciones deben estar motivados, conforme establece el art. 54.2 de la Ley 30/1992, precepto que exige que la motivación en los actos de concurrencia competitiva se efectúe conforme a las bases de la convocatoria, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte.

En el mismo sentido, la Ley General de Subvenciones prevé, en el art. 25.2, que la resolución se motive de acuerdo con lo que dispongan las bases reguladoras de la subvención debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte.

También la Jurisprudencia se ha pronunciado a favor de la motivación de los actos relativos a la negación de subvenciones. Así, “de una manera uniforme hemos establecido la obligación de motivar este género de decisiones administrativas, declarando que podrá debatirse sobre el mayor o menor grado de suficiencia de la motivación, en concreto, pero nunca se ha dudado de la exigencia de ésta en sí misma considerada, puesto que el componente discrecional de la actividad administrativa de fomento en modo alguno impide que la decisión deba ser también motivada si limita derechos subjetivos o intereses legítimos” (STS 29-7-2002).

En otro supuesto examinado por el Tribunal Supremo, en la Sentencia de fecha 22 de noviembre de 2004, se cuestiona un acuerdo autonómico de distribución de subvenciones entre diversos municipios, el Tribunal anula por falta de motivación esta decisión en el aspecto que afecta únicamente al Ayuntamiento recurrente, teniendo en cuenta que “dado el gran número y la cuantía de las peticiones formuladas, el importe previsto para las subvenciones, no alcanzaba ni con mucho a cubrir todas las peticiones, es claro que la Administración que había formulado la convocatoria, era la que estaba obligada a afrontar y resolver tal problemática, a fin de ajustar la cuantía solicitada a la total por ella prevista. Y si es cierto, que en la solución de tal conflicto, tenía una cierta discrecionalidad, pues entre otros podía, o reducir proporcionalmente a cada solicitante la cantidad solicitada, o hacer un reparto genérico básico y otro selectivo en

función del mejor derecho, que valore la urgencia o incluso la conveniencia y oportunidad de algunas solicitudes, este ejercicio de esa discrecionalidad estaba y está condicionado al cumplimiento de dos requisitos, uno, que lo ejercitara de acuerdo con los términos de la convocatoria, y el otro, que expusiera los criterios concretos en base a los cuales había resuelto el problema, de adecuar las peticiones a la cuantía global prevista, de forma que los afectados pudieran conocerlos y articular en base a ello, en su caso, los medios de defensa”.

La SAN de 22 de marzo de 2010 recuerda también que la motivación de los actos que ponen fin a los procedimientos de concurrencia competitiva “constituye el instrumento que permite discernir entre discrecionalidad y arbitrariedad” y así “la exigencia de motivación suficiente es, sobre todo, una garantía esencial del justiciable mediante la cual se puede comprobar que la resolución dada al caso es consecuencia de una exigencia racional del ordenamiento y no el fruto de una arbitrariedad”.

También el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León resuelve en la Sentencia de 11 de noviembre de 2005, ya citada, un recurso contra un acuerdo por el que se otorgaban subvenciones por una Diputación provincial para paliar el desempleo, por entender que el acuerdo se encontraba insuficientemente motivado en cuanto que no expresaba los criterios valorativos seguidos para otorgar la subvención a unos determinados municipios y no a otros. El Tribunal Superior de Justicia en la resolución del recurso recuerda el planteamiento de la STS de 13 de octubre de 2004: “Si a lo anterior se agrega que el artículo 54.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que la motivación de los actos que pongan fin a procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulan sus convocatorias, debiendo en todo caso quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos en la resolución que se adopte, obligadamente se llega a la conclusión de que el Ayuntamiento recurrente, por haber participado en la convocatoria de la subvención y haber presentado un proyecto que reunía las condiciones de la convocatoria, tenía derecho a la obtención de la subvención solicitada si había fondos suficientes de acuerdo con los términos de la convocatoria”.

El Tribunal concluye que la resolución recurrida no cumple el requisito de la motivación establecido en el art. 54.2 de la Ley 30/1992 “procediendo a la anulación del acuerdo recurrido, debiendo la Corporación provincial dictar nueva resolución en la que efectúe correctamente una valoración conforme a las bases de la convocatoria. No es, por el contrario, posible que la Sala efectúe una adjudicación a favor del Ayuntamiento recurrente pues se carecen de los criterios precisos para ello, teniendo en cuenta que la resolución no sólo afecta

al recurrente, sino a otros municipios, al tratarse de un procedimiento en concurrencia en el que incluso pueden existir limitaciones presupuestarias”.

En el caso examinado en este expediente, aunque el informe enviado indicaba que a todos los Ayuntamientos solicitantes se les había concedido al menos una obra, también se habían desestimado algunas de las solicitadas por un mismo Ayuntamiento, pero lo verdaderamente relevante era determinar en base a qué criterios se había efectuado el reparto de la cuantía correspondiente al Plan. Si bien se había manifestado que las ayudas se habían distribuido porcentualmente en función de varios parámetros, según el mismo informe, se reducían a dos: el número total de ayuntamientos de cada grupo y el número de habitantes total de dichos ayuntamientos, aunque no se especificaba a qué grupos se refería, ni las razones que se habían tenido en cuenta para incluir a los municipios solicitantes en uno u otro, tampoco se enumeraban ni definían estos grupos y, por último, no se establecía el porcentaje de valoración de ninguno de esos dos criterios.

Tampoco pudo confrontarse la resolución adoptada por la Diputación provincial de León, porque no fue remitida por ese organismo, con la aportada por el autor de la queja, en la cual se establecía una relación de municipios, obras incluidas en el Plan y cuantía asignada, pero nada se indicaba sobre la valoración que se hubiera efectuado de las solicitudes.

De lo expuesto había que concluir que no se había acreditado el fundamento de la resolución adoptada, pues no se conocía la valoración de las solicitudes conforme a los criterios empleados para asignar las subvenciones, además de que tales criterios no habían sido incluidos en la norma que regulaba la convocatoria, por lo que no se había permitido la eficaz defensa de los municipios que se consideran perjudicados en la distribución de las ayudas.

Aunque pudiera apreciarse la existencia de un vicio de invalidez del acuerdo, la revisión del mismo conllevaría el reintegro de las subvenciones para realizar un nuevo reparto y las subvenciones podrían haberse aplicado ya a las obras para cuya ejecución se solicitaron, todo lo cual podría atentar contra el principio de buena fe y confianza legítima de sus perceptores; aunque no podía dejarse a un lado que, en futuras convocatorias de las ayudas que realizara esa Diputación provincial, las bases deberían incluir los criterios objetivos que fueran a utilizarse para su adjudicación.

En virtud de todo lo expuesto, el Procurador del Común formuló resolución en los términos siguientes:

*"Que en las próximas convocatorias de ayudas correspondientes al Plan especial de municipios, u otras subvenciones que esa Diputación provincial realice, deberá*

*hacerse constar en las Bases los criterios objetivos de distribución de las mismas y su ponderación.*

*Que en el futuro, en todos los procedimientos de concurrencia competitiva que tramite esa Diputación provincial, deberá motivarse la resolución de los mismos con la amplitud necesaria para que los participantes puedan utilizar los cauces de reclamación legalmente establecidos, conociendo los fundamentos de la resolución adoptada”.*

La Diputación provincial de León manifestó su postura favorable a observar en las futuras convocatorias de las líneas de ayudas sujetas a la Ley General de Subvenciones los preceptos contenidos en esta última.

### **1.7.2. Nombramiento de Juez de Paz**

En materia de nombramientos de jueces de paz y su régimen jurídico han de tenerse en cuenta los preceptos que les dedica la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (arts. 101 a 103) y el Reglamento 3/1995, de 7 de junio, de los Jueces de Paz.

Los jueces de paz y sus sustitutos son nombrados para un período de cuatro años por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia correspondiente, aunque el nombramiento recae en las personas elegidas por el respectivo Ayuntamiento.

Podrán ser nombrados jueces de paz, tanto titular como sustituto, quienes, aun no siendo licenciados en Derecho, reúnan los requisitos establecidos para el ingreso en la carrera judicial y no estén incurso en ninguna de las causas de incapacidad o de incompatibilidad previstas para el desempeño de las funciones judiciales, a excepción del ejercicio de las actividades profesionales o mercantiles.

La intervención de los órganos de gobierno del Poder Judicial en el nombramiento de los jueces de paz se limita a la comprobación de la concurrencia en los elegidos por el Pleno municipal de las condiciones de capacidad y elegibilidad que han de poseer los jueces y magistrados. De este modo, conforme al art. 101 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y su desarrollo reglamentario (arts. 8 y 9 del Reglamento de Jueces de Paz), la Sala de Gobierno territorial, recibido el acuerdo municipal en el que consta la elección de un candidato por mayoría absoluta, verifica que cumple los indicados requisitos y expide el nombramiento.

En el caso planteado en el expediente **20122769** aludía el autor de la queja a la posible incompatibilidad de la persona elegida por el Pleno de un Ayuntamiento para desempeñar el cargo de Juez de Paz, por su posible afinidad con una formación política.

Los jueces de paz están sujetos a las normas sobre incompatibilidades generales de los miembros de la carrera judicial, lo cual de acuerdo con el art. 395 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, les impide pertenecer a partidos políticos o tener empleo al servicio de los mismos, no pudiendo tomar más parte en las elecciones legislativas o locales que la de emitir su voto personal, con independencia de ejercer las funciones inherentes a sus cargos.

El precepto se refiere a la pertenencia a un partido político, es decir, estar afiliado, no pudiendo equipararse esta situación a la de ser simpatizante, sin que quepa hacer una interpretación extensiva de las causas de incompatibilidad previstas en la ley.

Teniendo en cuenta que la reclamación se refería a una posible vinculación política anterior a su nombramiento como Juez de Paz y no se acreditaba que en el momento en que se había producido aquél desarrollara ninguna actividad de esta naturaleza, la queja no fue admitida a trámite. En cuanto a haber formado parte de las listas de candidatos en anteriores procesos electorales, tampoco de ello podía deducirse que estuviera afiliado en la actualidad a un partido político, ni impedía su nombramiento en un momento posterior como Juez de Paz.

A estos efectos se tuvo en cuenta la STS de 5 de marzo de 2012, que examina la concurrencia de diversas causas de incompatibilidad en un Juez de Paz, entre ellas el haber concurrido como candidato en unas elecciones locales anteriores, y llega a la conclusión de que no impide su nombramiento en un momento posterior, porque cuando tiene lugar el nombramiento como Juez de Paz no realizaba ninguna actividad incompatible.

### **1.7.3. Secretaría de entidades locales menores**

También en este ejercicio hubo de examinarse algún supuesto de entidades locales menores en las que las funciones de secretaría eran desempeñadas por un vecino. A título de ejemplo se cita el expediente **20111605**, en el que a partir de la información facilitada por la Junta Vecinal de Espanillo y por el Ayuntamiento de Arganza (León) se comprobó que se había nombrado secretario de la Junta Vecinal de Espanillo a un vecino del núcleo.

Teniendo en cuenta los pronunciamientos emitidos por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (STSJCyL 17-11-2003 y 16-11-2010) se recordó tanto al Ayuntamiento como a la Junta Vecinal que la responsabilidad administrativa de las funciones públicas inherentes a la secretaría está reservada a funcionarios en posesión de la habilitación de carácter estatal y las consecuencias de la inasistencia de estos funcionarios en la adopción de acuerdos por la Junta Vecinal determina su nulidad.

Ambas resoluciones fueron aceptadas.

---

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

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

Las reclamaciones que plantean los ciudadanos en este apartado se dirigen fundamentalmente a denunciar la inactividad de las administraciones locales ante las usurpaciones que se realizan, en mayor medida de bienes de dominio público (camino y calles), pero también de bienes patrimoniales o comunales que son aprovechados o, en su caso, ocupados sin que la Administración titular actúe ni obtenga rendimiento alguno.

Este año aumenta notablemente el número de quejas presentadas, tramitándose un total de 183 expedientes (frente a los 57 del año 2011), de ellos 159 hacen referencia a bienes de dominio público (si bien 116 se correspondían con reclamaciones en relación con unos mismos caminos públicos, por lo que la problemática planteada se abordó en un único expediente, acumulando todas las quejas presentadas en el mismo), 4 a bienes patrimoniales y 12 a bienes comunales.

Se han dictado 29 resoluciones en esta materia, de ellas a la fecha de cierre del Informe 8 habían sido aceptadas, 4 fueron rechazadas, 1 aceptada parcialmente, 1 no fue contestada, procediéndose a cerrar el expediente, y otras 15 se encontraban pendientes de la oportuna respuesta de la Administración.

El mayor número de resoluciones se han dictado en el apartado de bienes de dominio público, con un total de 17 resoluciones, 5 se refieren a bienes patrimoniales y 5 a bienes comunales.

El nivel de colaboración de las administraciones durante este año ha resultado aceptable, tanto respecto a la petición de información como en cuanto a la respuesta que facilitan a nuestras resoluciones.

Debemos destacar que se ha formulado resolución en 5 expedientes pese a recibir una información parcial o no recibir información de la administración. En concreto en los expedientes **20120847**, **20120849** y **20120866**, todas ellas dirigidas a la Junta Vecinal de Ayega de Mena (Burgos) en relación con determinadas ocupaciones de caminos públicos y cesiones de bienes comunales y patrimoniales, en la queja **20111964**, en relación con un expediente de recuperación de un bien de dominio público, al Ayuntamiento de Crémenes (León) y en la queja **20112444** al Ayuntamiento de Belorado (Burgos) en relación con la ocupación de unos caminos públicos.

Sólo 2 expedientes han sido cerrados por falta de respuestas a nuestras resoluciones, en ambos casos elaboradas durante el año 2011.

Durante el año 2012 se han cerrado 8 expedientes por falta de información de la Administración a la que nos dirigimos, incluyendo a estas administraciones en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras, son los expedientes **20112023** y **20112083**, en los que solicitamos información al Ayuntamiento de Villalba de los Alcores (Valladolid), **20112085** al Ayuntamiento de Ponferrada (León), **20112377** en el que nos dirigimos a la Junta Vecinal de Tolbaños de Abajo (Burgos), **20112421** al Ayuntamiento de Belorado (Burgos), **20120129** al Ayuntamiento de Sepúlveda (Segovia), **20120533** pedimos información al Ayuntamiento de Barruelo de Santullán (Palencia) y **20120727** al Ayuntamiento de Golmayo (Soria).

### **2.1.1. Protección y defensa**

Los ciudadanos suelen acudir a esta institución para denunciar la inactividad municipal en orden a la defensa de los bienes públicos, principalmente caminos y calles que permanecen cerrados o que han sido incluidos en fincas particulares ante la pasividad de la Administración.

Como ejemplo de las cuestiones que más reiteradamente hemos abordado a lo largo del año 2012 debemos hacer referencia a las consideraciones efectuadas en el expediente **20120116** en relación con el cierre de varios caminos públicos en la localidad de Valle de Manzanedo (Burgos), caminos que ya fueron objeto de anteriores quejas y cuya investigación y resolución ya se mencionaba en el Informe anual de 2011.

Como continuación de nuestras actuaciones y con el fin de realizar el seguimiento respecto del grado de cumplimiento de aquella resolución, y teniendo en cuenta que se habían recibido numerosos escritos poniendo de manifiesto la inacción del Ayuntamiento en relación con el cierre de los caminos públicos respecto de los cuales nos habíamos interesado en el anterior expediente, se requirió nueva información.

En atención a dicha petición se evacuó por el Ayuntamiento de Valle de Manzanedo un escueto informe, señalando que los caminos habían sido incluidos en el inventario de bienes municipal y que se encontraban en la misma situación que cuando tramitamos el anterior expediente, esto es, cerrados con cadenas y candados. Tampoco se había cursado orden alguna tendente a la recuperación de los mismos.

Abundando en los argumentos que se contienen en las anteriores resoluciones formuladas respecto de estas mismas propiedades públicas, recordamos a la Administración involucrada que el art. 28 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las

Administraciones Públicas, determina la obligación de proteger y de defender el patrimonio público y a tal fin señala que las administraciones públicas protegerán adecuadamente los bienes y derechos que lo integran, procurarán su inscripción registral y ejercerán las potestades administrativas y acciones judiciales que sean procedentes para ello.

En este caso hubo inicialmente actuaciones plenamente acordes con lo que el ordenamiento jurídico imponía a la Administración municipal, algunas motivadas por la anterior intervención de esta institución instando la incoación de determinados expedientes, pero comprobamos que, posteriormente, no se han realizado actuaciones para la efectiva defensa de estas propiedades públicas, infringiendo, a nuestro juicio, el principio de impulso de oficio y el criterio de eficacia y sometimiento pleno a la ley y al derecho, además de buena administración que debe regir la actuación administrativa (art. 103 de la Constitución Española).

Aunque el ordenamiento jurídico otorga a los bienes calificados como de dominio público la condición de inalienables, inembargables e imprescriptibles, y por tanto su recuperación sería posible en cualquier momento, ello no debe ser excusa para la no actuación administrativa recuperadora de aquellos bienes de dominio público que, como en este caso, están siendo ocupados por particulares, ya que las facultades que a tal efecto se reconocen a la Administración no constituyen un mero derecho sino una efectiva obligación, a la que se debe dar cumplimiento.

El Ayuntamiento debía requerir a la mayor brevedad posible la retirada de los cierres y las puertas instaladas en los caminos públicos aludidos, dictando las preceptivas ordenes de ejecución para la eliminación de estos elementos, con la advertencia al particular de ejecución subsidiaria y con cargo al obligado si no se ejecuta debidamente lo ordenado.

Estos caminos llevan cerrados desde 2002, según se desprende de la información recibida, y en todos estos años, más de diez, las actuaciones realizadas han resultado del todo ineficaces en orden a la defensa de los bienes públicos. Esto traslada a los ciudadanos una percepción de inactividad y de falta de compromiso con el cumplimiento del mandato legal de servicio a los mismos, lo que provoca un evidente daño a la Administración municipal y una pérdida gradual de la confianza en sus representantes.

Se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Valle de Manzanedo (Burgos):

*"Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se adopten a la mayor brevedad posible las medidas tendentes a la recuperación efectiva de los caminos públicos de su localidad a los que se hace alusión en estas reclamaciones, velando por*

*el mantenimiento del uso público al que se encuentran afectos y garantizando, de este modo, el cumplimiento de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico”.*

El Ayuntamiento de Valle de Manzanedo no había dado respuesta a esta resolución a la fecha de cierre del informe, si bien se encontraba dentro del plazo previsto en nuestra norma reguladora.

Uno de los principales medios con los que cuentan las administraciones para una eficaz defensa de los bienes públicos es su inclusión en el inventario de bienes de la entidad local. Las dificultades que se plantean ante la inclusión o exclusión de determinados bienes en dicho inventario se abordaron en el expediente **20120943**.

En la localidad de Congosto de la Valdavia (Palencia) se había procedido a la actualización del inventario, actualización que no resultaba conforme a derecho según se manifestaba en la reclamación y ello por la incorporación al mismo de varias fincas rústicas municipales, bienes patrimoniales de la entidad local, que aparecían en aquel registro administrativo como bienes comunales sin que se cumplieran los requisitos que señala el art. 8.4 RBEL para llevar a efecto una alteración de la calificación jurídica de dichos bienes.

Asimismo se aludía a la exclusión del inventario de determinados bienes muebles de gran valor sentimental y económico para la localidad, entre ellos un manuscrito y el reloj del Ayuntamiento, sin justificar suficientemente las razones que motivaban dicha exclusión.

Solicitada la oportuna información, la Administración local afectada nos indica que está tratando de cambiar la calificación jurídica de algunos bienes, con la finalidad de que puedan ser adjudicados a los vecinos del pueblo, pues es la única fuente de riqueza y de fijación de población con la que cuentan. Añade que se trata de parcelas que se adjudican entre los vecinos desde tiempo inmemorial y que, por tanto, su adscripción a comunales al amparo del art. 8.4 de RBEL cumple con la legalidad.

El art. 32.1 LPAP, considerado de carácter básico, impone a las administraciones públicas la obligación de formar inventario. El RBEL en los arts. 17 a 34 precisa que existirá obligación de formar inventario cualquiera que sea la naturaleza de los bienes o derechos o la forma de adquisición de los mismos.

Comprobamos que las fincas cuya situación motiva la presentación de la queja son un número significativo de inmuebles de naturaleza rústica, que no estaban incluidos en el inventario de bienes de la Entidad local, habiendo procedido a su inclusión en la última actualización. La discrepancia que se pone de manifiesto con la reclamación no lo es tanto por

la inclusión de estos inmuebles en dicho registro, sino por su consideración como bienes comunales.

Puesto que los bienes de titularidad de la Administración pueden variar el destino al que se encuentran afectos, resulta lógico que sea posible alterar su calificación y régimen jurídico. Sin embargo, estos cambios tienen unas consecuencias que suelen trascender del simple cambio de catalogación del bien, y por ello la normativa aplicable establece una serie de garantías y cautelas para poder llevar a cabo estas alteraciones.

Los arts. 81.1 LBRL y 8.1 del RBEL exigen, como norma general, que para la alteración de la calificación jurídica de los bienes se tramite un expediente en el que se acrediten la oportunidad y la legalidad de la alteración. La oportunidad exige que concurra una utilidad o interés público que justifique el cambio proyectado, mientras que la legalidad habrá de constatarse en el informe jurídico que de modo preceptivo ha de emitir el secretario de la corporación local, conforme establece el art. 54.1 b) TRRL -en relación con los arts. 22.2 l y 33.2 g) de la LBRL-.

Ahora bien, el art. 8.4 del RBEL determina que en los supuestos que allí se relacionan la alteración de la calificación jurídica se produce "automáticamente", por lo que no se requiere de un expediente específico al efecto. Estos supuestos son dos conforme señala el art. 81.2 LBRL, uno la alteración tácita que se produce de modo implícito por la aprobación de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios y otro, de alteración presunta, que se entiende producida por el transcurso de un determinado tiempo y que se da por la adscripción de bienes patrimoniales por más de 25 años a un uso o servicio público o comunal, supuesto que se invoca como concurrente en este caso.

Creemos que se debe examinar con todo detenimiento la concurrencia de los requisitos temporales a los que alude el RBEL, pues no basta la simple invocación del transcurso del plazo aludido, sino que debe acreditarse de manera fehaciente para que tenga lugar la referida afectación.

Por último y respecto a la necesidad de la inclusión en el inventario de determinados bienes muebles a los que sea aludía específicamente en la queja, si bien es cierto que la LPAP no ha sido muy exigente en cuanto a los bienes a incluir en el inventario patrimonial de las entidades locales, ya que el art. 32.4 tan sólo impone la obligación de incluir los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos, el RBEL se ha preocupado de recoger las obligaciones que sobre este particular corresponden a los entes locales, diseñando el art. 18 la estructura del inventario en función de la naturaleza de los bienes, para a continuación, en los

arts. 19 a 28 descender a los detalles y aspectos que deben reflejarse como mínimo respecto de cada uno de los tipos de bienes.

A estas disposiciones debía estar el Ayuntamiento en cuanto a los bienes muebles a los que se hace alusión en la reclamación, velando por su inclusión en el inventario especialmente si se trata de bienes de carácter histórico o artístico (extremo que no nos consta), con descripción precisa de su ubicación y de la persona bajo su responsabilidad se custodiasen, si se diera ese supuesto.

Se formuló la siguiente resolución:

*"Que por parte de la Entidad local que VI. preside se atienda, en cuanto a la inclusión-exclusión de bienes del inventario municipal, a las consideraciones legales y doctrinales plasmadas en el cuerpo de este escrito, garantizando de esta manera la protección eficaz y la defensa de los bienes propiedad de esa entidad local.*

*Que en todo caso se facilite por su parte el acceso a dicho registro administrativo conforme a lo establecido con carácter general en los artículos 35 y 37 LRJAP y PAC".*

A la fecha de cierre del Informe el Ayuntamiento de Congosto de la Valdavia (Palencia) no había dado respuesta a nuestra resolución.

### **2.1.2. Utilización de los bienes**

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

En el expediente **20110363** se planteaba la imposibilidad de uso público, que presenta el Camino de Blascoeles a Peromingo a su paso por la urbanización (...), situada en el municipio de Maello (Ávila).

Al parecer los gestores de esta urbanización colocaron en este camino público unas puertas y un candado, lo que hace que permanezcan cerradas desde las nueve de la noche hasta las siete de la mañana, impidiendo el uso público del mismo.

Solicitada la oportuna información, el Ayuntamiento de Maello nos indica que en el año 1967 se aprobó el Plan parcial de la urbanización (...), lugar por el que transcurría el camino denominado "Camino de Blascoeles a Peromingo". Al ejecutar el planeamiento, el hasta entonces camino se convirtió en el vial denominado Avenida de Maello, sosteniéndose siempre por la Entidad local su carácter público.

En el año 2006, la comunidad de propietarios de (...) presentó escrito en el Ayuntamiento solicitando su desafectación. La solicitud tiene su fundamento en la existencia de

vías de servicio construidas por el Ministerio de Fomento para el acceso a las urbanizaciones de la zona desde la Nacional VI , lo que hace innecesario el tránsito por la urbanización (...).

Las puertas a las que se hace alusión en este expediente fueron colocadas poco tiempo después de ejecutarse la urbanización (hace mas de veinte años) ya que los propietarios demandaban mayor seguridad, sobre todo en horas nocturnas. El criterio municipal siempre ha sido mantener el carácter público del camino, aunque se ha tolerado el cierre nocturno en base a las razones de seguridad argumentadas por dicha comunidad.

Es claro que no puede esta institución realizar afirmaciones sobre la titularidad pública o privada de los inmuebles, pues dicha determinación le corresponde a los Tribunales civiles tras el ejercicio por los interesados de las pertinentes acciones declarativas de dominio o reivindicatorias. Tampoco puede intervenir ni supervisar, por estar igualmente fuera del ámbito de sus competencias, las relaciones en el ámbito de la comunidad de propietarios, esto es, la conformidad o no a derecho de los acuerdos adoptados para limitar los accesos a la urbanización, las labores de vigilancia en dichos accesos y las previsiones adoptadas por esta comunidad en concreto para la garantía de los accesos en caso de emergencia (si es que las mismas existen) respecto de las cuales únicamente procede informar de manera general del derecho que asiste a cualquier propietario a ejercitar las acciones que resulten procedentes ante la jurisdicción civil ordinaria.

Debemos precisar conceptos antes de abordar la cuestión de fondo a la que se refiere el expediente, así se habla de urbanización privada como un conjunto o complejo inmobiliario resultante de un proceso urbanizador de iniciativa particular, cuando, una vez culminado el mismo, subsisten elementos, instalaciones o servicios de titularidad común a todas las fincas surgidas de este proceso.

En ocasiones se identifican los términos "urbanización de iniciativa privada" y "urbanización privada", desconociendo que ambos conceptos poseen un distinto alcance, en la medida que si todas las urbanizaciones privadas responden a la iniciativa particular no todas éstas desembocarán en una urbanización privada, surgiendo así una disociación entre el proceso urbanizador y el resultado del mismo.

Las urbanizaciones privadas de carácter aislado plantean diversas dificultades derivadas de los problemas que genera su propia configuración jurídica desde el punto de vista de la legislación urbanística y, por lo que más interesa a esta defensoría, de las dificultades del ejercicio de las potestades públicas como límite a los derechos de los propietarios a decidir sobre la organización y ordenación de su ámbito.

La reforma de la Ley del Suelo, de 2 de mayo de 1975, y posteriormente el TRLS de 1976, al amparo de las cuales se construye la urbanización (...), mantienen la distinción entre urbanizaciones de iniciativa particular y urbanizaciones privadas, pero introducen una previsión expresa en relación con las cesiones obligatorias a las administraciones actuantes, previsión que supuso en la práctica la imposibilidad de crear urbanizaciones privadas en sentido estricto. Así, se establece que determinadas reservas dotacionales debían tener la naturaleza de dominio y uso público, lo que excluía de raíz la posibilidad de que existieran urbanizaciones dónde la totalidad de los espacios y elementos comunes fueran de titularidad privada.

En este sentido, la conocida STS de 17 de febrero de 1986 señala que no puede prosperar la pretensión de una comunidad de propietarios para impedir y controlar el paso público de vehículos y peatones por los viales que atraviesan su urbanización, pues la cesión obligatoria que impone el art. 67.3 a) de la Ley del Suelo de 1956 -hoy 83.3.1º del TRLS 1976- es circunstancia legal suficiente para legitimar el libre paso por dichos viales, aunque estos no hayan sido cedidos por el urbanizador y aceptados por el ayuntamiento.

Con idénticos razonamientos y con cita de la anterior, la STS de 7 de noviembre de 1994 señala que la cesión gratuita a los ayuntamientos de los viales de toda urbanización viene impuesta por imperativo legal, concretamente por el art. 83.3.1º TRLS, de 9 de abril de 1976, por lo que carece de sentido, por ser contrario a la Ley urbanística, el pretender mantener la carretera de la urbanización a la que se refería la sentencia con carácter o naturaleza de propiedad privada.

Pese a lo razonado, los ayuntamientos, por el carácter aislado de las urbanizaciones o por otras razones, principalmente por ausencia de recursos económicos, vinieron con frecuencia a imponer la conservación indefinida de los espacios destinados a viario público o a jardines públicos a los propietarios. Con ello nació una modalidad de urbanizaciones en las que aparece desvinculado el dominio público del deber de conservación, de manera que la titularidad de los espacios dotacionales era necesariamente municipal aunque su conservación constituía un deber específico de los residentes. Ese creemos que es el caso de la urbanización aludida en esta queja, en la que los propietarios se han agrupado en una entidad urbanística colaboradora de conservación donde uno de sus objetos es, según sus Estatutos –art. 3-, atender a la conservación de la red viaria, alumbrado público, suministro de agua, redes de saneamiento, zonas verdes, etc.

La propia existencia de la entidad urbanística supone una fuerte presunción de que el dominio de la red viaria es público, encomendando la Administración a la entidad urbanística su conservación, su mantenimiento, nada más.

En algunas urbanizaciones existen zonas denominadas impropriadamente calles privadas, o espacios de servicio privados, pero estos elementos comunes se rigen por el Derecho privado (en concreto por la LPH) y deben constar como tales en el Registro de la propiedad, apareciendo la cuota de participación de cada uno de estos elementos en la escritura de cada propietario. El hecho de que las decisiones sobre estos y aquellos elementos que conforman físicamente la urbanización se adopten por los mismos propietarios, no significa que pierdan su condición de dominio público viario o de espacio libre público, respecto del que únicamente ostentan el referido deber de conservación, pero ninguna capacidad de disposición.

En este caso, además, se da la circunstancia de que la propia comunidad de propietarios solicitó al Ayuntamiento la "desafectación" de la Avenida de Maello, desafectación que sólo resulta posible si dicho espacio es dominio público. Si se tratara de una servidumbre de paso, como se afirma en algún escrito de manera confusa, la acción a ejercitar, por cierto ante los Tribunales civiles competentes, sería una negatoria de servidumbre de paso, que por otro lado únicamente puede constituirse por título, título del que no existe rastro alguno en la documentación que hemos manejado.

Por tanto, la conclusión a la que llegó esta defensoría es que estamos ante un vial público, que obviamente tras la aprobación del Plan parcial no es un camino sino una calle pública y, por tanto, rige respecto de la misma idéntico régimen de utilización que el resto de calles del municipio, uso común y general para todos los vecinos, sin que sea posible establecer restricciones como la analizada en este expediente, con horario de apertura y cierre.

Pero además, incluso si admitiéramos, que no lo hacemos, que se trata de un espacio privado, la instalación de cierres en dicho acceso excede con mucho las posibilidades de actuación de la entidad de conservación, ya que compromete la seguridad en lugares públicos que los ayuntamientos tienen obligación de garantizar en todo su ámbito territorial puesto que limita la accesibilidad a los equipos de emergencia (bomberos, ambulancias de emergencias sanitarias, etc.) y no se encuentra justificada por razones de seguridad, que en la actualidad puede garantizarse por otros medios (cámaras o vigilancia) sin que se comprometa el libre tránsito por los lugares públicos. Entenderlo de otro modo justificaría la instalación de cierres en todas las calles y plazas de nuestras ciudades, situación del todo incompatible con el libre uso por los ciudadanos de los espacios públicos.

Se formuló la siguiente resolución:

*"Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se tomen las medidas necesarias para garantizar el uso público común y general de las vías públicas que*

*forman parte de la Urbanización (...), impidiendo el cierre o la limitación de accesos como el que ha dado origen a la presentación de esta queja”.*

El Ayuntamiento de Maello (Ávila) aceptó la misma.

En el expediente **20121600** se aludía a la ocupación de la Plaza de (...), de la localidad de La Alberca (Salamanca), con la terraza de un restaurante, terraza que dada su ubicación y la habitual extralimitación en los espacios concedidos imposibilita el acceso a un garaje privado situado en dicha plaza.

Estos hechos son conocidos por el Ayuntamiento, dado que se repiten desde hace años y han motivado una anterior intervención de esta defensoría sin que el compromiso alcanzado aceptando la resolución emitida en su día haya puesto fin a la situación denunciada. Esto crea una apariencia de impunidad para los infractores de la normativa local, que lesiona gravemente los derechos de todos los vecinos, y especialmente de los más próximos a este establecimiento.

En el informe remitido, nos indican que se modificó la señal de prohibido estacionar en esta plaza y en cuanto a la terraza, que para obtener la oportuna autorización de cara a la próxima temporada, el titular del establecimiento deberá cumplir con la Ordenanza municipal reguladora de la ocupación de suelo con mesas y sillas con finalidad lucrativa, que se aprobó tras aceptar la recomendación de esta institución en el anterior expediente.

Respecto de las consideraciones que se realizan en cuanto a los problemas de señalización vial, se señaló que esta institución carece de conocimientos técnicos que nos faculten para hacer una valoración técnica de la necesidad o no de una señalización vial concreta, sobre su adecuación o sobre su suficiencia.

Ahora bien, la determinación de cuál deba ser la señalización más adecuada para regular el tráfico no puede dejarse a la conveniencia de intereses particulares de unos u otros vecinos, sino que debe ser evaluado desde un punto de vista objetivo y debe responder básicamente a criterios técnicos siempre en beneficio de la regulación y ordenación de la circulación, así como de la seguridad vial.

En todo caso, el ejercicio de la potestad discrecional en la ordenación del tráfico viario ha de verificarse a través de la adopción de los criterios más eficaces que dependen de multitud de circunstancias, y cuya elección en el caso concreto ha de dejarse al juicio de la Administración encargada de velar por su correcta regulación.

En cuanto a la regulación y ordenación de la entrada y salida de vehículos por la vía pública, conforme establece el art. 75 del RBEL, el aprovechamiento de la vía pública y sus

aceras para la entrada de carruajes y vehículos constituye, por lo general, un uso común especial del dominio público, que está sujeto a licencia (art. 77 RB).

El derecho a la reserva con prohibición de aparcamiento debe garantizarse por el Ayuntamiento instalando las oportunas señales y adoptando las medidas legalmente previstas cuando se infrinja dicha prohibición –retirada del vehículo y denuncia de la infracción-. En todo caso, deberán denunciarse las conductas por aparcamiento indebido y solventar el problema tramitando los procedimientos sancionadores a que dieran lugar; y señalamos esto puesto que se aportaron con la queja diversas fotografías en las que se observan vehículos estacionados en la zona reservada al acceso a garaje. Pueden responder a momentos o situaciones puntuales, pero se debe extremar la diligencia, haciendo cumplir su propia reglamentación que, por otra parte, sería inútil, respecto de este garaje en concreto, de no alcanzar con la señalización instalada el objetivo pretendido.

Por otro lado y en cuanto a la terraza aludida, mostraba su desconfianza el autor de la reclamación respecto del cumplimiento de la Ordenanza por parte de este establecimiento. Dicha desconfianza se basaba en la inexistencia de marcas viales de emplazamiento en la acera, tal y como dispone la reglamentación, pues no se dispusieron dichas marcas para este establecimiento en concreto y sí se hizo para el resto de los ubicados en otras zonas de esa misma localidad.

Se consideró que esa Administración debía extremar la diligencia especialmente en los establecimientos que han sufrido denuncias ciudadanas por extralimitación de espacios concedidos, interviniendo e incoando el correspondiente procedimiento, puesto que dicha situación, de acreditarse, puede constituir una infracción grave o muy grave (arts. 12 y 14 de la Ordenanza reguladora de la ocupación de espacios de uso público por mesas y sillas).

Se dirigió al Ayuntamiento de La Alberca (Salamanca) la siguiente resolución, que a la fecha de cierre del Informe aún no había sido respondida por la Administración local:

*"Primero: Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se valore la posibilidad de elaborar un informe técnico que analice las circunstancias de todo orden que concurren en la zona objeto de este expediente de queja, con el fin de verificar la idoneidad y eficacia de la señalización y marcas viales realizadas, así como la necesidad de ampliar la misma o adoptar mecanismos adicionales para garantizar el acceso al garaje controvertido.*

*Segundo: Que por su parte se sigan adoptando todas las medidas que resulten necesarias para vigilar la posible extralimitación en la ocupación de suelo público con*

*mesas y sillas por parte del bar al que se alude en esta queja, interviniendo siempre que sea necesario mediante la incoación de los correspondientes expedientes y evitando que por esta ocupación se impida o dificulte el acceso al garaje situado en esta Plaza”.*

### **2.1.2.2. Bienes patrimoniales**

En el expediente **20120899** se planteaba la existencia en la localidad de Amavida (Ávila) de una dehesa boyal de la que se aprovechan los pastos por los vecinos de la localidad en régimen común o colectivo.

Al parecer, el Ayuntamiento gira un canon a los vecinos cuyas cabezas de ganado realizan esos aprovechamientos, canon que resulta desproporcionado y arbitrario, puesto que no se ha aprobado por el Pleno, ni publicado sus cuantías, ni se diferencia en cuanto a si es ovino, equino o vacuno, lo que se traduce en la existencia de agravios comparativos.

El Ayuntamiento de Amavida nos indica que se trata de terrenos patrimoniales destinados al aprovechamiento de pastos por los vecinos ganaderos interesados de la localidad.

La valoración económica de este aprovechamiento se reparte entre el número total de cabezas solicitantes, objeto del beneficio, para así obtener el resultado del precio a satisfacer por cabeza y la elaboración de lista de pago anual. No existe ordenanza fiscal que regule el aprovechamiento de pastos de referencia, tampoco otro documento que sirva de base al efecto.

En cuanto a la desproporción alegada, si bien no existe acuerdo de Pleno para cada temporada anual, el precio es el mismo desde el año 1976 y dado el escaso número de ganaderos y cabezas de ganado, el aprovechamiento de estos pastos se realiza de común acuerdo entre las partes, ganaderos y Administración local.

Se solicitó ampliación de la información que había proporcionado a esta institución y en el nuevo informe se hace constar que el expediente del año 1976 es el último tramitado por este Ayuntamiento para la adjudicación del aprovechamiento de los pastos, fincas rústicas de titularidad patrimonial.

Desde el año indicado no consta en el Archivo municipal expediente alguno. Considerando el resultado de la subasta del año 1976 y anteriores, a partir de este año, por la razón de disminución del número de cabezas de ganado y ganaderos en la localidad, dejó de tramitarse la adjudicación mediante subasta, disponiendo los ganaderos del total de la superficie destinada a pastos, repartiendo el precio de valoración entre las unidades de ganado y obteniendo así el importe por cabeza.

En la actualidad se reparte entre todos los ganaderos de la localidad un documento de solicitud para que cada ganadero indique el número de cabezas que aprovechará los pastos en la temporada anual. Una vez conocido el total del número de cabezas, se divide entre el precio establecido y posteriormente se elabora una lista con indicación de nombres y apellidos de cada ganadero solicitante, número de cabezas de ganado e importe total a abonar.

De la información remitida se desprende que todas las fincas rústicas a las que se alude en la queja son patrimoniales, por lo que en primer lugar indicamos que, para adjudicar este tipo de contratos, se debe acudir al concurso y no a la subasta.

Es cierto que el principio de libertad de pactos abre la posibilidad a la Administración para que explote sus bienes patrimoniales a través de cualquier negocio jurídico típico o atípico, si bien siempre bajo los límites que constituyen el interés público, la legalidad y la exigencia de la buena administración.

Respecto al precio o canon que debe abonar el adjudicatario, cuestión a la que expresamente se aludía en la reclamación, indicamos al Ayuntamiento que para los bienes patrimoniales éste no puede ser inferior al 6% del valor en venta de ese inmueble (STSJCyL de 16 de enero de 2009). Por tanto, se debía comprobar que las cantidades abonadas por los adjudicatarios no fueran inferiores a dicho porcentaje so pena de nulidad.

Puesto que no existe expediente administrativo de ningún tipo que refleje el procedimiento que se siguió para la cesión de uso de estos bienes en concreto, aunque consta que se realizan ingresos por el reconocimiento que efectúa la Entidad local, circunstancia esta última que impediría poner en duda la existencia del contrato, habrá que considerar que el concierto de voluntades se produce de forma verbal.

En relación con esta modalidad de contratación, tanto el art. 56 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Ley 13/1995, de 18 de mayo; como posteriormente el art. 55 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RDLeg 2/2000, de 16 de junio, aplicables probablemente al contrato celebrado en atención a la posible fecha de su formalización, señalan que "La Administración no podrá contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia", entendiéndose por tal las situaciones en las que la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos o de situaciones que supongan un grave peligro. En estos casos no existe obligación de tramitar a priori expediente administrativo, pero parece evidente que tales circunstancias no concurren en el supuesto que nos ocupa, siéndole de aplicación la prohibición establecida en los arts. citados sobre la contratación verbal.

Las causas habilitantes para que la Administración pública declare la nulidad de una resolución son las enumeradas en el art. 62.1 de la Ley 30/1992. Estas causas han de ser objeto de una interpretación estricta, habida cuenta, por una parte, de su propia naturaleza y, por otro, de la singular potestad administrativa de autotutela prevista en el art. 102 del mismo cuerpo legal.

No obstante creemos que aún apreciando el carácter restrictivo de las causas de nulidad, a la luz de las circunstancias que concurren en el supuesto sometido al análisis de esta defensoría y que se han puesto de manifiesto en los párrafos precedentes, consideramos que el o los contratos de arrendamiento de los pastos a los que se alude en este expediente están incurso(s) en la causa de nulidad prevista en el art. 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Así las cosas y en relación con la revisión de oficio y posible declaración de nulidad de pleno derecho de un acuerdo adoptado por una Junta Vecinal de la provincia de León (supuesto similar al que hoy analizamos especialmente en cuanto a sus efectos) sobre la adjudicación de bienes comunales mediante un procedimiento en el que se había prescindido del orden establecido en el TRRL y sin autorización de la Junta de Castilla y León, el Consejo de Estado en su Dictamen 1668/1995 afirmó que dada la importancia que los referidos trámites tienen en el procedimiento de adjudicación de los aprovechamientos de los bienes comunales, su omisión debe ser calificada como una omisión total y absoluta del procedimiento establecido, incurriendo por tanto en un supuesto que determina su nulidad de pleno derecho.

Ahora bien, el Alto Órgano Consultivo continuaba razonando en el sentido de recordar que dicha nulidad se caracteriza por privar radicalmente de efectos las actuaciones por ella afectadas, teniendo en consecuencia una eficacia anulatoria retroactiva, y siendo así, en el caso concreto, supondría despojar de todos sus efectos el contrato de arrendamiento suscrito. Esto obligaría a la Administración a devolver la renta percibida, sin embargo, la misma restitución de prestaciones no sería posible aplicarla a los ganaderos arrendatarios, que ya disfrutaron de los pastos.

Con ello resultaría que la eventual declaración de nulidad sólo produciría efectos para una de las partes del contrato, concretados en la realización de determinados desembolsos para la hacienda de la Entidad local, situación que sería contradictoria con la estructura bilateral de la relación afectada por la referida nulidad y daría lugar a un enriquecimiento injusto de los arrendatarios. Por ello el Consejo de Estado consideraba en el caso analizado que se daría uno de los supuestos del art. 106 LRJAP y PAC para excluir el ejercicio de la mencionada potestad

de revisión de oficio de actos nulos, cuestión que en este supuesto debía igualmente valorar ese Ayuntamiento.

Se formuló como conclusión del expediente la siguiente resolución:

*"Que por parte de la Entidad local que Ud. preside se valore la posibilidad de revisar de oficio los actos dictados en los expedientes de arrendamiento o de cesión de bienes patrimoniales a los que se hace alusión en esta queja, ya que pueden estar incurso en causa de nulidad a que se refiere el artículo 62.1 e) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

*Que en lo sucesivo se ajuste esa Entidad local a lo establecido en el artículo 92 RBEL y 107 LPAP para la adjudicación de este tipo de contratos respecto de sus bienes patrimoniales".*

A la fecha de cierre del Informe anual, el Ayuntamiento de Amavida (Ávila) no había dado respuesta a nuestra resolución, si bien se encontraba dentro del plazo previsto en nuestra norma reguladora.

### **2.1.2.3. Bienes comunales**

El expediente **20120742** se inició tras la reclamación presentada por la existencia de irregularidades en la gestión de los bienes comunales propiedad de la Junta Vecinal de Rueda del Almirante (León). Al parecer, se habría procedido a la subasta del aprovechamiento de determinadas fincas sin tener en cuenta que se encontraban vigentes las cesiones realizadas a los vecinos de la localidad en atención a lo establecido por la ordenanza reguladora de estos aprovechamientos y, por tanto, privando a los mismos de su derecho a acceder a la explotación de estos bienes [art. 18. 1 c) LBRL].

En el informe remitido se niega esta circunstancia. Según la documentación que obra en poder de la Junta Vecinal, no aparece ningún contrato ni cesión de bienes realizados al vecino que pone de manifiesto la existencia de esas presuntas irregularidades. Añade en el informe que el art. 3.1 de la Ordenanza establece que "el aprovechamiento en régimen de explotación común o colectiva tendrá carácter preferente sobre las otras formas, y consistirá en el disfrute general y simultáneo de los bienes comunales".

El art. 3.4 señala que "la realización de otros aprovechamientos podrá efectuarse por acuerdo de la Junta siempre y cuando beneficien a la generalidad del vecindario".

Concluye que el aprovechamiento de las citadas parcelas supone para la Junta Vecinal unos ingresos de 3.336 € anuales con un incremento del 5% anual. La mejor forma de

beneficiar a todos los vecinos es una buena gestión de los recursos, pues esto redundaría en beneficio de todos, señalando que se viene efectuando el aprovechamiento de los terrenos comunales mediante precio desde el año 2005.

Tras efectuar una serie de consideraciones respecto de la obligación de facilitar la oportuna respuesta a los escritos que presentan los ciudadanos, atendimos al fondo del asunto, observando que en la reclamación se planteaban dos cuestiones claramente diferenciadas. En primer lugar, si existían cesiones realizadas a un vecino en concreto para el aprovechamiento de bienes comunales que se encontraran vigentes y el modo en el que debe producirse, en su caso, la extinción de estos derechos; y, por otro lado, si resulta posible el aprovechamiento de los bienes comunales mediante precio, aprovechamiento que es el que se efectúa de hecho y desde hace años por la Junta Vecinal.

Niega la Entidad local menor la existencia de contrato alguno en vigor sobre las fincas a las que se alude en el expediente de queja, señalando que los últimos contratos a los que ha tenido acceso finalizaron en 2009, encontrándose desde entonces las fincas sin cultivo ni aprovechamiento agrícola alguno.

Niega igualmente que tales fincas se cedieran para su aprovechamiento por los vecinos como bienes comunales que son, puesto que no existe constancia en las actas de la Junta Vecinal de tal entrega ni del procedimiento seguido para su adjudicación. Así las cosas, puesto que no se ha aportado prueba alguna con la reclamación (salvo las afirmaciones que se realizan con la presentación de la queja) y no consta tampoco documentación al respecto, según nos indica la Junta Vecinal, esta defensoría no puede afirmar la existencia o inexistencia de una vinculación jurídica, contractual o no, entre las partes, puesto que no es misión de la institución decidir entre versiones contrapuestas.

No obstante, creemos que resulta muy significativa la afirmación de que las fincas no estaban siendo cultivadas desde hace años, ya que los bienes comunales deben ser objeto de aprovechamiento efectivo y directo por parte del vecino beneficiario, sin que se prevea por las normas aprovechamientos "meramente formales o nominales". De esta manera, si no se acredita la existencia de ningún cultivo en las fincas en cuestión y tampoco hay contrato ni rastro en las actas de la Junta Vecinal de la existencia de adjudicaciones de dichos lotes o suertes respecto de las mismas, no podemos afirmar que se hayan desconocido por parte de la Entidad local los derechos de los vecinos en relación con sus bienes comunales.

Ahora bien, de existir personas que estén ocupando estos inmuebles y cultivando los mismos, creemos que para su desalojo se deberá acudir a la vía del art. 120 RBEL (si existe un

derecho previo a ocupar el bien) o, en su caso, al ejercicio de la correspondiente acción recuperatoria si nunca ha existido este derecho.

Respecto de la posibilidad que existe de realizar el aprovechamiento de los bienes comunales a cambio de un precio, debemos remitirnos a lo establecido en el art. 75 TRRL, puesto que la elección de entre las posibles opciones que el artículo ofrece para realizar el aprovechamiento de los bienes comunales no es libre para la entidad local, tal y como ha señalado en numerosas ocasiones el Tribunal Supremo (STS de 3 de mayo de 1989 y 18 de octubre de 1999) y nuestro Tribunal Superior de Justicia que, por ejemplo, en la Sentencia de 13 de octubre de 2000, tras constatar que una junta vecinal de la provincia de León no había seguido el orden escalonado de preferencia que para el aprovechamiento de los bienes comunales señala el art. 94 del RBEL, habiendo acudido directamente a la adjudicación mediante precio, anula los acuerdos adoptados por esa entidad local y, por tanto, la adjudicación de los pastos comunales efectuada. En idéntico sentido STSJCyL de 13 de febrero de 2001, 24 de diciembre de 2002 y 29 de marzo de 2010.

No obstante, una Sentencia de este mismo Tribunal de fecha 30 de julio de 2010 parece sostener una postura no tan categórica, así razona en el recurso interpuesto contra una Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial que autorizaba a una junta vecinal de la provincia de Palencia a realizar la adjudicación del aprovechamiento de bienes comunales de su propiedad mediante precio, que la no utilización de otros sistemas en la explotación de estos concretos bienes comunales resulta revelador de que los sistemas previstos en las disposiciones de régimen local no resultan aplicables y, por tanto, el aprovechamiento por precio sería el único sistema aplicable.

En todo caso, la aplicación de la doctrina jurisprudencial citada al supuesto analizado determina que, una vez constatada la imposibilidad de acudir al aprovechamiento de los bienes comunales conforme a lo establecido en este caso en la ordenanza local, la Administración puede proceder a subastar el aprovechamiento, si bien debe ser autorizado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, que comprueba que la imposibilidad que se esgrime es real y no sólo formal.

En este supuesto no se alude en ningún momento a la imposibilidad del aprovechamiento comunal en los términos recogidos en la ordenanza reguladora, pero, aún considerando que dicha imposibilidad existiera, por no contar esa población con vecinos interesados, el aprovechamiento mediante precio debía ser autorizado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, autorización que no consta solicitada ni, por lo tanto,

concedida y que no se suple por la circunstancia de haber sido el aprovechamiento mediante precio el sistema aplicado a los comunales en anualidades anteriores.

Puede invocar la Entidad local menor y ante la Administración autonómica como justificación para acudir a este régimen especial de aprovechamiento de bienes comunales, precisamente la circunstancia de la falta de interés de los vecinos en los terrenos comunales cuyo arrendamiento se pretende.

Se formuló la siguiente resolución a la Junta Vecinal de Rueda del Almirante (León):

*"Primero: Que por parte de la Entidad local que Ud. preside se facilite, en el plazo de tiempo más breve posible, respuesta expresa y escrita a la solicitud presentada el día 29 de febrero de 2012, recordando a esa Junta Vecinal su deber legal de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 42 LRJAP y PAC.*

*Segundo: Que, para futuras contrataciones que realice esa Entidad local respecto de estos bienes, se tengan en cuenta, puesto que se trata de bienes comunales, las consideraciones doctrinales y jurisprudenciales que se contienen en el cuerpo de este escrito, ajustándose estrictamente al orden y a los trámites previstos en el TRRL y en el RBEL".*

La Entidad local menor aceptó nuestra resolución.

## **2.2. Servicios municipales**

En este año ha descendido el número de quejas presentadas por los ciudadanos de Castilla y León por la existencia de deficiencias en los servicios públicos que les prestan las administraciones locales.

Hemos recibido un total de 69 reclamaciones, frente a las 127 del año 2011. El servicio público que provoca un mayor descontento sigue siendo el abastecimiento de agua potable, tramitándose un total de 14 expedientes.

El único apartado que ha visto incrementado el número de reclamaciones respecto del año anterior ha sido el relacionado con el servicio de pavimentación de vías urbanas, con un total de 12 reclamaciones.

Se han dictado 45 resoluciones en materia de servicios públicos locales y, en consonancia con el número de expedientes tramitados, el mayor número de las mismas se refieren al servicio de abastecimiento de agua, con un total de 12, mientras que 11 hacen referencia a otros servicios municipales (parques, zonas infantiles, zonas deportivas, protección frente a incendios, etc.), 7 al servicio de pavimentación de vías públicas, 4 a alcantarillado y 3 a

recogida de residuos urbanos, correspondiendo el resto a otros servicios municipales tales como alumbrado público, limpieza viaria o servicios funerarios.

En general, resulta satisfactorio el nivel de respuesta de las entidades locales a la petición de información y únicamente en 3 expedientes hemos debido proceder a cerrar la queja al no recibir la oportuna respuesta de la entidad local a la que nos dirigimos, en concreto son los expedientes **20110043** en el que la Administración competente era la Mancomunidad de Aguas Sayagua (Zamora), el expediente **20110841** en el que nos dirigimos al Ayuntamiento de Valverde del Camino (León) y el expediente **20111902** al Ayuntamiento de Oencia (León). Indicar, no obstante, que en el expediente **20111907**, iniciado por la existencia de deficiencias en los parques infantiles de la localidad zamorana de Toro, se dictó una resolución pese a la falta de remisión de la información requerida.

En cuanto a los expedientes en los que realizamos resolución, debemos reseñar que la mayoría resultan respondidas por la Administración a la que nos dirigimos. De 45 resoluciones efectuadas este año, sólo hemos cerrado 1 expediente por falta de respuesta de la Administración, la que se formuló en el expediente **20101248** a la Diputación provincial de León en relación con el Plan provincial de protección civil y la protección de los pequeños municipios frente a los incendios urbanos.

Asimismo, por esta circunstancia, se han cerrado otros 4 expedientes cuya resolución se realizó durante el año 2011. En concreto, los números **20101249**, con resolución al Ayuntamiento de Muñosancho (Ávila) en relación con el servicio de abastecimiento de agua potable, también en relación con este mismo servicio el expediente **20110879** al Ayuntamiento de Borobia (Soria) y por último las quejas **20101387** y **20101388** con resolución al Ayuntamiento de Quintanar de la Sierra (Burgos) en relación con el servicio de pavimentación de vías públicas.

A la fecha de cierre de este Informe, de las 45 resoluciones realizadas este año, 32 han sido respondidas por la Administración, de ellas 27 aceptándolas y sólo 5 rechazando nuestras recomendaciones de manera motivada. En otras 11 resoluciones estamos pendientes y en plazo para recibir la oportuna respuesta de la Entidad local a la que nos dirigimos.

### **2.2.1. Alumbrado público**

El número de quejas sobre alumbrado público ha descendido este año, presentándose un total de 6 reclamaciones frente a los 11 expedientes que se tramitaron en el 2011.

Se han dictado tres resoluciones en los expedientes **20111362**, **20112242** y **20121100**. Como ejemplo de la problemática que nos trasladan los ciudadanos respecto de las

posibles deficiencias en la prestación de este concreto servicio público, podemos mencionar la situación expuesta en el expediente **20112242**.

Se presentó una reclamación por la instalación de un foco de alumbrado público dentro de una propiedad privada situada en una pequeña localidad perteneciente al Ayuntamiento de San Emiliano (León). La queja se fundamentaba en la circunstancia de que este foco prestaba servicio a un espacio privado y su instalación suponía, siempre según la reclamación, un trato de favor hacia determinados vecinos, poniendo de manifiesto, además, algunas de las carencias del servicio en dicha localidad.

Tras solicitar la oportuna información, el Ayuntamiento de San Emiliano confirma que los hechos son ciertos, si bien puntualiza que este punto de luz presta servicio a una vivienda en la que residen personas de edad avanzada y que la vienen reclamando desde hace años. Al parecer, estos vecinos acceden a su vivienda por una servidumbre y la instalación controvertida es el único modo de que los vecinos o el médico puedan llegar a la casa sin sufrir un accidente.

Se informa además sobre la prestación del servicio en el núcleo de población afectado y sobre las labores de mantenimiento que se realizan en el mismo, indicando que, a su juicio, no existe ningún trato de favor.

Tras recordar al Ayuntamiento que el servicio de alumbrado público no se establece en atención a unas personas en concreto sino que debe prestarse en los espacios de dominio público, y ello para que se pueda circular con seguridad por los mismos, constatamos que se viene prestando en el núcleo de población de un modo aceptable en atención al tamaño y posibilidades municipales.

Respecto de la cuestión principal que se planteaba en esta queja, esto es, la instalación de un punto de luz de alumbrado público en un espacio presumiblemente privado, a nuestro juicio, únicamente resultaba relevante si el foco instalado era de uso exclusivo de un particular o si, como parece, se encuentra en un acceso al inmueble, acceso en principio abierto al uso público, en el cual la Administración también debe garantizar el servicio por razones de seguridad.

Como señala la STSJCyL de 28 de junio de 2006, el alumbrado público debe afectar a todos los espacios de uso público, pero no puede considerarse como tal el alumbrado que afecte exclusivamente a fincas o propiedades particulares.

Recomendamos al Ayuntamiento que comprobara si el espacio aludido tiene uso público (aunque este no sea muy intenso), es decir, si se encuentra abierto y sin limitaciones de acceso, debiendo en caso contrario valorar la posibilidad de retirar dicho alumbrado, ya que las

necesidades de iluminación de cualquier espacio interior pueden y deben resolverse por los particulares y a su costa.

Se formuló la siguiente sugerencia:

*"Que por parte de la Corporación que VI preside se sigan tomando las medidas adecuadas para que el servicio de alumbrado público se preste en la localidad de la Majua en condiciones de calidad y en igualdad con el resto de vías públicas municipales.*

*Que se realicen las comprobaciones oportunas respecto del uso público del acceso al inmueble aludido en la reclamación, valorando la posibilidad de ajustar sus decisiones al respecto, en este y en otros casos similares que se planteen en su municipio a la doctrina jurisprudencial que se cita en el cuerpo del presente escrito".*

La misma fue aceptada por la Entidad local a la que nos dirigimos.

### **2.2.2. Servicios funerarios**

Siguen acudiendo los ciudadanos, aunque este año en menor medida (2 reclamaciones presentadas en 2012), para manifestar su disconformidad con los servicios funerarios o de cementerio que se prestan tanto por las entidades locales como por empresas íntegramente municipales o mixtas.

Se ha formulado una única resolución en el expediente **20112406**. En dicho expediente se aludía al abandono y deterioro que presentaba el cementerio de la localidad de Revilla de Campos, perteneciente al municipio de Villamartín de Campos (Palencia). Se manifestaba en la queja que el cementerio se encuentra deteriorado, lleno de maleza y suciedad y no cumple con los mínimos higiénicos necesarios para prestar el servicio público con el decoro preciso.

Nos informan que esta localidad es muy pequeña, por lo que su cementerio no cuenta con dependencias o instalaciones especiales. Añade que todos los años se realiza la limpieza y desbroce de dicho cementerio y que se efectuó por última vez el verano pasado.

Tras recordar las competencias que en materia de policía sanitaria mortuoria le corresponden a los municipios, señalamos que el art. 36 del Decreto 16/2005, de 10 de febrero, de Policía Sanitaria y Mortuoria de Castilla y León indica que todos los cementerios, con independencia de cual sea su naturaleza jurídica y su titularidad, deberán cumplir con los requisitos sanitarios que contiene dicha norma.

Además, el titular del servicio público es responsable de la organización, distribución y administración del cementerio, así como, por lo que resulta más interesante a efectos de la resolución de la presente queja, de su cuidado, limpieza, mantenimiento y vigilancia en el cumplimiento de los derechos y deberes de los que ostenten cualquier tipo de derechos sobre las fosas y nichos.

Por tanto, el Ayuntamiento debe realizar las actuaciones de conservación y mantenimiento que esta infraestructura funeraria requiera, además de cumplir con las previsiones que al efecto establece el Decreto de Policía Sanitaria y Mortuoria.

Se formuló la siguiente resolución, que resultó aceptada por el Ayuntamiento de Villamartín de Campos (Palencia):

*"Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se realicen en el cementerio de la localidad de Revilla de Campos, perteneciente a su municipio, las labores de limpieza, mantenimiento y acondicionamiento y/o reforma que resulten necesarias para la prestación de este servicio público en condiciones de igualdad con el resto de vecinos de su municipio, ajustándose a lo establecido en el Dec. 16/2005 de Policía Sanitaria y Mortuoria de Castilla y León".*

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

A lo largo del año 2012, se han presentado un total de 7 reclamaciones y se han formulado 3 resoluciones, en los expedientes **20112216**, **20120135** y **20122130**.

Como ejemplo de la problemática más habitual que se plantea en las quejas que guardan relación con la recogida de los residuos urbanos, vamos a citar el expediente **20112216**. En él, además, se efectúan algunas consideraciones en relación con el servicio de limpieza de vías públicas urbanas, apartado que este año suprimimos del Informe anual puesto que no se ha formulado ninguna resolución que aluda en exclusiva a la existencia de irregularidades en la prestación del referido servicio.

En la queja se señalaba la existencia de una defectuosa prestación de los servicios de recogida de residuos y de limpieza viaria en el polígono industrial de León, cuya gestión realiza el Consorcio Urbanístico para la Gestión del Polígono Industrial de León, Onzonilla y Santovenia de la Valdoncina.

Según la reclamación, en la calle (...) situada en la segunda fase de este polígono, no existe instalado ningún dispositivo de recogida de residuos urbanos, ni tampoco de recogida selectiva. Añade que tanto la frecuencia en la recogida como los medios empleados son

insuficientes, por ello, las vías públicas aparecen frecuentemente sucias, los contenedores se encuentran llenos y los residuos se depositan en las inmediaciones, contribuyendo todo ello al deterioro de la salubridad de la zona y de la imagen urbana.

En el informe que se remitió se indica que el servicio de recogida de residuos se realiza a través de contenedores distribuidos por todo el polígono, tanto de basura orgánica, como de residuos selectivos. Concretamente, en la calle aludida no existe dispositivo alguno para la retirada de residuos, estando situados en las adyacentes.

La limpieza y mantenimiento de los contenedores y de las vías en las que se sitúan suele hacerse semestralmente, utilizándose la maquinaria apropiada para ello, tanto para contenedores como para suelos.

Entre los fines que constituyen el objeto de actuación del Consorcio intermunicipal para la gestión del polígono industrial de León y que aparecen recogidos en sus Estatutos, se encuentra el de crear y gestionar los servicios complementarios de la urbanización del polígono, como son los de limpieza viaria, jardinería o seguridad y vigilancia -art. 6 f) -. Además debe velar por la conservación de todos los servicios que conformen la urbanización del polígono, gestionando de modo unificado las competencias o los deberes propios de los ayuntamientos miembros del Consorcio.

El servicio de limpieza viaria y el servicio de recogida de residuos son, conforme a la Ley de Bases de Régimen Local, art. 26.1 a), servicios públicos municipales. En este caso, las competencias aludidas, en el ámbito espacial del polígono industrial de León, se ejercen por el Consorcio intermunicipal, como se reconoce en la respuesta remitida.

Tras recibir la información se visitó dicho polígono industrial con el fin de contrastar los hechos que se ponían de manifiesto en el escrito que motivó nuestra intervención, observando de manera directa las carencias en los servicios públicos aludidos.

En cuanto a la limpieza de las vías públicas, comprobamos que existían acumulaciones de residuos, tanto en solares como en calles, espacios libres del polígono (zonas verdes y aceras) y especialmente en las inmediaciones de las zonas en las que se ubican los contenedores de recogida, tal y como se ponía de manifiesto en la reclamación.

La limpieza de los espacios de uso público constituye una responsabilidad que se asume normalmente por las entidades locales a través de medios personales y materiales adscritos a este servicio. No obstante, resulta evidente que mantener las condiciones mínimas de limpieza e higiene en las zonas públicas constituye una responsabilidad de todos los ciudadanos, que se debe fomentar desde las administraciones competentes, frenando las

actitudes incívicas y atajando los incumplimientos con las medidas sancionadoras que resulten más adecuadas a la finalidad que se persigue.

La colaboración ciudadana es aún más necesaria si los medios personales y materiales que se dedican al servicio son limitados, como puede ser este caso a la vista de la información remitida y de la situación que presentan los espacios públicos de este polígono.

Respecto del servicio de recogida de residuos urbanos, comprobamos que en la calle a la que se hacía alusión en la queja no existe instalado ningún dispositivo de recogida, pese a que en ella tienen establecimientos abiertos al público unas cinco empresas. Tampoco existen contenedores en las calles perpendiculares. En la calle paralela inmediatamente anterior, se sitúa un grupo de tres dispositivos, aunque observamos depositados en las inmediaciones y junto a los contenedores un número importante de residuos.

En relación con los comportamientos incívicos de los ciudadanos, que depositan los residuos en el exterior de los contenedores, esta institución considera que resulta imprescindible la elaboración de una ordenanza o reglamento de funcionamiento del servicio, para así poder sancionar los comportamientos de este tipo, haciendo especial referencia a la obligatoriedad de depositar los residuos en los contenedores correspondientes, los horarios de recogida, etc., dando a su contenido la mayor difusión posible entre los usuarios e informando sobre las posibles sanciones, pudiendo valorar la Administración responsable la posibilidad de una regulación conjunta de los servicios públicos a los que estamos haciendo referencia, dada la íntima relación que mantienen.

Se consideró que se debe realizar una labor de revisión de los lugares en los que, en mayor medida, se acumulan los residuos en el exterior de los contenedores, ya que es posible que los dispositivos instalados en esos puntos en concreto no sean suficientes para cubrir las necesidades del servicio. También deben realizarse, en la medida de las posibilidades, continuas campañas informativas, no sólo para que los usuarios adopten nuevas formas de comportamiento, favoreciendo la toma de conciencia sobre la importancia de cada una de las actuaciones individuales, sino que la información debe abarcar otros extremos del servicio, de manera que se conozcan las limitaciones temporales y horarias, si existen, las formas de presentación de los residuos, la regulación de la función inspectora y sancionadora, etc.

Como conclusión de este expediente se formuló al Consorcio intermunicipal la siguiente resolución:

*"Que por parte del Consorcio Intermunicipal que VI preside se mantengan las condiciones de limpieza de las vías y espacios públicos del Polígono Industrial al que se hace referencia en esta reclamación.*

*Que se valore la posibilidad de regular los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos mediante Reglamento, al que debe dar la máxima difusión posible para conseguir una mayor implicación y colaboración ciudadana.*

*Que se instalen dispositivos de recogida en las zonas que carecen de los mismos y en especial en la C/ (...), para conseguir una adecuada prestación del servicio, evitando así que los residuos permanezcan varios días en las vías y lugares públicos, por los peligros que supone para la salud de la población y el deterioro de la imagen urbana".*

La Administración a la que nos dirigimos aceptó nuestras recomendaciones.

#### **2.2.4. Abastecimiento domiciliario de agua potable**

Ya hemos señalado que el abastecimiento de agua potable es el servicio público municipal respecto del cual más reclamaciones se presentaron por los ciudadanos durante el año 2012, tramitándose un total de 14 expedientes a instancia de parte, frente a los 24 que se iniciaron en el año 2011, lo que supone un descenso en el número de quejas presentadas.

Se han formulado 12 resoluciones en esta materia, en los expedientes **20110452**, **20110881**, **20110925**, **20111878**, **20112351**, **20120634**, **20120766**, **20120984**, **20121138** y **20121638**. Estas resoluciones abarcan múltiples aspectos en relación con la prestación del servicio, los problemas en las captaciones, las cuestiones sanitarias, el mantenimiento de las redes, la interpretación de los reglamentos del servicio, etc.

Por su interés, repercusión y por el hecho de que se dictaron 3 resoluciones en el mismo expediente, vamos a aludir a la problemática que se planteó en la queja **20110925**.

El expediente se inició tras denunciarse determinadas deficiencias en la prestación del servicio en la localidad de Domingo García (Segovia). Al parecer, eran frecuentes las restricciones y los cortes en el abastecimiento derivados de la falta de suministro al depósito de la localidad.

El depósito referido depende del situado en otro municipio, Bernardos, que viene restringiendo las cantidades de agua que suministra, lo que incide negativamente en el servicio público. Vista la problemática que subyacía en el expediente, se solicitó información a ambas Administraciones.

En el remitido por el Ayuntamiento de Domingo García se señalaba que los hechos denunciados con la presentación de la queja eran ciertos, que la captación y calidad de las aguas suministradas en esta localidad era responsabilidad del Ayuntamiento de Bernardos, el cual adoptó la decisión de proceder a las restricciones que sufrían los vecinos en ese momento. Nos indicaban, además, que ambos tenían firmado un convenio que ha sido denunciado por el de Bernardos.

El Ayuntamiento de Bernardos nos remitió un completo informe en el que hacía constar que desde el día 20 de enero de 2011 no existía ningún tipo de relación respecto al suministro de agua con el Ayuntamiento de Domingo García, ya que el contrato que regulaba este suministro se denunció por el Ayuntamiento de Bernardos debido al alto volumen de la deuda adquirida y no abonada por aquella Administración.

El contrato, que se firmó el 16 de enero de 1985 junto con un acuerdo municipal de 18 de julio de 1989, regía el suministro de agua entre ambas localidades con el compromiso de suministrar agua del excedente de la concesión administrativa de abastecimiento de la localidad de Bernardos, siempre que existiera dicho excedente.

Se intentó la firma de un nuevo convenio pero fracasó, por lo que el Ayuntamiento de Bernardos adoptó el acuerdo de suministrar sólo una cantidad de agua suficiente para atender exclusivamente las necesidades de abastecimiento a las personas [300 l/contador (62)/día], lo que supone garantizar el suministro de 18.600 l/día (la realidad es que se han suministrando 20.725 l/día según la lectura del contador del 2º trimestre del presente año) hasta que la Comisión provincial de la sequía asuma esta situación.

Nos informa igualmente sobre la captación y el resto de las instalaciones del servicio, así como respecto del cumplimiento de todas las obligaciones sanitarias en este suministro.

Se solicitó información a la Diputación provincial de Segovia, que nos remitió copia del expediente de mediación tramitado por el Servicio de Asesoramiento a Municipios a instancia de los Ayuntamientos de Bernardos y Domingo García para resolver las diferencias surgidas entre ambas entidades en relación con el abastecimiento de agua compartido por ambos municipios.

Tenía constancia la institución provincial de la existencia del contrato de 1985 y del acuerdo de 1989 reguladores del abastecimiento de agua domiciliar del sobrante de la captación de Bernardos a Domingo García. Tras las discrepancias surgidas y la denuncia del indicado contrato, la Diputación provincial media para alcanzar un nuevo convenio, que fue aprobado por ambos Ayuntamientos en los meses de febrero y de marzo de 2011, nuevo convenio que fue revocado por el Ayuntamiento de Bernardos.

Ambas Administraciones se atribuyen incumplimientos en relación con el servicio. Llegado el periodo estival, el Ayuntamiento y los vecinos de Domingo García se quejaron de lo que a su criterio eran "restricciones" al suministro de agua, pero realizadas las oportunas gestiones consta la buena voluntad de ambos Alcaldes que ha evitado un nuevo conflicto: Bernardos incrementando el caudal de suministro y Domingo García reduciendo el consumo.

Vista la información recabada, se consideró oportuno formular recomendaciones a los dos Ayuntamientos implicados. En la resolución que le dirigimos al Ayuntamiento de Domingo García, tras recordarle que nos encontramos ante un servicio público de prestación obligatoria, incidimos en la circunstancia de la evidente repercusión que un correcto suministro de agua supone para el desarrollo de la sociedad al constituir un elemento esencial para su subsistencia.

La primera obligación que compete a un ayuntamiento es la de garantizar el correcto y adecuado suministro de agua potable (art. 20.1 de la Ley 1/98, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León), obligación que claramente incumple cuando se producen cortes en el servicio, quedando los vecinos horas o días sin suministro alguno.

Del informe remitido se desprende un cierto desentendimiento de la situación planteada, haciendo recaer parte de la responsabilidad en el Ayuntamiento de Bernardos, con el cual había firmado un contrato en el año 1985 para recibir el agua sobrante de la captación con la que contaba aquel municipio, contrato que se puntualizó en parte por otro firmado en 1989 y que se denominó acuerdo.

La firma de este contrato y del posterior acuerdo en ningún momento implica, a nuestro juicio, la renuncia a las competencias propias por parte de los municipios intervinientes, de manera que ahora sea Bernardos el obligado a garantizar el suministro de agua potable a la población de Domingo García. El contrato inicial pretendía abordar la situación de desabastecimiento de Domingo García, pero no buscaba, a nuestro modo de ver, prolongarse en el tiempo de manera indefinida, sino más bien creemos que nacía con una vocación de duración temporal, limitada, claramente explicitada en la cláusula séptima (un año prorrogable). El denominado acuerdo no contiene en su condicionado cláusula alguna que determine su duración, es más, alude a que se busca una solución adecuada y permanente a la situación planteada respecto del abastecimiento de Domingo García.

Este acuerdo parece haber funcionado sin ningún problema hasta enero de 2011, momento a partir del cual el Ayuntamiento de Bernardos decide denunciar los incumplimientos del mismo por parte del Ayuntamiento de Domingo García, basándose fundamentalmente en la falta de abono de los suministros recibidos, aún cuando la única causa de suspensión del

servicio prevista en el documento era la fuerza mayor (y no es una causa de fuerza mayor un impago).

La resolución del convenio o acuerdo fue, a nuestro juicio, unilateral y sobre este punto en concreto hemos realizado algunas consideraciones al Ayuntamiento de Bernardos en la resolución que le dirigimos y que resumiremos a continuación con objeto de ofrecer una visión general del asunto sometido al examen de esta institución. En todo caso, tal circunstancia motivó la intervención de la Diputación provincial de Segovia, a la que por otra parte se habían sometido expresamente los Ayuntamientos para la solución de los conflictos que se derivaran del cumplimiento o interpretación del acuerdo suscrito.

Fruto de esa intermediación fue la elaboración de un nuevo convenio (marzo-abril 2011), fijándose una duración determinada (la conclusión por parte de Domingo García de una infraestructura autónoma de captación) y con una cláusula de resolución automática - estipulación quinta- para el supuesto en el que no exista pago del suministro durante más de un trimestre. Se someten ambas Administraciones expresamente al arbitraje de la Diputación provincial comprometiéndose a aceptar sus determinaciones.

Este nuevo convenio es denunciado por el Ayuntamiento de Bernardos ante el incumplimiento del pago del precio de la forma estipulada, sin que se haya podido lograr un nuevo acuerdo. El suministro de los excedentes del abastecimiento parece que se mantiene, pero la inestabilidad de la situación requiere una intervención inmediata de la Entidad local para buscar un suministro independiente.

El problema que supone la insuficiencia del servicio referido resulta una cuestión de exclusiva responsabilidad del Ayuntamiento de Domingo García, independientemente de la forma y el lugar en el que se efectúe la captación de las aguas que luego suministra a la población.

Por ello, se debe extremar el control sobre la existencia de averías, adaptando las redes y el depósito si éste se encuentra obsoleto, pues está obligado a solucionar las carencias que repercuten tan negativamente en la prestación del servicio. Puesto que cuenta la localidad con un Reglamento del servicio de abastecimiento y con una Ordenanza fiscal que contiene un listado de infracciones relativas al uso de este recurso, se debe ejercer un control efectivo sobre las conductas incívicas y sobre los usos irregulares del agua, dado que perjudican en gran medida a un servicio público que la Administración local tiene obligación de garantizar.

Recomendamos igualmente al Ayuntamiento de Domingo García el cumplimiento escrupuloso de los compromisos adquiridos con el Ayuntamiento de Bernardos, en primer lugar,

por la voluntariedad en la asunción de estos compromisos y, en segundo lugar y más importante si cabe, por el hecho de que estamos hablando de un servicio mínimo, obligatorio y cuyas deficiencias repercuten negativamente en la salud y en la calidad de vida de su población.

Se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Domingo García:

*"Que por parte de esa Entidad local que VI preside se adopten todas las medidas que resulten necesarias para que se garantice en cualquier circunstancia la igualdad y regularidad en el suministro de agua de consumo humano en su localidad, realizando un control efectivo sobre las conductas o comportamientos incívicos.*

*Que, hasta que esa localidad consiga contar con un abastecimiento independiente, se cumplan por parte de esa Administración todos los compromisos adquiridos con el Ayuntamiento de Bernardos para el mantenimiento del suministro de excedentes, incluidos los compromisos económicos, recabando en caso de conflicto la intervención mediadora de la Excm. Diputación provincial de Segovia".*

En relación con el Ayuntamiento de Bernardos, le dirigimos una resolución en la que realizamos un análisis más concreto de los convenios y contratos suscritos con el Ayuntamiento de Domingo García.

Las administraciones locales, como el resto de administraciones públicas, deben ajustarse en sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración y coordinación respecto a los ámbitos competenciales respectivos –art. 10.1 LBRL-.

Para conseguir esa colaboración o cooperación suelen acudir a la formalización de los denominados convenios interadministrativos, convenios que son contratos bilaterales y voluntarios en los que las partes se encuentran en un plano de igualdad, no caben los privilegios o las cláusulas exorbitantes.

Consecuencia de lo anterior es que el cumplimiento o la determinación de los incumplimientos en un convenio no puede dejarse al arbitrio de una de las partes. En caso de conflicto, la parte que mantenga una determinada posición respecto del convenio debe instar el consentimiento de la otra parte y si ésta no accede de manera voluntaria a la pretensión, una vez agotada la vía administrativa, podrá acudir a la jurisdicción contenciosa.

En cuanto a su extinción, ésta se producirá lógicamente por la expiración del plazo pactado o, en su caso, de la prórroga. En el caso de prórrogas automáticas o sucesivas, la denuncia de una de las partes producirá la extinción del convenio al final del periodo convencional en el que el contrato se hubiera denunciado. Lógicamente, al tratarse de una

relación bilateral, un convenio puede resolverse por incumplimiento de una de las partes, pero dicha resolución no podrá declararse unilateralmente sino que deberá producirse por resolución judicial.

A nuestro juicio, en el caso analizado, el Ayuntamiento de Bernardos habría procedido a la declaración unilateral de incumplimiento del convenio, declaración que no se ha quedado en un mero acto formal sino que ha tenido una consecuencia inmediata y muy importante para los vecinos de Domingo García, y es que se han visto privados, al menos algunos días, del abastecimiento de agua potable. Es evidente que el Ayuntamiento de Bernardos debe centrar su interés en la prestación del servicio a sus vecinos. Dado que estamos aludiendo a un servicio público esencial respecto del cual esa Administración adquirió unos compromisos previos de manera voluntaria, creemos que corresponde pedirle un mayor esfuerzo de diálogo, para lo que sin duda contará con la intermediación y apoyo de la Diputación provincial, agotando así todas las posibilidades que existan para retomar el diálogo que en su momento les sirvió para adoptar los acuerdos a los que hacemos referencia.

El acceso al agua potable, en su consideración como derecho humano, es un derecho legal, no es una mercancía o servicio que se proporciona o se niega en términos caritativos o de complacencia.

A nuestro modo de ver, la salud de los habitantes de Bernardos no debe aparecer como contrapuesta a la de Domingo García, de manera que sólo se pueda salvaguardar el derecho de unos desconociendo el derecho de los otros, máxime cuando durante estos años la situación ha sido de total normalidad en los suministros. Por ello formulamos al Ayuntamiento de Bernardos la siguiente resolución:

*" Que por parte de la Entidad local que VI preside, se valore la posibilidad de atender a las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente escrito respecto del cumplimiento y la resolución de los convenios administrativos suscritos para la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable a la localidad de Domingo García, manteniendo en la medida de sus posibilidades el suministro a dicha población, sin perjuicio del ejercicio de otro tipo de acciones en reclamación de las cantidades adeudadas, dados los compromisos adquiridos por esa Administración y el bien jurídico a proteger".*

Por último, nos dirigimos a la Diputación Provincial de Segovia, por la labor de mediación que realizó en el conflicto analizado. En primer lugar realizamos una reflexión sobre las competencias provinciales, que creemos no se limitan a la cooperación económica, visto lo establecido en el art. 31 de la LBRL, que contiene una declaración de la capacidad de la

provincia, afirmando que, son fines propios y específicos de la provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal, y en particular: "a) asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal (...)".

El art. 36 LBRL delimita el núcleo esencial de la autonomía provincial desde un punto de vista competencial señalando: "Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma y en todo caso: a) la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a la que se refiere el artículo 31 a) (...) y c) la prestación de los servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal (...)".

Creemos que, en cumplimiento de estas obligaciones y en garantía de la prestación de un servicio público básico y esencial para salud de las personas en la localidad de Domingo García, resulta imprescindible la intervención activa de la Institución provincial, no sólo para prestar apoyo económico y asistencia técnica a este municipio, sino también para solucionar los puntos de fricción y las discrepancias que se han puesto de manifiesto en este expediente y todo ello en garantía de los derechos de los vecinos.

Observamos como cada año los ciudadanos acuden a la institución denunciando situaciones de desabastecimiento (motivadas por la sequía, por la contaminación o por otras causas), situaciones que sin duda requerirán una mayor implicación de todas las entidades locales, puesto que nadie cuenta con garantías absolutas respecto de la autosuficiencia para prestar cualquier clase de servicios y todas las administraciones locales necesitarán en una u otra medida una red eficiente y solidaria de cooperación municipal en la que deben ejercer su liderazgo las diputaciones provinciales.

Se formuló la siguiente recomendación:

*"Que por parte de la Institución provincial que VI preside se siga prestando apoyo y asistencia económica, técnica y jurídica a los municipios a los que se alude en este expediente de queja y ello para conseguir la prestación eficaz del servicio de abastecimiento de agua potable en la localidad de Domingo García.*

*Que se incida por parte de esa Institución en los valores de colaboración y cooperación entre las entidades locales de su ámbito provincial, participando activamente en la suscripción de los Convenios interadministrativos, favoreciendo en los mismos la igualdad entre las partes y los mecanismos extrajudiciales de solución de conflictos, y todo ello para evitar situaciones como la que se ha analizado en el*

*curso de este expediente de queja y fundamentalmente en garantía de los derechos de los vecinos”.*

Todas las Administraciones a las que nos dirigimos en este expediente en concreto, aceptaron nuestras indicaciones.

### **2.2.5. Saneamiento**

En este apartado se han presentado 12 reclamaciones a lo largo de 2012, lo que supone sólo un ligero descenso frente a las presentadas el año anterior. Se han formulado 4 resoluciones en los expedientes **20110771**, **20111549**, **20120542** y **20120613**.

En expediente **20110771** se denunciaba la existencia de un ramal de saneamiento que da servicio a diversos inmuebles situados en la c/ (...) de Zamora y que debería encontrarse sellado puesto que no tiene continuidad al no haberse culminado la urbanización de la zona.

Sin embargo, por dicha tubería de saneamiento transcurren vertidos de aguas residuales y fecales de los inmuebles de la c/ (...) y en momentos puntuales de fuertes precipitaciones afloran en la finca (...), causando evidentes problemas de salubridad y de contaminación en el pozo de abastecimiento de agua potable de la misma.

En el informe que nos remite el Ayuntamiento de Zamora hace constar que el colector al que se hace referencia no es de titularidad municipal, como tampoco lo es el bombeo de impulsión colocado en dicha calle para dar salida a las aguas hacia el colector municipal. Tanto el colector como el bombeo pertenecen a la comunidad de propietarios.

Al Ayuntamiento le consta que se ha iniciado un proyecto de mejora y reforma del bombeo de la c/(...) cuya financiación corre íntegramente a cargo de la comunidad de propietarios y que pretende solucionar los problemas que se han venido detectando. Esta reforma parece que está en fase de ejecución.

Tras recordar que el servicio de saneamiento y recogida de aguas residuales es un servicio mínimo y obligatorio y que ha de prestarse a los vecinos en condiciones adecuadas, insistimos en la circunstancia de que la reclamación, tal y como nos ha sido planteada, incide en la cuestión de la calidad del servicio. Constan en el expediente varias fotografías que, si bien pueden corresponder a un momento o situación puntual, revelan una defectuosa ejecución material del ramal de saneamiento de esta calle, cuyo adecuado diseño y funcionalidad compete a la Administración municipal.

Se debía comprobar no sólo que los hechos se producían, sino también que los sistemas de bombeo instalados se ajustaban a la licencia otorgada en su día y, tras comprobar que resultaban ineficaces, como parece ocurrir en este caso a la vista de las fotografías e informes remitidos, se debía dictar la correspondiente orden de ejecución fijando una serie de medidas correctoras a cumplir por los titulares de la instalación.

Tal actuación municipal no se ha producido pese a que las denuncias se vienen presentando por los particulares afectados desde el año 2002 (por tanto, hace más de diez años). El hecho de que esta situación se haya venido repitiendo en el tiempo supone algo más que una defectuosa prestación de un servicio público obligatorio, dado que la existencia de este tipo de vertidos pone en peligro la salud de la población.

Se formuló la siguiente resolución al Excmo. Ayuntamiento de Zamora:

*"Que por parte de la Corporación local que VI preside se realicen las labores de inspección y control de la situación de la infraestructura de saneamiento que ha dado origen a este expediente y, en función de los resultados obtenidos, se valore la adopción inmediata de las medidas correctoras que resulten más adecuadas para proteger la salud de la población y evitar que se sigan causando daños a terceros".*

Dicha resolución fue aceptada por lo que procedimos a cerrar el referido expediente.

#### **2.2.6. Pavimentación de vías públicas**

Se han presentado 12 reclamaciones este año solicitando la pavimentación de vías públicas en diversas localidades, dictándose un total de 7 resoluciones, en concreto en los expedientes **20112405**, **20120319**, **20120351**, **20120792**, **20121448**, **20121598** y **20121682**.

Por ejemplo, en el expediente **20120792** se planteaba que en una vía pública de San Rafael (Segovia) la acera presenta un hundimiento con desplazamiento de las placas de granito, lo que genera en momentos puntuales una acumulación de agua y dificulta el tránsito peatonal.

Se ha solicitado por escrito su reparación sin que hasta el momento se haya solucionado el problema denunciado ni facilitado la oportuna respuesta a los reclamantes, por lo que tal cuestión se vuelve a reproducir ante esta defensoría.

Por el Ayuntamiento de El Espinar se reconoce la existencia del hundimiento, pero se manifiesta que la acera en este tramo es ancha por lo que el charco no dificulta en ningún caso el paso. Consideran que no estamos ante un problema prioritario, no obstante, se ha intentado

subsanan con los operarios municipales, buscando la rasante más favorable con las losas de granito, lo que ha mejorado en parte la situación.

En primer lugar, recordamos a la Administración que resulta obligatorio resolver expresamente cuantas solicitudes se formulen por los interesados, tal y como establece el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y ello en garantía de los derechos de los ciudadanos.

En cuanto a la cuestión de fondo y en relación con la necesidad de acometer mejoras en las infraestructuras de los municipios o de los núcleos urbanos que los integran, sin desconocer los evidentes condicionantes presupuestarios que operan en la materia, ya hemos declarado en expedientes análogos al presente la conveniencia de que los ayuntamientos tomen conciencia de las inquietudes de sus vecinos y prioricen las actuaciones dirigidas a paliar en lo posible las deficiencias que adviertan.

Si lo anterior es aplicable con carácter general, especial incidencia debemos hacer en relación con la puesta a disposición de los medios para la prestación de los servicios básicos y obligatorios, como el analizado.

No puede esta defensoría valorar la política del Municipio en cuanto a las inversiones y actuaciones a realizar en su localidad, pero sí recomendamos que, advertidas las deficiencias a las que se hace alusión en esta queja -deficiencias que se prolongan en el tiempo y que afectan a servicios públicos de obligatoria prestación-, se adopten a la mayor brevedad posible las medidas de mejora que consideren más adecuadas para paliarlas.

Se formuló la siguiente resolución que resultó aceptada:

*"Que por parte de la Entidad local que VI. preside se facilite respuesta expresa y escrita a la solicitud presentada el día 4 de noviembre de 2011, recordando a ese Ayuntamiento su deber legal de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 42 LRJAP y PAC.*

*Que se adopten, a la mayor brevedad posible, las medidas que considere pertinentes para la mejora y acondicionamiento del acerado público al que se hace alusión en esta queja, dado que nos encontramos ante una demanda vecinal en relación con la prestación de servicios públicos de carácter obligatorio".*

### **2.2.7. Otros servicios públicos**

El incremento en el número de las quejas presentadas que se produjo en el año 2011, ha motivado este año un mayor número de resoluciones dictadas hasta un total de 11, en concreto en los expedientes **20101248, 20111907, 20111918, 20111929, 20111982, 20112413, 20120506, 20120767, 20121082 y 20121117.**

Los servicios que han vuelto a centrar la atención de los ciudadanos a la hora de mostrar su desacuerdo con las decisiones municipales han sido los parques y zonas de esparcimiento público, las zonas deportivas municipales y las zonas de juego infantil.

#### **2.2.7.1. Instalaciones deportivas de uso público. Restricciones en el acceso.**

En el expediente **20121117** se planteaba la discrepancia con el procedimiento que el Ayuntamiento de Soria había seguido para transformar el modo de acceso a las instalaciones deportivas municipales (mediante abonos numerados) y su sustitución por la nueva tarjeta ciudadana.

El reclamante contaba con dos abonos de acceso a las piscinas (infantil y adulto) en los que no constaba ninguna fecha de caducidad y de los cuales sólo había hecho uso en tres ocasiones (de las quince posibles). La queja señalaba que al cambiar el modo de acceso se impide el uso de las instalaciones deportivas con el abono. Tampoco se cargan en la nueva tarjeta ciudadana los pases ya pagados y no disfrutados, lo que supone un perjuicio para los vecinos que contaban con este tipo de abonos y un enriquecimiento injusto por parte de la Administración local.

El Ayuntamiento nos indica que el bono en cuestión tiene una antigüedad superior al 31 de diciembre de 2010, ya que todos los expedidos a partir de 1 de enero de 2011 tenían fecha de caducidad y contaban con códigos de barras (tipo entrada), con el objeto de posteriormente cargar los no disfrutados a la tarjeta ciudadana.

Añade que, con anterioridad a la instalación del uso de la tarjeta ciudadana, existió un periodo de transición de por lo menos tres meses, durante el cual se informó del nuevo sistema de acceso a las instalaciones para que los usuarios se adaptasen al mismo, no perdiendo ninguno de sus derechos.

Lo primero que destacamos al analizar la información recibida es la falta de normas municipales sobre solicitud, uso y emisión de este soporte (que resultan habituales en otras ciudades que han implantado herramientas similares para la identificación de los ciudadanos y utilización en diversos servicios municipales), recogiendo claramente el régimen transitorio a

aplicar para la sustitución (plazos, costes, saldos, etc.) de las tarjetas o bonos antiguos, dada la multiplicidad de servicios a los que puede afectar. El más complejo, quizás, por el número de usuarios afectados, sería a nuestro juicio el transporte público.

La intención es integrar paulatinamente diversos servicios públicos en el sistema de tarjeta ciudadana, pero en este proceso debe minimizarse el posible impacto en los usuarios, de manera que puedan coexistir durante un periodo de tiempo razonable las distintas opciones que permitan el acceso a las instalaciones deportivas.

El Ayuntamiento expedía los abonos a los que se alude en la reclamación sin un plazo de validez concreto (anual, plurianual, etc.) y ello generaba unas expectativas en sus titulares que no pasaban por perder su derecho sin haber agotado el saldo que previamente habían abonado.

La introducción del sistema de tarjeta ciudadana para el acceso a las instalaciones deportivas se publicitó por la Administración, pero en dicha publicidad no se aludía a la circunstancia de que la implantación de la tarjeta iba a invalidar los sistemas de acceso habilitados previamente ni tampoco que estos sistemas anteriores contarían con un plazo de validez en el que canjear o recargar los bonos que se habían adquirido. Por lo tanto, un ciudadano con un abono expedido para el acceso a una determinada instalación no tenía por qué conocer que este nuevo sistema iba a suponer la desaparición de los otros sistemas previstos.

Consideramos que la Administración podía haber obrado con mayor cautela, advirtiendo especialmente de las consecuencias restrictivas que la implantación de la tarjeta ciudadana implicaba para los usuarios afectados, para no frustrar así las expectativas que ella misma había generado.

Se formuló la siguiente sugerencia al Ayuntamiento de Soria:

*"Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se valore la posibilidad de atender, si no lo ha hecho aún, las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente escrito en cuanto a la elaboración de unas normas de solicitud, emisión y uso de la tarjeta ciudadana, con establecimiento de su correspondiente régimen transitorio.*

*Que se efectuó en adelante la oportuna publicidad de las consecuencias de la implantación de la tarjeta ciudadana en cada uno de los servicios públicos que se vean afectados, minimizando los posibles impactos en los usuarios con la previsión de*

*periodos de coexistencia en función del servicio en el que se establezca el referido sistema de acceso.*

*Que atendiendo a las consideraciones expuestas se proceda por esa Administración a atender la queja efectuada, cargando en las nuevas tarjetas ciudadanas expedidas al reclamante los pases no disfrutados a los que se alude en el encabezamiento del presente escrito”.*

El Ayuntamiento de Soria, a la fecha de cierre de nuestro Informe anual, aún no había dado respuesta a dicha sugerencia, aunque se encontraba dentro del plazo que prevé nuestra norma reguladora.

#### **2.2.7.2. Zonas de juego infantil**

En la queja **20111907** se hacía alusión a la existencia de determinadas deficiencias en las zonas de juego infantil de la localidad de Toro (Zamora).

Se insistía en la reclamación en la circunstancia de que los equipamientos instalados estaban obsoletos y no se realizaban en ellos ni reparaciones ni mantenimiento. Añadía que los parques se encontraban sucios y las superficies de amortiguación no cumplían con su función.

Esta defensoría ya había abordado la situación de las zonas infantiles en Toro en dos ocasiones, la primera, en el marco de una actuación de oficio de carácter general (**OF/12/06**) y, posteriormente, en una queja individual. En ambos casos se formularon recomendaciones que resultaron aceptadas por la Entidad local.

Dados los términos en los que se plantea la nueva reclamación, parece que las aceptaciones serían más formales que materiales y no han ido acompañadas de medidas dirigidas al cumplimiento siquiera parcial de las recomendaciones efectuadas. Por ello, se admitió a trámite la reclamación presentada. Pese a los numerosos requerimientos cursados al Ayuntamiento de Toro, no nos fue remitida la información solicitada, no obstante lo cual, por personal de esta defensoría se procedió a visitar la totalidad de las zonas infantiles de este municipio con el fin de constatar la veracidad de los hechos que se plasmaban en la reclamación.

Tras recordar al Ayuntamiento sus obligaciones respecto al auxilio y apoyo, a esta procuraduría, en orden a facilitar los datos y documentos que permitan a la misma llevar a cabo adecuadamente su actuación investigadora, realizamos un análisis puntual de cada una de las zonas infantiles visitadas, a las que acompañamos fotografías que mostraban los elementos u

objetos potencialmente más peligrosos en estas áreas infantiles y que habían sido detectados en nuestra visita.

Insistimos en las recomendaciones ya plasmadas en las anteriores resoluciones dirigidas a esa misma Administración, añadiendo recomendaciones muy concretas respecto de la mejora en las medidas de seguridad de cada una de las áreas en concreto, resaltando los aspectos que a nuestro juicio debían ser mejorados (entorno, protección frente al tráfico rodado, elementos auxiliares, sustitución de equipamientos, superficies, limpieza, etc.).

Formulamos la siguiente recomendación:

*"Primero: Recordar a esa Entidad local el contenido de lo dispuesto en los artículos 16 y 18 de la Ley reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, una vez acreditada la inexistente colaboración de ese Ayuntamiento en orden a facilitar la labor investigadora de esta Institución, en este expediente de queja en concreto.*

*Segundo: Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se acentúen los esfuerzos para garantizar la seguridad de las instalaciones infantiles de su localidad, incidiendo en los aspectos que afectan a su ubicación y diseño, así como en su mantenimiento ordinario en especial respecto de las cuestiones que se destacan en el cuerpo del presente escrito; pues creemos que se debe garantizar tanto la accesibilidad como la protección de estas instalaciones frente al tráfico rodado.*

*Debe garantizar igualmente, esa Entidad local la compatibilidad de todos los equipos de juego instalados y de las superficies de amortiguación con las normas UNE-EN 1176 y 1177, sustituyendo progresivamente los elementos obsoletos.*

*Deben extremarse las medidas de higiene y limpieza de estos espacios, mediante la realización periódica de estas tareas y con incidencia en las áreas en las que existe una mayor afluencia de menores.*

*Tercero: Debe valorar esa Entidad local la posibilidad de instalar en las áreas infantiles de su localidad carteles y elementos informativos, indicando las edades recomendadas de uso de cada elemento de juego, facilitando los teléfonos de urgencias y de los servicios de reparación y mantenimiento municipal.*

*Puede valorar, igualmente, la elaboración de una Ordenanza o Reglamento dirigido a garantizar que las instalaciones referidas reúnen y mantienen unas ciertas condiciones o requisitos de seguridad, tal y como reiteradamente le hemos recomendado desde esta Defensoría".*

El Ayuntamiento de Toro (Zamora) aceptó estas recomendaciones.

### **2.2.7.3. Arbolado urbano. Zonas verdes**

En el expediente **20111929** se daba traslado de la situación creada en la localidad de Miguel Ibáñez, perteneciente al municipio de Santa María la Real de Nieva (Segovia), por la tala masiva y desaparición de una "chopera" ubicada frente a la Ermita de Nuestra Señora de Prado, situación que había tenido un amplio reflejo en los medios de comunicación.

Al parecer, esta chopera era utilizada por los vecinos como zona de esparcimiento y recreo, estaban instalados en la misma una barbacoa, un merendero y una fuente, así como diverso mobiliario urbano. Por ello, la desaparición del arbolado suponía la privación del disfrute de este espacio público, privación que se ha producido en contra del interés general.

Solicitado el oportuno informe, el Ayuntamiento nos indica que cuentan con las autorizaciones pertinentes y con el apoyo de la mayoría de los vecinos de este núcleo. Los chopos habían cumplido su ciclo vital, muchos de ellos estaban enfermos y amenazaban con su posible caída, con el consiguiente riesgo para las personas.

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

Los árboles y las zonas de arbolado reducen los niveles de contaminación atmosférica y acústica, frenan los procesos de erosión y forman parte del patrimonio esencial de los pueblos como elemento característico de su paisaje. Por ello, cada vez en mayor medida se introducen en la gestión de parques y jardines criterios de cuidado y mantenimiento específicos para el arbolado, adoptando medidas que garanticen a largo plazo y bajo óptimas condiciones la supervivencia de estos vegetales.

En este caso, no consta la existencia de informes técnicos sobre la situación fitosanitaria de estos ejemplares y aunque nos indican que algunos se encontraban enfermos, no podemos tener certeza respecto de su estado.

Pese a que no es misión de esta institución realizar una labor de suplantación de las funciones que tienen atribuidas las entidades locales, indicamos al Ayuntamiento que el "valor" de un árbol o de un conjunto de árboles, como en este caso, sobrepasa el simple costo de su reposición, al tener en cuenta no sólo su función ecológico-paisajística, sino también la histórica

o la sociológica, debiendo este valor tenerse en cuenta y servir de ayuda a la toma de decisiones sobre la supresión de arbolado y también sobre su reposición.

En este mismo sentido se orientan las reflexiones que se contienen en la exposición inicial de la Orden FYM/1642/2011, de 19 de diciembre, por la que se establecen las bases para la distribución de plantas a las entidades locales de Castilla y León, para la creación, regeneración y mejora de zonas verdes en terrenos de su propiedad (*BOCYL 19 de enero de 2012*) al señalar:

“Las singulares características geográficas de Castilla y León y la dureza de su clima son, entre otras, las causas de que gran parte de los municipios que constituyen la Comunidad carezcan de la representación arbórea que complemente el paisaje de estos núcleos de población y permita a sus habitantes utilizar unos espacios arbolados.

Por este motivo se considera necesario orientar actuaciones a este fin, mediante la creación de cinturones verdes, alineaciones de sombra, repoblación de taludes, plantaciones en calles, plazas, zonas marginales, laderas periurbanas o arroyos, que permitan mejorar las características ambientales del núcleo rural”.

Pese a que no se indicaba expresamente, de la información remitida se infería que la finca rústica en la que se produce la tala es un bien patrimonial propiedad de la Administración y destinada al cultivo agrícola, en este caso árboles de crecimiento rápido, de los cuales se obtiene en un periodo de tiempo más o menos corto un determinado rendimiento económico.

Es cierto que en el caso de los bienes patrimoniales o de propios su destino principal es la obtención de un rendimiento para la entidad propietaria, pero pueden utilizarse por la entidad local para otros fines, como la prestación de determinados servicios públicos (STS 16 de marzo de 1968) y creemos que esto ha ocurrido en este caso, cuando la Administración instala en esta finca diverso mobiliario urbano (bancos, una barbacoa y una fuente) manteniendo las infraestructuras instaladas en la medida de sus posibilidades y destinando el espacio al ocio de la población, en definitiva, a su uso y servicio público.

Por ello recomendamos al Ayuntamiento la tramitación del correspondiente expediente de alteración de la calificación jurídica de este inmueble para su calificación como dominio público, salvo que se haya producido el supuesto de alteración automática del art. 8.4 b) RBEL por la adscripción del bien a un uso o servicio público por más de 25 años. Esta calificación resulta más adecuada al destino real que otorga a este inmueble y lo protege, por su sometimiento al régimen jurídico de los bienes de dominio público.

Formulamos la siguiente resolución:

*"Primero. Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se valore la posibilidad de reponer en el plazo de tiempo más breve posible el arbolado de la zona a la que se hace alusión en la queja, dejando dicho espacio en condiciones de ser utilizado por los vecinos y visitantes de su municipio.*

*Que valore la posibilidad de tener en cuenta, para futuras actuaciones sobre la materia, las sugerencias efectuadas en el cuerpo de este escrito.*

*Segundo: Que se tramite el correspondiente expediente de alteración de la calificación jurídica de este inmueble para su calificación como bien de dominio público, salvo que se dé el supuesto previsto en el artículo 8.4 b) RBEL, realizando la correspondiente inscripción en el Inventario de Bienes municipal y en el Registro de la Propiedad para su adecuada protección".*

El Ayuntamiento de Santa María la Real de Nieva (Segovia) aceptó nuestra resolución.

#### **2.2.7.4. Protección frente a los incendios urbanos**

La queja **20101248** aludía a la precaria situación en cuanto a la seguridad, especialmente respecto a la protección frente a incendios urbanos, que sufren los municipios de menos de veinte mil habitantes de la provincia de León.

En esta provincia, en la que únicamente existen dos parques de bomberos profesionales, los tiempos de respuesta ante situaciones de emergencia oscilan entre una y tres horas, lo que resulta excesivo y pone en peligro la seguridad de la población. La situación denunciada se mantiene pese a la existencia de un Plan Territorial de Protección Civil para la provincia que establece determinados compromisos respecto de la creación de parques comarcales de bomberos y para la creación de unidades de protección civil, compromisos que no se han cumplido.

Dada la importancia de la cuestión, se solicitó abundante información, tanto a la Diputación provincial de León como a los Ayuntamientos de León, Ponferrada y San Andrés del Rabanedo, para así poder contrastar los datos sobre la prestación de este servicio municipal en su territorio y en los municipios cercanos.

Dado lo extenso de los informes remitidos, para este Informe anual sólo vamos a citar la obtenida de forma muy resumida y a proceder al análisis de la cuestión que se sometía a nuestra consideración.

Se solicitó información, además, a otros 50 ayuntamientos repartidos geográficamente por todo el territorio provincial. Los datos obtenidos se trasladaron a varios gráficos para su mejor análisis comparativo.

Así se requirió información sobre el servicio de extinción de incendios que se presta en cada localidad, solicitando que se especificara el número de actuaciones por causa de incendios urbanos en los que resultó necesaria la intervención de algún parque profesional, citando el parque al que se dirigieron, el tiempo de respuesta y los daños que habían causado los diferentes siniestros.

En cuanto a la prestación del servicio por las propias administraciones locales consultadas, casi el 70% de los Ayuntamientos manifiestan que no prestan este servicio público, no obstante existen al menos 13 que tienen medios y algún personal y por ello hemos considerado que prestan el servicio, aunque sea de manera precaria.

Serían los Ayuntamientos de La Bañeza, que disponen de un camión y cinco voluntarios (tres son empleados municipales), el Ayuntamiento de Bembibre, que cuenta con diversos material y personal, así como voluntarios y servicio de guardia 24 horas, el Ayuntamiento de Villablino, que cuenta con medios materiales aunque en muy mal estado por su antigüedad, según refieren, y un retén de trabajadores que han asistido a cursos de formación en protección civil, el Ayuntamiento de Santa María del Páramo, que, además de material y un vehículo cedido por la Diputación, cuenta con tres funcionarios adscritos por horas. Por último, el Ayuntamiento de Páramo del Sil, que afirma contar con un vehículo propio y con personal laboral municipal y voluntarios.

Hemos incluido en este apartado a otros Ayuntamientos que nos indicaron que cuentan con material que puede ser utilizado por su personal, aunque no está cualificado o tenga escasa cualificación, serían los Ayuntamientos de Benavides, Cistierna, La Pola de Gordón, La Robla, Sabero, Sahagún, Toreno y Valencia de Don Juan.

Otras administraciones, como los Ayuntamientos de Cacabelos, Cuadros, San Justo de la Vega, Santa Marina del Rey y Villadecanes, indican que cuentan con material adecuado pero carecen de personal para utilizarlo, aunque el mismo se encuentra a disposición de los vecinos. Por ello han sido incluidos en nuestra clasificación dentro de las administraciones que no prestan el servicio.

Los Ayuntamientos de Igüeña, Riello y Torre del Bierzo forman parte de mancomunidades que cuentan entre sus fines la protección y extinción de incendios, en algunos

casos estas mancomunidades cuentan con algún medio para la extinción de incendios, aunque no tienen organizado el servicio.

Al respecto interesa destacar los razonamientos de la STSJCyL de 13 de junio de 2007 que, ante una reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Valencia de Don Juan por la defectuosa prestación del servicio de extinción de incendios en esa localidad, que derivó en unos cuantiosos daños materiales sufridos por un particular, razona en su fundamento jurídico quinto que el municipio no puede exonerarse de su responsabilidad al no tratarse el servicio de extinción de incendios de un servicio municipal obligatorio de conformidad con lo previsto en el art. 26.1 c) LBRL, ya que tal precepto impone la obligación de prestar el servicio si se excede del límite poblacional, pero no exonera al municipio a que lo asuma voluntariamente. Añade esta resolución judicial que si se presta el servicio, más o menos decorosamente, más o menos eficazmente, siempre se estará sometido al principio de responsabilidad, la cual surgirá de cumplirse los requisitos que la legislación específica establece.

En cuanto a los medios materiales para la lucha contra los incendios urbanos, la mayoría de las administraciones consultadas -en concreto el 58%- afirmaron no contar con ningún medio material propio (camiones, auto-bombas, escalas, vehículos auxiliares, etc.), aunque algún ayuntamiento afirma que en caso de necesidad se han puesto a disposición de los servicios de extinción otros medios materiales de la Administración, fundamentalmente vehículos.

El 40% de las administraciones locales a las que nos dirigimos afirmaron poseer algún medio material propio para prestar este servicio, aunque en la mayor parte de los casos se trata de bocas de incendio o de riego, mangueras y herramientas (picos y palas).

El 70% de los municipios consultados manifestaron no contar con ningún medio material cedido por otras administraciones, aunque en algún caso se alude a que tienen constancia de la cesión a la mancomunidad de municipios a la que pertenece el ayuntamiento de vehículos destinados a prestar el servicio de extinción.

Comparamos los datos recabados con las dotaciones de medios materiales que constan en el "Estudio de la Distribución Territorial de la Red de Parques de extinción de Incendios" elaborado por la Agencia de Protección Civil de la Junta de Castilla y León y en muchos casos no coinciden las informaciones respecto de los medios con los que se cuenta, ya que se incluyen los vehículos obsoletos o inservibles, alguno de los cuales han sido cedidos por la Diputación a los ayuntamientos, que nos han puesto de manifiesto su inoperatividad.

El 55% de las administraciones consultadas manifestaron que no contaban con ningún medio personal propio destinado a la extinción de incendios y otro 33% señalaba que contaba con voluntarios, con personal del ayuntamiento sin cualificar y otro personal, sin especificar.

Sólo dos Ayuntamientos afirman que poseen convenio suscrito, son el Ayuntamiento de Valencia de Don Juan (con la Diputación provincial y se refiere exclusivamente a la cesión de un vehículo) y el Ayuntamiento de La Robla (con la Junta de Castilla y León y en relación, básicamente, con las labores que realiza la agrupación de voluntarios de protección civil). Resulta sorprendente que en una provincia en la que existen únicamente dos parques de bomberos profesionales no se hayan firmado los correspondientes acuerdos de colaboración o convenios entre las administraciones que cuentan con este servicio (León y Ponferrada) y el resto de entidades locales (ayuntamientos, mancomunidades e incluso la Diputación).

La mayoría de los ayuntamientos consultados (45%) manifiestan desconocer la existencia del Plan provincial de protección civil. Tal dato revela, a nuestro juicio, que no ha funcionado correctamente el programa de implantación que el Plan contiene, puesto que el principal objetivo de dicho programa es que el Plan sea conocido por los miembros actuantes del mismo, entre los que se encuentran sin duda las entidades locales, y, seguidamente, por todos los ciudadanos de la provincia de León. De esta manera se fomenta la autoprotección y se pretende garantizar en mayor medida la seguridad frente a los riesgos a los que todos estamos expuestos.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por LO 14/2007, de 30 de noviembre, señala en su art. 71 que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que en ella se establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: "16º. - Protección civil, incluyendo en todo caso la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la coordinación y formación de los servicios de protección civil, entre ellos los de prevención y extinción de incendios".

El tenor literal del precepto señala pues la competencia de la Comunidad Autónoma en esta materia, abarcando la potestad legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva.

El legislador de nuestra Comunidad, mediante la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección ciudadana de Castilla y León realiza la determinación competencial en esta materia (que engloba los incendios urbanos) señalando en el art. 6:

“1. La Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en su ámbito territorial y en el marco de sus competencias y sin perjuicio de las demás encomendadas por esta Ley, sus normas de desarrollo y la legislación sectorial específica, garantizará, para el funcionamiento del sistema de protección ciudadana:

(...) b) La prestación eficaz y homogénea en cuanto a tiempos de respuesta y calidad, de los servicios de asistencia ciudadana.

2. Las administraciones locales de Castilla y León, en el ámbito de sus respectivas competencias, son responsables de las prestaciones en materia de protección civil encomendadas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y en la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León, así como en esta Ley y en su normativa de desarrollo. Del mismo modo, la Administración de la Comunidad de Castilla y León será responsable de las prestaciones que le corresponden en el ámbito de su competencia.

3. Los municipios de más de 20.000 habitantes, a los que, por sus características peculiares les resultare muy difícil o imposible prestar los servicios encomendados, podrán solicitar dispensa de la obligación de prestar servicios mínimos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias de asistencia a los municipios para garantizar la prestación de estos servicios mínimos, podrán alcanzar acuerdos con la Administración de la Comunidad de Castilla y León, para la prestación y financiación de los mismos.

4. Asimismo, para aquellos municipios de más de 20.000 habitantes cuya cercanía con otros núcleos de población haga aconsejable no duplicar los servicios dentro del ámbito de esta Ley, se podrán establecer los oportunos mecanismos de colaboración”.

La norma, en consonancia con las previsiones de la legislación de régimen local, obliga exclusivamente a los municipios por encima de determinados umbrales de población (20.000 habitantes) a disponer de servicio de extinción de incendios y si bien para el resto no efectúa ninguna previsión, alude en el apartado tercero a la prestación del servicio por parte de las diputaciones, para lo cual pueden recabar la colaboración de la Administración regional. Esta última tiene la obligación de garantizar el funcionamiento del sistema de protección ciudadana y la prestación eficaz y homogénea en cuanto a tiempos de respuesta de los servicios de asistencia ciudadana.

El Título II, capítulo I, de la Ley 4/2007, de Protección Ciudadana de Castilla y León, recoge las definiciones de los servicios de asistencia ciudadana y su clasificación, considerando

el art. 37.1 a) de esta norma como servicio esencial para la asistencia ciudadana los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento.

Por tanto, la Comunidad Autónoma debe garantizar la prestación eficaz y homogénea de los servicios públicos de protección ciudadana y las diputaciones provinciales deben garantizar la prestación de estos servicios en los municipios no incluidos en los límites poblacionales anteriormente aludidos, aunque sin sugerir ni imponer un ámbito de organización determinado en el que se deban integrar de manera obligatoria los servicios existentes y sin que se diluya la competencia municipal en esta materia.

El Plan Territorial de Protección Civil de la provincia de León detectó un riesgo alto en cuanto a la producción de incendios urbano/ rural (alta probabilidad de ocurrencia, periodicidad semanal y riesgo para la población), pues, frente a este riesgo, los tiempos de respuesta de los parques profesionales de bomberos sólo resultan adecuados para la población situada en el entorno de los mismos (en un tiempo de respuesta máximo de 20 minutos). Pese a que los actuales parques profesionales son fundamentales en la protección de la provincia, puesto que dan cobertura a las zonas con mayor concentración poblacional, resulta un hecho constatado que el 66% de los núcleos de población quedan situados en márgenes de tiempo de respuesta inaceptables (entre 25 y 120 minutos).

Por ello se han formulado distintas propuestas de ubicación de parques comarcales, de muy variada tipología y dotaciones materiales y humanas, respondiendo a criterios técnicos y a otras variables que no corresponde valorar a esta institución, aunque sí debemos mostrarnos rotundos en cuanto a lo inaceptable que resulta la situación actual, que de mantenerse puede derivar en grandes pérdidas en vidas humanas y/o materiales, que no pueden admitirse en un estado moderno y que supone, de hecho, una defectuosa prestación de un servicio público esencial.

La LBRL, al regular las características de la provincia, abre el título que le dedica enumerando como primer fin específico de la misma, en el art. 31.2 a), el de "asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal". Se refiere, por tanto, a cualquier servicio de competencia municipal y no sólo los obligatorios.

Esta resulta la clave del sistema, ya que vista la asimetría municipal en cuanto a las diferencias de población y la obligatoriedad de servicios establecida precisamente en función de estas diferencias, las diputaciones deben actuar compensando las mismas para lograr una mayor homogeneidad en cuanto a la situación de los ciudadanos respecto de los servicios

públicos esenciales, entre los que, desde luego, no puede negarse que se encuentre la prevención y extinción de incendios.

En este punto debemos resaltar que la evidencia de la posibilidad de la intervención de las instituciones provinciales en esta materia se hace patente al examinar la situación en nuestra Comunidad Autónoma, con la creación en determinados casos de consorcios provinciales, impulsados por las diputaciones o acudiendo a la fórmula del convenio de colaboración, pero en todo caso con una evidente implicación, económica, de personal y de otros medios provinciales, con los servicios que deben prestar los ayuntamientos más pequeños.

Se formuló a la Diputación provincial de León la siguiente resolución:

*"Primero: Que por parte de la Institución provincial que VI preside, se actualice el Plan Provincial de Protección Civil de la provincia de León, teniendo en cuenta para ello la situación real respecto de los medios humanos y materiales tanto de los municipios de su ámbito territorial como los medios de la propia Diputación, cumpliendo con el mandato de actualización continua que la norma contiene.*

*Segundo: Que se desarrolle, en coordinación con los municipios de su ámbito territorial, dicho Plan y, una vez detectados los riesgos y las posibilidades de respuesta ante los mismos, se establezca la asignación y la organización de los servicios y de los recursos (humanos y/o materiales) que resulten necesarios para asegurar en todo el territorio provincial la prestación homogénea del referido servicio de Protección Civil.*

*Para ello puede optar por la organización que resulte más adecuada para los fines que se pretenden (Parques comarcales, Consorcio provincial, Parques dependientes de las Mancomunidades, etc.) con el objetivo de garantizar una adecuada protección de la población, especialmente frente a los riesgos considerados como más frecuentes.*

*Puede solicitar la oportuna asistencia y colaboración económica y técnica de la Administración de la Comunidad Autónoma, vista la garantía que debe prestar en cuanto a los tiempos de respuesta y calidad de los servicios de asistencia ciudadana.*

*Tercero: Que mientras la situación actual se mantiene, se valore por esa Institución provincial la prestación de apoyo y asistencia jurídica a los ayuntamientos para la atención de este tipo de contingencias mediante la suscripción de los correspondientes Convenios de colaboración con las administraciones que cuentan con parques de bomberos profesionales o en su caso se suscriba dicho Convenio por*

*parte de la administración provincial, fijando así el marco jurídico de la relación interadministrativa (contenido, alcance, efectos) que sirva para solucionar las eventuales discrepancias y en garantía siempre de los derechos de los vecinos en relación con su seguridad”.*

La Diputación provincial de León no ha facilitado respuesta alguna a nuestras recomendaciones, razón por la cual procedimos a cerrar el expediente, incluyendo a esta Administración en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

Nos dirigimos también, en este mismo expediente al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, puesto que su población supera los 20.000 habitantes y no presta el servicio mínimo obligatorio. Nos indican en el informe remitido (corroborado al analizar el informe del Ayuntamiento de León) que las actuaciones motivadas por incendios urbanos en su localidad las atiende el parque de bomberos de León, dada la colindancia de ambos términos municipales. No obstante, resulta llamativo que para ello no se haya establecido ningún mecanismo de colaboración interadministrativa (art. 6.4 Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León).

Creemos que resulta imprescindible, para fijar el marco jurídico por el que se canalicen las relaciones entre ambas Administraciones, que se suscriba a la mayor brevedad posible el oportuno convenio, que sirva para alcanzar la solución de las eventuales discrepancias que pudieran surgir y que fije de manera clara el contenido -incluyendo las aportaciones económicas a realizar-, alcance y efectos de la colaboración que, de hecho, le viene facilitando el Ayuntamiento de León para la prestación de un servicio público tan importante para la seguridad de los ciudadanos de ese municipio, seguridad que el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo tiene obligación de garantizar.

Formulamos la siguiente resolución, que fue aceptada por la Administración a la que nos dirigíamos:

*“Que por parte de la Corporación local que VI preside se articulen los mecanismos que resulten procedentes para la efectiva prestación del servicio de extinción de incendios en su localidad, suscribiendo al efecto el oportuno Convenio de colaboración con el Ayuntamiento de León, entidad local que de hecho viene atendiendo estas contingencias en su término municipal -artículos 26.1 c) LBRL y 6.4 Ley de Protección Ciudadana de Castilla y León- y todo ello en garantía de los derechos de sus vecinos”.*