

ÁREA L

ÁREA L

INTERIOR, EXTRANJERÍA Y EMIGRACIÓN

Expedientes Área	69
Expedientes admitidos.....	34
Expedientes rechazados.....	8
Expedientes remitidos a otros organismos	20
Expedientes en otras situaciones.....	7

1. INTERIOR

El apartado de Interior atiende las reclamaciones de los ciudadanos relacionadas con el tráfico y la seguridad vial, con las actuaciones vinculadas con el servicio de protección civil, con la seguridad ciudadana, así como las controversias que se suscitan en el ámbito de regulación del juego y en el desarrollo de espectáculos públicos de distinta naturaleza.

Durante el año 2012, los diversos temas que configuran este apartado, han dado lugar a la presentación de un total de 62 quejas, (42 menos que en el ejercicio 2011), de las cuales 49, es decir, un 79% de las quejas, se referían a cuestiones concernientes al tráfico, la circulación de vehículos a motor y la seguridad vial.

El resto de las reclamaciones, se han repartido de forma desigual, siendo 6 las quejas presentadas correspondientes a la seguridad ciudadana, 1 en el ámbito de la protección civil y 5 sobre juego y espectáculos.

1.1. Tráfico y seguridad vial

El tráfico y la circulación de vehículos a motor genera gran número de conflictos cotidianos y conlleva relevantes problemas, en ocasiones con graves consecuencias, que hacen necesaria la adopción de medidas y actuaciones que permitan la convivencia de vehículos y peatones en el uso de las vías públicas y la reducción de la siniestralidad vial, de forma que el ejercicio de la libertad de circulación no lesione intereses individuales o colectivos que deben ser objeto de protección. Entre estas medidas a adoptar se encuentran la vigilancia y sanción

de los comportamientos indebidos, así como la ordenación y regulación del tráfico conforme a las características de cada vía.

Así, bajo este epígrafe se agrupan las reclamaciones que los ciudadanos han dirigido en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora de las administraciones en materia de tráfico, y la ordenación y control del tráfico.

En el año 2012 se recibieron un total de 36 quejas, (34 quejas menos que el año anterior) relacionadas con el tráfico y circulación de vehículos, entre las cuales han predominado las reclamaciones suscitadas en materia de infracciones y procedimientos sancionadores, especialmente en lo concerniente al régimen de notificaciones y las infracciones derivadas de la regulación de las zonas de estacionamiento limitado, así como en materia de regulación de los vados o entradas de vehículos por las aceras.

Los problemas en el ámbito de la seguridad vial han dado lugar a la presentación de 13 quejas, (6 más que el ejercicio anterior) manteniendo la tendencia de ligero incremento que anualmente experimenta esta materia reflejo de la preocupación y relevancia que para los ciudadanos tienen tanto las cuestiones vinculadas con la necesidad de mejorar o adoptar medidas adecuadas de seguridad vial en nuestras ciudades, como las cuestiones vinculadas con la ordenación del tráfico y la señalización vial.

El grado de colaboración de las administraciones puede considerarse satisfactorio tanto por la disposición a aceptar las resoluciones formuladas como por la pronta respuesta que suelen obtener las peticiones de información que se dirigen en relación con estas cuestiones.

1.1.1. Expedientes sancionadores en materia de tráfico

Como se ha advertido de forma reiterada en Informes anteriores, y así se pone en conocimiento de los ciudadanos en su caso, el análisis de las discrepancias en esta materia debe ceñirse a comprobar el respeto, por parte de las administraciones, de las garantías formales que deben observarse en los procedimientos sancionadores, no siendo función de esta procuraduría debatir los hechos que hayan dado lugar a la formulación de la denuncia, como en ocasiones se pretende.

1.1.1.1. Prueba de cargo del hecho infractor. Exceso de velocidad

El expediente **20120092** tenía su origen en la denuncia formulada contra el titular de un vehículo por circular presuntamente a 80 km/h estando la velocidad limitada a 50 km/h, limitación genérica en vía urbana o travesía. La referida velocidad fue determinada por un cinemómetro que constaba identificado en la denuncia.

Notificada la denuncia con los referidos datos y la copia de la correspondiente fotografía, la persona titular y conductora del vehículo formuló alegaciones y propuso la práctica de numerosas pruebas, entre ellas solicitó la remisión del certificado de verificación y homologación del cinemómetro utilizado. Las pruebas fueron desestimadas por la Administración local al considerar que los hechos estaban suficientemente probados con el boletín de denuncia y el informe de ratificación del agente denunciante, por lo que no era necesaria la practica de prueba alguna. Finalmente el conductor fue sancionado.

Examinada la copia íntegra del expediente sancionador remitida por el Ayuntamiento de Palencia no se pudo constatar en el mismo la existencia del certificado de verificación periódica del cinemómetro utilizado para determinar la velocidad a la que circulaba el vehículo presuntamente infractor.

Bien es cierto que en el expediente figuraban tanto el boletín de denuncia, como el acta de ratificación del agente, así como la fotografía de la presunta infracción, ahora bien la denuncia hace prueba de que el cinemómetro detectó un exceso de velocidad pero no se pudo constatar que la velocidad detectada fuera la correcta pues no existía constancia de que el aparato de detección o medición utilizado reuniera las condiciones técnicas de verificación, correspondiendo a los denunciantes y a la Administración la acreditación de que el aparato reunía las condiciones exigidas, lo que en este caso no fue así.

En el expediente analizado, no existía prueba que acreditara la velocidad a la que circulaba el conductor, toda vez que la presunción de veracidad de la denuncia no alcanza a la fiabilidad del aparato empleado, tal y como puso de manifiesto de forma reiterada el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, (STSJCyL de 17 de mayo de 1999 y 29 de septiembre de 2001).

Por otra parte, el conductor denunciado solicitó la remisión del certificado de verificación periódica del cinemómetro, prueba que fue desestimada por considerarse innecesaria en la resolución final. Ahora bien, toda vez que la infracción imputada consistía precisamente en la circulación a velocidad excesiva superando el límite genérico, hecho captado por cinemómetro, la petición de remisión del certificado de verificación del cinemómetro resultaba necesaria o pertinente ya que era precisamente el único medio de prueba con virtualidad suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia.

En el momento en el que la persona interesada cuestionó la legalidad de la prueba de cargo sobre el exceso de velocidad correspondía a la Administración la carga de probar el hecho constitutivo de la infracción aportando los elementos que convalidaran la validez y regularidad del correcto funcionamiento, homologación y verificación del cinemómetro de acuerdo con la

Orden ITC/3699/2006, de 22 de noviembre, vigente en aquel momento, y al no hacerlo la prueba desarrollada no alcanzó a desvirtuar la presunción de inocencia del conductor.

Estas consideraciones dieron lugar a la formulación de una resolución al Ayuntamiento de Palencia en la que se instaba a la revocación del acto de imposición de la sanción por su disconformidad con el ordenamiento jurídico en los términos expuestos.

En la fecha de cierre de este Informe anual no se había recibido respuesta del Ayuntamiento de Palencia expresando su postura frente a esta resolución.

1.1.1.2. Proposición de prueba. Motivación de las resoluciones sancionadoras

En el ámbito de las reclamaciones frente a irregularidades de carácter procedimental, la queja **20121096** tenía como objeto la supervisión del expediente administrativo sancionador tramitado por el Ayuntamiento de León por una infracción detectada mediante el sistema denominado "foto-rojo".

A la vista de lo informado y de la documentación obrante en esta institución se puso de manifiesto que la persona denunciada interpuso recurso de reposición frente a la resolución sancionadora dictada por la Administración municipal y que éste no había sido resuelto, incumpléndose, en consecuencia, la obligación de dictar y notificar en plazo resolución expresa, obligación establecida en el primer apartado del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Por otro lado, también resultaba del examen del expediente que el Ayuntamiento de León en la resolución sancionadora no adoptó decisión expresa alguna en relación con las alegaciones de la persona sancionada, especialmente en lo relativo a la prueba propuesta, si bien es cierto que esto no conduce necesariamente a la nulidad de lo actuado, ya que para eso es necesario que se acredite el requisito de la indefensión o, dicho de otra forma, que las pruebas eran pertinentes y que con su práctica, el resultado del procedimiento administrativo podría haber sido otro (STSJ de Andalucía, de 17 de abril de 2008), ello no exoneraba a la Administración de su obligación de pronunciarse sobre la admisión o denegación de la prueba propuesta.

Considerando lo expuesto, esta institución consideró adecuado instar al Ayuntamiento de León a que procediera a la resolución del recurso de reposición interpuesto de forma que la posible falta de motivación de la resolución sancionadora dictada quedara subsanada en vía revisora, adoptando con ocasión de la resolución del citado recurso, tanto las determinaciones

precedentes en relación con la prueba propuesta, como en su caso las decisiones que de su admisión o rechazo puedan derivar en relación con el procedimiento sancionador.

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de León.

1.1.1.3. Régimen de notificaciones

La practica de las notificaciones en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores, con carácter general y, especialmente en materia de tráfico, constituye un motivo reiterado de las reclamaciones de los ciudadanos.

Así, la existencia de irregularidades en la tramitación de un expediente sancionador en materia de tráfico, concretamente en el régimen de notificaciones del mismo dio lugar a la queja **20111192**.

El hecho denunciado lo había sido por medio de un dispositivo de "foto rojo" instalado en una calle de la ciudad de León por lo que el Ayuntamiento remitió, por correo certificado al titular del vehículo, la correspondiente denuncia junto con el requerimiento para que procediera a la identificación, en su caso, del conductor del vehículo en el momento de la infracción.

El primer intento de notificación personal se llevó a cabo con el resultado de destinatario "ausente" y el segundo intento, realizado al día siguiente, lo fue con el resultado de destinatario "desconocido", tras lo cual se procedió a la notificación edictal de la denuncia y el requerimiento correspondiente en el Boletín Oficial de la Provincia de León.

Según puso de manifiesto el informe remitido por la Administración municipal, transcurrido el plazo conferido y sin que el titular compareciera en forma alguna en el procedimiento sancionador, se procedió a la cancelación del expediente inicial y a la consiguiente incoación de un nuevo expediente sancionador por infracción del art. 9 bis 1 a) de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial, al no facilitar el titular del vehículo, debidamente requerido para ello, la identificación del conductor infractor. Esta denuncia sí fue notificada personalmente al titular del vehículo.

Ahora bien, considerando la tipificación que de la infracción del citado art. 9 bis 1 a) hace la Ley de tráfico resultaba relevante, en este caso, determinar si la notificación llevada a cabo en el procedimiento sancionador inicial, incoado por no respetar el conductor la luz roja no intermitente de un semáforo, fue debidamente realizada o si la notificación edictal de la que fue objeto el titular del vehículo vulneró su derecho de defensa y su derecho a ser informado de la acusación.

A este respecto, el Tribunal Constitucional, ha declarado la aplicabilidad a las sanciones administrativas no sólo de los principios sustantivos derivados del art. 25.1 CE, sino

también de las garantías procedimentales ínsitas en el art. 24.2 CE; aplicación que ha de hacerse no de forma literal, sino con ciertas modulaciones, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y condicionada a que se trate de garantías que resulten compatibles con la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador.

Así, entre las garantías del art. 24 CE que han de atenderse en el procedimiento administrativo sancionador están los derechos de defensa y a ser informado de la acusación cuyo ejercicio presupone que el implicado debe ser emplazado o debe serle notificada debidamente la incoación del procedimiento pues sólo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le impute.

En este sentido, la STC de 30 de abril de 2000, ha declarado que los posibles defectos en la notificación o emplazamiento administrativo, cuando se trate de un acto administrativo sancionador, revisten relevancia constitucional desde la perspectiva del art. 24 CE, refiriéndose, asimismo a la necesidad de que la Administración emplaze a todos los interesados siempre que ello sea factible, por ser conocidos e identificables a partir de los datos que se deduzcan u obren en el expediente administrativo, debiendo concurrir los siguientes requisitos para que revista relevancia constitucional la falta de emplazamiento personal:

- 1.- Que el no emplazado tenga un derecho subjetivo o interés legítimo que pueda verse afectado por la resolución que se adopte.
- 2.- Que el no emplazado personalmente haya padecido una situación de indefensión a pesar de haber mantenido una actitud diligente.
- 3.- Que el interesado pueda ser identificado a partir de los datos que obren en el expediente.

Aplicando la doctrina constitucional expuesta al presente caso, resultó que la resolución del expediente sancionador cuestionado afectaba a los derechos e intereses del titular del vehículo no emplazado; asimismo no se pudo constatar una falta de diligencia que diera lugar a la situación de indefensión padecida, pues no había dato alguno que permitiera afirmar que tuvo conocimiento del primer procedimiento sancionador antes de que se procediera a la incoación y notificación del segundo; y, en último lugar, el domicilio del afectado era conocido por la Administración municipal y, de hecho, las notificaciones del expediente sancionador tramitado con posterioridad fueron llevadas a cabo correctamente.

Así, la Administración municipal al no emplazar personalmente al interesado en el procedimiento administrativo sancionador, pese a tener conocimiento de su domicilio y posibilidades para verificarlo o averiguarlo cuando la notificación resultó infructuosa por resultar

el destinatario desconocido, no actuó con la diligencia que le era exigible creando al interesado una situación de indefensión relevante al impedirle ejercer su derecho de defensa, más aún cuando la falta de respuesta al requerimiento de identificación del conductor infractor formulado con la denuncia no notificada es, precisamente, el hecho infractor determinante de la incoación del segundo expediente sancionador.

A este respecto, el Tribunal Constitucional ha destacado la exigencia de procurar el emplazamiento o citación personal de los interesados, siempre que sea factible, por lo que el emplazamiento edictal constituye un último remedio de carácter supletorio y excepcional, que requiere el agotamiento previo de las modalidades aptas para asegurar en el mayor grado posible la recepción de la notificación por el destinatario de la misma, a cuyo fin deben extremarse las gestiones en averiguación del paradero de sus destinatarios por los medios normales, de manera que la decisión de notificación mediante edictos debe fundarse en criterios de razonabilidad que conduzcan a la certeza, o al menos a una convicción razonable de la inutilidad de los medios normales de citación.

Por lo que se refiere a supuestos de notificación edictal en procedimientos sancionadores en materia de tráfico, el Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto que, incluso en los casos en que resulte frustrada la posibilidad de notificación personal en el domicilio que figure en el registro de vehículos, corresponde a la diligencia mínima exigible a la Administración sancionadora, antes de acudir a la vía edictal, el intentar la notificación en el domicilio que aparezca en otros registros públicos y al que, con la mayor normalidad, se dirigen después las actuaciones en vía ejecutiva administrativa.

En atención a lo expuesto, se concluyó que el titular del vehículo denunciado no fue debidamente notificado o requerido para que procediera a la identificación del conductor infractor vulnerándose el derecho del denunciado a la defensa y a ser informado de la acusación, por lo que se dirigió una resolución al Ayuntamiento de León al objeto de que revocara el acto de imposición de la sanción por incumplimiento de la obligación de identificación del conductor responsable.

La resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de León.

Por otra parte, y con relación a la obligación de notificación en el acto de las denuncias en materia de tráfico, en el expediente **20111944**, el Ayuntamiento de Ponferrada, (León) reclamaba en vía ejecutiva el importe de una sanción de tráfico de la cual el conductor afirmaba no haber recibido notificación alguna.

Iniciada la investigación oportuna, nos dirigimos a la referida Administración local en petición de información y, en atención a dicha solicitud se remitió copia del boletín de denuncia

formulado, así como copia de las actuaciones realizadas por el área de recaudación del Ayuntamiento de Ponferrada en el procedimiento de apremio tramitado al objeto del cobro del importe de la sanción.

Examinado el boletín de denuncia que dio lugar al procedimiento sancionador objeto de la queja, y al que esa Administración municipal había dado efecto de acto resolutorio del procedimiento sancionador, se observó que en el apartado de "Notificación de la denuncia", donde, como es habitual, figuran dos cajetines o casilleros donde debe marcarse si la denuncia se notifica o no en el acto, en este caso aparecían marcados, con una cruz o equis, los dos cajetines, el correspondiente a "Se notificó en el acto" y el que indica "No se notificó en el acto", y en éste último, a su vez, se había marcado la casilla de "Ausencia del conductor".

Como decimos las dos casillas estaban marcadas, ahora bien, era la segunda, la indicativa de que la denuncia no se notificó en el momento, la validada por medio de un círculo que la rodeaba, de forma que se concluyó que la denuncia no había sido notificada en el acto.

Así las cosas, y no habiendo sido notificada en el acto la denuncia, tal y como establece el art. 76 del RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, debido a la ausencia del conductor, el Ayuntamiento de Ponferrada debía proceder, de acuerdo con lo previsto en el art. 77 del mismo texto legal, a la notificación en el domicilio del denunciado o del titular del vehículo. Lo contrario supuso la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido lo que conllevaba la nulidad del mismo.

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

"Que se proceda a la revocación del acto de imposición de sanción del expediente sancionador incoado con el número (...), contra (...) por disconformidad con el ordenamiento jurídico en los términos expuestos en la presente resolución, así como de los actos de recaudación ejecutiva, debiendo procederse, en consecuencia a la devolución de las cantidades abonadas a este respecto por el afectado".

El Ayuntamiento de Ponferrada, (León) respondió a nuestra indicación poniendo de manifiesto que no consideraba adecuado seguirla.

1.1.1.4. Procedimientos sancionadores en el ámbito de la regulación de las zonas de estacionamiento limitado

En el expediente **20120570** se planteaba la improcedencia de una sanción impuesta por una infracción de la Ordenanza reguladora del servicio de ordenación y regulación de aparcamiento de vehículos en la vía pública del Ayuntamiento de León, toda vez que el lugar en

el que se estacionó el vehículo no estaba incluido en la zona de estacionamiento regulado, zona ORA, no existiendo señalización alguna de dicha inclusión, ni de prohibición de estacionar.

Las competencias municipales en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor derivan de lo que al respecto establecen los arts. 25.2 b) de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, y 7 y 38.4 del RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

A este respecto, el art. 7 de la LTSV atribuye a los municipios, en el ámbito de dicha Ley, las siguientes competencias:

a) La ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como su vigilancia por medio de agentes propios, la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no este expresamente atribuida a otra Administración.

b) La regulación mediante ordenanza municipal de circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social.

Asimismo, el art. 38.4 prevé que el régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas se regulará por ordenanza municipal, pudiendo adoptarse las medidas necesarias para evitar el entorpecimiento del tráfico, entre ellas, limitaciones horarias de duración del estacionamiento.

La cobertura legal de las sanciones de la ordenación y la regulación del aparcamiento en las vías públicas se establece en los arts. 53 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en cuya virtud "todos los usuarios de las vías están obligados a obedecer las señales de circulación que establezcan una obligación o una prohibición...", y 65 del mismo texto que dice que tendrán el carácter de infracciones administrativas "las acciones u omisiones contrarias a esta Ley o a los Reglamentos que la desarrollan".

Todo ello en relación con el Reglamento General de Circulación, aprobado por RD 1428/2003, de 21 de noviembre cuyo art. 154 prevé la señal "R-309. Zona de estacionamiento limitado. Zona de estacionamiento de duración limitada y obligación para el conductor de indicar, de forma reglamentaria, la hora del comienzo del estacionamiento. Se podrá incluir el tiempo máximo autorizado de estacionamiento y el horario de vigencia de la limitación.

También se podrá incluir si el estacionamiento está sujeto a pago”, y con el art. 171, relativo a marcas viales, cuya letra f) establece que: “las marcas azules que delimitan los lugares en que el estacionamiento está permitido, que sean de color azul en lugar del normal color blanco indican que, en ciertos periodos del día, la duración del estacionamiento autorizado está limitada”.

Por su parte, el art. 166 del Reglamento General de Circulación (RD 1428/2003, de 21 de noviembre), establece que las marcas sobre el pavimento, o marcas viales, tienen por objeto regular la circulación y advertir o guiar a los usuarios de la vía, y pueden emplearse solas o con otros medios de señalización, a fin de reforzar o precisar sus indicaciones.

Las marcas viales pueden ser: marcas blancas longitudinales, marcas blancas transversales, señales horizontales de circulación, otras marcas e inscripciones de color blanco y marcas de otros colores.

En cuanto a la Ordenanza reguladora del servicio de ordenación y regulación de aparcamiento de vehículos en la vía pública (ORA) del Ayuntamiento de León su art. 4 dedicado a la señalización prescribe que: “Las vías públicas que integran la zona de aplicación de regulación de aparcamiento, serán objeto de la debida señalización tanto horizontal como vertical. La señalización vertical será de carácter informativo, indicando el comienzo y la finalización del área sometida a régimen especial de aparcamiento. La señalización horizontal será de color azul para las vías de uso ordinario o de rotación, de color naranja para las vías de uso especial o de larga estancia, y de color verde para las vías de residentes y delimitará los lugares destinados al aparcamiento, únicos espacios en los que se permitirá el estacionamiento de vehículos”.

Considerando lo expuesto, las zonas o lugares donde el estacionamiento esté sometido a un régimen de limitación o regulación horaria deben estar señalizadas, delimitadas sin lugar a duda, mediante las marcas azules y la señalización vertical previstas por el Reglamento de Circulación, extremo que, en el caso sometido a supervisión, confirma la propia Ordenanza reguladora del Ayuntamiento de León cuando establece la exigencia de la “debida señalización tanto horizontal como vertical”.

Si bien la señalización vertical es indicativa del área o zona afectada y tiene carácter informativo sobre la duración horaria de la regulación, la señalización horizontal, debe delimitar los lugares destinados al aparcamiento, que por otra parte son los únicos espacios en los que se permitirá el estacionamiento de vehículos y debe hacerlo, como toda señal o marca vial, expresando de modo indubitado el mensaje a que obedece, de manera que pueda el usuario de la vía conocer la restricción que se le impone de modo claro y categórico.

En este caso, y tal y como confirmó el informe remitido por la Administración municipal, la calle sin salida donde el conductor estacionó su vehículo disponía únicamente de una señalización vertical de calzada sin salida, no existiendo señalización o marca vial alguna indicativa bien de la existencia de una prohibición de estacionar, bien de su inclusión y delimitación como zona azul o de estacionamiento con limitación horaria de forma que el conductor en ningún caso pudo concluir que en la referida calle exista dicha regulación o limitación horaria por lo que la sanción impuesta resultaba improcedente de forma que nos dirigimos al Ayuntamiento de León indicándole la procedencia de revocar el acto de imposición de la sanción objeto de la queja, siendo aceptada por la citada Administración.

Supuesto distinto fue el planteado en la queja **20111501**. EL expediente sancionador objeto de la queja se inició por denuncia formulada por dos controladores o vigilantes de la ORA por lo que resultaba trascendente para resolver la controversia planteada determinar en primer lugar el carácter y valoración de la denuncia formulada.

Constituye un criterio jurisprudencial consolidado que los controladores o vigilantes de las zonas sometidas a ordenanza reguladora de estacionamiento no tienen la consideración ni de agentes de la autoridad, ni de auxiliares de la Policía Municipal, de donde se concluye que la denuncia de un controlador o vigilante de la ORA del Ayuntamiento de León tiene la naturaleza propia de los actos jurídicos que el art. 7 del Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, aprobado por el RD 320/1994 denomina denuncias de carácter voluntario por hechos de circulación. Estas denuncias no gozan de la presunción legal de certeza y, por lo tanto, respecto de los hechos descritos en ellas, no aportan el valor probatorio que la ley confiere a los hechos constatados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad.

No obstante, no puede reputarse carente de todo valor la denuncia efectuada por estos vigilantes o controladores, a los efectos de acreditar una infracción. Tal y como ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo, (ente otras, en Sentencias de 22 de septiembre de 1999 y 24 de septiembre de 1996), su denuncia será siempre un elemento probatorio a tener en cuenta, conjugándolo con el resto de circunstancias que puedan dar o negar verosimilitud a la misma, constituyendo un elemento de valoración discrecional por parte del órgano administrativo al que compete sancionar el hecho.

En este caso teníamos, de una parte la denuncia formulada por dos controladores de la ORA frente a la persona titular de un vehículo por realizar un estacionamiento por tiempo superior al señalado en el ticket y, por otra, la versión de la persona denunciada que afirmaba y aportaba al expediente administrativo el ticket que, colocado en su vehículo en el momento de la denuncia, habilitaba el estacionamiento del vehículo.

Para acreditar los hechos de la denuncia, uno de los controladores, sólo uno, el identificado como controlador nº (...), firmaba un formulario de ratificación de la denuncia en el que, en caracteres o fórmula previamente impresa se establecía: *"Hago constar que el Vigilante que suscribe afirma y se ratifica en el hecho denunciado por corresponder el mismo a la realidad"*.

En este formulario, además de su firma, constaba el nombre y apellidos del vigilante nº (...), junto con su DNI. No ocurría lo mismo con el otro controlador, el nº (...), que también constaba en la papeleta de denuncia, del que sólo se hace constar en el formulario de ratificación, su DNI junto a un número de controlador distinto que no se corresponde con éste y sin que apareciera ni su filiación, ni su firma.

Asimismo en el formulario y, a pesar del contenido de las alegaciones del denunciado, no se realizaba una descripción precisa del hecho denunciado, más allá de la indicación del precepto presuntamente infringido, conteniendo únicamente una fórmula preimpresa de carácter genérico y abstracto, sin una mención circunstanciada de la concreta situación fáctica en el momento de la denuncia.

Frente a esta prueba de cargo, el titular y conductor del vehículo refirió, desde el inicio del procedimiento sancionador, una versión uniforme y reiterada de los hechos, aportando en todo momento copia del ticket que tenía colocado en su vehículo y que acreditaba que disponía de título habilitante para el estacionamiento en el momento de la presunta infracción. Además este ticket fue expedido por el parquímetro nº (...) que se ubica precisamente a la altura del nº (..) de la calle (...), donde se encontraba estacionado el vehículo.

La reiteración y uniformidad en la declaración del denunciado, su posesión del ticket habilitante, así como el dato de la proximidad del parquímetro daban verosimilitud a la versión del denunciado, a lo que se unió que en ningún momento resultó cuestionado que el vehículo disponía de ticket, siendo el objeto de la discrepancia si él mismo habilitaba el estacionamiento en el momento de la denuncia.

Por otra parte, y reforzando la versión del denunciado, el informe remitido por la Administración municipal se expresaba en los siguientes términos *"ha de concluirse necesariamente que si bien se está en posesión del tique que habilitaría el aparcamiento denunciado y así es presentado en el pliego de cargos al efecto formulado, éste no estaba totalmente visible desde la vía pública, estándolo un tique de un periodo anterior al que ahora se aporta y que es el que se toma en consideración para la formulación de la denuncia"*. La Administración no negaba que la conductora estuviera en posesión del ticket habilitante, incluso

daba a entender o admitía que el mismo estuviera en el interior del vehículo, lo que haría inviable la denuncia y sanción impuesta por inexistencia del hecho infractor.

En virtud de todo lo expuesto nos dirigimos al Ayuntamiento de León al objeto de que procediera a la revocación del acto de imposición de la sanción dictada, así como a la devolución del importe satisfecho por el afectado, indicaciones que la citada Administración municipal no estimó oportuno seguir.

1.1.2. Entrada y salida de vehículos. Vados

La queja **20120364** hacía alusión a los conflictos originados en la localidad de El Barraco, (Ávila), por la colocación de señales de vado permanente en los bajos, garajes o lonjas de algunos inmuebles, que no respondían a autorización administrativa municipal alguna siendo colocadas por los particulares con el objeto de evitar que se estacionara frente a sus garajes o lonjas, sin control alguno de esa Administración local.

Ateniéndonos a los términos del informe remitido por el Ayuntamiento de El Barraco, (Ávila), se concluyó que el municipio no disponía de Ordenanza municipal reguladora de la entrada y salida de vehículos a través de las aceras, justificándose esta circunstancia en la carencia de medios para hacer cumplir la misma, así como en lo innecesario de la adopción de esta regulación por tratarse de una cuestión de urbanidad o de relaciones de buena vecindad.

El informe también constataba la existencia de placas indicativas de vado permanente en la localidad que no contaban con autorización municipal alguna y que si bien no habían sido autorizadas, sí eran consentidas, siendo conocido en la localidad que las mismas ni creaban derechos, ni tampoco responsabilidades por su incumplimiento, siendo aceptadas como indicadoras de que en dichos garajes se estaciona un vehículo.

Asimismo, si bien el informe remitido afirmaba que no existía conflicto alguno por esta situación, lo cierto es que esa Administración municipal se estaba planteando la señalización, mediante el pintado de una línea amarilla, de la prohibición de estacionar en la salida de los garajes, evidenciando la existencia de problemas relacionados con la ordenación del tráfico respecto a los cuales ese Ayuntamiento debe adoptar medidas en orden a su solución.

En todo caso, la alegada falta de medios no puede excusar la intervención de ese Ayuntamiento en el cumplimiento de sus competencias en orden a la solución de los problemas relacionados con la ordenación del tráfico, por tanto, los motivos o alegaciones formuladas no resultaban admisibles toda vez que, de ese modo, la falta de desarrollo reglamentario en una materia concreta bastaría para hacer posible la renuncia del ejercicio de competencias atribuidas a una Administración pública.

Así, se recordó a la Administración local que el art. 7 del RDLeg 339/1990, atribuye a los municipios la competencia de ordenar y controlar el tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como su vigilancia por medio de agentes propios, la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración.

Este precepto atribuye también a los municipios la regulación de los usos de las vías públicas mediante disposición de carácter general y, también, la retirada de los vehículos de las vías urbanas y el posterior depósito de aquellos en los casos y condiciones que reglamentariamente se determine.

La competencia tiene el carácter de irrenunciable, a tenor del art. 12 de la Ley 30/1992, y debe ejercerse por los órganos que la tienen atribuida como propia.

Conforme al art. 75 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio, 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).

Las entidades locales pueden establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, estando prevista la posibilidad de establecer una tasa por la entrada de vehículos a través de las aceras (art. 20.1 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo).

La Administración puede proceder, si el obligado a ello no lo hiciera, a la retirada del vehículo de la vía y su depósito en el lugar que designe la autoridad competente, cuando un vehículo permanezca estacionado en los carriles o partes de las vías reservados exclusivamente para la circulación o para el servicio de determinados usuarios (art. 85 del RDLeg 339/1990).

Por tanto, el hecho de que el Ayuntamiento no disponga de Policía Local o del servicio de grúa para retirada de vehículos, no supone obstáculo alguno para autorizar el uso de garajes, pues el derecho a la reserva con prohibición de aparcamiento se garantiza instalando las oportunas señales y adoptando las medidas legalmente previstas cuando se infrinja dicha prohibición -retirada del vehículo y denuncia de la infracción-.

En cualquier caso, deberán denunciarse las conductas por aparcamiento indebido y tratar de solventar el problema tramitando los procedimientos sancionadores a que dieran lugar.

En lo concerniente a las señales de "vado permanente" instaladas sin la debida autorización de esa Administración municipal se indicó que el Reglamento General de

Circulación, aprobado por el RD 1428/2003, de 21 de noviembre, define la señalización como el conjunto de señales y órdenes de los agentes de circulación, señales circunstanciales que modifican el régimen normal de utilización de la vía y señales de balizamiento fijo, semáforos, señales verticales de circulación y marcas viales, destinadas a los usuarios de la vía y que tienen por misión advertir e informar a éstos u ordenar o reglamentar su comportamiento con la necesaria antelación de determinadas circunstancias de la vía o de la circulación.

En cuanto a la responsabilidad de la señalización en las vías, tanto el art. 139 del citado Reglamento, como el art. 57 de la Ley de Seguridad Vial, establecen que corresponde al titular de la vía la responsabilidad de su mantenimiento en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. También corresponde al titular de la vía la autorización previa para la instalación en ella de otras señales de circulación.

Asimismo, el titular de la vía o, en su caso, la autoridad encargada de la regulación del tráfico ordenará la inmediata retirada y, en su caso, la sustitución por las que sean adecuadas, de las señales antirreglamentariamente instaladas, de las que hayan perdido su objeto y de las que no lo cumplan por causa de su deterioro; salvo por causa justificada, nadie debe instalar, retirar, trasladar, ocultar o modificar la señalización de una vía sin permiso de su titular o, en su caso, de la autoridad encargada de la regulación del tráfico o de la responsable de las instalaciones (arts. 57 y 58.1 RDLeg 339/1990).

Por tanto, era al Ayuntamiento de El Barraco, como titular de las vías de su municipio, a quien incumbe el deber de instalar la señalización y marcas viales adecuadas a las características de las vías, con el fin de salvaguardar la seguridad de quienes las utilizan.

Las marcas viales son signos externos que se dirigen a todos los usuarios con el fin de ordenar la circulación, 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.

Este es el criterio que debe inspirar cualquier actuación relativa a la señalización viaria, la instalación de una señalización de tráfico no debe obedecer a la opinión subjetiva de los vecinos, sino que deberá valorarse si aquella es necesaria desde un punto de vista técnico para mantener la vía en las mejores condiciones posibles de seguridad. Entendemos que la señalización vial debe responder básicamente a criterios técnicos siempre en beneficio de la regulación y ordenación de la circulación, así como de la seguridad vial.

A este respecto la señal de vado, (licencia otorgada por el Ayuntamiento con la finalidad de atribuir al beneficiario una disponibilidad de la vía pública que permita el libre

acceso de vehículos a un inmueble concreto), se encuentra comprendida y descrita en el Reglamento General de Circulación, entre las señales de reglamentación, incluida en las que denomina "Otras señales de prohibición o restricción", identificada como: "R-308 e. Estacionamiento prohibido en vado. Prohíbe el estacionamiento delante de un vado".

En virtud de todo lo expuesto se consideró adecuado dirigir la siguiente resolución al Ayuntamiento de El Barraco:

"Que por parte de esa Administración municipal se otorguen las autorizaciones que resulten procedentes para posibilitar el acceso a los garajes del municipio, previa aprobación de la Ordenanza reguladora de las condiciones de otorgamiento de las licencias para entrada y salida de vehículos a través de las aceras.

Que, previo informe técnico, se valoren las circunstancias que concurren en la localidad de El Barraco (Ávila) y, en su caso, se adopten las medidas precisas para instalar la señalización vial necesaria en orden a la solución de los problemas de ordenación del tráfico puestos de manifiesto".

La Administración municipal aceptó parcialmente la resolución formulada toda vez que no consideró necesario llevar a cabo la regulación indicada para la concesión de las licencias de vado.

En una situación semejante, el expediente **20121162** planteaba precisamente la falta de cumplimiento de una resolución, similar a la que se acaba de referir, que en el expediente **20091742** se había dirigido al Ayuntamiento de Abades (Segovia) por un problema de obstaculización del acceso a un garaje.

En su momento, el citado Ayuntamiento aceptó en parte la resolución llevando a cabo una serie de medidas, como la instalación de bolardos, para garantizar la entrada y salida de un garaje. No obstante, se rechazó la propuesta de elaboración de una regulación municipal.

Pues bien, en esta situación se puso de manifiesto que se mantenían los problemas y perjuicios ocasionados por los estacionamientos indebidos, en particular al garaje objeto de la reclamación, refiriendo como una nueva cuestión la indebida ocupación de la vía por parte de la terraza de un establecimiento de hostelería colindante.

En cuanto a los problemas de ordenación del tráfico y señalización vial que, como indicaba el informe remitido, habían dado lugar a numerosas intervenciones de la Guardia Civil se le indicó al Ayuntamiento de Abades su deber de instalar la señalización y marcas viales adecuadas a las características de la vía cuya titularidad ostente, con el fin de salvaguardar la seguridad de quienes las utilizan, así como que el ejercicio de la potestad discrecional en la

ordenación del tráfico viario ha de verificarse a través de la adopción de los criterios técnicos más eficaces que dependen de multitud de complejas circunstancias, y cuya elección y acogimiento en cada caso concreto han de deferirse al juicio ponderado de la Administración encargada de velar por su correcta regulación.

La cuestión concerniente a la regulación y ordenación de la entrada y salida de vehículos por la vía pública, y a la vista del informe remitido por la Administración, no quedó si no reiterar el contenido de nuestra resolución de fecha 15 de junio de 2010, dictada en el curso del expediente **20091742**, más aun cuando el art. 7.3 de la Ordenanza reguladora de la circulación en el casco urbano aprobada por el Ayuntamiento de Abades establece que: "A iniciativa del Ayuntamiento o del particular, (mediante el pago de una tasa que regulará la Ordenanza correspondiente), podrá establecerse vados para el paso de vehículos a través de la acera a un inmueble o solar".

Por último, por lo que respecta a los problemas vinculados a la terraza del local de hostelería se recordó al Ayuntamiento de Abades que la ocupación del dominio público con mesas y sillas o veladores por parte del propietario de un bar constituye un ejemplo de uso especial de dominio público y está sujeto a autorización por parte del Ayuntamiento. Esta autorización o licencia municipal se otorga de modo discrecional y a precario. El uso especial, según señala la STS de 6 de abril de 1997, debe ser concedido mediante licencia o autorización, revocable por razones de interés público y, en general, sin derecho a indemnización, ya que no es más que un acto unilateral de tolerancia.

Conforme señala el art. 85.2 LPAP (Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas), el uso especial es un uso que implica un aprovechamiento especial del dominio público, que, sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias tales como la peligrosidad o la intensidad del mismo, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de éste.

Además de la licencia de ocupación demanial, la actividad en la vía pública está sujeta a licencia de actividad reglamentada, que normalmente será una extensión de la actividad principal.

De esta manera, tanto la licencia de ocupación como la de actividad, habrán de condicionarse para que el uso sea "especial", esto es, que no impida ni restrinja el derecho de los demás ciudadanos. Por ello, cuando el Ayuntamiento otorga la licencia debe especificar no sólo el terreno a ocupar, sino otras condiciones, especialmente, el horario, número de mesas y sillas, etc. Todo ello con la finalidad de no causar molestias a los vecinos y viandantes.

Todas estas consideraciones dieron lugar a la formulación de la siguiente resolución que fue parcialmente aceptada por el Ayuntamiento de Abades, (Segovia):

"1.- Que por parte del Ayuntamiento de Abades se proceda a la elaboración de los informes técnicos oportunos que valoren las circunstancias de todo orden que concurren en la calle (...) de esa localidad, al objeto 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.

2.- Que por parte del Ayuntamiento de Abades se otorguen las autorizaciones que resulten procedentes para posibilitar el acceso a los garajes del municipio, previa aprobación de la Ordenanza reguladora de las condiciones de otorgamiento de las licencias para entrada y salida de vehículos a través de las aceras.

3.- Que por parte de esa Administración municipal se adopten las medidas oportunas para vigilar, no sólo la posible extralimitación en la ocupación de suelo público con mesas y sillas por parte del bar ubicado en la calle (...) de su localidad, sino también las molestias que la actividad de dicho establecimiento provoca, interviniendo en el caso de que sea necesario y evitando en la medida de sus posibilidades, que por esta ocupación se impida el acceso a los garajes situados en la citada calle".

1.1.3. Ordenación del tráfico y seguridad vial

1.1.3.1. Circulación y estacionamiento de vehículos pesados o de gran tonelaje

Las molestias y daños que origina la circulación de vehículos pesados a su paso por las ciudades o por pequeñas localidades es un grave problema que de forma reiterada se plantea ante esta procuraduría.

Durante este año tuvimos conocimiento de los perjuicios y molestias que, el frecuente tráfico de vehículos pesados y de grandes dimensiones por la calle Las Fuentes, estaba causando a numerosos residentes de Fuentesnuevas (León), hechos que dieron lugar a la tramitación del expediente **20120307**, que recogía la manifestación de numerosos vecinos de la calle Las Fuentes, en Fuentesnuevas, que referían su preocupación ante el peligro y riesgo que supone para ellos el tránsito de camiones o vehículos pesados por la referida calle, además de los daños que dicha circulación puede ocasionar en la calzada.

Por otra parte, el informe de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Ponferrada refería que el tránsito de camiones era muy reducido, limitándose a los que tienen que acceder a una nave industrial existente en la zona, además de poner de manifiesto el buen estado de conservación de la referida calzada.

Ahora bien, la calle Las Fuentes se encuentra muy próxima tanto a la Nacional VI, Madrid-La Coruña, como a la carretera del Canal Bajo del Bierzo, pudiendo servir de vía de comunicación con la terminal de mercancías de Fuentesnuevas.

Si bien no fue posible verificar el grado o intensidad de la circulación de vehículos pesados por la calle Las Fuentes, resultaba indudable el riesgo que siempre supone el tránsito de vehículos pesados, su repercusión directa tanto en la seguridad vial de todos los usuarios de la vía, como en la calidad de vida de las personas que residen en la zona afectada, además de ocasionar un progresivo deterioro de las vías, (más aún si el tránsito no se ajusta a unas normas y limitaciones establecidas), por lo que, en todo caso, resultaría adecuado que se llevara a cabo la elaboración de un informe técnico sobre la situación concreta que se da en la calle Las Fuentes.

En ningún caso se cuestionó la competencia que sobre la ordenación del tráfico en las vías urbanas tienen atribuida los municipios, como se infiere de los arts 25.2 b) LBRL y 7 a) LTSV.

Por su parte, el art. 16 de la Ley de Seguridad Vial establece la posibilidad de que cuando razones de seguridad o fluidez de la circulación lo aconsejen, podrá ordenarse por la autoridad competente otro sentido de circulación, la prohibición total o parcial de acceso a partes de la vía, bien con carácter general o para determinados vehículos o usuarios, el cierre de determinadas vías, el seguimiento obligatorio de itinerarios concretos. Incluso, para evitar entorpecimiento a la circulación y garantizar la fluidez de la misma, se autoriza a interponer restricciones o limitaciones a determinados vehículos y para vías concretas, que serán obligatorias para los usuarios afectados. En el mismo sentido se pronuncian los arts. 37 y 39 del Reglamento General de Circulación aprobado por el RD 1428/2003, de 21 noviembre.

Por lo demás, a efectos de señales y marcas viales se hizo hincapié en la necesidad de llevar a cabo una señalización adecuada para regular el tráfico y garantizar la seguridad de los usuarios de la vía y que responda a criterios técnicos, objetivos, y no a intereses particulares.

Como se ha indicado en numerosas ocasiones, es indudable que existe un derecho subjetivo de los ciudadanos a circular con la necesaria seguridad por las vías públicas cuyo tránsito corresponde regular a la Administración en cualquiera de sus grados, y ese derecho goza de prioridad frente a las meras necesidades de garantizar la fluidez de tráfico, debiendo recordarse que una defectuosa señalización de la vía podría dar lugar a la responsabilidad de la Administración titular de la misma por incumplimiento de sus obligaciones a este respecto, cuando la deficiente señalización es causa de un accidente.

En consecuencia se consideró oportuno formular la siguiente resolución al Ayuntamiento de Ponferrada que estimó adecuado aceptarla:

“Que por parte de personal técnico perteneciente a ese Ayuntamiento se proceda a valorar las circunstancias de todo orden que concurren en la calle Las Fuentes, en Fuentesnuevas, con el fin de decidir sobre la ordenación del tráfico de vehículos pesados y la necesidad de prohibir o limitar el paso de éstos, e instalar la señalización de tráfico que corresponda”.

También los problemas y perjuicios ocasionados por la circulación de vehículos pesados eran el objeto del expediente **20112429**, resuelto en el ejercicio 2012, y que hacía alusión a la necesidad de prohibir la circulación de vehículos pesados en la calle Las Carbas de la localidad de Salas de la Ribera, perteneciente al Ayuntamiento de Puente de Domingo Flórez, (León).

En este caso, el informe remitido por la Administración local permitió concluir que la calle origen del problema, es una calle sin salida, muy estrecha y que carece de señalización alguna. Respecto a su estado de conservación y características técnicas, ningún dato aportaba el informe remitido pese a haber sido solicitados.

Asimismo se reconocía que, al menos de forma ocasional, debido a la construcción de una vivienda particular, por dicha vía circularon vehículos pesados mientras duraron las obras. Aunque este carácter excepcional de la circulación de vehículos pesados era negado por la persona que dirigió su queja ante esta institución, lo cierto es que no pudieron apreciarse datos o elementos de juicio que desvirtuaran las afirmaciones realizadas por la Administración local.

Lo que sí confirmaba el informe era que con motivo de aquellas obras y de la circulación de vehículos pesados se instaló una señal de entrada prohibida a vehículos destinados al transporte de mercancías con mayor peso autorizado que el indicado, señal que posteriormente fue retirada para colocarla en una plaza de la localidad de Salas de la Ribera donde, según se refería, resulta más necesaria.

Como resultado de la valoración jurídica, similar a la expuesta en el caso anterior, se estimó oportuno indicar al Ayuntamiento de Puente de Domingo Flórez (León), que se valoraran, por parte del personal técnico de esa Administración local o de la Diputación Provincial, las circunstancias de todo orden que concurren en el municipio y, en especial, en la localidad de Salas de la Ribera, con el fin de adoptar alguna decisión sobre la ordenación del tráfico de vehículos pesados y la necesidad de prohibir o limitar el paso de éstos, e instalar la señalización de tráfico que corresponda, así como sobre la necesidad y conveniencia de iniciar

los trámites correspondientes para la elaboración y aprobación de una Ordenanza que regule el tránsito o circulación de vehículos pesados así como su estacionamiento en ese municipio.

En respuesta a la resolución remitida, la Administración municipal indicó que se había iniciado la ordenación y regulación de toda clase de vehículos y especialmente el tráfico de vehículos pesados en todos los pueblos del municipio. No obstante no se estimaba adecuada la elaboración de una Ordenanza reguladora del tránsito y estacionamiento de este tipo de vehículos.

1.1.3.2. Regulación del estacionamiento en vía pública con limitación horaria

El establecimiento y regulación en las ciudades de las zonas o espacios para estacionamiento de vehículos con horario limitado y consiguiente exigibilidad de una tasa, (que comúnmente se ha dado en llamar "zona azul"), ha dado lugar, durante el año 2012, al planteamiento de situaciones muy diversas, desde la oposición o disconformidad genérica con el sistema, hasta una petición expresa y concreta de su establecimiento.

La disconformidad de carácter general con la implantación de esta regulación es una cuestión que continúa planteándose y siendo objeto de reclamación por parte de los ciudadanos **(20120443)**.

Sin embargo, a este respecto consolidada Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto que, en nuestros días, la ordenación del tráfico urbano ha adquirido una nueva y relevante dimensión pública, pudiendo afirmarse que su correcta regulación influye, no sólo en la libre circulación de vehículos y personas, sino incluso también en el efectivo ejercicio de otros derechos como el de acceso al puesto de trabajo, el disfrute de servicios tan imprescindibles como los sanitarios, educativos, culturales, etc., sin excluir desde luego su conexión con la protección del medio ambiente y la defensa del patrimonio artístico, amenazados uno y otro por agresiones con origen en dicho tráfico.

La calidad de la vida en la ciudad tiene mucho que ver con el acertado ejercicio y la adecuada aplicación de cuantas técnicas jurídicas, (normativas, de organización de los servicios públicos, de gestión del demanio público etc.), están a disposición de las administraciones públicas competentes en la materia.

La disponibilidad de espacios físicos en zonas de dominio público para el estacionamiento de vehículos, su ocupación temporal de un modo limitado y rotativo, de manera que sea posible su reparto entre los eventuales usuarios a las diferentes horas del día, forma parte de ese conjunto de medidas que sirven para paliar los aspectos negativos de una

realidad social, la del incremento constante de vehículos que circulan por las ciudades, que afecta a intereses que, por ser de todos, adquieren la condición de intereses colectivos.

Consiguientemente, aquellas conductas que, sin causa justificada alguna, bloquean los espacios públicos acotados, poniéndolos al servicio exclusivo de unos pocos usuarios durante un tiempo superior al permitido, personal y unilateralmente determinado, causan así un claro perjuicio, esto es, perturban o entorpecen a quienes circulan por las vías públicas de la ciudad con la legítima aspiración de encontrar un lugar para el estacionamiento temporal.

Como consecuencia, para el ejercicio de las competencias relacionadas con el tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas es habitual que las corporaciones locales articulen un conjunto de medios (personales, materiales, económicos), a veces de gran complejidad, que, organizados, constituyen el servicio municipal a través del cual se procura alcanzar ese resultado final que es la ordenación de la circulación.

Dentro de este conjunto de actuaciones están las que, como reconoce el art. 7 b) del RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, se traducen en disposiciones de carácter general (ordenanzas) reguladoras de las vías urbanas, por medio de las cuales se hace compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre los usuarios, con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles.

En cuanto a la petición sobre la conveniencia o necesidad de implantar una zona de estacionamiento limitado en una vía concreta de la ciudad de León, ante la escasez de plazas de estacionamiento, planteada en el expediente **20121604**, ésta reclamación no dio lugar a un pronunciamiento fiscalizador a este respecto toda vez que la cuestión planteada, como atinente a la ordenación y regulación del tráfico debe responder a criterios técnicos que en todo caso garanticen la seguridad de los usuarios de la vía y el mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación. En el supuesto referido el informe técnico elaborado por el Ayuntamiento de León concluía con la improcedencia del establecimiento del estacionamiento controlado para la calle solicitada.

Cuestión totalmente distinta era la alegada en el expediente **20120060** que ponía de manifiesto la improcedencia de la denegación, por parte del Ayuntamiento de Salamanca a un ciudadano, del distintivo de residente de la zona ORA, así como a la falta de resolución del recurso interpuesto al respecto.

Desde el punto de vista formal, el informe remitido por la referida Administración municipal puso de manifiesto que el recurso interpuesto por el interesado, frente a la resolución desestimatoria de su petición no había sido resuelto, incumpliendo el Ayuntamiento de

Salamanca la obligación de resolver que incumbe a toda Administración pública, como así se le puso de manifiesto en la resolución formulada.

En cuanto al fondo de la cuestión, es decir la procedencia o no de la concesión del distintivo de residente en zona ORA, el art. 5.1 de la Ordenanza fiscal nº 38 reguladora de la tasa por estacionamiento de vehículos de tracción mecánica en las vías públicas municipales del Ayuntamiento de Salamanca, establece que la obtención de la condición de residente en la ciudad de Salamanca estará sujeta entre otras, a la condición de que el inmueble donde se tenga el domicilio de residencia debe estar incluido o ser colindante con la señalización de estacionamiento limitado.

En este caso, el inmueble donde reside el solicitante, si bien tiene su acceso por el Paseo Torres Villarroel, el inmueble es colindante con la calle Hidalgos, tal y como se apreciaba en la imagen del visor del Plan General de Ordenación Urbana, que el Ayuntamiento de Salamanca facilita en su página web, de forma que, según se refiere, incluso la salida de los garajes del inmueble se efectúa precisamente por la citada calle Hidalgos que está incluida en la zona verde de estacionamiento limitado ORA, por lo que la solicitud formulada cumpliría el requisito de colindancia exigido por la Ordenanza municipal.

De esta forma se indicó al Ayuntamiento de Salamanca, que así lo aceptó, la necesidad de que dictara y notificara, con la mayor brevedad posible, la resolución expresa al recurso interpuesto por el interesado estimando su petición a tenor de la colindancia de su residencia con la calle Hidalgos incluida en la zona de estacionamiento regulado.

1.1.3.3. Señalización vial

Los problemas de ordenación del tráfico y seguridad vial observados en la avenida Los Llanos de la localidad de Navatejera, perteneciente al término municipal de Villaquilambre, (León), motivaron la tramitación del expediente **20120825**. Según se exponía en la reclamación, esta calle soporta un intenso flujo de tráfico con circulación en ambos sentidos, pese a la estrechez de su sección, que no permite el paso simultáneo de dos vehículos cuando uno de ellos es un autobús, asimismo se añadía que la estrechez de las aceras, unida a la proximidad de los vehículos al borde de la calzada, impide que los peatones transiten por aquéllas de forma segura.

La posible solución a estos problemas consistía, a juicio del promotor del expediente, en restringir la circulación de vehículos en la avenida Los Llanos a un solo sentido de la vía, de tal forma que pudieran ampliarse las aceras y eliminar los conflictos de tráfico generados por el cruce simultáneo de los vehículos.

Admitida a trámite la queja, se iniciaron ante el Ayuntamiento de Villaquilambre las gestiones de información precisas para decidir sobre la fundamentación o no de aquélla.

La respuesta que se remitió incluía un informe elaborado por los servicios técnicos municipales, varias fotografías de la calle en sus diversos tramos y los planos de la zona que reflejaban tanto la sección de la calle y la señalización vial existente, como las soluciones técnicas posibles.

El análisis de esta documentación puso de manifiesto la realidad de los problemas de tráfico expuestos en la reclamación ocasionados por las características de la vía, la estrechez de la calzada y de las aceras, junto con la densidad del tráfico que discurre por la misma y su ordenación actual, que permite la circulación de vehículos en ambos sentidos de la marcha, condiciones todas ellas que inciden de forma negativa en la seguridad vial del tráfico viario y peatonal en la avenida Los Llanos.

A la vista de la información enviada, no pudo si no recordarse que el deber de instalar la señalización y marcas viales adecuadas a las características de las vías, con el fin de salvaguardar la seguridad de quienes las utilizan, corresponde a la Administración titular de las mismas, en este caso el Ayuntamiento de Villaquilambre.

Como se ha indicado reiteradamente por esta procuraduría, corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales, lo que supone que sobre la Administración titular de la vía pesa la obligación de instalar la señalización más adecuada para regular la circulación.

Este deber de mantener en las debidas condiciones de seguridad las vías públicas municipales se refiere, tanto a las personas que deambulan por ella, como al tráfico rodado, con el fin de evitar accidentes, así se desprende de lo establecido en el art. 25.2 b) de la Ley de Bases del Régimen Local, y en el art. 7 a) LTSV.

Se insistió en que si bien el art. 25.2 b) de la LBRL atribuye a los Ayuntamientos, ciertamente, la facultad de ordenar el tráfico en las vías urbanas, no hay que olvidar que el apartado a) del mismo artículo les impone el deber de velar por la seguridad en los lugares públicos, concepto este último que, según ha declarado la Jurisprudencia, no puede verse restringido hasta el punto de excluir del mismo la seguridad vial de conductores y peatones e impone adoptar las medidas oportunas de acuerdo con el principio de eficacia que proclama el art. 6 de la misma Ley.

En el concreto caso planteado, dada la información facilitada por el Ayuntamiento, se llegó a la conclusión de que, efectivamente, pueden mejorarse las condiciones de seguridad vial

de la avenida Los Llanos y, por lo tanto, animamos a que, a la mayor brevedad posible, se adoptaran las medidas precisas para la subsanación de los problemas detectados.

El mismo informe técnico realizaba una valoración de las soluciones posibles, indicando que *"en principio resolvería el problema de los anchos de acera y permitiría conseguir anchos de las mismas de al menos 1,20 m, con una calzada de 3,50 m de ancho prácticamente constante, siendo el ancho de las aceras variable, pero más seguro y accesible para los peatones"*. El tráfico de vehículos más lógico, según el criterio del técnico, *"sería el que entra de León, haciendo que los que salen de Navatejera hacia León lo hagan bien por la calle Virgen Blanca o por la calle Alcalde Antonio Ramos, hacia la vía de servicio sensiblemente paralela a la LE-20 y que se une con esta en la glorieta de acceso al hospital desde la LE-20*.

Esta posible solución implicará no sólo urbanizar la avenida Los Llanos de Nava en su tramo conflictivo, sino que el tramo de vía de servicio citada y la calle Virgen Blanca debería contar al menos con un mínimo encintado de aceras (provisional) que cumpla con la accesibilidad y supresión de barreras.

En todo caso la solución debe ser coordinada con el Ayuntamiento de León y el Ministerio de Fomento, pues la vía de servicio es dominio o servidumbre de carreteras del Estado y discurre por terrenos del Ayuntamiento de León.

Tanto el Ayuntamiento de León como el Ayuntamiento de Villaquilambre cuentan en sus PGOU respectivos con una solución de enlace con la LE-20 y conexión a red viaria de Villaquilambre que todavía sería más óptima, si bien la dificultad estaría en la obtención de terrenos para su ejecución".

Las consideraciones jurídicas expuestas y el informe técnico realizado por los servicios municipales del Ayuntamiento de Villaquilambre motivaron la resolución que, desde esta institución dirigimos a dicha Administración municipal, con el objeto de que se adoptaran las medidas de reordenación del tráfico y mejora de infraestructuras que permitan garantizar una mayor seguridad vial a los usuarios de esta calle, indicaciones que fueron aceptadas.

1.1.3.4. Seguridad vial

La Administración tiene el deber de mantener las carreteras y vías abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede garantizada. La omisión de este deber puede determinar la existencia del nexo causal entre la actuación u omisión administrativa y las consecuencias dañosas de los eventos que puedan producirse, y surgir por tanto la obligación de responder de la Administración ante la quiebra de las condiciones mínimas de seguridad que está obligada a garantizar.

La Jurisprudencia ha reconocido que existe un derecho subjetivo de los ciudadanos a circular con la necesaria seguridad por las vías públicas cuyo tránsito corresponde regular a la Administración en cualquiera de sus grados.

El motivo de la reclamación en el expediente **20111802**, que fue resuelto durante el año 2012, era el deficiente estado de conservación y mantenimiento de parte de la mediana sita en la Ronda Interior de Burgos.

A este respecto, el informe remitido por el Ayuntamiento de Burgos ponía de manifiesto el mal estado de conservación de la que se denomina Avenida de Villalonguejar.

A la vista de lo informado, y toda vez que la realidad de las deficiencias viales en la avenida de Villalonguejar no era objeto de controversia, habiendo sido reconocidas por la Administración municipal, se le recordó que las vías de circulación son vías de dominio y uso público construidas fundamentalmente para la circulación de automóviles y su utilización conlleva una serie de tareas de conservación y mantenimiento cuyo objetivo es que dichas vías se encuentren y mantengan en las mejores condiciones de uso.

En el ámbito local, corresponde a los municipios, en todo caso, el mantenimiento de la vía pública y su mejor uso, de conformidad con lo previsto en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. También la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León dispone, en el art. 20.1 e), que los municipios de Castilla y León ejercerán competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Leyes de la Comunidad Autónoma, en materia de conservación de vías y caminos.

Todo ello sin olvidar la responsabilidad de mantenimiento de las vías en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la obligación de instalación y conservación de las adecuadas señales y marcas viales que la Ley de Tráfico y Seguridad Vial atribuye al titular de la vía.

De esta forma, los ayuntamientos deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad y ordenación del tráfico por las vías urbanas y son responsables de las necesarias obras de conservación o de reparación de desperfectos, o bien de la adecuada señalización en tanto no se proceda a la reparación.

Como ha destacado reiterada Jurisprudencia, la expresión "mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación" constituye un concepto jurídico indeterminado, cuyo contenido habrá que integrar teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto; y el término "posibles" nos conduce necesariamente a la fijación de los niveles exigibles de eficiencia, para la disminución de riesgos, en la gestión del servicio público de carreteras o de vías públicas; la fijación de ese estándar está en función del desarrollo de la Administración

pública y de la sociedad donde se centra su actividad al servicio objetivo de los intereses generales.

En virtud de todo lo expuesto, se consideró oportuno formular una resolución al Ayuntamiento de Burgos al objeto de que adoptara los acuerdos oportunos y las medidas necesarias con la finalidad de proceder a la reparación y debido acondicionamiento de la avenida de Villalonquejar, así como a su posterior mantenimiento, de forma que se cumpla con las debidas condiciones de seguridad para todos los usuarios de la vía.

Esta resolución no fue aceptada por la referida Administración municipal, con fecha posterior al cierre de este Informe anual.

Por último, en relación con la seguridad vial cabe reseñar el expediente **20101161** motivado por la frecuente presencia de vehículos a motor circulando por las zonas peatonales y ajardinadas del Polígono X, (Moisés de León), de la ciudad de León, situación especialmente favorecida por la desaparición de los elementos que impedían la entrada de vehículos en el recinto interior y peatonal del citado Polígono X, en particular por la zona peatonal y ajardinada próxima a la bolera, la zona de petanca y las zonas de juego de las canchas de baloncesto.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información al Ayuntamiento de León en relación con las cuestiones planteadas. Sin embargo, a la vista del contenido del informe remitido, resultó necesario solicitar nuevamente información a la Administración municipal, petición que no fue atendida, procediéndose al archivo del expediente y a la inclusión de dicha Administración local en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras por la falta de respuesta a nuestras reiteradas peticiones de ampliación de información.

Tras el archivo del expediente, el Ayuntamiento de León remitió el informe relacionado con las nuevas cuestiones planteadas, a la vista del cual se procedió a la reapertura del expediente y a dejar sin efecto la inclusión de esa Administración en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

Entrando en la cuestión de fondo, en la resolución de la cuestión planteada se consideró el hecho de que los peatones son el elemento más frágil de todos los que circulan por las calles por lo que, en principio, el tránsito de vehículos por las zonas peatonales constituye en sí un elemento de riesgo. El uso compartido de zonas peatonales por personas a pie y por vehículos ocasiona riesgos potenciales para los viandantes que pueden verse en situaciones de peligro en caso de colisión.

Por estos motivos, los apartados 55 y 56 del anexo I de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el RDLeg 339/1990, de 2 de

marzo, establecen que el uso de las zonas peatonales (entre las que se incluyen aceras, andenes y paseos) se encuentra reservado a la circulación de peatones.

En consecuencia, los vehículos tienen vedada la circulación por dichos espacios, tal y como también dispone el art. 121.5 del Reglamento General de Circulación, aprobado por RD 1428/2003, de 21 de noviembre, según el cual la circulación de toda clase de vehículos en ningún caso deberá efectuarse por las aceras y demás zonas peatonales. De esta forma, queda precisada por la normativa vigente la prohibición expresa para toda clase de vehículos, de circular por las aceras y zonas peatonales.

En el presente caso, en la zona descrita (recinto interior y peatonal del Polígono X, en particular la zona peatonal y ajardinada próxima a la bolera, la zona de petanca y las zonas de juego de las canchas de baloncesto), y a tenor del carácter peatonal de la misma, se instaló en su momento una señal vertical de circulación prohibida (R-100), así como varios arcos de balizamiento que impedían el acceso rodado a dicha área.

El informe remitido por la Administración municipal constataba que las referidas barreras habían sido arrancadas y, sin aclarar la autoría o la adopción de algún acuerdo o resolución al respecto, indicaba que el paso es utilizado por los servicios de limpieza.

En todo caso, del informe se infería que la prohibición de circulación por la zona descrita se incumplía, corroborando así las alegaciones realizadas ante esta institución y poniendo de manifiesto la insuficiencia de la señalización vertical existente, (a este respecto, incluso el pie de foto de una de las imágenes que figuran en el informe dice: "panorámica de entrada donde deberían estar cinco arcos de balizamiento"). Sin embargo, no se apreciaba, ni se refería inconveniente alguno para que la situación se repusiera a su estado anterior procediendo a la instalación o reposición del sistema de balizamiento o cierre del acceso que, en su caso, y si resultara necesario para el tránsito de los servicios municipales, bien pudiera disponer de un sistema que permita su retirada ocasional para tales fines.

Lo contrario supondría exponer a los viandantes, especialmente a los menores de edad que frecuentan la zona dada la proximidad a las áreas de juego, a un riesgo o peligro para su integridad física, como consecuencia de la circulación de vehículos de motor, en ocasiones a una velocidad totalmente inadecuada, vulnerando las prescripciones vigentes de la normativa de tráfico, sin que el ciudadano aprecie respuesta por parte de las autoridades municipales.

Lo cierto es que si bien existe una señalización vertical esta no resulta suficiente toda vez que fue precisamente tras la retirada de las barreras cuando comenzaron los problemas que motivaron la tramitación del presente expediente.

En todo caso, se indicó la procedencia de elaborar los informes técnicos oportunos al objeto de verificar la idoneidad de la señalización existente, así como la necesidad de ampliar la misma o adoptar mecanismos adicionales que velen por la seguridad de los peatones, valorando el carácter peatonal de la zona, la frecuencia de tránsito de peatones y menores de edad y el riesgo que conlleva la posibilidad de circulación de vehículos sin control por la zona.

Como se ha reiterado, en este caso el Ayuntamiento de León, tiene la obligación de proceder a la adecuada señalización de las vías cuya titularidad ostente, y tiene el deber de mantener las vías públicas del municipio en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada y la omisión de este deber o una defectuosa señalización de la vía puede determinar la existencia del nexo causal entre la actuación u omisión administrativa y las consecuencias dañosas de los eventos que puedan producirse, y surgir por tanto la obligación de responder de la Administración ante la quiebra de las condiciones mínimas de seguridad que aquélla está obligada a garantizar.

En virtud de todo lo expuesto, se consideró adecuado formular la siguiente resolución al Ayuntamiento de León que puso de manifiesto la aceptación de la misma:

“Que por parte del Ayuntamiento de León se proceda a reponer los arcos de balizamiento que han sido arrancados en el acceso al recinto interior y peatonal del Polígono X, en concreto a la zona peatonal y ajardinada próxima a la Bolera, la zona de Petanca y las zonas de juego de las canchas de baloncesto, adoptando, en todo caso, las medidas o los mecanismos adicionales necesarios que velen por la seguridad de los peatones y den solución al problema expuesto.

Que se adopten las medidas y se lleven a cabo las actuaciones necesarias tendentes al cumplimiento de lo dispuesto en la normativa general de tráfico expuesta, respecto a la circulación de vehículos de motor por las zonas peatonales del Polígono X de León.

Que se extremen las precauciones y se lleven a cabo las actuaciones necesarias para evitar la utilización indebida de las zonas peatonales mediante un ejercicio efectivo de la potestad sancionadora”.

1.2. Seguridad ciudadana

Durante el ejercicio 2012 se han registrado 6 expedientes en materia de seguridad ciudadana. En este apartado se incluyen las reclamaciones recibidas a lo largo del ejercicio que cuestionaban alguna actuación de los miembros de las Fuerzas de Seguridad del Estado o de la

Policía Local, normalmente, al igual que en años anteriores, cuando efectuaban alguna denuncia que daba lugar a la incoación de un procedimiento sancionador.

Como ejemplo, en el expediente **20120511**, el ciudadano ponía de manifiesto su disconformidad con la vigilancia que un agente de la Policía Local hacía de los estacionamientos indebidos precisamente en la calle donde residía el reclamante, y que había dado lugar a la incoación de numerosos expediente sancionadores por estacionamientos indebidos.

Examinada la cuestión planteada se llegó a la conclusión de que no existía, en principio, actuación irregular por parte de la Administración. Todo ello sin perjuicio de cualquier otra documentación no conocida por esta institución y de la que, en su caso, pudieran extraerse conclusiones diferentes, tanto en cuanto, la actuación del agente de la Policía Local a la que hacía referencia la queja, responde a las previsiones de la LTSV cuando atribuye a los municipios competencia sobre la ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como su vigilancia por medio de agentes propios, la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración.

De la situación expuesta en el expediente no se dedujo la existencia de una actuación o comportamiento incorrecto o indebido por parte del agente denunciante puesto que éste tiene la obligación de cursar las denuncias procedentes cuando tenga conocimiento, en el ejercicio de sus funciones de vigilancia y control de la seguridad vial, de la posible comisión de unos hechos que infrinjan una norma de tráfico.

No obstante, este año, gran parte de las reclamaciones planteadas, a tenor del ámbito competencial de esta institución, fueron remitidas al Defensor del Pueblo, toda vez que la actuación objeto de controversia y para la que se pedía la actividad supervisora de esta procuraduría hacía referencia a miembros bien de la Guardia Civil o del Cuerpo de la Policía Nacional.

1.3. Protección Civil

En nuestro sistema jurídico la Protección Civil se configura como un servicio público cuyo objeto es garantizar la protección física de las personas y de los bienes en situación de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública.

En su organización, funcionamiento y ejecución intervienen no sólo las diferentes administraciones públicas sino también los ciudadanos llamados a participar mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria.

En materia de Protección Civil las actuaciones a desarrollar por los poderes públicos abarcan diversos campos, siendo uno de los fundamentales el que se refiere a la puesta en marcha de actuaciones preventivas y, en este ámbito, deben destacarse especialmente las intervenciones de las distintas administraciones públicas orientadas al fomento del voluntariado de protección civil, entendido éste como expresión de participación, solidaridad y pluralismo de los ciudadanos ante las situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública que pudieran producirse.

Durante el ejercicio 2012 se resolvió el expediente **20112279** en el que se había planteado el hecho de que la agrupación municipal de voluntarios de protección civil del Ayuntamiento de Peñafiel (Valladolid) carecía de la estructura orgánica prevista en su reglamento.

Solicitada información a la Administración municipal, ésta remitió copia del Reglamento de la referida agrupación, así como copia del Decreto municipal 526/2009 por el que se constituyó el grupo de apoyo logístico y se nombró un jefe del mismo.

El Reglamento de la agrupación municipal de voluntarios de protección civil del Ayuntamiento de Peñafiel establece en su art. 2 que la organización y funcionamiento de la agrupación de voluntarios de protección civil, como modalidad de incorporación de los ciudadanos a las actividades de ésta, se regirá por lo establecido en el reglamento, por las instrucciones y directrices que emanen del Ayuntamiento, así como por las normas legales que, al efecto, pudieran dictar el resto de las administraciones públicas.

Por su parte, el art. 11 del citado Reglamento local establece la estructura orgánica y funcional de la agrupación en los siguientes grupos: grupo de intervención operativa, grupo de asistencia técnica, grupo sanitario y de acción social, y el grupo de apoyo logístico, cada uno de ellos con su respectiva jefatura.

En cuanto a la jefatura de la agrupación, y conforme prevé el art. 12 del Reglamento, el jefe será designado por el Alcalde-Presidente, a propuesta del concejal delegado de personal y, los jefes de grupo serán nombrados por el concejal de personal a propuesta del jefe de la agrupación, recayendo en éste la facultad de designación de los jefes de equipo, en su caso.

Como se ha mencionado, desde esta institución nos dirigimos al Ayuntamiento de Peñafiel solicitando información sobre dos cuestiones muy concretas: cuál era la estructura orgánica y funcional de la agrupación municipal de voluntarios y quién ejercía la jefatura de la misma.

El informe remitido únicamente permite verificar la constitución del denominado grupo de apoyo logístico dentro de la estructura orgánica de la agrupación, así como el nombramiento

por el concejal delegado de personal del jefe de dicho grupo, de forma que, sin perjuicio de cualquier otra documentación que no haya sido remitida a esta institución y de la que, en su caso, pudieran extraerse conclusiones diferentes, la agrupación municipal de voluntarios del Ayuntamiento de Peñafiel no ajusta su estructura orgánica y funcional a lo previsto en su propio Reglamento, concretamente en los arts. 11 y 12.

No fue posible constatar si existía un jefe de la agrupación y, en su caso, quién ejercía dicho cargo, o si había sido designado por el Alcalde-Presidente, como tampoco pudimos comprobar si existían todos los grupos que conforman la estructura orgánica y funcional de la agrupación.

En virtud de todo lo expuesto, se instó al Ayuntamiento de Peñafiel a que adoptara los mecanismos legales necesarios para ajustar la estructura orgánica y funcional de su agrupación municipal de voluntarios de protección civil a las exigencias normativas establecidas en su Reglamento regulador.

La resolución formulada fue aceptada por el Ayuntamiento de Peñafiel, sin embargo este mismo año se puso en conocimiento de esta institución la falta de cumplimiento de nuestro pronunciamiento por lo que se procedió a la apertura de un nuevo expediente en orden a determinar el estado de la cuestión.

1.4. Juegos y espectáculos

1.4.1. Juego

El Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Castilla y León competencia exclusiva en la materia de casinos, juegos y apuestas con exclusión de las loterías y apuestas del Estado, lo que la habilita para el ejercicio de facultades tanto legislativas como ejecutivas sin perjuicio de lo establecido en el art. 149 CE.

En desarrollo de estas facultades, la Ley 4/1998, de 24 de junio, Reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, aborda de una manera global y sistemática la actividad del juego y de las apuestas.

La asunción de esta competencia ha puesto de relieve la necesidad de regular el subsector de máquinas recreativas y de azar en dos aspectos puntuales y de gran complejidad, su explotación e instalación y este es el objeto del Decreto 12/2005, de 3 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones recreativos y de juego.

En esta materia, durante el año 2012, la única actuación objeto de supervisión no ha dado lugar a la formulación de resolución al respecto. No obstante consideramos de interés

reseñar el expediente **20122901**, en el que se planteaba la necesidad de que la normativa en materia de máquinas de juego amparara de forma expresa los derechos de los propietarios de los locales en los que, tras ser arrendados, se instalaban máquinas de este tipo sin que los titulares tuvieran intervención alguna al respecto.

Desde esta institución se consideró que la cuestión planteada pertenecía al ámbito de las relaciones jurídico-privadas y, concretamente al ámbito de las relaciones contractuales arrendaticias.

El destino o finalidad del arrendamiento del local, así como las cláusulas y condiciones a las que él mismo se someta (autorización de la explotación de máquinas recreativas, por ejemplo), pertenecen a la esfera del derecho privado, de forma que las relaciones contractuales entre arrendador y arrendatario deben ajustarse en principio a las estipulaciones fijadas en el contrato, así como a las normas propias del derecho civil, siendo en su caso la jurisdicción civil ordinaria la competente para dirimir y resolver las cuestiones y conflictos que se susciten en el ámbito de dicha relación arrendaticia.

En cuanto al Decreto 12/2005, de 3 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones recreativos y de juego de la Comunidad de Castilla y León, su objeto es regular en dicho ámbito territorial, las máquinas recreativas y de azar, así como los salones recreativos y de juego donde se instalen.

En este sentido, la realización de cualquier actividad desarrollada mediante el empleo de máquinas recreativas y de azar reguladas por el citado Reglamento requiere una previa autorización administrativa, quedando expresamente prohibida cualquier actividad sin la debida autorización.

Así, la instalación de máquinas en bares, cafeterías, restaurantes y en establecimientos habilitados en recintos feriales, hoteles, campings y centros de ocio o recreo familiar, requerirá previamente la autorización de instalación. Por su parte, el art. 41 del Reglamento regula la autorización de emplazamiento configurándola como requisito imprescindible para la instalación, entre otras, de máquinas de juego de tipo "A", "B" o "D" en bares, cafeterías y demás establecimientos habilitados.

Esta autorización de emplazamiento deberá solicitarse conjuntamente por la empresa operadora y el titular de la autorización de instalación del establecimiento donde se vaya a instalar la máquina, mediante solicitud firmada por ambos, presentándose en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de la provincia donde está ubicado el mismo.

Resulta necesario indicar que también en la instalación y explotación de las máquinas recreativas partimos de una relación inicialmente jurídico-privada, entre el titular de una

explotación de las amparadas en la norma reglamentaria, (art. 36) y una empresa operadora, y los pactos contenidos en ese tipo de contratos, como es natural, vinculan a las partes que alcanzan el acuerdo.

En todo caso, la intervención administrativa, tiene como objeto proteger el orden público en la materia, y se plasma, básicamente en la autorización de instalación y en la de emplazamiento (arts. 39 y 41 del Decreto 12/2005).

Este tipo de autorizaciones tiene como fin habilitar para el ejercicio de un derecho preexistente y únicamente sujeto al cumplimiento de determinadas condiciones regladas. La autorización sirve para comprobar el cumplimiento de las exigencias regladas establecidas por la normativa y declara precisamente que tales requisitos se cumplen, interviniendo la administración en garantía de los derechos públicos concurrentes en la actividad. La Administración realiza en estos casos un control de los intereses públicos en sentido estricto y los conflictos jurídico-privados deben solventarse ante los órganos judiciales civiles, en su caso.

1.4.2. Espectáculos

En el año 2012, han sido 4 los expedientes tramitados en esta materia predominando las reclamaciones vinculadas con los espectáculos taurinos populares. Concretamente el Torneo del Toro de la Vega, celebrado anualmente en la localidad de Tordesillas, (Valladolid) ha planteado diversas cuestiones relacionadas bien con la disconformidad genérica con la celebración del espectáculo como tal, bien con irregularidades concretas en el desarrollo del torneo, bien con aspectos procedimentales concernientes a la legitimación de las asociaciones dedicadas a la defensa de los animales, en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores.

A este respecto, en el expediente **20120882** se ponía de manifiesto la improcedencia de la inadmisión, por falta de legitimación activa, del recurso de alzada interpuesto por una asociación, frente a la decisión de la Delegación Territorial de Valladolid, de no estimar procedente la incoación de procedimiento sancionador alguno por presuntas infracciones en la celebración del Torneo del Toro de la Vega 2011 en la localidad de Tordesillas, (Valladolid). De esta forma el objeto de estudio en este expediente fue el cuestionado reconocimiento a las asociaciones de la condición de interesado en el procedimiento sancionador o en su fase previa.

A este respecto la evolución de la doctrina jurisprudencial sobre el concepto de interesado y sus consecuencias puede describirse desde una doble perspectiva:

- La progresiva y continua ampliación del concepto de interesado como consecuencia de la doctrina constitucional (STC 34/1994, de 31 de enero).

- La satisfacción en la tramitación de los expedientes sancionadores del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos bajo el prisma de las asociaciones representativas de intereses generales y sociales, como pudieran ser las asociaciones ecologistas y las asociaciones protectoras de animales.

La primera fase de la doctrina sobre la consideración jurídica del denunciante en el procedimiento sancionador tiene un carácter indudablemente muy restrictivo.

Esta fase inicial, avalada por varias sentencias, niega legitimación al denunciante para recurrir el sobreseimiento y posterior archivo de los procedimientos sancionadores, (STS de 16 de marzo de 1982 y de 23 de junio de 1987)

Esta teoría restrictiva, que es la que sostiene la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en este caso, no dilucida si el denunciante tiene un derecho o interés legítimo en la resolución que eventualmente ponga fin al procedimiento, sino que, negándole toda legitimación, le califica como un simple testigo que ha presenciado la actuación denunciada, el cual únicamente tiene derecho a ser notificado de algunas actuaciones realizadas en el curso del procedimiento, derecho derivado de un mero deber de cortesía.

El criterio jurisprudencial restrictivo de la legitimación en el procedimiento sancionador, actualmente superado, plantea un problema que va a ser la clave para encontrar la solución más adecuada al debate. Nos estamos refiriendo a que no se diferencia la figura del denunciante simple, que se limita a poner en conocimiento de la Administración unos hechos presuntamente constitutivos de infracción, que en ningún caso tiene la condición de interesado, del denunciante cualificado, el cual tiene un interés directo en la resolución que finalmente ponga fin al procedimiento sancionador, normalmente para reaccionar contra lo que considera una defectuosa aplicación de la norma.

Siguiendo la exposición de la evolución jurisprudencial, el criterio restrictivo expuesto se vio modificado radicalmente tras la Sentencia 34/1994, de 31 de enero, del Tribunal Constitucional. Esta sentencia reinterpreta el concepto de legitimación, partiendo del concepto de interés legítimo, concepto considerado más amplio que el de interés directo (STC 60/1982, de 11 de octubre), y que se define como aquel que equivale a titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta.

El reconocimiento por el Tribunal Constitucional del carácter personal y legítimo del interés colectivo en el ejercicio correcto de las potestades administrativas supera la jurisprudencia tradicional de legitimidad impugnatoria únicamente a los intereses colectivos de

carácter profesional, para admitir como legítimos intereses colectivos propiamente sociales, desvinculados de los correspondientes intereses individuales de los miembros de la asociación. Ello supone la sustitución del concepto de interés directo por el de interés legítimo, lo que da lugar a una interpretación amplia del concepto de legitimación. La legitimación va a tener su principal punto de referencia en los fines de la asociación denunciante reconocidos estatutariamente, por lo que bastaría con la correspondiente determinación estatutaria de los fines asociativos para entender cumplido el requisito legal necesario para la obtención de la tutela judicial efectiva, defendiendo así la operatividad de un interés difuso derivado de los fines de la asociación.

En conclusión, se reconducen los denominados intereses difusos al interés legítimo, que es el configurado constitucionalmente como legitimador y, si bien es verdad que la apertura explícita a la legitimación por intereses difusos se declara en una sentencia de amparo frente a una resolución judicial en el proceso penal y no en el contencioso-administrativo, el Tribunal Constitucional ha procedido a una interpretación amplia del derecho a la tutela judicial efectiva, con el fin de evitar la restricción legitimatoria respecto a los intereses colectivos en el orden del proceso administrativo.

Así, cuando se trata de asociaciones representativas de intereses colectivos y sociales, se ha seguido la línea de reconocer su legitimación, independientemente de las valoraciones que corresponda realizar al órgano administrativo competente sobre el fondo del asunto, (TSJ de Madrid de 29 de noviembre de 2000; TSJ de Cantabria de 15 de enero de 2000).

En esta exposición sobre la evolución del concepto de legitimación se mencionó, finalmente, una tercera vía jurisprudencial que vendría determinada por lo que se ha venido en llamar el interés por la legalidad del denunciante, es decir, el interés en una correcta aplicación normativa que puede tener cualquier ciudadano, doctrina que se inicia con la STS de 22 de diciembre de 1991 y se mantiene en la STS de 15 de diciembre de 1997. Esta teoría supondría que el mero interés por la legalidad sería argumento suficiente para dar entrada al procedimiento sancionador a aquel que lo invocara, lo que inevitablemente, daría lugar a la universalización de la acción popular en el ejercicio de la potestad sancionadora.

A este respecto, esta procuraduría estima que el concepto de interés legítimo no puede ser asimilado al de interés por la legalidad, concepto éste que haría equiparable la legitimación en el procedimiento administrativo y ulteriormente en la vía jurisdiccional a la legitimación popular, algo que, como es sabido, solamente cabe en los casos expresamente contemplados en la Ley, conforme establece el art. 19.1 h) de la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En todo caso, la determinación del criterio interpretativo de la legitimación afecta al derecho a la tutela judicial efectiva y al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

La restricción de la legitimación al denunciante implica no permitirle recurrir determinadas resoluciones de la Administración que podrían afectar a sus derechos o intereses legítimos, vedándole de este modo el acceso en última instancia a la vía jurisdiccional e impidiendo que pueda revisarse en sede judicial un acto administrativo previo. Asimismo, parece claro que el cuestionamiento sobre la corrección jurídica de una sanción no va a provenir únicamente del imputado, sino en muchas ocasiones del denunciante afectado por los hechos constitutivos de infracción, los cuales, a su entender, no han sido objeto de la respuesta represiva que la norma establece. Y mantener criterios estrictos de legitimación o no reconocer interesados distintos que aquel al que se imputa la infracción es una conducta que podría constituir un obstáculo a la plena efectividad de los valores constitucionales.

En cuanto al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, no cabe duda de que la posibilidad de los denunciantes de tener acceso activo al procedimiento sancionador constituye una salvaguardia relevante para un mejor actuar de la Administración en materia sancionadora y, por ende, de un mayor control sobre la misma. Así, se evitaría cualquier atisbo de arbitrariedad de la Administración autonómica en la tramitación de los expedientes sancionadores, y al mismo tiempo, se posibilitaría, en última instancia, un control de la Administración por vía judicial. Esto es, actuaciones como archivos de procedimientos o declaraciones de inexistencia de responsabilidad, en los casos en los que el denunciante tiene el carácter de cualificado, al ostentar un interés legítimo, podrían ser impugnadas por los denunciantes cuando consideren que no son ajustadas a la norma, y, posteriormente, en su caso, en vía judicial.

Pues bien, a partir de la sentencia STC 34/1994 del Tribunal Constitucional, la doctrina, mayoritariamente, reconoce el carácter de interesados para actuar en el procedimiento administrativo sancionador a las asociaciones ecologistas con fines de defensa de la naturaleza y del medio ambiente y a las asociaciones protectoras de animales. Este criterio se justifica en la referida sentencia, y como mencionó, en que no se podía negar la existencia de algunas infracciones cuya persecución se conecta directamente con el objeto de ciertas entidades asociativas, resultando evidente que una asociación con fines de defensa de la naturaleza y del mundo animal tiene un interés legítimo y personal en velar por el correcto ejercicio de la potestad administrativa.

Esta línea ha sido reconocida igualmente por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en sentencias de 17 de enero de 2003 y de 11 de junio y 23 de julio de 2004 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Burgos.

Así pues, con los datos que existían en este expediente, se concluyó que la asociación denunciante ostentaba un interés legítimo para, en este caso recurrir el acuerdo de no incoación de procedimiento sancionador alguno por infracción del art. 38 del Reglamento de espectáculos taurinos populares, así como para intervenir o acceder al procedimiento sancionador correspondiente, sin que cupiera negarle la condición de interesada, ni de ostentar un interés legítimo en las actuaciones desarrolladas en los procedimientos sancionadores tramitados por la Administración autonómica, siempre y cuando dichos procedimientos sancionadores afectaran a los fines estatutarios de la asociación denunciante.

En consecuencia, se estimó que no podía alegarse falta de legitimación de la asociación y, por consiguiente, cualquier actuación en orden a la presentación de denuncias, personación en expedientes o interposición de recursos por parte de la misma debía ser admitida sin perjuicio de la estimación o no de la pretensión.

En virtud de todo lo expuesto se consideró oportuno formular la siguiente resolución a la Consejería de Fomento y Medio que, por su parte, no estimó aceptarla:

“Que se proceda a la revocación de la Resolución de 9 de febrero de 2012, dictada por la Agencia de Protección Civil, por la que se inadmite el recurso de alzada interpuesto por la Asociación (...), fundamentado en la falta de legitimación activa de la citada denunciante, al tener esta Asociación la condición de interesada conforme a la doctrina constitucional fijada en la STC 34/1994, de 9 de mayo, y sustentada en diversos pronunciamientos jurisprudenciales, en los términos expuestos en la presente resolución.

Que se proceda a resolver debidamente, conforme establece el art. 58.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la petición efectuada por (...) solicitando copia de la documentación vinculada al Torneo del Toro de la Vega 2011, considerando su condición de interesada.

Que en futuras actuaciones se tenga en consideración la argumentación contenida en esta resolución respecto a la legitimación de las asociaciones protectoras de animales y ecologistas, siempre a tenor de los fines estatutarios de las respectivas asociaciones’.

Como hemos mencionado, ante la disconformidad y oposición frente a la celebración del referido Torneo, (**20121849**), se indicó que esta procuraduría ha tramitado un gran

número de expedientes en relación con distintos aspectos del Torneo del Toro de la Vega (**OF/69/02; 0021616; 20022219; 20061768; 20071400; 20071441; 20082285; 20091830 y 20092520**) y que en todas estas actuaciones el objetivo de la institución ha sido promover la humanización y dignificación de este espectáculo taurino tradicional.

En concreto, esta cuestión, ya en el año 2002, dio lugar a una investigación de oficio en el marco de la cual se recomendó al Ayuntamiento de Tordesillas que valorara la posibilidad de reformar las bases reguladoras del espectáculo del "Toro de la Vega" con el fin de erradicar cuantas actuaciones por parte de los asistentes produzcan sufrimiento a las reses.

Sin embargo y, pese a que el citado Ayuntamiento nos puso de manifiesto, en un primer momento, que iba a proceder, junto a diversas asociaciones locales, a estudiar la reforma de las bases del torneo, nos comunicó con posterioridad que dicha modificación no resultaba posible sin prescindir de la esencia del mismo.

No obstante, con motivo de los hechos acaecidos durante la celebración del Torneo del Toro de la Vega de este año 2012 y ante una presunta infracción de las normas reguladoras del desarrollo del citado espectáculo que podrían suponer un incumplimiento de las propias bases reguladoras del torneo, se procedió por parte de esta institución a la apertura de una actuación de oficio, con número de expediente **20121848**, que en la fecha de cierre de este Informe se encontraba en tramitación.

2. INMIGRACIÓN

El crecimiento demográfico de la población inmigrante es un fenómeno relevante en esta Comunidad Autónoma. Los cambios de los flujos migratorios vividos en los últimos años, han convertido a Castilla y León en una tierra de acogida de personas extranjeras.

Esta evolución del fenómeno de la inmigración exige que los poderes públicos se conviertan en verdaderos impulsores y garantes de la integración de este colectivo en nuestra sociedad.

Sin embargo, la adaptación de las políticas migratorias a la situación real de este colectivo no es especialmente reclamada ante esta institución. Incluso durante este ejercicio se ha producido un descenso de las reclamaciones. Han sido tan sólo 5 las quejas formuladas en 2012, siendo 14 las registradas en 2011.

Además, dos de ellas se han centrado en el régimen jurídico de ciudadanos de nacionalidad extranjera en España. Casos en que, la competencia de la Administración del Estado en relación con las cuestiones planteadas, determinó que los expedientes fueran remitidos al Defensor del Pueblo, como comisionado parlamentario competente para supervisar

la actuación de los órganos de la Administración Periférica del Estado o de la Administración del Estado en el exterior. Son las quejas registradas con los números **20121043** (autorización de residencia en España) y **20120992** (adquisición de la nacionalidad española).

Otras dos han versado sobre el ámbito de la integración social de la población inmigrante, supervisándose el respeto de los derechos de los grupos desfavorecidos.

La incorporación de las personas de origen extranjero a la sociedad de Castilla y León ha de producirse en condiciones de igualdad con los nacionales en derechos, deberes y oportunidades, de forma que no sean sometidas a ningún tipo de discriminación.

En este aspecto los propios órganos administrativos de acción social de la Comunidad Autónoma deben convertirse en impulsores y garantes de la integración de los inmigrantes en nuestra sociedad. Una acción dirigida a garantizar la ausencia de discriminación hacia los extranjeros en nuestra sociedad, resulta fundamental no solo como exigencia de un necesario respeto de sus derechos, sino también como presupuesto de cohesión social y de desarrollo económico equilibrado.

Así, en los expedientes **20120126** y **20120127** se denunciaba la supuesta existencia de una restricción abusiva y discriminatoria hacia las personas extranjeras en el acceso al comedor social de un centro de atención al inmigrante y en un albergue municipal de Valladolid.

Esta denunciada discriminación, sin embargo, no pudo ser constatada por esta institución. Y es que ambos servicios tenían como objetivo facilitar recursos de alojamiento y manutención a todas aquellas personas en situación de necesidad, cuyo denominador común fuera la exclusión social, fueran nacionales, comunitarios o extranjeros. De forma que se atendía y daba cobertura a todas y cada una de ellas, en función de su situación personal y desde un tratamiento individualizado de cada caso, pero sin tener en cuenta la nacionalidad de los solicitantes.

De hecho, los datos estadísticos disponibles demostraban que durante el año 2012 ambos recursos habían tenido un porcentaje de ocupación de personas inmigrantes ligeramente por encima de nacionales.

La última reclamación presentada en este ejercicio ha sido la registrada con el número **20121097**, cuya tramitación ha servido para analizar el criterio sostenido por la Administración autonómica respecto a la exigencia de la autorización de residencia en vigor en caso de extranjeros no comunitarios para la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de Castilla y León y, así, proponer la necesidad de su eliminación.

Efectivamente, la Orden FAM/1036/2010, de 5 de julio, por la que se modifica la Orden FAM/1597/2008, de 22 de agosto, que regula el funcionamiento del Registro de Uniones de Hecho de Castilla y León, ha venido a exigir entre la documentación a aportar junto con la solicitud de inscripción de unión de hecho, una copia del permiso de residencia en vigor en caso de extranjero no comunitario.

Sin embargo, debía considerarse que el concepto de residencia legal, a los efectos de la legislación en materia de extranjería, es diferente del concepto de residencia habitual.

Y es, precisamente, a este último (residencia habitual) al que hace expresamente referencia el Decreto 117/2002, de 24 de octubre, por el que se crea el Registro de Uniones de Hecho en Castilla y León y se regula su funcionamiento. Su art. 2 establece, así, lo siguiente: "En el Registro podrán inscribirse las uniones que formen una pareja no casada, incluso del mismo sexo, en relación afectiva análoga a la conyugal, de forma libre, cuyos componentes hayan convivido, como mínimo, un periodo de seis meses y, tengan su residencia habitual en la Comunidad de Castilla y León".

Esta expresa mención a la residencia habitual debe entenderse referida al domicilio de los solicitantes, según la definición legal del art. 40 del Código Civil, en el que se dispone que "para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones civiles, el domicilio de las personas naturales es el lugar de su residencia habitual y, en su caso, el que determine la Ley de Enjuiciamiento Civil".

Exigiéndose, por tanto, en nuestra normativa la residencia habitual (y no la residencia legal) habrá de estarse al domicilio de los solicitantes en esta Comunidad Autónoma. Es evidente que en relación con un registro de ámbito geográfico delimitado (Castilla y León), lo que se exige a los solicitantes de inscripción es que estén domiciliados en esta Comunidad, siendo éste el verdadero fundamento desde el que se establece el requisito de la residencia habitual en el Decreto 117/2002.

Con esta premisa, exigir la presentación del permiso de residencia en vigor al extranjero no comunitario solicitante de inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de Castilla y León implicaba la exigencia de un requisito distinto al establecido en el citado Decreto y, por tanto, inadecuado para acreditar que los interesados están domiciliados en el ámbito geográfico de esta Comunidad. Se había establecido, de esta forma, una limitación no prevista o exigida en la señalada norma y, en consecuencia, una vulneración del principio de jerarquía normativa.

Esta irregular circunstancia se produjo, igualmente, en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la que a través de una Instrucción u Orden de Servicio de la

Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias de 24 de enero de 2012, que establece las Pautas de actuaciones relativas a la gestión y tramitación de las solicitudes de inscripción en el Registro de Parejas de Hecho de Andalucía, se exigía que en el supuesto de que uno de los miembros que solicitase la inscripción fuese de nacionalidad extranjera, acreditara no sólo su identidad sino que se encontraba en España con visado o autorización de residencia, requisito sin el que no podía acceder al citado Registro de Parejas de Hecho.

Ello también en contra de lo establecido en el Decreto 35/2005, de 15 de febrero, por el que se constituye y regula dicho Registro en la citada Comunidad Autónoma, en el que sólo se establece que el interesado deberá acreditar documentalmente su identificación personal y residencia habitual en un municipio de Andalucía, siendo esto factible en el caso de personas extranjeras con su pasaporte y certificado de empadronamiento, indistintamente de la situación administrativa en la que se encuentren en el territorio español.

En este caso, pues, la documentación exigible a efectos de efectuar la inscripción en el Registro de Parejas de Hecho era la acreditativa de la identificación de los solicitantes y su domicilio, no la de su situación en España. Motivo por el que la referida Dirección General de la Junta de Andalucía adoptó la acertada decisión de llevar a cabo una modificación en junio de 2012 en relación con la instrucción señalada, con el objeto de adecuar su contenido a lo establecido en el señalado Decreto 35/2005, al llegarse a la conclusión de que para una persona extranjera era suficiente con el pasaporte a efectos de identificación, para poder acceder a la inscripción del Registro de Parejas de Hecho, con independencia de su situación en España.

De igual forma, pues, en Castilla y León la ya citada Orden FAM/1036/2010 venía a exceder las propias exigencias previstas en el Decreto 117/2002, limitando el acceso al Registro de Uniones de Hecho y vulnerando, así, un derecho reconocido en la legislación vigente, al exigir un documento con un objetivo totalmente diferente a la acreditación de la residencia habitual, ni tan siquiera exigido en los casos de los expedientes matrimoniales.

La lógica consecuencia de todo ello era la necesidad de llevar a cabo una modificación de la citada Orden, con el objeto de que su contenido fuera conforme a lo establecido en el Decreto 117/2002, de forma que sólo se exigiera a los solicitantes acreditar documentalmente su identificación personal y residencia habitual en un municipio de Castilla y León, lo que se cumpliría en el caso de las personas extranjeras no comunitarias con su pasaporte y certificado de empadronamiento, independientemente de la situación administrativa en la que se encontraran en España.

Este criterio ha sido aplicado en la normativa de la mayoría de las Comunidades Autónomas, en las que en ningún caso se exige la autorización de residencia, tan sólo la documentación para acreditar la identidad, el estado civil y el empadronamiento de los solicitantes en un municipio del correspondiente ámbito territorial.

Con todo ello, el Procurador del Común estimó oportuno formular a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

"Que a través de los trámites que resulten oportunos se proceda a la modificación de la ORDEN FAM/1036/2010, de 5 de julio, por la que se modifica la Orden FAM/1597/2008, de 22 de agosto, que regula el funcionamiento del Registro de Uniones de Hecho de Castilla y León, con la finalidad de adaptarla a lo dispuesto en el Decreto 117/2002, de 24 de octubre, por el que se crea dicho Registro, eliminando la exigencia de la copia del permiso de residencia en caso de extranjeros no comunitarios como documentación a presentar junto con la solicitud de inscripción de unión de hecho y estableciendo como requisito para acreditar la residencia habitual de los solicitantes la presentación del certificado de empadronamiento en un municipio de esta Comunidad Autónoma".

Sin embargo, la Administración no aceptó la recomendación formulada.

Al margen de todo ello, puede destacarse un expediente correspondiente al ejercicio pasado que ha sido resuelto en el presente año (**20111721**), relativo a la imposibilidad de acceso a la asistencia sanitaria pública de un menor de edad de nacionalidad brasileña.

Con la finalidad de proceder a la renovación de su tarjeta sanitaria, la Gerencia de Atención Primaria de León le había remitido una carta certificada con acuse de recibo para poder actualizar su situación. Carta que fue devuelta por el servicio de correos por caducidad en lista, de forma que se entendió que ya no residía en la Comunidad, procediendo a darle de baja en el Sacyl.

Analizados estos presupuestos fácticos para determinar si dicha baja había sido practicada con todas las garantías legales, pudo concluirse que la notificación efectuada no podía considerarse válida para llegar al conocimiento personal del interesado, ya que no constaba indagación o averiguación alguna por parte de la Administración en relación con el domicilio o paradero de la parte interesada, deduciendo (sin comprobación alguna, prueba o dato acreditado o al menos convicción razonable) que el mismo había dejado de residir en esta Comunidad Autónoma.

E, igualmente, ni constaba, ni la Administración había demostrado que la notificación fuera intentada de nuevo para que el mecanismo notificadorio fuera plenamente eficaz (STS de 18 de marzo de 1995 y 11 de mayo de 1996).

La Administración, al advertir la defectuosa cumplimentación de la notificación, debía haber realizado las comprobaciones oportunas y practicar nueva notificación, bien intentándolo nuevamente mediante correo certificado o bien por cualquiera de los medios directos habilitados legalmente, con la finalidad de fundarse en criterios de razonabilidad que condujeran a la certeza de la eficacia del acto de comunicación procesal.

En definitiva, no siendo válida tal notificación, debía tenerse por no efectuada, habiéndose generado indefensión a la persona interesada. Motivo por el que el Procurador del Común formuló a la Consejería de Sanidad la siguiente resolución:

"Que se proceda a retrotraer las actuaciones practicadas para renovar la tarjeta sanitaria de (...) hasta el momento de la notificación emitida por la Gerencia de Atención Primaria de León, practicando la misma de acuerdo con las debidas garantías legales para la eficacia del mecanismo notificadorio y siguiendo todos los trámites hasta la renovación de dicho documento.

Y ello dejando sin efecto la baja en Sacyl de la citada persona acordada sin el cumplimiento de los trámites necesarios y resolviendo, en consecuencia, lo que proceda en relación con el posible reintegro de las cantidades acreditadas que (...) (o su representante legal) hubieran tenido que abonar por la prestación de asistencia sanitaria durante el tiempo en que permaneció indebidamente de baja en el Sistema público y/o en relación con la posible invalidez de las reclamaciones que para su cobro se hubieran emitido por la Administración".

La resolución no fue aceptada, argumentando que dado que la persona interesada no había iniciado ningún trámite para acreditar que cumplía en ese momento con los requisitos para la emisión de la tarjeta sanitaria, no procedía dejar sin efecto la baja de Sacyl.

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

La aplicación de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían los derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura (conocida como "Ley de Memoria Histórica"), ha dado lugar desde su aprobación al planteamiento de quejas. Ahora bien, el nivel de conflictividad generado por aquella norma, desde el punto de vista de los asuntos que nos han

hecho llegar los ciudadanos, ha descendido en los dos últimos años. Si en 2011, habían sido 2 las quejas presentadas en este ámbito, en 2012 han vuelto a ser 2 lo expedientes abiertos a instancia de los ciudadanos, si bien en ninguno de ellos, como señalaremos más adelante, ha sido necesario la adopción de una postura. En cualquier caso, en 2012, como en los tres años anteriores, las problemáticas que han planteando los ciudadanos en relación con la aplicación de la Ley antes citada, se han referido fundamentalmente, de un lado, a la identificación y localización de personas desaparecidas violentamente durante la guerra civil o la represión política posterior y cuyo paradero se ignore (arts. 11 a 14); y, de otro, a la retirada de símbolos de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la guerra civil y de la represión de la dictadura (art. 15).

Respecto al primero de los aspectos indicados, un ciudadano se dirigió a esta procuraduría solicitando nuestra intervención en relación con una petición que el mismo había dirigido al Consejo General del Poder Judicial con el fin de que los Juzgados de Soria iniciaran las diligencias correspondientes para identificar y exhumar los restos humanos hallados en una fosa ubicada en aquella provincia. A la vista de esta petición, se estimó oportuno abrir una consulta en el marco de la cual le pusimos de manifiesto a aquel nuestra imposibilidad de intervenir en relación con la cuestión concreta que nos planteaba, debido a que la misma se refería a la solicitud de actuaciones de naturaleza judicial.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, informamos al ciudadano de las actuaciones que, atendiendo a las quejas presentadas, habíamos llevado a cabo, ya desde el año 2003, relativas a la intervención de las administraciones públicas en relación con la exhumación de los cadáveres y el recuerdo de las personas desaparecidas violentamente durante la guerra civil o la represión política posterior. Así, le pusimos de manifiesto que, en el año 2003 ya habíamos formulado una resolución a la Administración autonómica, en la cual se había sugerido a la misma la creación de una línea de ayudas económicas, con destino a los ayuntamientos, que tuviera como objeto financiar la exhumación judicial, identificación, digno enterramiento y homenaje de aquellos que dieron su vida por una causa ideológica, cualquiera que hubiera sido esta, y acabaron viéndose privados también de su derecho a obtener un enterramiento digno. Así mismo, al año siguiente, se formuló una nueva resolución a la Administración de la Comunidad, en la cual se recomendó a la misma la elaboración normativa de un protocolo concreto en el cual se detallaran las actuaciones que se debían seguir desde el momento en que alguna persona física o jurídica, por sí misma o en representación de otra, formulase una solicitud de búsqueda de un familiar que hubiera sido asesinado durante la guerra civil y, en su caso, de exhumación de sus restos.

Ya con posterioridad a la entrada en vigor de la denominada "Ley de Memoria Histórica" y en el marco de la tramitación de una nueva queja, nos dirigimos en 2010 al Defensor del Pueblo en relación con esta problemática. En esta queja su autor manifestaba las dificultades que existían para llevar a cabo las labores de localización, identificación y, en su caso, traslado de los restos de una persona desaparecida violentamente durante la guerra civil que, presumiblemente, se encontraban en un terreno de titularidad privada ubicado en una localidad de la provincia de León. Considerando que es a la Administración General del Estado a quien corresponde la elaboración y aprobación del protocolo de actuación científica y multidisciplinar que asegure la colaboración institucional y una adecuada intervención en las exhumaciones (art. 12.1 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre), se estimó oportuno solicitar al Defensor del Pueblo que instase al órgano competente de aquella Administración la aprobación de aquel protocolo.

Por último, informamos también al ciudadano de que mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de septiembre de 2011 se había ordenado la publicación en el *BOE* del Protocolo de actuación en exhumaciones de víctimas de la guerra civil y la dictadura, así como que en el mismo año se había iniciado la confección del mapa de los terrenos en los que se han localizado los restos de víctimas de la Guerra civil y de la Dictadura, poniéndose el mismo a disposición de los ciudadanos a través de la página electrónica del Ministerio de Justicia.

Por otra parte, las dos quejas presentadas en 2012 en relación con la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, se han referido al segundo de los aspectos de la misma antes citados (retirada de símbolos de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la guerra civil y de la represión de la dictadura). Sin embargo, en ninguno de los dos casos fue necesario adoptar una postura, puesto que en uno de ellos (**20120675**), solicitada ampliación de información al autor de la queja, nuestra petición no fue atendida a pesar de haber sido reiterada; y en el segundo (**20123079**), la queja presentada no incluía todos los datos que nos permitieran ponernos en contacto con el ciudadano, motivo por el cual nos vimos obligados a proceder a su archivo.

En consecuencia, podemos concluir que el nivel de conflictividad sentido por esta institución en 2012 en relación con la aplicación de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, ha sido escaso, si bien esta circunstancia cabe atribuirlo más a una cierta paralización de las medidas contempladas en la Ley que a un incremento en el nivel de conformidad de los ciudadanos con la actuación de las administraciones públicas en este ámbito.