5 de junio de 2008

VII LEGISLATURA

Serie C
General
N.º 100

Boletín Oficial DEL PARLAMENTO DE LA RIOJA

SUMARIO

INFORMES ANUALES DE LA INSTITUCIÓN DEFENSOR DEL PUEBLO

7L/IADP-0001-. Informe Anual de la Defensora del Pueblo Riojano correspondiente a la gestión realizada por dicha Institución durante el año 2007.

Logroño, 5 de junio de 2008. Serie C. Número 100 / Depósito Legal: LR-37-1999 / ISSN: 1139-8337

INFORMES ANUALES DE LA INSTITUCIÓN DEFENSOR DEL PUEBLO

7L/IADP-0001 - 0702688-. Informe Anual de la Defensora del Pueblo Riojano correspondiente a la gestión realizada por dicha Institución durante el año 2007.

En la sesión plenaria de fecha 30 de mayo de 2008 la Defensora del Pueblo Riojano expuso el Informe anual de 2007 correspondiente a la actividad desempeñada por la Institución que representa.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 34.4 de la Ley 6/2006, del Defensor del Pueblo Riojano, publíquese dicho Informe en el Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja.

Logroño, 3 de junio de 2008. El Presidente: José Ignacio Ceniceros González.

INFORME ANUAL 2007

Elevado por la Defensora del Pueblo Riojano
al Parlamento de La Rioja

Defensora del Pueblo Riojano

© Oficina de la Defensora de Pueblo Riojano

Autores: María Bueyo Díez Jalón
Mari Feli Calavia
Alfonso Domínguez
Julián Manteca
Nuria Artacho
Maite Casado

SUMARIO DEL INFORME ANUAL ´07

Presentación del Informe por la Defensora: naturaleza y finalidad del mismo.....1

CAPÍTULO I. Creación y desarrollo de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano....5

1. Dotación inicial de medios presupuestarios, materiales y personales.....7
2. Organización interna: Reglamento de Organización y Funcionamiento.....9
3. Funcionamiento y aspectos procedimentales.....22
4. Difusión de la Institución.....25

CAPÍTULO II. Supervisión de la actuación de las Administraciones Públicas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.....29

1. Quejas: significado y alcance.....31
2. Aspectos procedimentales: tramitación de las quejas.....31
3. Clasificación de las quejas por bloques materiales.....33

CAPÍTULO III. Clasificación y tratamiento de las quejas por Áreas temáticas.....43

1. Agricultura, comercio y turismo..... 46
2. Bienestar social.....62
3. Educación, cultura y deporte.....87
4. Función pública.....121
5. Hacienda.....145
6. Interior (inmigración y tráfico).....164
7. Justicia.....178
8. Local (Administraciones Locales).....199
9. Medio Ambiente.....206
10. Obras Públicas y Servicios Públicos.....215
11. Sanidad.....232
12. Trabajo y seguridad social.....248
13. Urbanismo y vivienda.....253
14. Varios.....270

CAPÍTULO IV. Resoluciones declarativas de la lesión de derechos de los ciudadanos emitidas por la Defensora durante el 2007.....279

1. Valoración general.....281
2. Advertencias y Recordatorios de deberes legales.....282
3. Recomendaciones.....293
4. Sugerencias.....583

CAPÍTULO V. Procedimientos de oficio incoados por la Defensora.....701

1. Idea de los procedimientos de oficio y relación de expedientes incoados.....703
2. Áreas temáticas.....705

CAPÍTULO VI. Control de constitucionalidad de las normas: defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja y del ordenamiento jurídico autonómico.....733

1. El control de constitucionalidad de normas: concepto. Expedientes incoados....735
2. Informes emitidos.....737

CAPÍTULO VII. Relación directa con los ciudadanos. La Oficina de Información de la Defensora.....795

1. Consultas realizadas durante el 2007.....797
    1.1. Evolución.....797
    1.2. Clasificación.....798
    1.3. Medios de presentación.....800

CAPÍTULO VIII. Actividades institucionales de la Defensora en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.....803

1. Relaciones institucionales con el Parlamento de La Rioja.....805
2. Relaciones institucionales con el Gobierno Regional.....811
3. Relaciones institucionales con las Administraciones Locales riojanas.....811
4. Relaciones institucionales con la Universidad de La Rioja.....821
5. Otras relaciones institucionales.....825
6. Entrevistas y reuniones personales.....825

CAPÍTULO IX. Relaciones institucionales de la Defensora con otros Altos Comisionados Parlamentarios.....827

1. Defensor del Pueblo Español 829
    1.1. Visita en Madrid, para conocimiento de la Institución.....829
    1.2. El Defensor asiste al acto de toma de posesión de la nueva Defensora.....829
    1.3. Suscripción de un Convenio de Colaboración entre ambas Instituciones.....829
    1.4. El Defensor visita la sede de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano.....833
    1.5. La Defensora asiste a la entrega de Premios de Derechos Humanos Rey de España..... 833
    1.6. La Defensora asiste al Senado para la celebración del XXVº Aniversario del Defensor del Pueblo.....833

2. Defensores Autonómicos 834
2.1. Defensor del Pueblo Navarro.....834
2.2. Valedor do Pobo Galego.....834
2.3. Ararteko.....834
2.4. Procurador del Común de Castilla y León.....834
2.5. Justicia de Aragón.....834

3. XXIIª Jornadas de Coordinación de Defensores.....834
3.1. Participación en Talleres de Trabajo.....835
3.2. La Defensora del Pueblo Riojano presenta la Mesa sobre "Convivencia Escolar" en Barcelona.....835
3.3. Conclusiones de las Jornadas.....841

CAPÍTULO X. Relaciones institucionales en el exterior.....845

1. Solicitud de participación como miembro de pleno derecho de la Asamblea General de la FIO.....847
2. Asistencia a las Jornadas de la FIO celebradas en Perú.....847
3. Participación de la Defensora del Pueblo Riojano en una mesa sobre el mundo de la mujer y la igualdad de género.....848
4. La Asamblea General incorpora como miembro de pleno Derecho a la nueva Institución del Defensor del Pueblo Riojano.....849
5. Conclusiones de las Jornadas de Perú.....849

CAPÍTULO XI. Actividades de divulgación y difusión de la Institución en la Sociedad Riojana y en su tejido asociativo.....853

1. Conferencias impartidas por la Defensora.....855
2. Presencia de la Defensora en los medios de comunicación.....860
3. Diseño y funcionamiento de la página WEB www.defensoradelarioja.com.....863
4. Convenios de colaboración suscritos con las Asociaciones de personas discapacitadas y enfermas.....871
5. Visitas a sus respectivas sedes por la Defensora.....876

CAPÍTULO XII. Valoración estadística de las quejas.....879

CAPÍTULO XIII. Publicaciones.....899

CAPÍTULO XIV. Declaración de Administraciones colaboradoras y no colaboradoras con la Institución del Defensor del Pueblo Riojano.....903

ANEXOS.....909

I. Liquidación del Presupuesto ´07.....911
II. Plantilla de personal de la Institución ´07.....914

PRESENTACIÓN DEL INFORME DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO RIOJANO: NATURALEZA Y FINALIDAD DEL MISMO.



La Institución del Defensor del Pueblo Riojano, como Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja, goza de su legitimidad estatutaria, pues así lo prevé el artículo 22 de nuestro Estatuto de Autonomía de La Rioja en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero.

La configuración legal de la Institución se llevó a cabo por nuestra Cámara Regional mediante la aprobación de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano.

El Alto Comisionado del Parlamento es designado por éste para la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos consagrados en el Título I de la Constitución, para cuyo fin podrá supervisar la actuación de las Administraciones Públicas - en concreto, la autonómica y las locales de nuestro ámbito territorial autonómico - “dando cuenta de ello al Parlamento”.

Es esta rendición de cuentas al Parlamento, la finalidad que pretende el presente, el primer Informe Anual que se eleva a la Cámara, en definitiva, a nuestros representantes parlamentarios, elegidos por el pueblo en quien reside la soberanía. Por ello el objetivo es doble, pues poniéndolo en conocimiento del Parlamento, se da luz pública a nuestra ciudadanía de la actividad desempeñada por la Defensora del Pueblo Riojano, durante su primer año de mandato, el 2007.

La creación de esta Institución, legitimada estatutariamente, supone un avance decidido en nuestra sociedad democrática riojana ya que, en definitiva, la labor de los Defensores, amén de supervisar la actuación de las Administraciones Públicas y declarar las eventuales lesiones de los derechos de los ciudadanos, también sirve de motor para impulsar nuevas políticas públicas que mejoren los servicios prestados por las Administraciones y que, en definitiva mejoren la calidad de vida de los ciudadanos ante el reconocimiento y respeto hacia sus derechos.

Por ello, y pese a que la Institución goza de autonomía e independencia respecto al Parlamento (artículo 3 de la Ley 6/2006), lo cierto es que tanto el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja como los artículos 33 y 34 de la Ley 6/2006, exigen dar cuentas a los representantes parlamentarios ante el Pleno de la Cámara, sirviendo de indicador de cuál es el estado del libre ejercicio de los derechos de nuestros ciudadanos y de sus libertades públicas.

Las funciones reservadas a esta Institución eran ejercidas y desarrolladas, hasta diciembre de 2006, por una Comisión parlamentaria de carácter permanente - la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano-, que tramitaba las quejas de los ciudadanos tratando de resolver los conflictos que, sobre sus derechos, planteaban contra la Administración, pero resulta evidente que el desarrollo estatutario que se ha producido en los últimos años con la asunción de nuevas competencias, especialmente las correspondientes a la educación no universitaria y las de sanidad han incrementado considerablemente el número de quejas.

De esta suerte, resulta significativo que, durante el año 2006, la Comisión de Peticiones registró 26 peticiones o quejas, número superado con creces, durante el primer mes de mi mandato. Lo cual abunda en la razón de la creación de esta Institución que, en definitiva, con profesionalidad y con independencia, está diariamente al servicio de los ciudadanos y que disponga de los medios y la especialización necesaria para abrir nuevas vías que garanticen el funcionamiento transparente y eficaz de la Administración Pública de La Rioja, tanto a nivel autonómico como a nivel local, esto es, del buen funcionamiento de nuestras Administraciones regionales y locales.

Por todo ello y con el objeto de continuar desarrollando nuestro Estatuto de Autonomía y la institucionalización del autogobierno riojano, constituye una apuesta firme y definitiva, la creación por ley y el nombramiento de quien suscribe, como primera titular de la Institución, primera Defensora del Pueblo Riojano, como Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja, cuya misión fundamental - y así me comprometí en el juramento ante la Mesa y Junta de Portavoces -, es velar por el cumplimiento y respeto de los derechos y libertades que asisten a los riojanos en el disfrute de la democracia, siendo a la vez fiel garantía de la legalidad y transparencia, acorde con el Estado de Derecho, que los actos y resoluciones emanados de los órganos de la Administración Pública de La Rioja se atengan a los principios reconocidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.

Ha nacido y está en funcionamiento, por tanto, una Institución destinada a servir los intereses del pueblo riojano y al desempeño de una función de enorme responsabilidad en la tarea insustituible del control de los derechos y libertades públicas. Una Institución privilegiada para acentuar el sentimiento de identidad y de autogobierno en el seno de nuestro pueblo riojano.

Pues bien, dentro del estricto marco de la legalidad, único parámetro en que se fundan las Resoluciones de quien suscribe el presente, la Defensora del Pueblo Riojano, presenta este Informe ante la sede parlamentaria, con base en los siguientes preceptos:

> **Artículo 22 del EAR**, tras la redacción dada por la LO 2/1999 expresa que,
> "*Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento*".

Esta rendición de cuentas, prevista estatutariamente, queda ceñida legalmente en el Título IV de la Ley 6/2006, bajo la rúbrica “Del Informe al Parlamento de La Rioja”, cuyos preceptos legales, son lo suficientemente expresivos e “in claris non fit interpretatio”, rezan así:

- ***Artículo 33. exposición del Informe ante el Pleno. “****El Defensor del Pueblo Riojano expondrá, con carácter anual y de forma oral, un resumen de su informe en una sesión específica del Pleno del Parlamento de La Rioja. Los Diputados conocerán dicho informe al menos con diez días de antelación. Al final de la sesión, los Grupos Parlamentarios podrán intervenir para fijar su posición”.*

- Artículo 34. Contenido del informe al Parlamento de La Rioja.

1. El informe deberá hacer constar necesariamente:
a) La situación general de la protección de los derechos y libertades en la Comunidad Autónoma de La Rioja.
b) El número y clase de las quejas recibidas y de los expedientes iniciados de oficio.
c) Las quejas rechazadas, las que están en tramitación y las ya investigadas con el resultado obtenido.
d) Un Anexo destinado al Parlamento de La Rioja en el que se hará constar la liquidación del Presupuesto en el período que corresponda.
2. En el informe no se reflejarán datos personales que permitan la identificación pública de los interesados o particulares en el procedimiento investigador, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 23 de la presente Ley.
3. Cuando la gravedad o la urgencia de los hechos lo aconsejen, podrá presentar un informe extraordinario que, en caso de que el Parlamento de La Rioja no esté reunido, podrá dirigir a la Diputación Permanente del mismo.
4. Una vez aprobados los informes anuales y, en su caso, los extraordinarios, serán publicados en el «Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja». De este precepto, la Defensora del Pueblo Riojano, solicitó la reforma por Informe 1/2008 para suprimir la palabra “aprobados”.

Con este afán de servicio público a la ciudadanía, se eleva al Parlamento de La Rioja el primer Informe Anual de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano, donde se refleja con claridad, transparencia y objetividad la actuación de supervisión desempeñada durante este primer año, el 2007; así como el estado de la situación en que se hallan los derechos y las libertades del pueblo riojano, en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

No podemos olvidar que, junto con el contenido propio de la salvaguarda y protección de los derechos de los ciudadanos, misión principal que ocupa el grueso del trabajo diario de la Defensora, la Ley 6/2006, también le atribuye al Defensor otra importante función, si bien más institucional, cual es la de tutela del Ordenamiento Jurídico de nuestra Comunidad Autónoma y defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja (artículo 1.1 y Título III, artículos 29 a 32 de la Ley 6/2006). Por ello, en el contenido del presente, hemos querido también reflejar los estudios realizados por la Defensora que afectan al control de constitucionalidad en defensa de nuestro Ordenamiento Jurídico Riojano y de nuestro sistema competencial. Dichos estudios ya han sido elevados pertinentemente al conocimiento de la Mesa de la Cámara.

También hemos de subrayar que, durante el 2007, hemos puesto en marcha una nueva Institución en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma de La Rioja, lo cual implica un sobreesfuerzo en las labores de dar a conocimiento de las personas que puedan tener necesidad de acudir a nuestro auxilio, de la existencia de esta Institución, de sus funciones y de sus competencias.

Por ello junto con la misión originaria, esto es, la defensa de los derechos y libertades fundamentales y la supervisión administrativa para la que a tal fin está facultada, esta Defensoría, al igual que todas, ha asumido dos importantes funciones accesorias, pero no por ello exentas de significado e importancia, que son: la primera, la función informadora relacionada especialmente con llegar a los ciudadanos; y la

segunda, la función de divulgación propiamente dicha de los derechos de los ciudadanos.

La primera destaca por su eficacia en todos aquellos supuestos en los que se plantea la incompetencia material de la Institución, pues dado el desconocimiento de la misma, los primeros meses de intervención tuvieron que estar orientados a informar que la Defensora no puede mediar en asuntos entre particulares, esto es, en asuntos en los que no exista actuación administrativa susceptible de supervisión.

Del mismo modo, y dentro de esta misión informadora, destacan aquellas consultas de los ciudadanos en las que sin planteamiento inicial de una queja, el ciudadano acude a la Defensora en búsqueda de una orientación jurídica e información para alcanzar una solución favorable de los problemas, actividad que se lleva a cabo en muchas ocasiones como consecuencia de la deficiente información proporcionada por la propia Administración Pública a los interesados. Esta función es asumida por la Defensora como una forma de coadyuvar a que el ciudadano tenga un conocimiento real de la situación que plantea, orientándole sobre la vía y los órganos más adecuados para la defensa de sus derechos en un caso concreto. Esta tarea es canalizada no sólo por la Defensora en primera persona, sino también por el personal al servicio de nuestra Oficina de atención al ciudadano, donde diariamente se despachan varias consultas y se ofrecen las orientaciones jurídicas que se consideran más acertadas a favor del ciudadano.

El Informe anual ha de contener, preceptivamente, una exposición sistemática de la que, a juicio de la Institución, constituye la situación de los derechos y libertades constitucionales de los ciudadanos riojanos a tenor de la actuación administrativa y de los poderes públicos en general; con ello se posibilita el conocimiento de cuáles son los derechos que han cosechado un mayor número de consultas o de quejas, las medidas propuestas desde esta Institución para alcanzar su plena efectividad y las respuestas y posicionamientos ofrecidos por las Administraciones Públicas al respecto.

Expuesto cuanto antecede, que sirve de marco de presentación de nuestro primer Informe Anual, procede exponer si bien, brevemente, sus notas más significativas y en el que se relacionan las actuaciones desarrolladas por esta Institución desde que la Defensora tomó posesión de su cargo, el 27 de diciembre de 2006, esto es, los tres últimos días de 2006 y los doce meses naturales del año 2007.

Sus notas, al igual que todo el trabajo desarrollado en la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, son el rigor, la minuciosidad, la independencia, la objetividad y el compromiso con la ciudadanía. Conceptos que diariamente se dispensan en la labor de esta Institución pues, en definitiva, la Defensora está al servicio de las personas para servirles de cauce, canal o comunicación en la solución de sus problemas cuando una Administración haya vulnerado sus legítimos derechos y libertades constitucionales.

El presente Informe Anual ofrece una exposición sistemática de las actuaciones desarrolladas por la Institución en 2007, con un breve recorrido en orden a su creación y paulatino desarrollo de la misma; se ofrece, asimismo, el análisis y estado de tramitación de cada una de las quejas que han tenido entrada en la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano durante el referido año, su clasificación por materias, origen y Administraciones Públicas implicadas; amén del tratamiento estadístico tanto de las quejas como de las consultas registradas.

En Logroño a 29 de febrero de 2008
La Defensora del Pueblo Riojano

CAPITULO I

CREACIÓN Y DESARROLLO DE LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO RIOJANO

1. Dotación inicial de medios presupuestarios, personales y materiales.

Aprobada la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, el Parlamento a través de la Comisión de Peticiones y Defensa del ciudadano, puso en marcha el procedimiento de elección de quien sería el primer titular de la Institución.

Abierto el proceso de elección a iniciativa del Presidente del Parlamento, la Comisión parlamentaria de relaciones con la nueva Institución, el día 18 de septiembre de 2006, presentó a la Mesa el candidato al cargo. La Mesa del Parlamento, de acuerdo con su Junta de Portavoces, elevó al Pleno de la Cámara, el día 19 de septiembre de 2006, el nombre de María Bueyo Díez Jalón.

El artículo 8.5º de la Ley 6/2006, preceptúa para ser elegido, una mayoría reforzada en el Pleno del Parlamento, de tal suerte que en primera votación, el candidato propuesto debe obtener la mayoría de las tres quintas partes. El día 26 de septiembre de 2006, en sesión plenaria, y mediante votación secreta, la candidata propuesta obtuvo el voto favorable de todos los Diputados regionales, con lo cual, desde esta fecha, nuestra Comunidad Autónoma de La Rioja, ya contaba con la primera titular del cargo, la primera Defensora del Pueblo Riojano.

La toma de posesión, se efectuó ante la Mesa del Parlamento y la Junta de Portavoces, con juramento fiel de acatar la Constitución, y el Estatuto de Autonomía de La Rioja, de defender y proteger los derechos individuales de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de La Rioja y de tutelar el ordenamiento jurídico riojano.

El acto formal de toma de posesión, se produjo el 27 de diciembre de 2006, donde me comprometí con el pueblo riojano, a ser el baluarte de defensa y protección de sus derechos frente a las Administraciones Públicas, y tras la lectura de mi primer discurso ante la Cámara, expresé a los Diputados mi agradecimiento por la unanimidad en la votación, pues de estar forma, la Institución nacía con fuerza y con visos de lo que día a día se realiza en la Oficina de la Defensora: proteger a los ciudadanos, emitir resoluciones declarativas de la lesión de sus derechos y recomendar a las Administraciones Públicas, cómo cesar en esas conductas, y cómo reparar el daño inflingido con las notas de independencia, objetividad y autonomía propias.

La publicación oficial del nombramiento se realizó tanto en el BOR de 7 de enero de 2007, como en el BOE de 19 de enero de 2007.

Al día siguiente de la toma de posesión, las personas contaban con una Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, abierta provisionalmente en la sede oficial del Parlamento de La Rioja, en el Convento de la Merced, pues tal y como afirma la Disposición Transitoria Primera de la Ley 6/2006, hasta tanto el Defensor disponga de medios personales y materiales específicos, los servicios del Parlamento de La Rioja prestarán su colaboración para el desempeño de sus funciones.

Por ello, desde el día 28 de diciembre de 2006 hasta el 21 de febrero de 2007, la Defensora desempeñó en la sede del Parlamento, sus primeras funciones en defensa de los derechos de los ciudadanos; y a partir del día 21 de febrero, se abrieron las puertas de nuestra actual sede, sita en la céntrica calle logroñesa, la Gran Vía, nº 7 – 5ª planta. El piso que ocupamos fue cedido por el Gobierno de La Rioja al Parlamento, y la Cámara tuvo el honor de adscribirlo, debidamente acondicionado para la instalación de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano.

Los medios presupuestarios consignados para esta Institución, en su primer año de implantación, consistieron en una partida presupuestaria, de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, aprobados por la Ley 10/2006, en concreto, dentro de la Sección I “Parlamento de La Rioja”, en el Servicio 02 “Defensor del Pueblo Riojano”, se consignaron un total de 600.000 euros.

No obstante, la Defensora dentro de dicha limitación presupuestaria, procedió a la elaboración *a posteriori* de su anteproyecto de presupuesto, elevado a conocimiento de la Mesa, y aprobado por el referido órgano parlamentario. En total, la Defensora,

distinguiendo las diferentes necesidades, personal, inversiones y gastos corrientes, y dentro de la antedicha limitación, solicitó una cantidad presupuestaria de 487.470 euros, distinguiendo las siguientes partidas o capítulos presupuestarios:

CONCEPTOS	CUANTÍAS
Capítulo 1: Gastos de personal	289.870 €
Capítulo 2: Gastos en bienes corrientes y servicios	117.600 €
Capítulo 4: Transferencias corrientes	3.000 €
Capítulo 6: Inversiones reales	67.000 €
Capítulo 8: Activos financieros	10.000 €
TOTAL	**487.470 €**

De conformidad con el principio de legalidad presupuestaria, la Defensora, fue adquiriendo los medios tanto personales como materiales necesarios para poner en funcionamiento la Institución.

Por lo que se refiere a los **medios personales**, con fecha de 2 de enero, como personal de confianza, se nombraron, primero, una Jefa de Gabinete y segundo, un Asesor. El día 1 de marzo, ya en la nueva sede, se abrió la Oficina de atención al público, para lo que se nombraron dos auxiliares administrativas, como personal de confianza y apoyo a la Oficina de la Defensora del Pueblo; y por último con fecha de 12 de junio de 2007, se procedió al nombramiento de un segundo Asesor. Todos los nombramientos fueron comunicados formalmente a la Mesa del Parlamento a través de la Presidencia.

Los **medios materiales** necesarios para poner en marcha el desarrollo interno de la Institución, con cargo al capítulo 2 de nuestras partidas presupuestarias, una gran parte han sido dirigidos a la contratación de los servicios y soportes informáticos, pues todo el personal trabaja informativamente y en red, lo cual supone alcanzar un alto grado de eficacia en el conocimiento puntual del estado de tramitación de las consultas y de las quejas.

Debe mencionarse en este Informe, la colaboración mostrada por la Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana, pues puso a nuestra disposición a uno de sus informáticos, - Don Rafael Gonsalvez-, que implantó en esta Oficina un programa informático para la tramitación de los expedientes de queja.

Siendo conscientes de la necesidad de que esta nueva Institución, la Defensora del Pueblo Riojano, sea conocida por toda la sociedad riojana, se realizaron los trámites oportunos para elaborar un logotipo y anagrama identificativo, en definitiva, una imagen institucional, que ha sido plasmada con signos externos, tanto en el papel institucional, como en la página Web de la Defensora, y en el exterior de la Oficina.

También durante el año 2007, en concreto desde el mes de julio, previa reserva de los dominios de Internet, tenemos a disposición de todos los riojanos una web mediante la cual, incorporándonos a la sociedad de la información, hemos dado un paso firme y decidido para que mediante la vía telemática, los ciudadanos también puedan presentar sus consultas y sus quejas. Además la web incorpora el resultado de las actuaciones de la Defensora, pues ahí podemos observar puntualmente las Recomendaciones, las Sugerencias y los cierres por solución o por no irregularidad.

Nuestra página web, www.defensoradelarioja.com, pretende dar esa cercanía y flexibilidad necesarias, sin sustituir el trato humano, las consultas directas en la Oficina e incluso, las entrevistas personales que cualquier ciudadano puede solicitar con la Defensora del Pueblo Riojano.

2. Organización interna: Reglamento de Organización y Funcionamiento.

La puesta en marcha de una Institución, como lo es el Alto Comisionado del Parlamento, sujeta a dos principios esenciales, el de legalidad ordinaria y el de legalidad presupuestaria, requiso en su primer año de andadura, fijar las bases normativas de organización y de funcionamiento interno, pues no olvidemos que se han de sentar unas bases objetivas que garanticen una estructura interna sólida y una transparencia en el funcionamiento burocrático de esta Oficina, puesta al servicio de las personas y de sus derechos.

Por ello, la Defensora elevó a conocimiento de la Mesa y de la Comisión de Peticiones, una propuesta de Reglamento interno, que fue aprobado por la Mesa del Parlamento, previo conocimiento de la referida Comisión parlamentaria. El día 14 de septiembre de 2007 fue aprobada dicha propuesta por la Mesa del Parlamento, y por Resolución de la Presidencia se ordenó su publicación en los boletines oficiales, y así se hizo en el Boletín Oficial del Parlamento nº 29, Serie C de 3 de octubre de 2007 y en el BOR de 18 de octubre de 2007. El contenido literal de la norma interna, se transcribe a continuación:

Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo Riojano.

Aprobado por la Mesa del Parlamento de La Rioja el 14 de septiembre de 2007, publicado en el Boletín Oficial del Parlamento nº 29 Serie C de 3 de octubre de 2007 y publicados en el BOR de 18 de octubre de 2007.

En virtud de las potestades conferidas la Disposición Adicional Primera de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, se propone a la Mesa del Parlamento y a la Comisión de Peticiones, la siguiente propuesta de Reglamento de Organización y Funcionamiento interno de la Institución, para que se proceda a su aprobación, por la Mesa de la Cámara.

Capítulo I. Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto

El presente Reglamento tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Oficina del Defensor del Pueblo Riojano, para el ejercicio de las funciones legalmente atribuidas por la Ley 6/2006, de 2 de mayo.

Artículo 2. Naturaleza

1. El Defensor del Pueblo Riojano, es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja, designado por éste para la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, para lo cual, podrá supervisar la actuación de las Administraciones Públicas Autonómica y Local, dando cuenta de ello, al Parlamento.

2. Para el cumplimiento de la misión que tiene encomendada, ejercerá las funciones que le atribuye su ley reguladora, contando para ello con los medios personales y materiales necesarios, de acuerdo con las partidas presupuestarias designada al efecto en su Presupuesto.

3. El Defensor del Pueblo Riojano no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad y desempeñará sus funciones con autonomía, objetividad, independencia y según su criterio.

Artículo 3. Estatuto personal

1. El Defensor del Pueblo Riojano gozará de inviolabilidad y no podrá ser detenido, expedientado, multado, perseguido o juzgado en razón a las opiniones que formule o actuaciones que realice en el ejercicio de las competencias propias de su cargo.

2. En los demás casos, y mientras permanezca en el ejercicio de sus funciones, el Defensor del Pueblo Riojano no podrá ser detenido sino en caso de flagrante delito.

3. El Parlamento de La Rioja expedirá un documento oficial en el que se acreditará la personalidad y privilegios del Defensor del Pueblo Riojano.

4. Las anteriores reglas serán aplicables al Defensor Adjunto en el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 4. Responsabilidad

. 1. El Defensor del Pueblo Riojano únicamente es responsable de su gestión derivada del ejercicio de sus competencias, ante el Parlamento de La Rioja.

2. El Defensor Adjunto, en su caso, es directamente responsable de su gestión ante el Defensor del Pueblo Riojano.

Artículo 5. Tratamiento.

1. El Defensor del Pueblo Riojano gozará, durante el ejercicio de su cargo, de las mismas prerrogativas y garantías que los Diputados del Parlamento de La Rioja, en los términos establecidos en el artículo 1 de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas.

2. En el ejercicio de sus funciones, el Defensor del Pueblo Riojano, y en su caso, el Adjunto, gozarán respectivamente del tratamiento de Excelentísimo y de Ilustrísimo.

3. El Defensor del Pueblo Riojano, no estará sujeto a mandato imperativo ni a instrucción alguna, y actuará en el ejercicio de su cargo, con total autonomía, objetividad y plena independencia.

4. En cuanto a la participación y orden de precedencia en los actos oficiales, se estará a lo que disponga la normativa de Protocolo de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Artículo 6. Elección.

1. La elección del Defensor del Pueblo Riojano se realizará de acuerdo con lo dispuesto en su propia Ley y en el Reglamento del Parlamento de La Rioja, en su caso. La misma Ley establece las causas y las circunstancias por las que se produce su cese.

2. El nombramiento del Defensor del Pueblo, y en su caso, del Adjunto, si fueran funcionarios públicos, implicará su pase a la situación administrativa de servicios especiales, en tanto se encuentren desempeñando su cargo.

3. Del mismo modo, el personal de confianza del Defensor, si tuviera la condición de funcionario público, y mientras se mantenga en dicho puesto, pasará a la situación de servicios especiales en su Cuerpo de origen.

Artículo 7. Funcionamiento de la Oficina del Defensor

1. Las funciones rectoras y administrativas de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano corresponden a su titular.

2. Para el ejercicio de sus funciones el Defensor del Pueblo Riojano podrá estar asistido por una Junta de Coordinación y Régimen Interior

3. El Defensor del Pueblo Riojano no está sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad y desempeñará sus funciones con autonomía, objetividad, independencia y según su criterio.

Capítulo II. Organización

Sección Primera.- De la estructura administrativa

Artículo 8. Órganos.

1. Para el cumplimiento de sus fines, el Defensor del Pueblo Riojano se estructura en los siguientes órganos:

a) Defensor del Pueblo Riojano

b) Adjunto al Defensor del Pueblo Riojano.

c) Secretaría General

Sección Segunda. Del Defensor del Pueblo Riojano

Artículo 9. Funciones

1. Además de las competencias que le confiere la Ley por la que se regula, corresponde al Defensor del Pueblo Riojano:

a) Asumir la representación institucional.

b) Nombrar al Adjunto y a quien sea titular de la Secretaría General, así como disponer su cese.

c) Mantener las relaciones directas con el Parlamento de La Rioja por medio de su Presidencia y de la Comisión parlamentaria competente de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara.

d) Mantener relación directa con los ciudadanos que se dirijan a la Institución a formular quejas o consultas.

e) Mantener las relaciones directas con los poderes públicos, los órganos de la Administración y los titulares de los órganos de análoga naturaleza de ámbito autonómico, nacional y supranacional.

f) Presentar al Parlamento de La Rioja los informes anuales y extraordinarios que prevé la ley.

g) Nombrar y cesar al Adjunto, una vez otorgada por la Comisión correspondiente del Parlamento la previa conformidad prevista en su Ley reguladora.

h) Respecto al personal de la Institución, el Defensor desempeñará las siguientes funciones:

1. Proponer la plantilla del personal, de conformidad con las consignaciones presupuestarias que a tal fin apruebe el Parlamento de La Rioja.
2. Nombrar y cesar a los asesores, al resto de personal eventual al servicio de la Institución, así como nombrar a los funcionarios al servicio de la misma, en este último caso deberá dar cuenta de ello a la Mesa del Parlamento.
3. Nombrar y cesar al Secretario General.
4. Ejercer la jefatura de personal y la potestad disciplinaria.

i) Convocar y fijar el orden del día de las reuniones de la Junta de Coordinación y dirigir sus deliberaciones.

j) Aprobar las instrucciones de orden interno para la mejor ordenación de los servicios de la Institución.

k) Supervisar el funcionamiento de la Institución.

l) Dirigir la tramitación, comprobación e investigación de las quejas formuladas y de las actuaciones que se inicien de oficio.

m) Decidir sobre la admisión o inadmisión a trámite de las quejas y sobre la resolución última de las investigaciones.

n) Decidir sobre las actuaciones de oficio y sobre los informes extraordinarios a realizar, pudiendo encomendar en cada caso la ejecución de los mismos al personal adecuado, en función de la materia, de la especialidad o de otras circunstancias que concurran.

ñ) Divulgar la naturaleza del trabajo de la institución, sus investigaciones e informes.

o) Proponer anualmente al Parlamento de La Rioja el anteproyecto de presupuesto de su Oficina y presentar la liquidación del presupuesto anual.

p) Fijar las directrices para la ejecución de su presupuesto, conforme a la legislación presupuestaria aplicable.

q) Ejercer las facultades de órgano de contratación.

r) Autorizar y disponer los gastos, así como ordenar los pagos, en los casos en los que no se haya delegado expresamente en otros órganos conforme a lo dispuesto en el presente reglamento.

s) Cualesquiera otras que no vengan expresamente atribuidas a otro órgano.

2. Para desarrollar su labor podrá estar auxiliado por un Gabinete que dependerá directamente del Defensor del Pueblo Riojano, quién determinará igualmente las funciones del mismo.

3. El Defensor del Pueblo Riojano podrá establecer, asimismo, un Gabinete de prensa e información, así como cualquier otro órgano de asistencia necesario para el ejercicio de sus funciones.

Artículo 10. Informe anual.

1. El Defensor del Pueblo Riojano, presentará anualmente, ante el Parlamento de La Rioja, un informe ordinario comprensivo de sus actuaciones y gestión, en los términos y plazos previstos en su Ley reguladora, él cual será sometido previamente a conocimiento de la Comisión Parlamentaria de relaciones con la Institución del Defensor.

El Defensor del Pueblo Riojano, expondrá oralmente un resumen de este Informe ante el Pleno del Parlamento, pudiendo a continuación intervenir los grupos parlamentarios para fijar su postura.

2. Los informes monográficos o extraordinarios, que pueda presentar el Defensor del Pueblo, ante el Pleno del Parlamento, han de ser presentados previamente al conocimiento de la Comisión parlamentaria de relaciones con la Institución.

Sección Tercera.- Del Adjunto al Defensor del Pueblo Riojano

Artículo 11. Funciones del Adjunto.

Corresponde al Adjunto del Defensor del Pueblo Riojano las siguientes competencias:

a) Auxiliar al Defensor en el trabajo de la Institución.

b) Ejercer las funciones del Defensor del Pueblo Riojano en los casos de imposibilidad física o ausencia temporal.

c) Supervisar la tramitación y desarrollo de las funciones de investigación que para la resolución de las quejas o expedientes le encomiende el Defensor del Pueblo Riojano.

d) Colaborar en la elaboración del informe anual así como en la de los informes extraordinarios que se presenten al Parlamento de La Rioja.

e) Proponer al Defensor del Pueblo Riojano las determinaciones que correspondan en aquellos asuntos que le hayan sido encomendados por éste.

f) Participar como miembro en las sesiones de la Junta de Coordinación y, en ausencia del Defensor del Pueblo Riojano, presidir las mismas.

g) Aquellas que el Defensor del Pueblo Riojano le encomiende conforme a la ley y el presente reglamento.

Artículo 12. Nombramiento

1. El Defensor del Pueblo Riojano nombrará y separará a su Adjunto, previa conformidad de la Comisión correspondiente del Parlamento de La Rioja, de acuerdo con lo establecido en su ley reguladora.

2. El Adjunto tomará posesión de su cargo ante el Presidente del Parlamento de La Rioja y el Defensor del Pueblo Riojano, prestando juramento o promesa de respetar y de acatar la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y las leyes, así como de desempeñar fielmente su función.

3. El Adjunto es directamente responsable de su gestión ante el Defensor del Pueblo de La Rioja, siéndole de aplicación las mismas prerrogativas y garantías que éste en el cumplimiento de sus funciones.

4. El Adjunto, además de por las causas establecidas en la ley reguladora, cesará automáticamente en el momento de la toma de posesión de un nuevo Defensor del Pueblo Riojano nombrado por el Parlamento.

Sección Cuarta.- De la Secretaría General.

Artículo 13. Nombramiento, cese y suplencias.

1. El nombramiento y cese de quien sea titular de la Secretaría General se realizará libremente por el Defensor del Pueblo Riojano.

2. En caso de vacante, ausencia o enfermedad del Secretario General, éste será sustituido por el personal al servicio de la Oficina del Defensor del Pueblo Riojano, que libremente designe.

3. Tanto la Resolución de nombramiento como de cese del Secretario General será comunicada a la Mesa del Parlamento de La Rioja.

Artículo 14. Funciones.

1. Corresponde a la Secretaría General, las siguientes funciones:

a) Elaboración de propuestas relativas al procedimiento y la organización.

b) Supervisión de los servicios administrativos y dar cuenta de su funcionamiento, en su caso, a la Junta de Coordinación y Régimen interior.

c) Gestión de personal: afiliaciones, altas y bajas en la Seguridad Social, tramitación de cuotas sociales, gestión de nóminas, control de licencias, vacaciones y permisos concedidos por el Defensor del Pueblo Riojano, y otras de naturaleza análoga relacionadas con el personal al servicio de la Oficina.

d) Administración de los créditos para gastos del presupuesto.

e) Elaboración del informe relativo a la liquidación del presupuesto, proponiendo al Defensor del Pueblo Riojano su remisión a la Mesa del Parlamento en los términos establecidos legalmente.

f) Impulso y supervisión de la tramitación, comprobación e investigación de las quejas formuladas y de las actuaciones que se inicien de oficio, proponiendo al Defensor del Pueblo Riojano en su caso, la admisión a trámite o rechazo de las mismas y las resoluciones de todo orden que entienda procedentes.

g) Dirección y gestión de los servicios de documentación, registro, archivo y protección de datos de carácter personal.

i) Coordinación de las actividades de atención e información en orden a la presentación de quejas.

j) Asesoramiento al Defensor del Pueblo Riojano en relación con todas aquellas materias de su competencia que él mismo determine.

2. Para el desarrollo de sus funciones, la Secretaría General se organizará en un servicio de administración que prestará el soporte administrativo para el cumplimiento de sus objetivos, y tramitará los asuntos derivado de la gestión económico-administrativa, personal, registro general, archivo, así como la información al ciudadano a través de la oficina de atención al público.

3. Todos los escritos dirigidos al Defensor del Pueblo Riojano se recibirán a través del Registro General, en donde se examinarán y clasificarán, remitiéndose la oportuna relación al Defensor del Pueblo Riojano, así como a la Junta de Coordinación y Régimen Interior.

4. La Oficina de atención al público pondrá en conocimiento de todas aquellas personas que lo soliciten el contenido y alcance de las competencias del Defensor del Pueblo Riojano y las orientará sobre la forma y medio de formular una queja ante el mismo, dejando constancia estadística de los informes emitidos y de su contenido.

Sección Quinta.- De la Junta de Coordinación y Régimen interior.

Artículo 15. Naturaleza y composición

1. La Junta de Coordinación y Régimen Interior es el órgano de consulta y asesoramiento al Defensor del Pueblo Riojano para el ejercicio de sus funciones y para la organización, administración y régimen interno.

2. La Junta de Coordinación y Régimen Interior estará compuesta por el Defensor, que la preside, el Secretario General, el Jefe de Gabinete y el Asesor Jefe, sin perjuicio de las previsiones contenidas en el presente Reglamento para el caso de existencia de otros cargos.

3. A las sesiones de la Junta de Coordinación podrán asistir, a efectos de información y previa convocatoria expresa del Defensor del Pueblo, los asesores, así como cualquier persona al servicio de la Institución que aquél considere oportuno.

Artículo 16. Funcionamiento

1. La Junta de Coordinación se reunirá, al menos, una vez al mes y además siempre que el Defensor del Pueblo Riojano estime conveniente convocarla.

2. El Defensor del Pueblo Riojano fijará en el orden del día, a propuesta de cualquiera de los miembros de la Junta, las materias objeto de deliberación.

3. Se hará constar en acta el contenido de las sesiones, con reflejo expreso de los acuerdos tomados.

4. Los miembros de la Junta de Coordinación y Régimen Interior, así como el resto de personas que asistan a la misma, guardarán secreto del contenido de las deliberaciones.

Artículo 17. Funciones

Son funciones de la Junta de Coordinación y Régimen Interior:

a) Informar las cuestiones que afecten a la determinación de la plantilla, así como al nombramiento y cese del personal eventual al servicio de la Institución, cuando proceda.

b) Conocer e informar sobre la posibilidad de recomendar a los órganos legitimados para ello la interposición de recurso de inconstitucionalidad en los términos establecidos en el artículo 29 de la Ley 6/2006.

c) Conocer e informar sobre cuantos asuntos correspondan a la elaboración del proyecto de presupuesto de la Institución y de su ejecución, así como de la liquidación del mismo, antes de su remisión al Parlamento de La Rioja.

d) Informar sobre las propuestas de obras, servicios y suministros, así como sobre las bases de contratación de los mismos.

e) Cooperar con el Defensor del Pueblo Riojano en la labor de coordinación de la actividad de las distintas áreas y en la mejor ordenación de los servicios.

f) Conocer e informar sobre el informe anual o los informes extraordinarios o especiales que se eleven al Parlamento de La Rioja.

g) Informar y asesorar sobre el proyecto de reforma del presente reglamento.

h) Deliberar sobre los convenios a suscribir con otras entidades o instituciones.

i) Asesorar al Defensor del Pueblo Riojano sobre cuantas cuestiones éste considere oportuno someter a su consideración.

Capítulo III. Del funcionamiento

Artículo 18. Régimen de funcionamiento

1. En el ejercicio de sus competencias, así como en la tramitación e investigación de las quejas, el funcionamiento del Defensor del Pueblo Riojano, se ajustará a lo establecido en su ley reguladora y en este reglamento.

2. La presentación de una queja ante el Defensor del Pueblo Riojano, así como su posterior admisión, si procediera, no suspenderá, en ningún caso, los plazos previstos en las leyes para recurrir, tanto en la vía administrativa como en la jurisdiccional. De igual manera, no suspenderá la ejecución de la resolución o acto afectado por la queja.

Artículo 19. Régimen de actuaciones.

1. La presentación de las quejas ante el Defensor del Pueblo Riojano podrá hacerse por cualquier medio que permita acreditar la identidad del interesado o persona que la presenta y sin más requisitos que los previstos en la ley reguladora de la Institución.

2. Del mismo modo, tanto si se trata de quejas presentadas a instancia de parte como de expedientes de oficio, la tramitación será sustancialmente idéntica, sin perjuicio de las particularidades propias que la naturaleza de la actuación requiera.

3. La admisión o inadmisión, instrucción y resolución de las quejas se realizará de acuerdo con la ley que regula la figura del Defensor del Pueblo Riojano y con plena independencia de criterio.

4. Las actuaciones del Defensor del Pueblo Riojano se desarrollarán de acuerdo con los principios de sumariedad y sin cauce procedimental reglado, salvo lo dispuesto al respecto en su ley reguladora.

5. Las solicitudes de información que se dirijan a las Administraciones Públicas expresarán de forma clara y sucinta los extremos a que debe circunscribirse la contestación.

6. El Defensor del Pueblo Riojano podrá solicitar de las Administraciones Públicas la remisión de copias de los expedientes y documentos relacionados con los asuntos objeto de la investigación.

Artículo 20. Acceso a los expedientes administrativos.

1. A los efectos del artículo 18 de su ley reguladora, el Defensor del Pueblo Riojano, así como el personal acreditado de la Institución, podrán realizar cuantas actuaciones consideren necesarias ante las autoridades y los funcionarios para el conocimiento y esclarecimiento de los asuntos objeto de investigación.

2. En el ejercicio de dicha tarea tendrán acceso a los expedientes y documentos de las Administraciones Públicas relacionadas con el objeto de la investigación, pudiendo igualmente obtener copias y certificados de los mismos.

3. En cualquier caso, las actuaciones e investigaciones que realice el Defensor del Pueblo Riojano o el personal dependiente del mismo se producirán dentro de la más estricta reserva, sin perjuicio de las consideraciones que aquél, en el marco de la legalidad, considere oportuno incluir en los informes al Parlamento de La Rioja.

Artículo 21. Acceso a documentos clasificados.

1. Únicamente el Defensor del Pueblo Riojano tendrá conocimiento de los documentos clasificados oficialmente como secretos o reservados.

2. Tales documentos serán debidamente custodiados bajo la directa responsabilidad del Defensor del Pueblo Riojano.

3. En ningún caso podrá hacerse referencia al contenido de los documentos secretos en los informes del Defensor del Pueblo Riojano o en respuesta a la persona que hubiere presentado la queja o solicitado su intervención.

4. El Defensor del Pueblo Riojano ordenará lo que proceda en orden a la clasificación “reservada” para los documentos de orden interno.

5. En sus informes al Parlamento de La Rioja, la referencia a documentos calificados oficialmente como secretos o reservados será prudentemente apreciada por el Defensor del Pueblo Riojano.

Artículo 22. Resoluciones e informes

1. Las resoluciones del Defensor del Pueblo Riojano revestirán la forma prevista en su ley reguladora, según los casos. En concreto:

a) Recomendación es la forma de resolución mediante la que se manifiesta a la Administración o autoridad competente la conveniencia de efectuar determinadas actuaciones para poner fin a un defecto o irregularidad.

b) Recordatorio de deberes legales es la forma de resolución a través de la que se recuerda a la Administración la obligación de ajustarse a un determinado precepto legal o disposición administrativa de carácter general.

c) Sugerencia es la forma de resolución dirigida a la Administración o autoridad competente en la que se indica la conveniencia de iniciar o corregir algún determinado tipo de actuación en el marco de las funciones legalmente encomendadas a la Institución.

d) Las advertencias son la forma de resolución a través de la que se comunica a la Administración, autoridad o funcionario, la necesidad de modificar un determinado comportamiento perturbador de las facultades de investigación que ostenta la Institución, haciéndole saber las medidas correctoras que pueden adoptarse en contra de quien persiste en dicha actitud.

2. El Defensor del Pueblo Riojano, en el marco de la legislación vigente, podrá proponer igualmente a la Consejería, Ayuntamiento, organismo o entidades afectadas, fórmulas de conciliación o de acuerdo que faciliten una resolución positiva y rápida de las quejas.

3. En especial, el Defensor del Pueblo Riojano podrá desempeñar funciones de mediación cuando así le sea solicitado y las partes afectadas muestren su conformidad con dicha intervención así como con los términos de la misma.

4. De la misma forma, el Defensor del Pueblo Riojano, podrá dirigir a la Administración Pública supervisada los informes que estime convenientes acerca de su funcionamiento.

Artículo 23. Coordinación con otros Comisionados Parlamentarios

1. En el ejercicio de sus propias competencias, el Defensor del Pueblo Riojano coordinará sus funciones con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales del Estado e instituciones análogas de otras Comunidades Autónomas.

2. El Defensor del Pueblo Riojano podrá suscribir los convenios y acuerdos que estime convenientes en orden a la colaboración con las instituciones análogas de ámbito supraestatal, estatal o autonómico, en los términos previstos, en su caso, en las Leyes.

Capítulo IV. Del personal

Artículo 24. Composición

El personal al servicio del Defensor del Pueblo Riojano está constituido, de acuerdo con lo establecido en su propia ley, por los asesores técnicos y personal de confianza, así como por personal de plantilla del Parlamento de La Rioja, quien asignará el destino del mismo en la Institución.

Artículo 25. Naturaleza

1. El personal al servicio del Defensor del Pueblo Riojano que desempeñe puestos de trabajo considerados de asesoramiento o de confianza será nombrado y cesado libremente por el Defensor del Pueblo Riojano. En todo caso cesará automáticamente cuando tome posesión el nuevo titular de la Institución. Su régimen será el establecido para el personal eventual en el Estatuto del Personal del Parlamento de La Rioja.

2. El régimen del personal de plantilla al servicio del Defensor del Pueblo Riojano será el establecido en el Estatuto del Personal del Parlamento de La Rioja, sin perjuicio de la dependencia orgánica y funcional del Defensor del Pueblo Riojano.

Artículo 26. Relación de puestos de trabajo

1. La propuesta de plantilla comprensiva de todo el personal a su servicio, incluidos asesores y personal de confianza, con las características y sistema de provisión de cada puesto de trabajo, se acompañará por el Defensor del Pueblo Riojano al anteproyecto de presupuestos que eleve a la aprobación del Parlamento de La Rioja.

Asimismo, elevará dicha propuesta de plantilla de la Oficina de la Institución a la Mesa del Parlamento para su aprobación, junto con la plantilla del personal del Parlamento de La Rioja.

2. La selección y provisión de los puestos de trabajo correspondientes al personal de plantilla al servicio del Defensor del Pueblo Riojano se realizará por éste; dando cuenta de ello a la Mesa del Parlamento, a través de los procedimientos establecidos a tal fin en el Estatuto de Personal del Parlamento de La Rioja y de conformidad con las previsiones contenidas en la correspondiente plantilla de personal.

Artículo 27. Asesores y personal de confianza.

1. El régimen de prestación de servicios para los asesores y personal de confianza será de plena dedicación a la Institución.

El personal de plantilla tendrá la dedicación que resulte de la plantilla orgánica y de la regulación de la jornada de trabajo que establezca la Institución.

2. La condición de Asesor del Defensor del Pueblo Riojano será incompatible con todo mandato representativo, con todo cargo político o el ejercicio de funciones directivas en un partido político, sindicato, asociación o fundación, y con empleo al servicio de los mismos, así como con el ejercicio de cualquier otra actividad profesional, liberal, mercantil o laboral. Sólo podrá compatibilizarse, en su caso, con la docencia previa autorización expresa y libre del Defensor del Pueblo Riojano y en las condiciones que para ello establece la legislación sobre incompatibilidades.

3. El Defensor del Pueblo Riojano podrá contratar con profesionales ajenos a la Institución informes y estudios específicos por precio alzado, sin que ello implique ninguna relación de tipo laboral, funcionarial o eventual con la Institución ni con el Parlamento de La Rioja.

4. El Defensor del Pueblo Riojano podrá celebrar acuerdos o convenios de colaboración o prácticas con cuantos organismos públicos y privados estime oportuno, así como otorgar becas para la realización de actividades que estime de interés, todo ello dentro de sus límites presupuestarios y en las mismas condiciones que se establecen en el apartado anterior.

Artículo 28. Deber de confidencialidad y reserva.

Toda persona al servicio del Defensor del Pueblo Riojano está sujeta a la obligación de guardar estricta reserva en relación a los asuntos que ante el mismo se tramiten. El incumplimiento de esta obligación será sancionado de acuerdo con lo dispuesto en el presente Reglamento.

Artículo 29. Régimen disciplinario

1. El personal de plantilla al servicio del Defensor del Pueblo Riojano será sancionado por la comisión de faltas disciplinarias de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo XI del Estatuto del Personal del Parlamento de La Rioja, con arreglo al procedimiento establecido en el mismo.

2. Corresponderá al Defensor del Pueblo Riojano, la imposición de sanciones por faltas leves, así como la incoación del expediente, el nombramiento de instructor y la imposición de sanciones por faltas graves y muy graves, salvo en los casos previstos en el apartado siguiente.

3. Si la sanción disciplinaria correspondiente fuese la separación del servicio, sólo podrá ser impuesta por el órgano parlamentario que el Estatuto del Personal del Parlamento declare competente. No obstante, en estos casos corresponderá al Defensor del Pueblo Riojano la incoación, ordenación e impulsión del expediente, así como la propuesta de sanción.

4. Las resoluciones sancionadoras que dicte el Defensor del Pueblo Riojano en el ejercicio de las competencias que le son asignadas en materia de régimen disciplinario pondrán fin a la vía administrativa. Serán recurribles ante la jurisdicción contencioso- administrativa, de acuerdo con la normativa reguladora de dicha jurisdicción.

Capítulo V. Régimen económico

Artículo 30. Aprobación del anteproyecto de presupuesto.

1. El avance de Anteproyecto de Presupuestos será elaborado por los servicios de la Institución que lo someterán a la aprobación del Defensor del Pueblo Riojano.

2. El Anteproyecto de Presupuestos será aprobado por el Defensor del Pueblo Riojano, quién lo elevará a través del Presidente del Parlamento a la Mesa, para su incorporación en el Presupuesto del Parlamento de La Rioja, y su aprobación, en su caso.

3. La dotación económica del Defensor del Pueblo Riojano constituirá una partida del Presupuesto del Parlamento de La Rioja. No obstante, a los efectos de su integración en los Presupuestos Generales de La Rioja, se procederá a su clasificación por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos.

Artículo 31. Autorización de gastos y transferencia de créditos.

1. El régimen de contabilidad, intervención, autorización de gastos, contratación y adquisición de bienes y derechos aplicable al Defensor del Pueblo Riojano el mismo que el establecido para el Parlamento de La Rioja.

2. Las competencias para autorizar los gastos y ordenar los pagos derivados de la ejecución de su presupuesto corresponden al Defensor del Pueblo Riojano.

3. De la misma manera le corresponde efectuar las transferencias de créditos entre conceptos presupuestarios, para lo cual será de aplicación las normas que rijan en el Parlamento de La Rioja.

Artículo 32. Liquidación del presupuesto.

1. El Defensor del Pueblo Riojano, sin perjuicio de la inclusión del correspondiente detalle en su Informe Anual, remitirá anualmente la liquidación de su presupuesto, a través del Presidente del Parlamento, a la Mesa para su aprobación.

2. Asimismo dará cuenta de la liquidación del presupuesto o estado de ejecución del mismo cuando sea requerido para ello por el órgano competente del Parlamento de La Rioja.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera. Determinación de género en la denominación de los órganos.

En la aplicación de este reglamento, los órganos unipersonales serán mencionados con la determinación de género que corresponda a la persona concreta que los ocupe.

Segunda. Comisiones especiales.

Cuando cuestiones de interés general que puedan afectar a la protección de los derechos y libertades del Título I, el Defensor del Pueblo Riojano podrá mediante Resolución, que se comunicará a la Mesa del Parlamento, decretar la creación de Comisiones especiales de seguimiento del tema, en la que se dará participación externa a entidades, organismos y asociaciones relacionadas con el mismo.

Segunda. Desarrollo normativo.

Se faculta al Defensor del Pueblo Riojano a adoptar las resoluciones e instrucciones necesarias para el desarrollo de lo establecido en el presente reglamento.

DISPOSICIÓN FINAL

Única. Publicación y entrada en vigor.

El presente Reglamento entrará en vigor el día de su publicación en el “Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja” , sin perjuicio de su obligatoria publicación en el Boletín Oficial de La Rioja.

Como se advierte la norma reglamentaria se estructura en un Preámbulo expositivo, cinco Capítulos con treinta y dos artículos, dos disposiciones adicionales y una disposición final única.

El Capítulo I bajo la rúbrica, “Disposiciones generales”, está dedicado a la delimitación del objeto de esta norma reglamentaria interna de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano, pues es necesario reglamentar el régimen jurídico de

funcionamiento interno de la Oficina, en aras a la consecución fiel del fin encomendado en nuestro Ordenamiento Jurídico Autonómico, la protección y la defensa de los derechos de los ciudadanos frente a las Administraciones Públicas.

El Capítulo II, "Organización", se divide en cinco Secciones: la primera, de la estructura administrativa; la segunda, del Defensor del Pueblo Riojano y sus funciones; la tercera, del Adjunto al Defensor del Pueblo Riojano y sus funciones; la cuarta, la Secretaría General y la quinta, de la Junta de Coordinación y de Régimen Interior, la cual, ha sido puesta ya en funcionamiento en nuestra Institución y que conformará el carácter estable en la organización interna.

El Capítulo III se dedica al "Funcionamiento", y está compuesto por seis artículos (del artículo 18 a 23). Este capítulo se limita a recoger los principios generales de la actividad tendente a una actuación regida por los principios de sumariedad, eficacia, eficiencia y huida de los cánones del formalismo. El papel atribuido legalmente al reglamento en este punto es limitado y ello por cuanto la Ley 6/2006, regula pormenorizadamente las distintas fases del procedimiento a través del cual ha de desarrollar su actividad el Defensor del Pueblo Riojano. La regulación procedimental que contiene la Ley, ya se caracteriza fundamentalmente por su antiformalismo y ello en aras de garantizar una tutela efectiva y directa de los derechos de manera que dicha tutela no se vea empañada en su eficacia por meros condicionantes formales. Así, preside el carácter "antiformalista" propio en el funcionamiento burocrático de esta Institución, en varios pasajes de los procedimientos, como lo son la forma de presentación de las quejas pues se admiten incluso las verbales, las causas de archivo de las mismas, y la propia tramitación del expediente de investigación el cual se centra, básicamente en el requerimiento de información a la Administración implicada, con la posiblidad de solicitar información complementaria o incluso de personarse en las dependencias de esta Oficina, requerir la comparecencia correspondiente, o adoptar cualquier otra medida que estime oportuna; esto es, se articulan varios medios que tienen como común denominador su carácter informal a fin de facilitar la correspondiente investigación, cuya conclusión se realizará a través de resolución cuyo contenido y alcance se concretan, asimismo, en la propia Ley 6/2006.

Se trata, en definitiva, de una regulación procedimental, la que acomete la Ley caracterizada por la minuciosidad y por el carácter no formalista que dota a la actividad que regula, sin expresa remisión, para su complemento, al Reglamento de Organización y Funcionamiento, razón que justifica que en esta materia las previsiones del Reglamento, elevado por la Defensora, y aprobado por la Mesa de la Cámara, se limiten a resaltar los principios básicos de funcionamiento y régimen de actuaciones, y ello por cuanto se estime que con su configuración legal lo que se pretende es, precisamente, garantizar un régimen de actuaciones informales y expeditivas, especialmente sometido al principio de sumariedad.

El Capítulo IV queda dedicado íntegramente a la materia del "Personal" (artículos 24 a 29), contempla el régimen jurídico del personal al servicio de la Oficina del Defensor del Pueblo Riojano, siguiendo las previsiones marcadas en los artículos 39 y 40 de la Ley 6/2006. La relación de confianza que preside el tratamiento y calidez que se dispensan desde esta Institución, pone de especial relevancia, a la relación jurídica del personal eventual o de confianza; quien es nombrado y cesado libremente por el Defensor, y en todo caso, cesa tras el fin del mandato del titular de la Institución.

Es significativo que la condición estatutaria del Defensor del Pueblo Riojano, como Alto Comisionado del Parlamento Regional, hace que el personal al servicio de esta Oficina, ostente el mismo régimen jurídico, en cuanto a derechos y obligaciones que, el personal al servicio de la Cámara.

El Capítulo V, y último regula el "Régimen Económico", con tres preceptos (artículos 30 a 32). En este sentido procede señalar que junto con las competencias legales del Defensor del Pueblo Riojano para la aprobación del anteproyecto de Presupuestos y su liquidación, así como para la autorización de gastos y ordenación

de pagos, se recogen las inevitables competencias para las oportunas transferencias de crédito e incorporación de remanentes.

Por último cierran esta disposición reglamentaria, tres Disposiciones Adicionales: la Primera, sobre la determinación de género en la denominación de órganos, que se estima especialmente necesaria en este Reglamento dado el carácter unipersonal de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano; la Segunda, referente a la creación de Comisiones Especiales de carácter participativo, abiertas a las entidades y asociaciones privadas, cuando temas de interés general lo aconsejen; y la Tercera, habilitante para el desarrollo de esta disposición.

3. Funcionamiento y aspectos procedimentales:

Tal y como dispone el artículo 3 de la Ley 6/2006, el Defensor del Pueblo Riojano no estará sujeto a mandato imperativo ni a instrucción alguna, desempeñando sus funciones con autonomía, objetividad y plena independencia. Se trata de principios legales de actuación a cuya sujeción se ha de someter el funcionamiento de la Institución en sus diversas manifestaciones, esto es, en la tramitación de las quejas, en la elaboración de informes y propuestas o recomendaciones, así como en las actuaciones de información y promoción.

- **QUEJAS**. Dado el dictado de la Ley 6/2006, la Institución asume desde el momento de la toma de posesión de su titular la tramitación material de las quejas formuladas, utilizando para su recepción durante los últimos días del mes de diciembre de 2006, el mes de enero de 2007 y los primeros veinte días del mes de febrero el registro del Parlamento de La Rioja tal y como dispone la Disposición Transitoria Primera de la Ley 6/2006.

Una vez asumido desde el día 21 de febrero de 2007 la sede de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, con los consiguientes medios para la recepción y salida de documentos, se instauran los Registros de entrada y salida; y se acomete como primera decisión organizativa, la de aceptar la colaboración desinteresada mostrada por la Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana para la implantación de un sistema informático, que adaptado a nuestra normativa reguladora, traslade el sistema valenciano a nuestra realidad, tanto en lo referente a la gestión informatizada de los Registros de entrada y salida, como en el tratamiento informático del cauce procedimental a seguir en la tramitación de las quejas.

Como es lógico ello exigió diseñar en el seno de la Institución un esquema básico de actuación con toma de decisiones por parte de la Defensora, en orden a determinados aspectos procedimentales que, indudablemente, en esta primera fase de actuación están vinculados al trámite de admisión, postulándose por potenciar el mayor antiformalismo posible en la presentación de las quejas, flexibilizando el límite temporal de un año, -seguido en otras Defensorías-, en el sentido de reconsiderar el encuadre temporal de aquellos supuestos en los que, durante ese año, el interesado no ha mantenido inactiva su pretensión frente a la Administración sin que haya obtenido respuesta de ésta.

Asimismo se ha sometido a reflexión jurídica la competencia material de la Defensora del Pueblo Riojano, especialmente en aquellos supuestos en los que hay doble legitimación para actuar conjuntamente con el Defensor del Pueblo.

Para ello se asumió la iniciativa tendente a la firma de un convenio de colaboración con el Defensor del Pueblo, convenio respecto al cual durante el primer mes de enero de 2007 se llevaron a cabo las actuaciones preparatorias necesarias por ambos Comisionados, para posteriormente con fecha de 23 de febrero de 2007, procederse a su formalización definitiva, mediante la firma de ambas partes, el Defensor del Pueblo Español, don Enrique Múgica Herzog, y la Defensora del Pueblo Riojano, doña María Bueyo Díez Jalón.

Esta firma responde a la voluntad de ampliar y concretar el marco de colaboración en el que ambas instituciones ejercen sus funciones respectivas, reforzando al máximo el principio constitucional de eficacia en la gestión de las quejas, en beneficio de los ciudadanos que acuden a ambas instituciones, evitando al mismo tiempo la duplicidad de actuaciones que comprometa la efectiva protección de los derechos de aquéllos.

Y es que resulta obligado poner de manifiesto que la normativa estatal reguladora de la Institución del Defensor del Pueblo parte de la posible coexistencia de aquél y los Comisionados Autonómicos, admitiéndose por tanto la existencia de ámbitos concurrentes de actuación en aquellas Comunidades Autónomas que cuenten con esta figura, como es el caso de nuestra Comunidad Autónoma y la figura del Defensor del Pueblo Riojano.

Es por ello que el mismo legislador establece como reglas de coexistencia entre ambas figuras la coordinación y la cooperación funcional a cuya articulación responde la firma de los correspondientes acuerdos o convenios, con los que se pretende garantizar un tratamiento uniforme a determinados problemas que se puedan plantear, y consecuentemente, la unificación de criterios.

Con la finalidad antedicha se aprobó por el Legislador Estatal, la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, cuyo artículo 2.2. dispone:

> ”*A fin de desarrollar y concretar adecuadamente la colaboración y coordinación entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios autonómicos, se concertarán entre ellos acuerdos sobre los distintos ámbitos de actuación de las Administraciones Públicas objeto de supervisión, los supuestos de actuación de los Comisionados Parlamentarios, las facultades que puedan ejercitar, el procedimiento de comunicación entre el Defensor del Pueblo y cada uno de dichos comisionados y la duración de los propios acuerdos*”.

- **PROGRAMA DE ACTUACIÓN**. Sin perjuicio de lo expuesto, paralelamente se impulsa por la titular de la Institución el diseño de un programa de actuación que concrete un marco de actuaciones a ejecutar en el año 2007 y que responde a la previa definición de las siguientes líneas prioritarias de actuación:

  1. Divulgación de la existencia de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano, en los distintos sectores de la sociedad riojana, por medio de más de cuarenta conferencias impartidas por la propia Defensora, presentando y explicando que hace la Institución, y poniéndose a disposición de todas las personas que habitan en nuestra Comunidad Autónoma.
  2. Establecimiento de vínculos de cooperación con Asociaciones y entidades de carácter social, persiguiendo dispone de un instrumento organizado y continuo de contacto que permita obtener información de primera mano sobre las necesidades e inquietudes de nuestra sociedad riojana. En este sentido, previa reunión con todas los Presidentes de las Asociaciones de personas discapacitadas y enfermas implantadas en nuestro ámbito territorial, se les ofreció por la Defensora, un convenio para estrechar los lazos de colaboración, y con éxito se llegaron a suscribir treinta y tres convenios de colaboración, que están cosechando sus frutos en las relaciones mutuas de cooperación, y en el avance en la cultura de difusión de los derechos humanos.
  3. Se pretende configurar una estructura organizativa participativa, para cuestiones de interés general en las que la Defensora

aprecie la existencia de intervención por la afectación directa o indirecta de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. Por ello la Disposición Adicional Segunda del Reglamento, prevé la creación de Comisiones Especiales de seguimiento, que serán constituidas por Resolución de la Defensora, dando cuenta de ello, a la Mesa de la Cámara.

4. Divulgación de la Institución a fin de alcanzar una implantación territorial homogénea y proporcionada a la población ubicada en todos los municipios de la geografía riojana, para que sus vecinos conozcan la existencia de la Defensora del Pueblo Riojano, sus funciones y sus competencias. A tal fin, durante el primer año de andadura de la Institución, se han recorrido las siete cabeceras de comarca de La Rioja, la Defensora se ha reunido con sus respectivas Corporaciones municipales nacidas tras las elecciones municipales democráticas de mayo de 2007, y han cuajado con ellas los Convenios de Colaboración, por lo que la Defensora se compromete a trasladarse a dichos municipios y tener contacto directo con sus vecinos y con los habitantes de la comarca y por otro lado, los municipios se han comprometido a tener en sus dependencias puntos informativos dispensados por la Defensora, consistentes en trípticos de divulgación de la Institución.
5. Priorización de la protección de aquellos sectores de población más vulnerables que precisen de una mayor atención y protección de los poderes públicos para garantizar el efectivo disfrute de sus derechos.
6. Promoción de una conciencia social entre la población riojana de respeto, valoración y exigencia en la protección y garantía de los derechos y libertades constitucionales.
   Se trata de una intención evidentemente formadora y educadora en derechos humanos que se ha de materializar a través de una colaboración con distintos estamentos implicados, y entre ellos, el principal, el de la formación de nuestros jóvenes universitarios. Por ello, en julio de 2007, tras una reunión con el Vicerrector de Ordenación Académica de la Universidad de La Rioja, se elevó un borrador para trazar el desarrollo de unas acciones dirigidas a la sociedad riojana tendentes al conocimiento y promoción de los derechos fundamentales. A tal fin, se suscribió entre la Universidad de La Rioja y la Institución de la Defensora un Acuerdo Marco de Colaboración, suscrito el día 4 de diciembre de 2007.
7. Refuerzo de las relaciones de coordinación y colaboración con otros Altos Comisionados autonómicos, y especialmente con el Alto Comisionado de las Cortes Generales, el Defensor del Pueblo Español. Ello exige, indiscutiblemente una mayor implicación en las aportaciones de esta Institución en la toma de decisiones conjuntas por parte de las Defensorías autonómicas, asumiendo una de las Mesas de trabajo en las XXII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo celebradas en Barcelona, en octubre de 2007.
8. Mostrar nuestra existencia más allá de nuestras fronteras territoriales, y en especial, en el foro de la Federación Iberoamericana de Ombsdman. Para ello, la Defensora con fecha de 27 de febrero de 2007, se dirigió al Presidente de la FIO, solicitando el ingreso de esta nueva Institución, en la

Asamblea General, con plenos derechos. En la Asamblea General de la FIO, celebrada el 27 de noviembre de 2007 en Lima, tras la exposición de nuestra candidatura, nuestra Institución, el Defensor del Pueblo Riojano, ha pasado a engrosar dicho foro, como miembro de pleno Derecho.

9. La Defensora, se ha preocupado especialmente durante el primer año, por el mundo de la mujer, impartiendo diversas conferencias, mostrando su existencia a las Asociaciones de mujeres tanto de mundo urbano como rural, poniéndonos a su disposición en el avance de las políticas de la igualdad de la mujer, y la abolición de cualquier forma de discriminación; y manteniendo con sus Presidentas diversas reuniones. La cultura de la igualdad en derechos ha sido mantenida por esta Institución en una Mesa de trabajo sobre el mundo de la mujer y la abolición de cualquier forma o género de violencia, acontecida en Lima en noviembre de 2007.
10. También se ha divulgado la existencia de la Institución y la divulgación en la cultura de los derechos humanos en la esfera educativa, para lo cual, la Defensora, con ocasión de la celebración del aniversario del referéndum de nuestra Constitución Española, asistió a varios centros educativos de distintos municipios de nuestra geografía riojana, explicando a los alumnos esta Institución bajo el título significativo ¿qué es para ti, un Defensor?.

4. Difusión de la Institución.

Desde un primer momento, la Defensora del Pueblo Riojano fue consciente que la puesta en funcionamiento de una nueva Institución requiere un esfuerzo complementario, pues ha de darse a conocer, y es preciso que los ciudadanos que habitan en nuestra Comunidad Autónoma, con independencia de su nacionalidad, de su vecindad, de su estado civil, o incluso de su privación de libertad, conozcan la existencia de esta nueva Institución.

Por ello, unido a las distintas conferencias, visitas y entrevistas, incluidas algunas de ellas al Centro Penitenciario de Lardero, la Defensora desde un primer momento diseñó un folleto informativo, que se ha ido impartiendo a las Asociaciones con las que se ha convenido y a los Ayuntamientos, para que de una forma sencilla conozcan qué es esta nueva Institución, qué hace, cuáles son sus cometidos, cómo puede ponerme en contacto con la Oficina de la Defensora, y cuáles son los resultados que puedo obtener de su intervención.

El folleto informativo además de dispensarse desde la sede de la Oficina de la Defensora, en los Ayuntamientos, en la Universidad de La Rioja, y en el tejido asociativo, también se puede acceder a él a través de la www.defensoradelarioja.com

A ello, se le ha unido la presencia de la Defensora en los distintos medios de comunicación implantados en nuestra geografía riojana, a los que la Defensora, durante el 2007 ha acudido con frecuencia, como se dará cumplida cuenta, en otro apartado de este Informe Anual/2007.

Con esta finalidad de divulgar la existencia del Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja, encargado de la protección y defensa de los derechos y libertades fundamentales, mediante el folleto informático se pretende explicar, de una forma sencilla, a toda la ciudadanía las funciones de esta Institución. El contenido del tríptico informativo se expone a continuación.

La Defensora del Pueblo Riojano responde

¿Qué es?

La Defensora del Pueblo de La Rioja es el **Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja** designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja. La función primordial es la de salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

Es, la **defensora de las personas**.

¿Qué hace?

Escucha, asesora, investiga y resuelve. **Supervisa la actuación de la Administración Autonómica,** sus Entes, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público**. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja** en materia en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

¿Quién es?

Maria Bueyo Díez Jalón es la Defensora del Pueblo Riojano elegida por el Parlamento de La Rioja y por unanimidad en sesión plenaria el día 26 de septiembre de 2006. Tomó posesión de su cargo el día 27 de diciembre de 2006. Es Abogada del Estado-Jefe en La Rioja, en la actualidad en servicios especiales. Ha sido Consejera del Consejo Consultivo de La Rioja desde 2001 hasta 2006 y Profesora Asociada de la Universidad de La Rioja, en las Áreas de Derecho Administrativo y Tributario. Es miembro de la Comisión de Expertos para la reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja, constituida en noviembre de 2005. Ha escrito y participado en varias obras y manuales de contenido jurídico, especialmente, en el campo tributario, administrativo y urbanístico.

¿Qué puede hacer la Defensora por mí?

Cualquier ciudadano, español o extranjero, independientemente de su edad o de su situación y de manera individual o colectiva, **puede acudir a la Defensora del Pueblo Riojano presentando una queja**, si considera que en su relación con las Administraciones Públicas se han visto vulnerados sus derechos reconocidos en la Constitución.

En todo caso, la Defensora del Pueblo de La Rioja podrá actuar en la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos, puede actuar por iniciativa propia (quejas de oficio, informes o estudios especiales, propuestas de debate general,...)

¿Qué más puede hacer la Defensora del Pueblo Riojano?

Además de presentar sus quejas, los ciudadanos pueden solicitar que la Defensora del Pueblo Riojano interponga un recurso de inconstitucionalidad o de amparo ante el Tribunal Constitucional, en los casos y con los requisitos previstos por la ley. También puede iniciar el procedimiento de *hábeas corpus*.

¿Qué ocurre cuando no tiene competencia para investigar mi queja?

Cuando la Defensora del Pueblo Riojano no le corresponde investigar una queja, comunica al ciudadano por carta el motivo o los motivos de ello y siempre, que es posible, intenta orientarle sobre las vías a las que puede acudir, si el interesado lo desea.

¿Qué resultado puedo esperar de la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano?

Una vez admitida a trámite la queja, la Defensora del Pueblo de La Rioja se pondrá en contacto con la Administración involucrada para obtener información sobre el caso. **Durante todo el proceso se le mantendrá informado** acerca de la investigación llevada a cabo y de las respuestas recibidas de la Administración. Finalizada la investigación se le comunicarán las conclusiones correspondientes.

Aunque la Defensora del Pueblo Riojano no es competente para modificar o anular los actos y las resoluciones de las Administraciones Públicas, en el caso de que concluya que se han

vulnerado los derechos fundamentales, puede sugerir o recomendar a cualquier Administración la adopción de medidas para paliar o corregir la situación.

QUIERO PRESENTAR UNA QUEJA/ CONSULTA

¿Cómo puedo dirigirme a la Defensora del Pueblo Riojano?

La queja o solicitud, **siempre por escrito y firmada**, puede presentarla personalmente en la Oficina de la Defensora, o bien por Correo postal, Fax o a través de Internet, rellenando en este caso el formulario que se encuentra disponible en la página Web de la Institución.
En el escrito debe constar necesariamente el nombre, apellidos y domicilio de contacto, además del relato de los hechos objeto de queja, con especificación de la Administración o Administraciones implicadas. Es conveniente que acompañe una copia de la documentación más importante relacionada con el problema planteado. En todo caso, para dirigirse a la Defensora del Pueblo Riojano no es necesaria la asistencia de abogado o procurador, y todo el **procedimiento es gratuito** para el ciudadano.

En persona:

Directamente en la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojana situada en la calle Gran Vía nº 7, 5ª Planta. 26002 Logroño (La Rioja)

De 9 a 14 horas de lunes a viernes y de 17 a 19 horas de lunes a jueves (excepto las tardes de los meses de julio y de agosto)

Correo postal

Envíe su escrito firmado a la siguiente dirección:
Gran Vía nº 7, 5ª Planta. 26001 Logroño (La Rioja)

Fax

Envíe su escrito firmado al siguiente número
(+34) 941 27 58 91

Internet

Rellene el formulario disponible en la sección Quejas/Consultas de nuestra web: www.defensoradelarioja.com; desde la web se accede a una dirección electrónica, con entrada en el registro de la Oficina, y es defensora@defensoradelarioja.com

Para solicitar la intervención de la Defensora del Pueblo Riojano puede utilizar este **MODELO DE PLANTILLA**. No olvide adjuntar copia de toda la documentación que considere relevante para su caso.

D/Dª * .....
Domiciliado * en c/.....
C.P.* 26___ Localidad .....
Con D.N.I./N.I.F * .....
* datos obligatorios
Teléfono de contacto .....

Se dirige a la Defensora del Pueblo Riojano para exponerle el siguiente ASUNTO:

Por todo lo cual SOLICITA la intervención de esa Institución sobre la cuestión planteada, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 6/2006 del Defensor del Pueblo Riojano.

....., ...de..... de 200_

Firmado:

En virtud de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, estamos obligados a comunicarle que su dirección de correo figura suscrita dentro de nuestra base de datos. Usted tiene derecho de oposición, acceso, rectificación y cancelación de sus datos. En caso de querer eliminar o rectificar algún dato, no dude en comunicarlo a través de nuestro e-mail, correo postal o fax.

El modelo de consulta o de queja puede también descargarse de nuestra web., pues existe un formato PDF que permite su descarga.

CAPITULO II

SUPERVISIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA.

1. Quejas: significado y alcance:

La misión primordial de esta Institución es la consecución de las competencias legalmente atribuidas por la Ley 6/2006, que se centra en esencia en la salvaguarda de los derechos y libertades constitucionales de los ciudadanos que necesitan del auxilio del Defensor.

Para alcanzar con un alto grado de satisfacción en este primer año de andadura, 2007, el desarrollo de las competencias atribuidas legalmente a esta Institución, la Defensora requería tener un conocimiento continuo, puntual y exhaustivo de la realidad social en que se desenvuelve la ciudadanía riojana en sus relaciones con las Administraciones Públicas, la Estatal (Administración Periférica del Estado en La Rioja), la Autonómica y la Local.

En este sentido las quejas formuladas por los ciudadanos ante la Institución y por las que ponen en conocimiento de ésta, aquellas actuaciones administrativas que consideran lesivas de sus derechos, constituyen uno de los instrumentos de los que se sirve la Defensora del Pueblo Riojano para poner en marcha la labor de supervisión de la actividad administrativa.

Todo ello, sin perjuicio de la labor propia y autónoma de la Institución, ejerciendo la potestad conferida legalmente en el artículo 13.1, para poder incoar procedimientos de oficio. Pese a esta potestad, es indudable que, las quejas suscritas por los ciudadanos, ora lo sea individualmente, ora lo sea, de forma colectiva, se erigen en un instrumento principal e imprescindible para tener un conocimiento real y actualizado de las deficiencias prestacionales advertidas como tales por los ciudadanos que habitan en nuestra Comunidad Autónoma.

En este sentido, hemos de destacar que la legitimación para acudir a esta Institución es muy amplia, pues el artículo 13.2 de la Ley 6/2006, establece que pueden acudir todas las personas físicas y jurídicas que manifiesten un interés legítimo relativo al objeto de la queja. No será impedimento la nacionalidad, la residencia, la minoría de edad, la incapacidad legal del sujeto, el internamiento en un centro penitenciario o de reclusión, ni en general cualquier relación de sujeción o dependencia especiales de una Administración o de un poder público.

2. Aspectos procedimentales: tramitación de las quejas.

Ya se ha anticipado, anteriormente que, el procedimiento de tramitación de quejas se caracteriza, como en el resto de las instituciones defensoras, por su antiformalismo, celeridad, confidencialidad y carácter expeditivo. Dicho carácter no se deriva de una práctica inspirada en la propia naturaleza de las instituciones, sino que son las propias leyes reguladoras de las defensorías las que acometen esa regulación procedimental dotándola de un decidido antiformalismo, garantizando un régimen de actuaciones informales y expeditivas, especialmente sometidas al principio de sumariedad.

El carácter informal y sumario que las leyes reguladoras de las instituciones reconocen a la actuación de las defensorías ha llevado a algún sector doctrinal a afirmar que dicha actuación no constituye un procedimiento en sentido estricto, o que, no estamos ante un procedimiento jurídico administrativo.

En cualquier caso se ha de tener presente que el procedimiento administrativo a que se sujeta la tramitación de quejas por los Defensores responde a principios y finalidades distintas: el uno, de acuerdo con los principios de sumariedad, informalidad y eficacia va dirigido a la finalidad de control objetivo de la actuación administrativa; el otro debe ser cauce para dictar un acto sometido a principios de legalidad y eficacia, debiendo ser garante de los derechos de las partes implicadas.

Este carácter se aprecia en primer lugar en la legitimación para recurrir, tanto de personas físicas como jurídicas, no condicionada por la nacionalidad, residencia, edad u incapacidad, aunque sí se exige legalmente la concurrencia de un "interés legítimo", el cual ha sido ampliamente interpretado por todas las instituciones considerando interés legítimo cualquier insatisfacción jurídica con una actuación administrativa referida a la propia persona que interpone la queja o a un tercero. Se va, por tanto, mucho más allá de la concepción administrativa o procesal del interés legítimo.

Ese carácter antiformalista se advierte asimismo en la amplitud de medios admitidos para la presentación de las quejas, admitiéndose incluso las verbales, que habrán de ser transcritas por personal de la Institución con la sola exigencia de que estén firmadas por el interesado.

Presentada una queja, la primera actuación que se lleva a cabo es el acuse de recibo de la misma, exigido por el artículo 18 de la Ley, poniendo en todo caso en conocimiento del interesado que la interposición de la queja no suspende los plazos para los recursos y demás acciones legales que sean procedentes (artículo 16.2 de la Ley 6/2006).

A continuación se procede al estudio sobre su admisibilidad estando recogidas en todas las leyes autonómicas y también en la Ley 6/2006, las causas de flexibilidad y a favor del ciudadano.

Así el artículo 17 de la Ley establece que el Defensor del Pueblo Riojano rechazará las quejas anónimas y aquéllas en las que advierta mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión o cuya tramitación irrogue perjuicios a los derechos fundamentales de terceras personas. Tampoco entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que haya resolución judicial, ni se admitirán aquellas relativas a hechos, que no se relacionen con su ámbito de competencias.

Admitida la queja, se calificará por la Defensora, teniendo en consideración la materia sobre la que versa, y sobre un orden de clasificación que se detallará más adelante, en el presente Capítulo.

Una vez calificada, la Defensora solicitará la información sobre el asunto a la Administración afectada, que legalmente dispone del plazo máximo de veinte días hábiles, según dispone el artículo 18 de la Ley 6/2006. Sobre este plazo, la Ley confiere potestad al titular de la Institución para modificarlo cuando concurran circunstancias que lo aconsejen, a juicio del Defensor del Pueblo Riojano. La reducción de los plazos ha sido utilizada prudentemente por la Defensora, en aquellos supuestos de urgencia o en aquellos otros en los que el paso del plazo legalmente establecido es excesivamente dilatado, de tal forma que dejarlo transcurrir implicaría dejar sin contenido el fin legítimo de la queja. En este sentido, hemos de advertir que cuando la Defensora aprecia estas circunstancias, el procedimiento abreviado, implica una reducción del plazo a la mitad, esto es, diez días hábiles. Ante supuestos de extremada gravedad, se concede a la Administración un plazo de cuarenta y ocho horas, utilizado durante el 2007, en un solo expediente.

Recibido el informe de la Administración, es estudiado por la Defensora, y si se juzga completo, se resuelve mediante un posicionamiento de esta Institución.

Las resoluciones de la Defensora, son declarativas y carecen de eficacia jurídica vinculante, pues así, como en las demás defensorías, lo dispone el artículo 24 de la Ley 6/2006. La emisión de tal declaración de voluntad, puede o bien concluir el expediente por no apreciar irregularidad administrativa, o bien, en caso contrario, dictar una resolución con alguno de los contenidos establecidos en el referido artículo 24, sin que en ningún caso, las resoluciones sean susceptibles de recurso.

Hay que tener en cuenta en el ámbito de esta relación que, al tratarse de una Institución garantista sin facultades vinculantes, cuya fuerza se basa en la capacidad de convicción y persuasión que despliegue ante las Administraciones que supervisa, cobra capital importancia la justificación adecuada de sus resoluciones, fundamentalmente desde el punto de vista jurídico, incidiendo en la solidez argumental

de sus recomendaciones y motivando y explicando adecuadamente sus posicionamientos.

La eficacia, pese a adolecer del carácter de vinculatoriedad, se enclava en la llamada "**magistratura de persuasión**", pues el grado de aceptación de las Resoluciones por parte de las Administraciones destinatarias de las mismas, implica la existencia de una Institución, sólida, reconocida por los ciudadanos y respetada por los poderes públicos.

De forma esquemática exponemos a continuación los trámites procedimentales que se siguen:

LISTADO DE TRÁMITES EN EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN Y RESOLUCIÓN DE QUEJAS DE LA OFICINA DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO RIOJANO

I. INICIACIÓN

1. Acuse de recibo y notificación al autor de la queja
2. Envío de la queja a otros Defensores y notificación al ciudadano
3. Acuse de recibo de la queja enviada a otros Defensores y notificación al ciudadano
4. Acuse de recibo y requerimiento de subsanación, o ampliación de la documentación concediéndoles a los autores de la queja el plazo de 10 días, bajo apercibimiento de archivo de la queja
5. Admisión a trámite y petición de informes a la admón., concediéndole el plazo máximo de 20 días hábiles.
6. Notificación al interesado de la petición de información.
7. Apertura de investigación de oficio (PO) y petición de información, a la admón. Implicada por el plazo máximo de 20 días hábiles
8. Inadmisión a trámite de la queja. CIERRE *IN LIMINE LITIS* POR LOS SIGUIENTES MOTIVOS:
8.1. No se trata de una queja
8.2. Caducidad
8.3. Duplicidad de quejas
8.4. Cuestión jurídica-privada
8.5. Perjuicio a terceros
8.6. Asuntos sub-iudice (prejudicialidad)
8.7. Cosa juzgada (Sentencia judicial firme)
8.8. Falta de competencia de la Defensora
8.9. Sin acudir previamente a la admón.
8.10. Cuestión decidida (ya tratada por la Defensora)
8.11. Tema en vías de solución por la Defensora
8.12. Tema ya solucionado por la Defensora
8.13. Otros motivos: no subsanación o no mejora de la queja en el plazo concedido de diez días hábiles

II. INSTRUCCIÓN

9. Solicitud de información complementaria a la admón., por 10 días.
10. Comunicación al administrado de la petición de la ampliación de datos dirigida a la admón., con expresión del plazo concedido de diez días hábiles.
11. Segundo requerimiento de información a la admón. Por 10 días.
12. Comunicación al ciudadano del segundo requerimiento de información, con expresión del plazo máximo concedido a la admón.., por diez días.
13. Recepción de la información solicitada de la admón.
14. Comunicación al ciudadano de su recepción, y en su caso, que se encuentra en trámite de estudio para dictar la Resolución que proceda por parte de la Defensora.
15. Tercer y último requerimiento de información a la admón., por cinco días para que envíe la documentación requerida bajo apercibimiento de que de no recibirla se procederá al archivo de las actuaciones, y a su consideración en el Informe anual, como admón., no colaboradora con la Defensora.
16. Comunicación al ciudadano de la inactividad de la admón., y de su consideración legal como admón., no colaboradora.
17. Correo devuelto.
18. Diligencias de inspección o de personación in situ de la Defensora para la comprobación de los hechos denunciados.
19. Diligencias de acumulación de quejas y comunicación a los interesados.
20. Diligencias telefónicas con los interesados o con la admón. implicada.
21. Documento interno, asignando la preparación de la Ponencia a un Asesor de la Institución de la Defensora.
22. Entrada de queja colectiva y eventual acumulación a una queja individual, en estado de tramitación y su comunicación a los interesados.
23. Información al interesado de la remisión de la queja al Fiscal del TSJ de La Rioja, por eventual calificación de los hechos como presuntamente delictivos.
24. Notificación del traslado de la queja al Ministerio Fiscal al ciudadano autor de la queja.
25. Información al ciudadano y a la Admón., del traslado de la queja al Presidente del TSJ de La Rioja.

26. Información de otros Defensores autonómicos.
27. Información del Defensor del Pueblo Estatal.
28. Reapertura de la queja tras la aparición de hechos sobrevenidos, a requerimiento del ciudadano.
29. Petición de información a la admón., tras la reapertura de la queja por un plazo máximo de veinte días.
30. Notificación al ciudadano de la reapertura de la queja, y del requerimiento de información a la admón..
31. Reapertura de la queja tras la aparición de hechos sobrevenidos a requerimiento de la admón..
32. Notificación al ciudadano para alegaciones, de dicha reapertura por el plazo máximo de diez días.
33. Diligencias complementarias decretadas por la Defensora tras la reapertura de la queja, bien sea a petición del ciudadano o a instancias de la admón..

III.- RESOLUCIÓN

32. Resolución definitiva de las quejas (examen sobre el fondo de la cuestión planteada tras la recepción de la documentación requerida):
32.1. Cierre por inexistencia de irregularidad administrativa y comunicación a la admón. , y al ciudadano o colectivo afectado.
32.2. Cierre por falta de vulneración de los derechos cuya protección es competencia de la Defensora y notificación a la admón., y al ciudadano afectado.
32.3. Cierre con RECOMENDACIÓN y notificación a las partes:
- **Seguimiento de la RECOMENDACIÓN, por el plazo de un mes:**
• **CON aceptación por parte de la admón.**
• **SIN aceptación de la admón.**
• **Eventual reconsideración de la posición de la Defensora**
32.4. Cierre con SUGERENCIA y notificación a las partes:
- **Seguimiento de la SUGERENCIA, por el plazo de un mes:**
• **CON aceptación por parte de la admón.**
• **SIN aceptación de la admón.**
• **Eventual reconsideración de la posición de la Defensora**

32.5. Cierre con ADVERTENCIA DE DEBERES LEGALES (RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES) y notificación a las partes:
• **CON aceptación por parte de la admón.**
• **SIN aceptación de la admón.**
33. Cierre de los procedimientos de oficio decretados por la Defensora: ESPECIALIDADES
*** Recomendaciones generales para la mejora de los servicios públicos**
*** Informes extraordinario**
34. CIERRE POR MEDIACIÓN DE LA DEFENSORA, con previa comunicación a las partes.
35. OTROS INFORMES ESPECIALES:
- Estudios de inconstitucionalidad de leyes
- Estudios de conflictos de competencia
- Estudio de reformas estatutarias

3. Clasificación de las quejas por materias.

Una vez admitida a trámite la queja, la Defensora, realiza su oportuna clasificación, según el listado que por orden alfabético se implantó en la Oficina, desde el primer día de su funcionamiento institucional.

LISTADO DE MATERIAS AFECTAS AL AMBITO COMPETENCIAL DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO RIOJANO

A.- AGRICULTURA, COMERCIO , INDUSTRIA Y TURISMO
A.1.- AGRICULTURA **A.1.1.- Concentraciones parcelarias** **A.1.2.- Control y gestión de regadíos**

A.1.3.- Ayudas económicas a las explotaciones agrarias
A.1.4.- Aprovechamientos comunales
A.1.5.- Autorizaciones y Registro de viñedos
A.1.6.- Otras materias

A.2.- COMERCIO
A.2.1.- Arbitraje de consumo
A.2.2.- Protección de los consumidores y usuarios
A.2.3.- Control de las ventas ambulantes
A.2.4.- Otras materias

A.3.- INDUSTRIA
A.3.1.- Actividades industriales; autorizaciones administrativas para determinados sectores (armas, explosivos, actividades extractivas de áridos …)
A.3.2.- Otras materias

A.4.- TURISMO
A.4.1.- Autorización de establecimientos turísticos
A.4.2.- Otras materias

B.- BIENESTAR SOCIAL

B.1.- TERCERA EDAD
B.1.1.- Ingreso y estancia en residencias públicas y concertadas de la 3ª edad
B.1.2.-Centros de día
B.1.3.-Atención domiciliaria
B.1.4.-Ayudas públicas
B.1.5.- Ocio y tiempo libre
B.1.6.- Otras materias relacionadas

B.2.- MENORES Y ADOLESCENTES
B.2.1.-Protección: menores abandonados e inmigrantes.
B.2.2- Reforma
B.2.3.-Adopción internacional
B.2.4.- Acceso a datos de filiación (orfanato-adopciones)
B.2.5.- Influencia de las nuevas tecnologías y medios de comunicación
B.2.6.- Otras materias

B.3.- DISCAPACITADOS
B.3.1.- Implantación de la Ley de Dependencia
B.3.2.- Atención sociosanitaria y salud mental
B.3.3.- Accesibilidad universal (eliminación de barreras …)
B.3.4.- Transporte (público)
B.3.5.- Ayudas sociales y económicas
B.3.6.- Funcionamiento de los centros ocupacionales y especiales de empleo
B.3.7.- Derecho de acceso al empleo: control de los porcentajes en la función pública
B.3.8.- Otras materias

B.4.- MUJERES
B.4.1.- Violencia de género
B.4.2.- Abusos sexuales y prostitución
B.4.3.- Conciliación de la vida familiar y laboral

B.4.4.- Discriminación laboral
B.4.5.- La mujer en el mundo rural
B.4.6.- Otras materias

B.5.- OTROS SECTORES EN RIESGO DE MARGINACIÓN
B.5.1.- Integración de inmigrantes
B.5.2.- Pobreza y exclusión social (minorías étnicas,,,,)
B.5.3.- Drogodependencia (procedimientos de desintoxicación).
B.5.4.- Ayudas a las familias
B.5.5.- Tutelaje administrativo
B.5.6.- Otras materias

C.- CULTURA Y JUVENTUD

C.1.- CULTURA
C.1.1.- Conservación y protección del Patrimonio Histórico Artístico riojano
C.1.2.- Bibliotecas
C.1.3.- Otras materias

C.2.- JUVENTUD
C.2.1.- Hábitos y salud (bulimia, anorexia, drogadicción, tabaquismo etc…)
C.2.2.- Ocio y tiempo libre
C.2.3.- Violencia
C.2.4.- Influencia de las nuevas tecnologías y medios de comunicación
C.2.5.- Otras materias

D.- DEPORTES

D.1.- Funcionamiento y calidad de las instalaciones deportivas públicas
D.2.- Funcionamiento de las Federaciones Deportivas
D.3.- Otras materias

E.- EDUCACIÓN

E.1.- Edificios escolares: seguridad, conservación, y construcción
E.2.- Servicios escolares: transporte público y comedores escolares
E.3.- Alumnos con necesidades educativas especiales
E.4.- Integración de los inmigrantes en los centros docentes
E.5.- Acceso a centros (aplicación de criterios objetivos y no discriminatorios)
E.6.- Planificación y curriculums educativos (adecuación a la demanda)
E.7.- Funcionamiento de los centros (problemas de convivencia escolar)
E.8.- Evaluación de alumnos
E.9.- Becas y ayudas al estudio
E.10.- Ciclo voluntario (0 a los 3 años)
E.11.- Otras materias.

F.- FUNCIÓN PÚBLICA

F.1.- Movilidad y carrera administrativa
F.2.- Ingreso a la carrera y provisión de puestos
F.3.- Régimen retributivo
F.4.- Derechos y deberes
F.5.- Régimen disciplinario
F.6.- Derechos pasivos y seguridad social
F.7.- Regímenes especiales (laboral, docente, estatutarios…)
F.8.- Otros regímenes especiales (Policías locales y funcionarios municipales)

F.9.- El acoso laboral “mobbing”
F.10.- Otras materias

G.- GANADERIA

G.1.- Registro y control de las explotaciones agrarias
G.2.- Ayudas económicas y subvenciones
G.3.- Control de calidad
G.4.- Otras materias

H.- HACIENDA

H.1.- Demoras en la resolución de las reclamaciones y recursos
H.2.- Gestión y recaudación de los tributos estatales cedidos a la CAR
H.3.- Tributos locales: gestión, inspección, recaudación y revisión: TEA del Ayuntamiento de Logroño
H.4.- Anomalías en los procedimientos tributarios
H.5.- Información tributaria
H.6.- Protección de datos de los contribuyentes
H.7.- Coordinación de las Haciendas locales con la autonómica
H.8.- Presupuestos y control de cuentas
H.9.- Otras materias

I.- INTERIOR (INMIGRACIÓN Y TRÁFICO)

I.1.- INTERIOR

I.1.1.- Juegos y espectáculos públicos
I.1.2.- Seguridad ciudadana
I.1.3.- Administración Penitenciaria
I.1.4.- DNI, pasaporte y trámites con los extranjeros
I.1.5.- Actuaciones policiales
I.1.6.- Otras materias

I.2.- TRÁFICO

I.2.1.- Sanciones en materia de tráfico impuestas por los Ayuntamientos
I.2.2.- Estacionamiento para los discapacitados
I.2.3.- Seguridad vial: pasos de cebra y otros
I.2.4.- Otras materias

J.- JUSTICIA

J.1.- Dilación en los procesos judiciales
J.2.- Ejecución de las sentencias: incidencias
J.3.- Acceso a documentación contenida en los expedientes
J.4.- Asistencia jurídica gratuita
J.5.- Actuación profesional de Abogados y Procuradores
J.6.- Actuación de Colegios Profesionales
J.7.- Registros
J.8.- Otras materias

L.- LOCAL (ADMINISTRACIONES LOCALES)

L.1.- ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y RÉGIMEN JURÍDICO

L.1.1.- Convocatorias y funcionamientos de los órganos de gobierno
L.1.2.- Derechos de los miembros de las Corporaciones Locales
L.1.3.- Otras materias

L.2.- INFORMACION Y PARTICIPACION CIUDADANA

L.2.1.- El ejercicio de los derechos del artículo 35 L 30/92 frente a las Corporaciones Locales
L.2.2.- El Concejo abierto
L.2.3.- Otras materias.

L.3.- ELEMENTOS MUNCIPALES: POBLACIÓN Y TERRITORIO

L.3.1.- Límites territoriales de cada municipio
L.3.2.- La gestión del padrón municipal: altas y bajas

L.4.- ACTIVIDADES Y SERVICIOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

L.4.1.- Suministro de agua potable
L.4.2.- Obras públicas: daños a terceros
L.4.3.- Vías públicas urbanas
L.4.4.- Recogida de residuos públicos urbanos
L.4.5.- Limpieza pública: ubicación de los contenedores y otros
L.4.6.- Sanidad local
L.4.7.- Condiciones de salubridad de mataderos municipales
L.4.8.- Condiciones de salubridad de mercados municipales
L.4.9.- Otras materias

L.5.- LA DEFENSA POR LOS VECINOS DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS

L.5.1..- La defensa de los caminos vecinales
L.5.2.- La acción subrogatoria: problemas de titularidades y otros
L.5.3.- Otras materias

L.6.- OTROS SERVICIOS PÚBLICOS

L.6.1.- Transporte local: líneas regulares y discrecionales de autobuses
L.6.2.- El servicio público de Taxis.
L.6.3.- Otras materias.

M.- MEDIO AMBIENTE

M.1.- Acceso a la información medioambiental (ejercicio del derecho y control de tasas)
M.2.- Afección al medio ambiente de las explotaciones agrarias y ganaderas
M.3.- Tratamiento de vertidos industriales
M.4.- Tratamiento de residuos
M.5.- Contaminación atmosférica
M.6.- Otras molestias derivadas del funcionamiento de establecimientos públicos.
M.7.- Otras actividades clasificadas (actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas).
M.8.- Protección de la fauna
M.9.- Protección de espacios naturales
M.10.- Estaciones bases de telefonía móvil
M.11.- Participación en la toma de decisiones medioambientales
M.12.- Caza y Pesca
M.13.- Ruidos: otras formas de contaminación acústica
M.14.- Otras materias

O.- OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS

O.1.- OBRAS PÚBLICAS

O.1.1.- Ejecución de infraestructuras
O.1.2.- Conservación y mantenimiento
O.1.3.- Procesos de expropiación forzosa
O.1.4.- Otras materias: responsabilidad patrimonial

O.2.- SERVICIOS PÚBLICOS

O.2.1.- Prestación de servicios mínimos obligatorios (agua, recogida de residuos)

O.2.2.- Otros servicios de interés general
O.2.3.- Otras materias: responsabilidad patrimonial

S.- SANIDAD

S.1.- ASISTENCIA SANITARIA
S.1.1.- Expedición de la tarjeta sanitaria
S.1.2.- Derechos del paciente: el derecho a la información
S.1.3.- Atención médica en general
S.1.4.- Atención a la salud mental
S.1.5.- Atención a la saludo mental infantil
S.1.6.- Atención oncológica
S.1.7.- Atención pediátrica
S.1.8.- Tratamiento de infertilidad
S.1.9.- Consentimiento informado
S.1.10.- Protección de datos
S.1.11.- Cambios de hospital y cambios de médicos
S.1.12.- Colectivos con necesidades curativas especiales (enfermedades "raras",)
S.1.13- Transporte sanitario
S.1.14.- Prestaciones complementarias (reintegro de gastos)
S.1.15.- Prestaciones farmacéuticas
S.1.16.- Reclamaciones por atención sanitaria
S.1.17.- Salud pública (en general)
S.1.18.- Otras materias

S.2.- ASISTENCIA SANITARIA EXTRAHOSPITALARIA

T.- TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

T.1.- TRABAJO
T.1.1.- Cursos ocupacionales para desempleados
T.1.2.- Percepción de prestaciones por desempleo
T.1.3.- Comunicaciones con el Servicio Riojano de Empleo
T.1.4.- Siniestralidad laboral (prevención de riesgos y seguridad en el trabajo)
T.1.5.- Ayudas al empleo
T.1.6.- Otras materias

T.2.- SEGURIDAD SOCIAL
T.2.1.- Pensiones mínimas
T.2.2.- Reintegro de prestaciones indebidas
T.2.3.- Reconocimiento de derecho a prestación
T.2.4.- Procesos de declaración de incapacidades
T.2.5.- Otras materias

T.3.- EXTRANJERÍA
T.3.1.- Permisos de trabajo y residencia
T.3.2.-Visados de Shengen
T.3.3.-Integración social
T.3.4.- Otras materias

U.- URBANISMO Y VIVIENDA

U.1.- URBANISMO
U.1.1.- Planeamiento urbanístico
U.1.2.- Gestión urbanística

U.1.3.- Intervención en la edificación y uso del suelo: licencia y órdenes de ejecución
U.1.4.- Disciplina urbanística: infracciones y sanciones
U.1.5.- Patrimonios públicos del suelo
U.1.6.- Realojos urbanísticos
U.1.7.- Otras materias

U.2.- VIVIENDA
U.1.1.- Dificultad de acceso a la vivienda
U.1.2.- Procesos de adjudicación de VPO
U.1.3.- Deficiencias constructivas en las VPO
U.1.4.- Problemática de las VPO en régimen de alquiler
U.1.5.- Aplicación de la nueva Ley de Vivienda de 1 de marzo de 2007 de la CAR
U.1.6.- Ayudas a las VPO
U.1.7.- Condiciones de habitabilidad: cédulas de habitabilidad
U.1.8.- Otras materias

VV.- VARIOS

VV.1.- PROMOCION DE LOS DERECHOS DE LA CIUDADANIA RIOJANA
VV.1.1.- Derecho a la información
VV.1.2.- Acceso a los centros y oficinas públicas
VV.1.3.- Derecho a una atención adecuada: respeto y deferencia
VV.1.4.- Obligación de responder
VV.1.5.- Participación ciudadana
VV.1.6.- Transparencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas
VV.1.7.- Otros derechos a la carta
VV.1.8.- Educación en valores
VV.1.9.- Otras acciones de impulso de derechos
VV.1.10.-Desarrollo de sistemas de garantías
VV.1.11.- Otros

VV.2.- RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTOS DE OTROS ENTES DEL SECTOR PÚBLICO DE LA CAR
VV.1.1.- Fundaciones públicas
VV.1.2.- Sociedades mercantiles participadas con capital público
VV.1.3.- Otras materias sin clasificar

CAPITULO III

CLASIFICACIÓN Y TRATAMIENTO DE LAS QUEJAS POR ÁREAS TEMÁTICAS

En el presente Capítulo se ofrece información puntual del número de quejas registradas en esta Institución durante el 2007, con especial matización de las que a la fecha de cierre del presente, han sido resueltas expresamente, por medio de cualquiera de las Resoluciones permitidas por el artículo 24 de la Ley 6/2006.

De igual modo, se ofrece información sobre las quejas que se hallan en fase de tramitación a la fecha de cierre- un total de 32-, bien porque la Administración cuya actividad es supervisada, no ha enviado los expedientes requeridos, o bien, porque quedan en estado de resolución a la vista de un estudio definitivo sobre la materia, que nos permita emitir una Resolución declarativa.

Para una mayor claridad expositiva, se vertebra este Capítulo en las áreas temáticas por las que se clasifican las quejas formalizadas ante la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano.

Con ello se pretende dar, bajo los principios de transparencia y de legalidad, una imagen fiel, primero: del número y clase de quejas recibidas (artículo 34.1, b) de la Ley 6/2006), y segundo: de las quejas rechazadas, las que están en tramitación y las investigadas con el resultado obtenido.

Los bloques temáticos que sirven de hilo conductor en este capítulo son los siguientes:

- Agricultura, comercio, industria y turismo
- Bienestar social (servicios sociales)
- Educación, cultura y deportes
- Función Pública
- Hacienda
- Interior (inmigración y tráfico)
- Justicia
- Local (Administraciones Locales)
- Medio Ambiente
- Obras públicas y servicios públicos
- Sanidad
- Trabajo y Seguridad Social
- Urbanismo y Vivienda
- Varios.

1. AGRICULTURA, COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

I. Valoración general de quejas.



En estas materias**,** donde el total de quejas registrado este primer año de funcionamiento de la Institución ha sido de 14 (un 3,63% del total), la casuística ha sido de lo más diversa, si bien el protagonismo lo han tenido los procesos de concentración parcelaria, y aspectos relacionados con los servicios prestados a los consumidores y usuarios.

En materia de agricultura varios han sido los casos en que se han formulado quejas relacionadas con los **procesos de concentración parcelaria**, en los que se mostraba mayoritariamente una disconformidad con el procedimiento que se había seguido para ello, y como no, con las características de los lotes finalmente adjudicados.

En estos casos, hemos analizado fundamentalmente el aspecto riturario de tales procedimientos especiales y las posibilidades que en los mismos han tenido los afectados de formular las correspondientes observaciones y alegaciones en defensa de sus intereses, puesto que las cuestiones relativas a la asignación de lotes o parcelas, en general, carecían de fundamento a la vista de los porcentajes de reducción que se venían a establecer en los casos analizados, encontrándonos frecuentemente con meras discrepancias técnicas en la asignación de los correspondientes lotes que carecían de fundamento a la vista de las valoraciones y clasificación asignadas a las fincas inicialmente aportadas. En muchas de ellas también se venía a plantear en ocasiones cuestiones relativas a la propiedad de las fincas, en cuyo caso y con carácter general corresponde a la jurisdicción civil dirimir tales discrepancias.

Hay que tener en cuenta en relación a estos procesos, pese a las reticencias que en alguna ocasión se nos ha trasladado desde la Administración sobre la admisión a trámite de este tipo de quejas, que nos encontramos ante verdaderos procedimientos administrativos y, en concreto, que éste, el de concentración parcelaria, constituye el cauce procedimental a través del cual se lleva a cabo esta peculiar forma de intervención administrativa en la propiedad rústica.

Por tanto, y sin perjuicio de las importantes peculiaridades derivadas de la singularidad de su objeto y de la complejidad de los distintos intereses que entran en juego en su desarrollo, entendemos que su supervisión, cuando el procedimiento lo impulsa y tramita una de las Administraciones o entidades a que hace referencia el art. 1.3 de nuestra ley reguladora, entra dentro del ámbito de las facultades y competencias que le han sido otorgadas a esta Institución por el citado texto legal y en este sentido se viene actuando con ocasión de la presentación de quejas relacionadas con estos procesos.

En materia de **Comercio y Consumo**, las reclamaciones que efectúan determinados ciudadanos que consideran vulnerados sus derechos como consumidores finales o como usuarios. Vuelven a ser las que se muestran en este apartado, centrando nuestra actuación en analizar la información que se viene dando a aquellas personas que formulan ante la Administración algún tipo de denuncia relacionada con esta materia, insistiendo en la necesidad tenerles informadas del resultado de las investigaciones que se lleven a tal efecto. En muchos de estos supuestos, cuando la queja o reclamación se dirige directamente contra la empresa o establecimiento concreto, se informa al ciudadano de la posibilidad que le asiste de acudir a las Oficinas Municipales de Información al Consumidor, así como sobre la posibilidad de presentar reclamación ante la Junta Arbitral de Consumo, poniendo en su conocimiento el procedimiento de arbitraje en el caso de que la empresa contra la que se presenta la reclamación se encuentre adherida al referido sistema de mediación.

Finalmente mencionar que también se han registrado algunas quejas de difícil clasificación, como la referente a la ausencia de respuesta ante la propuesta de una ciudadana para la creación de un centro de investigación espacial en La Rioja.

II. Concentración parcelaria.

En la **queja 2007/0092-A** se planteaba frente al Ayuntamiento de Villaverde, por un ciudadano que consideraba injustificado que se le adjudicara una parcela de inferior calidad a la que se le había aportado, con ocasión de la concentración parcelaria llevada a cabo en esa localidad en el año 2002, solicitando la intervención de la Institución con el fin de que realizara gestiones para que le fuera devuelta la parte de la finca afectada y que el citado Consistorio le facilitara cuanta documentación existiera relacionada con el tema.

Tras ser requerida la pertinente información para conocer si en el desarrollo del procedimiento de concentración parcelaria se había dado efectivo cumplimiento a las previsiones de información al administrado contenidas en la normativa de referencia, así como si se había facilitado cuanta información le fue demandada, llegamos a la conclusión de que parecían justificados los aspectos sobre los que se había solicitado información, esto es, se había dado cumplimiento al procedimiento previsto legalmente en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973, así como en el Decreto 21/2002, de 26 de marzo, también en lo que respecta a las previsiones establecidas en cuanto a información pública y periodos de alegaciones. En definitiva, entendíamos que no procedía efectuar recomendación alguna al Ayuntamiento de Villaverde, por cuanto no se apreciaba una actuación administrativa que fuera contraria al Ordenamiento Jurídico o que no respetara los principios constitucionales que está obligada a observar toda Administración Pública, por lo que dábamos por finalizadas nuestras actuaciones en relación con este caso procediendo al archivo de la queja.

No obstante lo anterior, es necesario mencionar que, dada la problemática que se planteaba, valoramos incluso como último recurso la oportunidad de efectuar una labor de mediación por parte de nuestra Institución. Sin embargo, tras haber mantenido contacto con ambas partes a fin de posibilitar el traslado de una propuesta en tal sentido, con la finalidad de conocer previamente la disposición tanto de esa Alcaldía como del autor de la queja, a efectos de poder determinar los términos de dicha mediación y sobre que aspectos cabría realizarse, dicha posibilidad quedó igualmente descartada por inviable.

Por último, consideramos oportuno trasladar, tanto al Ayuntamiento de Villaverde de Rioja, como al promotor de la queja, las siguientes consideraciones. En este supuesto concreto, observamos de la información que desde el Ayuntamiento de Villaverde se le había facilitado al interesado el acceso a la documentación existente en el archivo municipal para su consulta, no autorizándose sin embargo la posibilidad de obtener copia de la misma por improcedente, dada la confidencialidad que debe mantener como concejal, confirmándose así lo expresado por el promotor de la queja en cuanto a la sistemática negativa del Consistorio a facilitarle copia de la documentación que solicita.

Entendíamos al respecto que el Ayuntamiento de Villaverde debía reflexionar sobre la procedencia de dicha negativa en lo sucesivo, pese a la condición de concejal del reclamante, cuyos derechos y prerrogativas por dicho motivo no podían verse más limitados que los de cualquier ciudadano de otro municipio, debiendo facilitarle la debida información y acceso a documentos solicitados reiteradas veces de forma infructuosa –salvo que existiera causa legal que así lo impidiera-, lo que podía impedirle además su derecho constitucional a ejercer el cargo público, atendiendo a los razonamientos expuestos.

Sin embargo, ante este tipo de actuaciones, honestamente debimos reconocer los escasos medios con que cuentan muchas de las entidades locales de La Rioja para la gestión diaria, y por tanto la debida formalización de muchas de las actuaciones que llevan a cabo, dado lo exiguo del presupuesto y los escasos medios disponibles, no siendo Villaverde de Rioja una excepción.

Y aún reconociendo que siempre se había dado cumplida respuesta a los escritos del interesado, siendo loable y ejemplar por lo antes dicho este esfuerzo del Ayuntamiento de Villaverde, entendíamos justificadas las explicaciones ofrecidas en el sentido de que no era posible la debida formalización de muchas de las actuaciones que se llevan a cabo para contestar a la gran actividad administrativa desplegada por el interesado, y que la mayoría de problemas de acceso a expedientes y de respuesta a solicitudes y peticiones se podrían evitar si el Consistorio dispusiera de medios técnicos y humanos suficientes.

Consecuentemente, también consideramos oportuno cerrar la resolución recordando al promotor de la queja que el ejercicio del mencionado derecho debía realizarse racionalmente, y concretando debidamente las pretensiones e información que se solicitaba, de forma que no se causara perturbación grave en unos servicios de por sí limitados.

Especialmente conflictivo resultó ser la **queja 2007/0247-A**, la primera de una serie en relación con el procedimiento de concentración parcelaria del Municipio de Cordovín y su repercusión sobre determinadas fincas. En este caso, el motivo de queja giraba en torno a la adjudicación a las interesadas, de dos fincas separadas por una tercera, adjudicada a otro propietario, situación que consideraban desventajosa y económicamente ineficiente, ya que la separación causaría problemas en la plantación de viñedo, y supondría la segregación de una de las dos fincas de la bodega que pertenece a su familia.

Admitida la queja en el seno de esta Institución, fue enviado requerimiento de información a la Consejería de Agricultura del Gobierno de La Rioja, la cual remitió un detallado y completo informe, muy bien documentado. Con relación al problema planteado por las titulares de la queja, hicimos notar como primera puntualización que el instituto de la concentración parcelaria, regulado en los artículos 171 a 240 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973, tiene como finalidad atajar

el parcelamiento de la propiedad rústica, allí donde revista *"caracteres de acusada gravedad"* (artículo 171), mediante una serie de actos administrativos, ciertamente cercanos a la potestad de expropiación, que conllevan la sustitución de la totalidad de las fincas pertenecientes a un solo propietario en un perímetro previamente delimitado, por una o varias de igual superficie y calidad.

Por estas razones, la concentración parcelaria implica la realización de una serie de operaciones técnicas de tremenda complejidad, que en ningún caso pueden satisfacer absolutamente los deseos de todos los propietarios, por lo que es necesario que quede un cierto margen de discrecionalidad administrativa en la adjudicación de fincas de reemplazo. Esta discrecionalidad ha de tener, desde luego, unos claros límites impuestos por el Derecho Administrativo, que sin ser traspasados, obliga al propietario a pasar por la adjudicación presentada por la Administración actuante. En particular, estos límites están bien definidos por el artículo 218 de la citada Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, el cual dispone que los acuerdos de concentración sólo serán recurribles ante la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, en dos supuestos: vicio sustancial en el procedimiento y lesión en la apreciación del valor de las fincas, siempre que la diferencia entre el valor de las parcelar aportadas por el recurrente y las recibidas después de la concentración suponga, cuando menos, perjuicio de la sexta parte del valor de las primeras.

A estos límites, que a los efectos de la labor de esta Institución podemos considerar orientativos, hemos de unir además los propios del ejercicio de las potestades administrativas, tales como el principio de legalidad, la prohibición de desviación de poder, la obligada eficacia de las actuaciones administrativas y, por supuesto, los límites constitucionales del derecho de propiedad.

Así, queda claro los acuerdos de concentración parcelaria emitidos por la Administración actuante, gozan de la presunción de actos válidos y únicamente podremos entender vulnerado el derecho de propiedad cuando la Administración sobrepase alguno de los límites señalados anteriormente. Por esta razón, procede que, en el análisis de esta queja, verifiquemos si la Administración ha dado cumplimiento a todas estas normas.

De la documentación obrante en el informe remitido por la Consejería se desprendía que el procedimiento de concentración había observado todos los trámites previstos en los artículos 180 a 224 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Asimismo, tampoco habían alegado las interesadas que hubiera tenido lugar la lesión económica en más de una sexta parte, ni la misma tampoco se vislumbraba de la documentación obrante en esta Oficina, por lo que no procedía realizar ningún reproche por este lado. Asimismo, esta Institución analizó las posiciones de las interesadas y de la Consejería con respecto a la separación de las fincas afectadas, para terminar por concluir que la misma no era contraria al Ordenamiento Jurídico ni provocaba vulneración del derecho de propiedad.

Es cierto que el objeto principal de la concentración parcelaria es la reunión en coto cerrado de varias fincas pertenecientes al mismo propietario, tal y como dispone el artículo 173 de la Ley de 12 de enero de 1973, que implica procurar adjudicar contiguas las fincas pertenecientes a una misma explotación. Ello no obstante, el propio artículo conoce las dificultades de cumplir con esta norma en términos estrictos, ya que entiende que pueden producirse variaciones que obliguen a adjudicar fincas separadas, razón por la cual utiliza el término *"se procurará"*.

Esta situación era precisamente la que había concurrido en el supuesto que nos planteaban las promotoras de la queja ya que, tal y como reza en el informe de la

Administración, la separación de las fincas obedece a razones estrictamente técnicas que no podían ser rebatidas desde el punto de vista jurídico. Así es, ya que la distribución se había operado pensando en la contigüidad de las bodegas que quedan en propiedad de los restantes propietarios, y previendo su futura ampliación. En consecuencia, esta Institución entendía que la actuación de la administración había sido correcta, sin vulneración de los derechos de las interesadas.

Esta problemática derivada del procedimiento de concentración parcelaria del Municipio de Cordovín se repetía en la **queja 2007/0281-A**, relativa también a la ubicación de las fincas de reemplazo, con relación de las heredades aportadas. En este procedimiento, se emitió, tras la oportuna petición de información al respecto, resolución acordando el cierre de la queja al no haber sido detectada irregularidad en cuanto a la interesada, ya que resultaba imposible determinar en este la sede la vulneración que denunciaba, determinándose que la tramitación del procedimiento y la asignación de las fincas de reemplazo en función de los puntos obtenidos, era correcta.

No obstante, de las reuniones mantenidas con la promotora de la queja, de los informes emitidos por la Consejería de Agricultura, y de las noticias aparecidas en la prensa, se desprende el malestar generalizado en el Municipio de Cordovín por el acuerdo de concentración, que parece materializarse en la presentación de los correspondientes recursos de alzada.

Concurría por tanto, más allá de la queja individual interpuesta, una problemática general que eventualmente podría determinar lesión de los derechos patrimoniales de la interesada y el resto de afectados por este procedimiento administrativo, por lo que se consideró necesario realizar un seguimiento de la tramitación administrativa, solicitándose información complementaria a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural acerca del estado de tramitación del procedimiento de concentración parcelaria de la zona de Cordovín, y más concretamente interesando conocer los informes técnicos y jurídicos obrantes en el expediente, con relación a la formación de las fincas de reemplazo, y copia de los mismos, la relación de los recursos de alzada interpuestos contra el acuerdo de concentración parcelaria de la zona de Cordovín, y estado de tramitación de los mismos, así como la posición técnica y perspectivas de la Consejería en torno a la Resolución de la Consejería y la terminación del procedimiento. La información complementaria ya ha sido remitida, encontrándonos estudiando la misma para fijar el posicionamiento definitivo de la Institución en relación con la problemática descrita.



III. Comercio y Consumo.

En virtud de la **queja 2007/0108-C**, el ciudadano planteaba su malestar como consecuencia de las actuaciones seguidas por la Oficina Municipal de Consumo (OMIC) y posteriormente por la

Junta Arbitral de Consumo, adscrita a la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja.

Según relataba el autor de la queja, acudió a la OMIC para solicitar asesoramiento por los problemas que le habían surgido por la inadaptación de un audífono, encargándose de los trámites necesarios para someter la cuestión planteada a arbitraje, mostrando su disconformidad con el laudo arbitral dictado al efecto, y solicitando en su queja que se procediera anular el mismo. Ante dicha pretensión, nos vimos en la necesidad de transmitirle que la Institución carecía de competencias para proceder a la revisión o anulación del citado laudo, al tener el mismo efectos de cosa juzgada, remitiéndole a los trámites establecidos en la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, reguladora del Arbitraje, en cuanto a los trámites y causas legales para interponer un recurso de anulación de la laudo arbitral.

En la **queja 2007/0189-C** se planteaba por el ciudadano los problemas que estaba encontrando para obtener el suministro de gas necesario para atender a la actividad de su empresa. Dado que la queja afectaba materialmente a las actuaciones derivadas de la aplicación de una Orden Ministerial 399/2006, de 29 de diciembre, por la que se establecen las tarifas de gas natural y de gases manufacturados por canalización, alquiler de contadores, y derechos de acometida para los consumidores conectados a redes de presión de suministro igual o inferior a 4 bar, informada favorablemente por la Comisión Nacional de Energía, es por lo que acordamos u remisión al Defensor del Pueblo Español, de conformidad con lo previsto en el artículo 1.3º de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, y del Convenio de Colaboración suscrito entre ambos Comisionados con fecha de 23 de febrero de 2007.

La **queja 2007/0222-C** hacía referencia a la existencia de varios expedientes (cuatro de telefonía, uno referido a la compra de una moto y otro, relativo a la grabación de una placa), que se seguían en la Unión de Consumidores de La Rioja, fruto de otras tantas denuncias, y a las que dicha Asociación no daba respuesta, limitándose a indicarle al interesado que acudiera a un abogado particular. Tras instruirnos en la queja y la documentación acompañada con la misma, tuvimos que recordar nuevamente las potestades de la Defensora en la protección de los derechos de los ciudadanos frente a posibles ingerencias administrativas que conlleven una lesión o vulneración en aquéllos, quedando extramuros del ámbito competencial de la Defensora las cuestiones o diferencias que pudieran surgir entre sujetos de Derecho Privado, como ocurre en el caso elevado en la presente queja.

En efecto, las discrepancias surgidas entre el autor de la queja y la Unión de Consumidores de La Rioja, hacía que sin más trámites se hubiera de decretar la inadmisión a trámite de la misma, pues no existía actividad administrativa alguna susceptible de control, máxime cuando la Unión de Consumidores goza de una naturaleza estrictamente privada, pues se trata de una Asociación con personalidad jurídica privativa, y sin ánimo de lucro constituida con el fin de la protección en la esfera privada de los derechos de los consumidores y usuarios.

En la **queja 2007/0232-C** el motivo de reclamación venía constituido por lo que se consideraba una desatención por parte del Ayuntamiento de Logroño al desarrollo de las zonas periféricas de la Ciudad de Logroño, y de la zona de “Cascajos” en particular. En concreto, el Presidente de una Asociación comercial nos exponía que en dicha zona se carecía de supermercados y zonas de ocio, lo que hacía que los vecinos opten por abandonar la misma para dirigirse al centro o a otros lugares donde sí existía dicha oferta de ocio, interesando por ello que esta Institución mediara para obtener un crecimiento homogéneo de dicha zona residencial. Asimismo, señalaba en su queja que el Ayuntamiento desoía sus demandas en este sentido, ya que no

canalizaban sus peticiones a través de la Federación de Asociaciones del centro de la ciudad (CUR).

Tras una lectura detenida del motivo de queja, tuvimos que manifestar al interesado que nuestra actuación tenía que ajustarse a las funciones específicas que nos confiere la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, por lo que únicamente debíamos intervenir en caso de existir indicios de excesos o abusos cometidos por una Administración Pública contra las personas, sin que la mera disconformidad o desacuerdo con una actuación administrativa pudiera por sí sola motivar nuestra intervención.

En este caso, ciertamente consideramos que en lugar de encontrarnos ante una irregularidad en la actuación administrativa desde la perspectiva del los derechos que asisten a los particulares en sus relaciones con la Administración, nos enfrentábamos a una problemática que se circunscribía a la más pura ley de mercado, es decir, a la ley de la oferta y la demanda. En nuestra opinión, la cuestión planteada entraba dentro de la esfera de lo opinable, ya que este tipo de actuaciones pueden analizarse desde diversas ópticas, esto es, desde que se potencie la más amplia oferta de ocio y grandes superficies comerciales, que es de la que participaba el quejoso en su escrito –y desde luego muchos ciudadanos-, hasta la más restrictiva en este sentido defendida por otros muchos ciudadanos, en la que se pretende reducir estas iniciativas de interés puramente económico, con el fin de aminorar el fervor consumista que nos invade en la sociedad presente, y que hace proselitismo, o pretende hacerlo, de un ocio de consumo, en que las familias dediquen su tiempo libre precisamente en acudir a dichos espacios.

No es necesario recordar la reciente y notable controversia que se vivió en Logroño como consecuencia de la puesta en marcha de nuevos parques comerciales, y las iniciativas llevadas a cabo por las asociaciones de pequeño comercio en defensa de sus intereses. Sin embargo, como no puede ser de otro modo, siempre será el consumidor y ciudadano el que decida legítima y libremente lo que prefiere hacer con su tiempo y su patrimonio.

No obstante, sí estudiamos la posibilidad de poder llevar a cabo una labor de mediación en cuanto al grave problema de incomunicación con el Ayuntamiento de Logroño, en cuanto a que se les impedía formular peticiones si no es a través de una concreta entidad. Sin embargo, tal cual se había hecho público a través de los medios de comunicación, no parecía ser ese realmente el problema, ya que el Consistorio de la capital riojana se había reunido con la asociación en varias ocasiones en los últimos meses para atender sus peticiones de información sobre el futuro desarrollo de la zona, así como de las obras previstas (accesos al Hospital San Pedro y al Colegio de los Maristas, soterramiento de ferrocarril, etc.).

Por lo anteriormente expuesto, siendo conscientes de que en ocasiones la intervención puntual en un asunto concreto no termina de solucionar una situación que, probablemente, requiere una actuación más global que la que específicamente se somete a nuestro conocimiento, no apreciamos la posibilidad de efectuar indicación alguna por nuestra parte al Ayuntamiento de Logroño en el sentido planteado en el escrito de queja.

En la **queja 2007/0311-C** planteaba el interesado una serie de problemas derivados de la distribución domiciliaria de gas butano, y que fundamentalmente se constreñían al horario de entrega. Sobre esta concreta cuestión, el promotor de la queja admitía que las cuestiones relativas al horario de entrega por esta empresa privada, no podían ser el objeto de su queja ante esta Oficina. Sin embargo, consideró

pertinente recurrir a esta Institución para mostrar la situación de Monopolio en la que permanecía este sector en el mercado riojano, lo que le impedía recurrir a otras empresas para solventar su problema, considerando por ello que sus derechos como consumidor estaban siendo vulnerados.

En este caso, el derecho cuya intervención ampara la actuación de la Defensora, es el derecho a la protección de los consumidores del artículo 51 de la Constitución Española, que predica la obligación de los poderes públicos de preservar los legítimos intereses económicos de los consumidores. En este escenario, hicimos notar que, de acuerdo con la normativa aplicable sobre la materia, el artículo 47 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre (en la reciente redacción introducida por la Ley 12/2007, de 2 de julio), el mercado de distribución al por menor en envases de Gases Licuados del petróleo, está plenamente liberalizado, por lo que la inexistencia de más de una empresa operadora en el sector no está sujeta a la Intervención Administrativa, por lo que no era posible detectar irregularidad administrativa alguna, que legitimara el menor reproche de esta Institución.

A la luz de este precepto podíamos estimar que, si bien es cierto que el sector energético en general, y el de hidrocarburos en particular están sujetos a una fuerte intervención pública, el mercado de abastecimiento domiciliario de gases licuados del petróleo está plenamente liberalizado, por lo que la inexistencia de una única empresa dedicada a la prestación de este servicio, habría que anotarla a las peculiares condiciones del mercado riojano, y no a la Administración Pública.

Una vez producida la liberación de este subsector del mercado energético, el principio de libertad de empresa que reconoce a la Constitución Española impide la realización de cualquier nivel de intervención administrativa que restringa la libertad de las empresas para implantarse en un mercado concreto, o para actuar en él en unas condiciones determinadas. Así se desprende de la propia Constitución Española, cuyo artículo 38 reconoce el principio de la libertad de empresa entre los derechos del Título Primero.

Por todo ello, esta Institución consideró que la ausencia de un sector de la distribución domiciliaria de gases licuados del petróleo envasados, no determinaba la existencia de una irregularidad administrativa, y convertía el problema planteado por el interesado en un asunto de naturaleza privada, suscitado entre la empresa afectada y el mismo, y que tenía que ver con las condiciones de calidad en la prestación del servicio, de modo, que de acuerdo con el artículo 1 de la Ley reguladora de esta Institución, la Defensora del Pueblo Riojano no ostentaba competencias de supervisión sobre esta concreta materia.

IV. Otros (inactividad de la Administración, explotaciones agropecuarias, calidad alimentaria, etc.).

El primer procedimiento registrado en este epígrafe fue el registrado como **queja 2007/0026-O**, en la que la interesada formulaba una queja por la ausencia de respuesta de parte de distintas autoridades a una propuesta sobre la oportunidad de crear en el futuro un centro de investigación espacial en La Rioja. Tras estudiar la queja, trasladamos a su autora que no nos veíamos suficientemente cualificados como para contrariar la conveniencia y oportunidad de crear dicho centro científico en nuestra Comunidad, por lo que sin dejar de calificar la propuesta como interesante, conforme a lo dispuesto en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora del Defensor del Pueblo Riojano, transmitimos a la promotora de la queja que esta Institución carecía de competencias para mediar y obtener una respuesta satisfactoria con los efectos

que la interesada esperaba, por cuanto del motivo de queja no se desprendía una actuación administrativa que fuera contraria al ordenamiento jurídico o que no respetara los principios constitucionales que está obligada a observar toda Administración Pública.

La ausencia de respuesta por parte de la anteriormente denominada Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico a distintos escritos que ha presentado los últimos años, era el principal motivo de reclamación en la **queja 2007/0177-A.** En este caso, la interesada exponía que, desde marzo de 2006, había remitido numerosas solicitudes a distintos estamentos de dicha Consejería, sin que le hubieran contestado, pese a los recordatorios igualmente enviados, por lo que se encontraba desinformada completamente sobre ciertos aspectos que precisaba conocer para solucionar ciertas irregularidades relativas a la titularidad como cultivadora de una parcela destinada a la producción vitivinícola.

Precisamente, la falta de contestación por parte de la Administración a las solicitudes o escritos que presentan los ciudadanos ha sido una cuestión que venimos abordando desde el inicio de la puesta en funcionamiento de esta Institución, con ocasión de las diferentes quejas que nos son formuladas por los ciudadanos, una gran cantidad de las cuales traen como causa, con independencia del asunto o materia de fondo, la falta de respuesta por parte de la Administración a sus peticiones, reclamaciones y escritos en general.

Siendo conscientes de que el acceso a la información es una demanda en aumento por parte de los ciudadanos, que, más conscientes de sus derechos, exigen una mayor transparencia de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones, tanto respecto a las decisiones que les afectan directamente como interesados en un procedimiento específico, como en relación con aquellas otras actuaciones sobre las que se sienten concernidos, decidimos solicitar información acerca de la problemática planteada en el escrito de queja, insistiendo como en otros casos de falta de contestación al ciudadano, en la importancia que tiene que los ciudadanos obtengan una respuesta de la Administración a su concreta solicitud, en el sentido que se considere conveniente, tal y como prevé el art. 42 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que no es sino consecuencia del primer principio al que el constituyente sometió en su actuación a la Administración (art. 103 CE), el de la eficacia, que, obviamente, significa la conclusión, mediante resolución expresa, motivada, y en el plazo establecido, de los procedimientos y solicitudes que puedan realizar los interesados.

En el ámbito más específico de nuestra Comunidad Autónoma, destacábamos igualmente la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja que en su artículo 3 hace una referencia muy específica a principios de funcionamiento a los que la Administración ha de ajustar su actividad pudiendo destacarse entre otros: el principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, el de planificación y gestión por objetivos y control de resultados, el de racionalización de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión, el de servicio efectivo y proximidad de la Administración a los ciudadanos y el de transparencia.

En la amplia documentación aportada por la promotora de la queja comprobamos que regularmente había dirigido hasta dos escritos en la misma fecha a distintos áreas y personas de esa Consejería –siendo el primero de ellos de marzo de 2006-, refiriendo que no le habían contestado. Sin embargo, examinada la documentación que con el informe se nos remitió desde la Administración, pudimos observar como de

forma regular y a medida que iban siendo presentados los escritos en el Área de Viñedo, dicha Unidad, ya fuera a través del Jefe de Área o de la Responsable de Programa del Registro, daba respuesta a cada una de las peticiones formalizadas, los cuales habían dado lugar igualmente a un gran número de escritos, por lo que no caben mayores consideraciones al respecto. A mayor abundamiento, se señalaba en el informe como también se han mantenido dos reuniones en la sede de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico, donde se dio puntual información a las cuestiones planteadas por la promotora de la queja y otros interesados, no obstante haber sido ya respondida en los escritos que se acompañan.

Así pues, al justificar la citada Administración los aspectos sobre los que se le había solicitado información, trasladamos a la titular de la queja la información antes transcrita, indicándole que la actuación de la Administración era correcta, a nuestro juicio, en referencia a las cuestiones planteadas, no procediendo en consecuencia efectuar recomendación alguna a la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico. Es más, indicamos a la interesada que, dada la circunstancia de que siempre se había dado cumplida respuesta a la mayoría de los escritos presentados -siendo loable y ejemplar este esfuerzo por contestar a la gran actividad administrativa desplegada por la administrada-, también considerábamos oportuno recordarle que el ejercicio del mencionado derecho debe realizarse racionalmente, y concretando debidamente las pretensiones e información que se solicita, de forma que no se cause perturbación grave en unos servicios de por sí limitados.

Otro problema planteado en uno de los procedimientos (**queja 2007/0214-A**), tenía relación con los inconvenientes con los que se estaba encontrando la interesada, gerente de un laboratorio dedicado al análisis de aguas (especialmente el estudio de la legionela) y de suelos, actividad que tiene acreditada a nivel nacional por ENAC y certificado de la ISO 9001 y 14001, ante la negativa del Instituto de Seguridad Alimentaría de proceder a la autorización y registro de su laboratorio.

Según afirmaba la autora de la queja, en todas las Comunidades Autónomas existe un registro de estos laboratorios, y que para su inscripción se precisa una resolución administrativa expresa de la Comunidad Autónoma donde radica la sede social de su empresa, de “autorización como laboratorio de salud pública”. Sin embargo, desde que la interesada instaló su laboratorio de control de aguas y suelos en La Rioja, desde el año 2002, se ha dirigido a varias Consejerías, Salud, Consumo, Agricultura y Medio Ambiente; y ninguna de ellas le había dado solución a su problema.

Ante esta situación, consideraba la autora de la queja que se le está causando un grave perjuicio a su derecho de libertad de empresa consagrado constitucionalmente en el artículo 38 de la Norma Fundamental, y por tanto dentro del ámbito de protección de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano), pues cuando solicitaba la inscripción en los registros de otras Comunidades Autónomas, le requerían la autorización como laboratorio de salud pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, razón por la cual, había decidido acudir al auxilio de este Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja.

El derecho para cuya protección se solicitaba la intervención de la Defensora del Pueblo Riojano en este supuesto era el derecho a la libertad de empresa reconocido por el artículo 38 de la Constitución Española, en el sentido de que la actuación de la Administración Autonómica, tal y como estaba planteada por la titular de la queja, le impedía realizar su actividad en algunos territorios españoles. Del mismo modo, y dado el contenido de la queja suscrita, parecía evidente que también se encontraba comprometido el derecho a la protección de la salud, del artículo 43 del texto

constitucional, ya que la actividad principal del laboratorio afectado, consiste en el análisis de agua para consumo humano, así como la prevención de legionelosis, razón por la que optamos por dirigirnos a la Consejería de Salud para que informara sobre la eventual posibilidad de *lege ferenda* de dar solución a este vacío normativo autonómico.

A tenor de las especificaciones relativas a la acreditación de los laboratorios, lo cierto es que el laboratorio de la interesada había acreditado la certificación de todas las normas de calidad referidas, por lo que ostentaba todos los requisitos necesarios para el desarrollo de sus actividades en materia de control de aguas de consumo humano. Ello no obstante, esta circunstancia no eximía a la Administración sanitaria de implantar un sistema de control, que sea posible verificar a través del sistema de autorización y registro de los laboratorios, tal y como se desprende del conjunto normativo compuesto por los Reales Decretos 50/1993 y 1397/1955, promulgados para la transposición de las Directivas 1989/397 y 93/1999, del Consejo, sobre control de productos alimentarios, que es aplicable a las aguas de consumo humano en cuanto que material de consumo destinado a estar en contacto con tales productos alimentarios, y de acuerdo con la definición de alimento que ensaya el reglamento 178/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, sin olvidar la vigencia del Real Decreto 1945/1983, regulador de las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria que también resulta de aplicación a las aguas de consumo humano.

Esta interpretación ha sido la observada por muchas Comunidades Autónomas, que han asumido la facultad de creación del sistema de autorización y registro, como una obligación derivada de sus competencias, tal y como se desprende del análisis de la relación de reglamentos aportada por la Consejería de Salud. Por todos estos motivos, a nuestro juicio la legislación imponía a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja la creación del régimen de autorización y registro de laboratorios de salud pública; sin olvidar que la ausencia de dicho sistema de autorización y registro incide negativamente en el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa de la titular de la queja, porque compromete la libertad de elección de mercados, ya que tienen cerrado el acceso a ellos, por la ausencia de una intervención administrativa que corresponde a la Administración Riojana, ya que la normativa de algunas Comunidades Autónomas impide a la los laboratorios procedentes de otras comunidades participar en su mercado si no están previamente inscritos y autorizados por la Comunidad de origen, otorgando una clara ventaja competitiva a aquellas empresas que no ostentan este problema, por lo que también afecta directamente a la defensa de la competencia.

Por ello, considerando esta Institución que el levantamiento de este obstáculo al ejercicio de las libres decisiones empresariales, es la consecuencia directa el cumplimiento de las obligaciones que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuyo artículo 7 ordena la remoción de los obstáculos que impidan o dificulten la plenitud de la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integran, así como el impulso de aquellas acciones que tiendan a mejorar las condiciones de vida y trabajo y a incrementar la ocupación y crecimiento económico, se estimó oportuno formular una Recomendación dirigida a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, con el fin de promover la implantación, por los órganos competentes, de un sistema de autorización y registro público de laboratorios de salud pública, en cumplimiento de la normativa sobre seguridad alimentaria, y para la mejora de las condiciones de ejercicio de la libertad de empresa.

La anterior Recomendación fue aceptada condicionalmente en el sentido de proceder al estudio de los elementos fundamentales que podrían derivar en la creación

del sistema de autorización y registro, cuestión que, dada la complejidad del procedimiento, podría demorarse bastante tiempo. Por ello precisamente, se dejaba la puerta abierta a una negociación con la Junta de Andalucía para articular un sistema intermedio que posibilitar la apertura del mercado andaluz al laboratorio regentado por la titular de la queja.

Distinto problema se planteaba en la **queja 2007/0286-A.** En este caso, el promotor de la queja formulaba su indignación ante las trabas que está encontrando por parte del Ayuntamiento de Santurdejo para poder desarrollar la actividad pecuaria de explotación apícola. En concreto exponía que en noviembre de 2006 había solicitado permiso para la colocación de colmenas en distintos terrenos del monte de la localidad, algunos de su propiedad, otros cedidos por los vecinos para su uso con este fin, y otros de carácter público. Dicha solicitud fue autorizada, pero posteriormente fue presentando nuevas solicitudes, siendo denegada una de ellas, y estando las restantes pendientes de resolución.

En nuestra primera comunicación, ya señalábamos que, sin perjuicio de los requisitos que debe cumplir todo titular de colmenares ante la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, en relación con los montes de utilidad pública, en asentamientos nuevos es necesario para poder acceder al Registro de Explotaciones Apícolas de La Rioja - según el artículo 7.2 de la Orden 27/2005, de 4 de noviembre, que establece las normas de ordenación de las explotaciones apícolas en la Comunidad Autónoma de La Rioja-, el correspondiente permiso del propietario del terreno, en su caso, y la autorización del Ayuntamiento.

Sin embargo, es preciso señalar que la cuestión relativa a la utilización de monte de utilidad pública, supone el ejercicio de potestades discrecionales por parte de la Administración, lo cual significa que el Ayuntamiento de Santurdejo, legítimamente, puede elegir entre varias soluciones justas y adecuadas y optar por un modelo de ordenación y aprovechamiento de las explotaciones apícolas, siempre que la elección no conlleve desviación de poder en algún sentido, esto es, la indebida utilización de una potestad discrecional para conseguir un efecto o una finalidad ajena al interés público que debe presidir toda decisión administrativa. De ahí que el artículo 54.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, exija la necesaria motivación de los actos discrecionales.

No obstante, advertimos al promotor de la queja que la discrecionalidad con la que cuentan los Ayuntamientos en esta materia les permitía adoptar decisiones que no siempre serán compartidas por los ciudadanos que se ven afectados por ellas, por lo que aun cuando tales decisiones se hayan ajustado a las exigencias de racionalidad y buen sentido y se argumente el interés general de la opción elegida, se debía insistir en la necesidad de que las Administraciones expliquen correctamente a los afectados las razones que han llevado a la elección de una determinada alternativa.

Tras recibir la documentación solicitada, tuvimos ocasión de comprobar como todas y cada una de las solicitudes de licencia había sido resueltas, y además, en el sentido esperado por el promotor de la queja en la mayoría de los casos, por lo que el principal motivo de queja quedaba virtualmente resuelto, cuanto menos en lo referente a la inactividad denunciada por el interesado. Así, habían sido concedidas las solicitudes de licencia municipal para instalar 14 colmenas para consumo propio en el término de “El Molino”, otra para la instalación de dos asentamientos de 80 colmenas cada uno en el término de “Bellicera”, más otra autorización de asentamiento de otras 80 colmenas en otra parcela. Por el contrario, la única explotación no autorizada se correspondía con la solicitud de colocación de 5 asentamientos de 80 colmenas en

monte de utilidad pública, siendo los motivos que argumentaba el Consistorio para no proceder a autorizar el emplazamiento, lo inadecuado del lugar pretendido, atendiendo a que se pretende replantar el pastizal, motivo por el que se había considerado oportuno que el interesado reconsidere la posibilidad de llevar las explotaciones a una finca de su propiedad, o a los términos denominados “Bellicera” y “Vallicón”.

La razón de la negativa obedecía por tanto a criterios de racionalización de actividades en los Montes de Utilidad Pública - compartidos además con el Área de Lucha contra la Erosión de la Dirección General de Medio Natural de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial-, que posibiliten la coexistencia de todo tipo de explotación, no sólo apícolas, sino ganaderas y de otros usos, al que también tienen derecho el resto de vecinos del municipio. Igualmente es significativo señalar, en atención a lo expresado en el escrito de queja, que no vimos disposición alguna que impidiera la movilidad de las colmenas trashumantes, lo cual no obstaba para fijar determinadas condiciones para la ubicación, señalización y transporte de las colmenas. En cuanto a la cuota de arrendamiento de los aprovechamientos apícolas en terreno municipal, fijado en 8 euros por colmena y año (artículo 8), en nada contraviene lo dispuesto en la normativa de referencia, debiendo significar no obstante que los gastos de alquiler de asentamientos en montes de utilidad pública se encuentran subvencionados hasta el 50%, con un máximo de 1.500 euros por apicultor, según Orden 2/2006, de 16 de enero (modificada por la Orden 3/2007, de 19 de marzo).

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, entendíamos que la citada Administración local había justificado los aspectos sobre los que se le había solicitado información, no procediendo en consecuencia efectuar recomendación alguna al Ayuntamiento de Santurdejo por cuanto no se apreciaba irregularidad alguna en la actuación administrativa desde la perspectiva del los derechos que asisten a los particulares en sus relaciones con la Administración, por lo que dimos por finalizadas nuestras actuaciones en relación con este caso con el traslado al titular de la queja de la información antes transcrita, en cumplimiento a lo establecido en el art. 26.1 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano.

El tema planteado en la **queja 2007/0322-A** hacía referencia al desconcierto y malestar por las sanciones que se le han impuesto al titular de la queja desde la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, por limitarse a dejar abandonada la viña, sin arrancarla, tras habérsele denegado la solicitud de inscripción de la plantación de viñedo no inscrito, al tratarse de viñas plantadas con posterioridad al año 1998, así como por no presentar las facturas de recogida de la viña en el año anterior a la solicitud de baja, cuando refería llevar cinco años sin vendimiar.

En este sentido, y con anterioridad a la solicitud de la información oportuna que nos permitiera conocer la justificación de las sanciones impuestas, y si el procedimiento sancionador se había ajustado en todo momento a las disposiciones normativas de referencia, informamos al promotor del mismo que la norma básica en este aspecto la constituye el Reglamento (CE) nº 1493/1999, del Consejo de 17 de mayo de 1999, por la que se establece la Organización Común del Mercado Vitivinícola, que viene a sustituir la regulación anterior de 1987, y los Reglamentos de la Comisión que desarrollando determinadas cuestiones han complementado los aspectos de Potencial Vitícola (Reglamento Nº 1227/2000, de 31 de mayo), de Prácticas Enológicas (Reglamento Nº 1622/2000, de 24 de julio), y de Mecanismos de Organización del Mercado (Reglamento 1623/2000, de 25 de julio), el R.D. 1472/2000, de 4 de agosto y el R.D. 196/2002, de 15 de febrero, por el que se regula el establecimiento de reservas de derechos de plantación de viñedo.

La Ley 8/2002, de 18 de octubre, de Vitivinicultura de La Rioja, que encuentra sus antecedentes en la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto de la Viña, Vino y de los Alcoholes, modificada en parte mediante Ley 2/1993, de 17 de marzo y Ley 8/1996, de 15 de enero, ha transpuesto los preceptos regulados en estos Reglamentos, adaptándolos al ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Por su parte, el artículo 8.3 de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y el vino, establece que la obligación de arrancar el viñedo por aplicación de la normativa comunitaria, será declarada mediante resolución de la Administración competente en cada caso, y previa la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo.

El legislador comunitario ha sido consciente de que todas las limitaciones impuestas no han impedido el desarrollo de plantaciones que infringen las restricciones introducidas. Sin embargo, la normativa comunitaria no impuso la obligación de arrancar el viñedo plantado contraviniendo las reglas sobre nuevas plantaciones y replantaciones limitándose a prohibir la comercialización del producto resultante de tales infracciones. Ante esta circunstancia, el Reglamento (CE) 1493/1999 prevé la posibilidad de regularizar la situación de las parcelas plantadas ilegalmente antes del 31 de julio de 2002, permitiendo que dichas superficies puedan producir vino con destino a la comercialización, pudiendo ponerse en circulación los productos procedentes de dicha uva únicamente con destino a las destilerías, no pudiendo comercializarse de otra manera.

Por tanto, de no regularizarse las parcelas, éstas deben ser arrancadas (art. 2.7 del Reglamento CE 1493/1999) si se han plantado con variedades de vid clasificadas como uva de vinificación con posterioridad al 1 de septiembre de 1998 -como ocurre en este caso en particular-, o infringiendo la prohibición de plantación prevista en el artículo 2.1 del citado Reglamento. Así pues, la consecuencia jurídica prevista en estos casos es el arranque de las superficies plantadas de vid por el propietario de la parcela, con el fin de evitar efectos negativos sobre la producción y el equilibrio del mercado.

En este contexto, la Orden 16/2006, de 31 de julio de 2006, por la que se dictan normas para la campaña vitivinícola 2006/2007, viene a establecer los procedimientos administrativos a seguir en el caso de realizar operaciones que varíen, en parte o en su totalidad, cualquiera de los diferentes apartados del Registro de viñedo de La Rioja y, así, quedarán sujetos a esta norma todas las autorizaciones de replantación, de plantación sustitutiva, transferencias de derechos de replantación, declaraciones de arranque y las solicitudes de modificación que se puedan presentar a trámite durante la campaña citada.

Esta Orden establece en su artículo 1 expresamente que "*es de obligado cumplimiento notificar en el tiempo y forma previsto por esta Orden, cualquier cambio experimentado en cada explotación vitícola, que pueda afectar tanto al Registro Vitícola de La Rioja como al Registro de derechos de replantación de viñedo de La Rioja*.".

Asimismo, en su artículo 5 dispone que, por declaración de arranque debe entenderse la comunicación obligatoria del titular de los derechos de replantación a la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico, para que ésta proceda a variar la situación de la parcela descepada dentro del Registro Vitícola de La Rioja, no siendo preciso obtener autorización previa de la Administración para proceder al arranque, pero sí la comunicación de la finalización del mismo dentro de la campaña vitícola de que se trate; añadiendo en su apartado tercero literalmente que "*para que un arranque sea efectivo y genere los derechos correspondientes, deberá haber sido realizado de*

forma total, eliminando y destruyendo la totalidad de las cepas (tronco y raíces) existentes en la parcela. No será válido el simple abandono de la viña, es decir, sin haber efectuado el descepe real.". En idéntico sentido se expresa la reciente Orden 33/2007, de 3 de agosto de 2007, para la presente campaña vitícola.

Por último, también señalábamos que el Reglamento (CE) nº 1282/2001, regulaba las sanciones para aquellos supuestos en que no se hayan presentado en plazo las declaraciones de cosecha, producción, comercialización y/o tratamiento de existencias, medidas adoptadas con el fin de controlar y hacer seguimiento de los productos del sector, en especial la superficie y la cantidad de uva producida.

Dado que en cualquier caso, atendido el principal motivo de queja, con el fin de determinar si ha existido o no una actuación administrativa que sea contraria al ordenamiento jurídico o que no respete los principios constitucionales que está obligada a observar toda Administración Pública, se interesó la remisión de información sobre la justificación de las distintas sanciones impuestas al titular de la queja, con el fin de disponer de la mayor información posible sobre el procedimiento sancionador, y si éste se ha ajustado en todo momento a las disposiciones normativas de referencia.

Tras recibir la información solicitada, tuvimos ocasión de examinar pormenorizadamente cuales habían sido las actuaciones que se han ido llevando a cabo con ocasión de la tramitación de los expedientes sancionadores por incumplimiento de la normativa vigente sobre viñedo, comprobando como los pasos que se han dado en este sentido eran correctos, o cuanto menos, no existían elementos de los que se desprendiera una actuación irregular por parte de la Administración en este supuesto en particular.

Con base en las normas precitadas, la Consejería de Agricultura y Desarrollo inicia actuaciones instando al arranque de las parcelas ilegales, mediante las oportunas Resoluciones del órgano competente, dirigidas a los titulares de las mismas, siendo uno de ellos el promotor de la queja, el cual desatendió los requerimientos practicados por esa Administración en orden a suministrar la información relativa a la destilación del producto, no presentando alegaciones frente a las Resoluciones de acuerdo de incoación de expedientes sancionadores, ni recurriendo en alzada las Resoluciones finales, constando como única actuación del interesado la declaración de arranque de viñedo no inscrito.

Consecuentemente, al justificar la citada Administración todos los aspectos sobre los que se le había solicitado información, entendíamos que no procedía efectuar recomendación alguna a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, dando por finalizadas nuestras actuaciones en relación con este caso procediendo al archivo de la queja.

La **queja 2007/0357-A**, en la que varios propietarios entendían vulnerados sus derechos, estaba relacionada con determinadas actuaciones municipales y autonómicas en varias propiedades de Robres del Castillo, sobre las que la Dirección General de Medio Natural y la propia Corporación Municipal habían realizado varias actuaciones sobre terreno forestal (construcción de caminos y apertura de cortafuegos), sin procedimiento administrativo previo que legitimara la intervención en parcelas de titularidad privada.

Admitida la queja, al amparo de lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, esta Institución requirió a la Dirección General de Medio Natural, para que le informara sobre las cuestiones planteadas en la

queja. Tras examinar la documentación remitida, dejamos claro en primer lugar que la Defensora no puede pronunciarse sobre los títulos de propiedad que los interesados alegaban y que el Ayuntamiento discutía, ya que la cuestión sobre la determinación de la propiedad es una competencia que está exclusivamente atribuida al orden jurisdiccional, y que solo podría ventilarse resolverse por medio de una Sentencia Judicial, que ponga fin a un proceso contradictorio, en el que las partes afectadas pudieran alegar y probar lo que a su derecho estimaran oportuno.

Por ello, la Intervención de esta Institución debía constreñirse a verificar que las actuaciones administrativas estaban dentro del principio de legalidad, sin haber supuesto actividades expropiatorias, o de menoscabo de los derechos de propiedad de los interesados. Desde esta perspectiva, no resultaba adecuado entender que las intervenciones de mejora, limpieza y repaso de caminos preexistentes (sin prejuzgar la veracidad de las afirmaciones sobre la propiedad), supusieran vulneración del derecho de propiedad ni actuación en vía de hecho, por lo que no era posible realizar ningún reproche a las mismas.

Antes al contrario, parecía claro que las intervenciones citadas, tal y como apunta el informe de la ingeniero de Montes del Gobierno de La Rioja, estaban legitimadas por la legislación sobre Montes de esta Comunidad Autónoma. En efecto, la gestión de los montes esta regulada en nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja, que está fundamentada en varios principios de protección y conservación remarcados por su artículo 2 (protección, conservación, mantenimiento y conservación), y que implican la realización de las intervenciones sobre el suelo forestal tendentes a conseguir los objetivos del artículo 3, tales como la colaboración con las entidades locales para la protección y conservación de la masa, con independencia de la titularidad pública o privada o de los mismos.

Esta actividad protectora es todavía más intensa en materia de prevención de incendios forestales, objetivo al que estaban dirigidas las acciones denunciadas en este queja, en cuyo caso el artículo 45 de la Ley riojana de Montes obliga a la Administración Autonómica, en colaboración con las distintas administraciones públicas, la adopción de medidas conducentes a la prevención, detección y extinción de los incendios forestales. Todos estos principios permitían por tanto la intervención del órgano competente de la Comunidad Autónoma para la iniciación de las actividades de protección, conservación y mejora, que, por cierto, vienen expresamente descritas en el artículo 80 de la propia Ley, entre las que podemos citar, a título de ejemplo, la construcción y conservación de infraestructuras de prevención de incendios forestales, así como los trabajos de silvicultura preventiva, y las obras y trabajos conducentes a la mejora de los pastos y de otros productos naturales de los montes.

Por todas estas cuestiones, quedaba perfectamente definido que el Gobierno de La Rioja y el Ayuntamiento de Robres del Castillo contaban con competencias y facultades suficientes para ejecutar las obras señaladas, sin que por ello quedara vulnerado el derecho de propiedad de los interesados, toda vez que los caminos y cortafuegos ya existían con anterioridad. No obstante, esta precisión se entendía sin perjuicio de las cuestiones relativas a la propiedad real de los terrenos sobre los que se asientan, cuestión ésta que, repetimos, estaba vedada a la competencia de esta Institución.

2.BIENESTAR SOCIAL

I. Valoración general de las quejas presentadas sobre la materia.



Este primer año de funcionamiento de la Institución, el número de quejas relacionadas con esta materia ha sido de 28 (un 7,25 % del total), siendo por tanto una de las materias que más volumen de quejas ha registrado, y que previsiblemente, en pleno proceso de implantación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, seguramente sufrirá un importante incremento en años sucesivos, como así venimos constatando en lo que va del presente año 2008 hasta la fecha de cierre del presente informe anual.

Pues bien, durante el 2007, atendiendo a ciudadanos y a sus distintos problemas nos ha servido para comprobar que sus quejas tienen que ver en ocasiones más con problemas de índole general y colectiva que con situaciones individuales a las que poder dar una solución concreta, por más que siempre hemos tratado de ocuparnos de una forma lo más personalizada e individualizada posible de cada supuesto que se nos ha planteado a fin de dar una respuesta lo más satisfactoria posible a quién se dirigía a nosotros.

En lo referente a Bienestar Social esto resulta todavía más evidente y en ocasiones cualquier análisis de la problemática que subyace en algunas de las quejas requiere una actuación de oficio más amplia de la Institución, que vendremos articulando a través de los Informes Especiales o de recomendaciones de carácter general aunque, lógicamente, atribuyendo la correspondiente prioridad a aquellos temas que consideramos más necesitados de atención, por más que todas estas problemáticas son importantes.

Entrando ya al análisis de los diferentes apartados o materias conforme al orden en que se ha estructurado en la exposición de las quejas, comenzaremos con bienestar social destacando la especial preocupación, en orden al volumen de quejas, que nos ha sido transmitida ante la **falta de plazas de residencias y centros de día**, debiendo arbitrarse con la mayor agilidad posible para atender a las necesidades actualmente existentes ante el retraso que se comienza a evidenciar en las previsiones tras la puesta en marcha de la Ley 39/2006. Para ello es necesario el apoyo decidido de las diferentes Administraciones implicadas en la consecución de dicho objetivo. En este sentido y en lo que se refiere al papel atribuido a las entidades locales consideramos necesario que se agoten las posibilidades para llegar a los acuerdos y convenios que permitan la efectiva puesta en funcionamiento de este

servicio, consensuando con éstas, y con los colectivos de usuarios afectados, los términos y condiciones de los mismos.

En estos momentos en que nos encontramos con la referencia y existencia de los denominados derechos de tercera generación, que giran en torno al concepto de la solidaridad, queda todavía mucho camino por recorrer en lo que respecta al grado de efectividad y cumplimiento de los derechos sociales o también conocidos como de segunda generación, y que se concretan fundamentalmente en los principios rectores de la política social y económica a que se refiere nuestra Constitución. Ciertamente, de los poderes públicos depende la efectividad de estos derechos y a ellos corresponde adoptar las medidas que los hagan posibles, por más que nos encontremos también con un factor extrajurídico de decisiva importancia para su eficacia real como es la existencia de las estructuras y condiciones socio-económicas que hagan posible su ejercicio.

Sin embargo, la dimensión prestacional de la gran mayoría de estos derechos hace necesario que la regulación legal de los mismos esté acompañada inexcusablemente de las posibilidades de su ejercicio real y efectivo. De lo contrario nos encontraremos con un conjunto de normas programáticas que supondrán una forma de incumplimiento de la obligación de legislar en un sentido social, y que serían contrarias al mandato del artículo 9.2 de la Constitución, llamando la atención de que cualquier posible proceso de reforma en este sentido debía de servir para conseguir un mayor grado de vinculatoriedad de los poderes públicos, caminando de esta forma en la propia dirección que nos marca la Constitución y avanzando en el significado real del Estado Social que instituye, de manera que los derechos sociales dejen de concebirse como derechos teóricos y tiendan a convertirse en derechos efectivos.

En esta dirección, y como primer aspecto destacable debemos hacer referencia en primer lugar a la Ley Orgánica 1/2005, de 20 de mayo que, tras el referéndum celebrado el 20 de febrero de 2005, autoriza la ratificación por España del Tratado por el que se establece una Constitución Europea, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, que desde el punto de vista social incorpora la Carta de Derechos Fundamentales (que había sido aprobada en Niza en el año 2000) al Tratado Constitucional, pasando así a ser jurídicamente vinculante. La misma incluye un amplio catálogo de derechos, todos ellos ya contemplados en diversos Convenios e Instrumentos legislativos, pero a los que se otorga rango constitucional.

También en esta misma línea, y retomando la referencia que en nuestro anterior informe anual hacíamos a la presentación por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales del Libro Blanco sobre la atención a las personas dependientes en España, la entrada en vigor de la **Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia**, que constituye otro elemento destacable en el avance hacia la efectividad de los derechos de contenido social, y en particular, para un importante grupo de personas que por sus dificultades, enfermedades o trastornos, precisan del apoyo de otras para realizar las actividades más básicas de la vida cotidiana y que, por tanto, afecta a su dignidad.

En este contexto, la Defensora del Pueblo Riojano decretó el inicio de oficio de dos procedimientos de investigación, uno dirigido a la Consejería de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja y otro, al Ayuntamiento de Logroño, para el estudio y seguimiento por parte de esta Institución del seguimiento de la implantación de la Ley de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma de La Rioja.

Todo ello, pero especialmente esta última iniciativa a que hemos referencia dado el ámbito competencial establecido, debe constituir un punto de inflexión en la verdadera y efectiva construcción del sistema de derechos de los ciudadanos y ciudadanas frente a las Administraciones autonómicas y municipales prestadoras de servicios sociales así como de sus garantías. Ya no basta en esta materia autorizar o habilitar la creación de determinados servicios o prestaciones, el esfuerzo que cabe exigir a los poderes públicos en estos momentos es el de fijar estándares concretos de prestaciones, en cantidad y calidad, capaces de garantizar un nivel mínimo de derechos sociales.

Las carencias existentes en materia de **atención sociosanitaria a las personas con enfermedad mental** también han sido objeto de queja. En esta materia resulta evidente la insuficiencia de recursos residenciales para algunos de estos enfermos así como la potenciación y mejora de la necesaria coordinación y seguimiento que en este ámbito debe de efectuarse desde el campo sanitario. En esta materia, como ocurre también en otras, la concurrencia de funciones asignadas a distintos organismos dentro de la Administración, en este caso las Consejerías de Salud y Servicios Sociales, a veces contribuye a que no se asuma con la plenitud que requiere el ejercicio de las funciones que se tienen atribuidas en una materia determinada.

Las quejas relacionadas con las **percepciones de la renta básica y las pensiones no contributivas** también han ocupado un lugar destacado en esta materia como consecuencia de las situaciones de penuria que se reflejan en quienes se han dirigido a nosotros en este tema y su disconformidad con los límites legales establecidos para el acceso a las mismas, o con la cuantía que perciben, en muchos casos insuficiente para poder hacer frente a la situación en que se encuentran, en muchos casos agravada por la composición familiar o estado de alguno de sus miembros.

Por último, otra cuestión que se ha planteado ante la Institución y que consideramos merece ser destacada es la referida a las quejas recibidas por parte de padres y madres disconformes con las decisiones adoptadas por la Consejería de Servicios Sociales en relación con la **retirada de la custodia de sus hijos/as**, el régimen de visitas y otro tipo de condiciones establecidas en tal sentido, siendo especialmente preocupantes aquellos aspectos relacionados con el convencimiento de los mismos en que sus hijos no estaban siendo controlados adecuadamente. En muchos de estos casos nuestras posibilidades de intervención se han visto limitadas como consecuencia del planteamiento en sede judicial de este tipo de cuestiones, unas veces por propia iniciativa de los propios afectados, otras por el necesario sometimiento a la aprobación judicial de esta clase de decisiones.

Como consecuencia del importante papel que viene a reconocer el art. 14 de dicho texto legal a esta Institución en materia de defensa de los derechos de la infancia y adolescencia, y continuando con la labor que ya se viene desarrollando a lo largo de este año, especialmente centrada en determinados aspectos relacionados con la atención y protección que desde las Administraciones Públicas debe de prestarse a los menores, a lo largo del año 2008 se tiene previsto analizar esta materia con el fin de analizar y evaluar el sistema de protección de menores en el ámbito de nuestra Comunidad.

II. Tercera Edad (Pensiones, residencias, atención domiciliaria, etc.).



La **queja 2007/0145-B** era relativa a la disconformidad del quejoso con el trato que se les dispensa a los enfermos de Alzheimer de una residencia, así como a los familiares de los mismos, por parte de los responsables de dicho centro. Esta queja en concreto tuvo como origen la falta de respuesta por parte de la Consejería de Servicios Sociales a un Acuerdo de la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano del Parlamento de La Rioja, razón por la que esta Institución solicitó información sobre el posicionamiento de dicha Administración al respecto. La respuesta recibida les fue comunicada verbalmente a las promotoras de la queja, haciéndoles al mismo tiempo las observaciones oportunas sobre las posibilidades de intervención de la Defensora del Pueblo Riojano respecto de la cuestión planteada. Siguiendo dichas instrucciones, fue presentada formalmente nueva queja, dando lugar al inicio de un expediente paralelo (**queja 2007/333-B**), por lo que carecía de sentido continuar con el procedimiento, procediendo al archivo del mismo.

En la **queja 2007/0208-B**, el interesado expresaba su indignación por la negativa del director de la Residencia de Ancianos de Mendavia (Navarra) a que la interesada sacara a su madre de la misma como consecuencia del deterioro que observó en ella en pocos meses. Según nos exponía, presentó en el año 2005 una queja ante el Defensor del Pueblo de Navarra (exp.05/50-B), pero ésta no fue admitida a trámite porque se consideró que era una cuestión que debían decidir de mutuo acuerdo con los hermanos de la interesada, a pesar de que era ella quien la iba a cuidar. Además, se estaba pendiente de un proceso de incapacidad de la madre, al que la interesada se opuso. A pesar de ello, dado que la Administración implicada era perteneciente a Navarra, y por tanto no estaba sometida al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, se dio traslado del expediente al Defensor del Pueblo de Navarra para su conocimiento.

La **queja 2007/0333-B** estaba relacionada con la gestión de una residencia de Logroño, en la que, según referían las titulares, el número de trabajadores no era suficiente para cubrir las necesidades de estos usuarios, por lo que se producen ciertas situaciones que consideran plenamente evitables. En segundo lugar, manifestaban que el centro no cuenta con un servicio médico adecuado, y, por último, denuncian que el edificio donde se ubica el centro tiene todavía numerosas barreras arquitectónicas, tales como inodoros inadecuados y suelos deslizantes. Preocupadas por esta situación, decidieron presentar una instancia ante la Consejería de Salud, sin que hubieran obtenido respuesta. En estas circunstancias, y en el entendimiento de que este problema les afecta gravemente, decidieron acudir al amparo de la Defensora del Pueblo Riojano.

Al encontrarnos en este supuesto con un problema derivado de la gestión de un centro de servicios sociales, cuyos residentes padecen una enfermedad diagnosticada, y que precisan de atenciones médicas específicas, nos dirigimos a las Consejerías de Servicios Sociales y de Salud para que nos informasen sobre las cuestiones planteadas en la queja. Dado lo escueto de la respuesta recibida al respecto, fue necesario solicitar información complementaria, la cual ha sido recibida recientemente en esta Institución, mas con fecha posterior al cierre de este Informe, por lo que queda en estado de tramitación, pendiente de estudio para la emisión de la pertinente Resolución por la Defensora del Pueblo Riojano.

III. Discapacidad y Dependencia (valoración, atención sociosanitaria, transporte, etc.).

La **queja 2007/0088-B** era planteada por un interno del Centro Penitenciario de Logroño, que expresaba ser merecedor del reconocimiento de una pensión por incapacidad. Al mismo le indicamos que dicha petición no podía ser atendida por esta Institución, ya que era necesario que antes la solicitara formalmente por sí mismo, a través de los servicios sociales penitenciarios, para que posteriormente pasara por un Equipo de Valoración de Incapacidades que le examinara y valorara si era acreedor al reconocimiento de una incapacidad, y en qué grado debía ser la misma. Aún así, nos comunicó posteriormente que había puesto en conocimiento de los servicios sociales penitenciarios, pero precisaba cierta documentación que debía encontrarse en su país de origen, por lo que reiteraba su solicitud de que interviniéramos para ayudarle a obtener dicha minusvalía.

Finalmente tuvimos que informarle que esta Institución tiene por objeto supervisar los actos y actuaciones de las Administraciones Públicas de La Rioja en los términos recogidos en el art. 1.3 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, reguladora de la misma, por lo que, en la práctica y con carácter general, se debe de haber producido una actuación o acto administrativo que se considere que contraviene lo que establece la ley o que haya sido abusivo. Por ello, una vez examinada su petición, le manifestamos al promotor de la queja que, al no referirse a ningún acto o actuación concreta de la Administración que sea contraria al ordenamiento jurídico o que no respete los principios constitucionales, no era posible nuestra intervención.

La **queja 2007/0143-B** venía motivada por las dificultades de acceso de las personas mayores de la localidad de Villar de Torre a los centros de día, debido a la ausencia de un servicio de transporte de acceso a los mismos. Según exponía el interesado, su madre, vecina de esa localidad, padecía Alzheimer y precisaba de una plaza en un centro de día que los Servicios Sociales estaban tramitando. Al no contar el municipio con este servicio, se derivó a las personas que lo solicitaron a otros centros de día que disponían de plazas, situados en Logroño y Haro, sin embargo, a pesar de la disponibilidad de plazas, no se podía acceder a las mismas por la ausencia de un servicio de transporte.

El objeto principal de esta queja no venía a ser realmente la denegación de acceso a un Centro de Día, sino más propiamente la dificultad de poder acceder al mismo ante la ausencia de medios propios de desplazamiento. Por todo ello nos interesábamos en nuestra solicitud de información ante la Consejería de Servicios Sociales por las posibilidades de articular lo antes posible un recurso adecuado a la situación que se nos describía.

En la contestación que se nos remitió desde dicha Consejería se venía a confirmar los antecedentes descritos, en el sentido de que, si bien no se priva a los usuarios de la posibilidad de acceder a los distintos Centros de Día, con independencia de donde tengan fijada su residencia, existía la limitación de que deben realizar el desplazamiento a los mismos por sus propios medios.

A la vista de dicha contestación, y una vez analizado detenidamente el caso que había sido sometido a nuestro conocimiento, consideramos oportuno exponer la evolución de la posición de los ciudadanos como titulares del derecho a los servicios sociales. Y a este respecto es indudable que la Administración es uno de los agentes activos de esa evolución, y en sus manos está ayudar a mejorar la posición jurídica de los ciudadanos, procurando una mejor realización de sus derechos.

Esta necesidad se fundamenta en el art. 49 de la Constitución antes citado, en razón a la dignidad que les es propia a los disminuidos en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales, para su completa realización personal y su total integración social, debiendo prestar los poderes públicos todos los recursos necesarios para el ejercicio de tales derechos (artículo 3.1).

Si bien, en lo que se refiere a la habilitación de determinados recursos asistenciales, se van dando pasos al respecto con la implantación de algunas de las medidas contempladas en el Plan Integral 2007/2010 -y en el caso de la interesada se había asignado cuanto menos como recurso subsidiario el acceso al Hogar de Personas Mayores de Haro-, la situación que se observaba en esta materia dista mucho de ser óptima, dada la ausencia de un transporte adaptado a sus necesidades.

Somos conscientes de las dificultades materiales y presupuestarias que implica la creación de una red sociosanitaria que abarque todas las situaciones. Sin embargo, no por ello las previsiones legales dejan de exigir una respuesta a corto plazo y una planificación que permita consolidar una red suficiente de recursos destinada a facilitar soluciones adecuadas que contemplen el mayor abanico de posibilidades.

Resulta por tanto ineludible fomentar todas aquéllas medidas organizativas y materiales tendentes a optimizar la calidad de vida de estas personas y de sus familias que han de afrontar el devenir diario junto a una persona con cualquier tipo de minusvalía que requiere una ayuda permanente y especializada, y que reclama también una respuesta más acorde con las posibilidades que es capaz de proporcionar una sociedad desarrollada.

Es por ello que, aún continuando poniendo de manifiesto como en anteriores resoluciones el déficit en la oferta de plazas residenciales y de otros servicios -centros de día, asistencia domiciliaria, etc.- de atención a las personas mayores, debe insistirse igualmente en la necesidad de arbitrar los medios necesarios en respuesta a las necesidades y demandas de transporte que posibiliten el acceso a la atención de estas personas cuando así es indicado, y en consecuencia hacer frente a los desequilibrios que existen entre la necesidad efectiva de este recurso y el servicio que realmente se presta, en este caso dirigido únicamente a usuarios residentes en zonas que ya disponen de Centros de Día.

En definitiva, con el fin de evitar que impedimentos como el que es objeto de queja vuelvan a reiterarse, dirigimos a la Consejería de Servicios Sociales una Recomendación sobre la necesidad de habilitar los servicios de transporte complementarios que sean precisos para dar una respuesta adecuada y coordinada a todos aquellos usuarios que precisen dicho recurso para acceder a un Centro de Día, independientemente de su lugar de residencia.

La Administración implicada debe sensibilizarse sobre la gravedad del problema, evaluando previamente si fuera necesario cuales son las necesidades reales y el número de usuarios afectados, y arbitrando posteriormente, las medidas que habiliten estos servicios complementarios de transporte que posibiliten que aquellas personas mayores que precisen este recurso, puedan ver satisfecha su necesidad de poder desplazarse a los Centros de Día donde son atendidas, y ello con independencia de si aquellas residen en la Mancomunidad o Cabecera de Comarca donde radique el centro asistencial donde deben acudir.

La respuesta de la Administración a dicha Recomendación señalaba que el servicio de transporte no se haya incluido en las prestaciones recogidas en la Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales, si bien, siendo conscientes de la necesidad de aproximar a los usuarios a los Centros de Día a sus domicilios, se había organizado un sistema de transporte basado en la estructura territorial del sistema público de servicios sociales (un Centro de Día por cada Cabecera de Comarca y Mancomunidad de Municipios), considerando inoportuno actuar en virtud de la casuística individual.

Del contenido de dicha respuesta se desprendía, pues, que no había sido atendida nuestra Recomendación, si bien nos ratificamos en la opinión de que el usuario no puede dejar de ser atendido por parte de las Administraciones Públicas con competencia en la materia, por lo que estimamos que sería necesario reconsiderar la valoración de la necesidad del recurso solicitado sin que pueda excluirse del mismo por el criterio argumentado del lugar de residencia, siendo evidente y necesario acometer en este sentido una homogeneización de criterios en torno a esta cuestión que se ajuste en mayor medida, tal y como se nos indica en la contestación recibida, a los principios de igualdad y universalidad contenidos en el artículo 4.c) la Ley 1/2002 de Servicios Sociales, así como al reconocimiento contenido en la misma de la titularidad del derecho a acceder libremente al sistema de servicios sociales en condiciones de igualdad a las personas empadronadas en cualquiera de los municipios de La Rioja.

En definitiva, seguimos considerando que la Administración implicada debe sensibilizarse sobre la gravedad del problema, evaluando previamente si fuera necesario cuales son las necesidades reales y el número de usuarios afectados, y arbitrando posteriormente, las medidas que habiliten estos servicios complementarios de transporte que posibiliten que aquellas personas mayores que precisen este recurso, puedan ver satisfecha su necesidad de poder desplazarse a los Centros de Día donde son atendidas, y ello con independencia de si aquellas residen en la Mancomunidad o Cabecera de Comarca donde radique el centro asistencial donde deben acudir.

En la **queja 2007/0162-B** la interesada nos trasladaba que su hijo tiene una discapacidad debido a un accidente ocurrido hace siete años, motivo por el que necesitaba una plaza en un centro de día, quedando por Resolución de la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales en lista de espera dado que en la actualidad no existían plazas, sin embargo los padecimientos y necesidades de su hijo eran habituales y no espera que alcance mejoría, por lo que no podía ser atendido directamente en su domicilio habitual.

Es frecuente recibir en esta Institución quejas en relación con los problemas que padecen las personas dependientes, o que padecen algún tipo de discapacidad, así como los que indirectamente afectan a sus familias. La situación descrita en el presente caso, al igual que similares que con anterioridad se nos han planteado,

reviste su importancia y requiere de una concreta atención por parte de los poderes públicos a la que, por otra parte, estas personas tienen derecho.

Lo primero que quisimos destacar en este caso es que éramos conscientes de la complejidad del mundo de las personas dependientes, y la dificultad de dar respuesta a todos los problemas que se plantean a diario, puesto que hay colectivos que requieren una respuesta sociosanitaria muy específica, casi personalizada.

Por lo que respecta a la situación concreta que se nos plantea, debe tenerse en cuenta desde el punto de vista de la atención en materia de servicios sociales que, junto con los recursos generales del sistema, los especializados deben atender a las necesidades de rehabilitación de las personas afectadas y, también, a las necesidades de alojamiento residencial en los casos en que esta concurra.

No es fácil hacer una evaluación global sobre el sistema sociosanitario, porque la actuación sobre el usuario y/o enfermo no es un acto único, sino que se descompone en secuencias dentro de un proceso general en el que intervienen diferentes agentes, y no todos pertenecientes al sistema sanitario (terapeutas, psicólogos, educadores sociales, trabajadores sociales, etc.), no distinguiéndose donde termina la atención del sistema sanitario y dónde comienza el de asistencia social que se realiza a través de Bienestar Social. Por tanto, es muy difícil que se parta de una distinción clara entre los derechos vinculados a la salud y reconocidos como tales por la Constitución y los "derechos sociales" que no son reconocidos a efectos legales como tales.

Los derechos constitucionales reconocidos en los artículos 43 y 49 cobraban especial dimensión en casos como el planteado, relativo a la atención de una persona con parálisis cerebral, por lo que resulta de especial relevancia ofrecer un adecuado tratamiento global: médico, psicológico, rehabilitador y educativo, dirigido por profesionales especializados debidamente coordinados entre sí para garantizar una correcta y eficiente atención socio-sanitaria, ya que sólo desde una perspectiva global se puede garantizar su integración en el entorno social en el que vive la persona afectada. La atención diurna es una parte del proceso de servicios múltiples que debe recibir el usuario y también la familia como agente activo del proceso.

En el caso particular de esta persona -con independencia de la discrepancia de la familia con el tipo de plaza asignada-, si bien se había seguido el procedimiento previsto para la adjudicación de plazas en la Orden 5/2005, de 4 de julio, y le fue asignado cuando menos como recurso la asistencia a un centro de día, en la tipología de Parálisis cerebral, la situación que se observaba en esta materia distaba mucho de ser óptima, especialmente en lo que se refiere a la espera para poder acceder a una Plaza de Atención Diurna, dada la demora que sufría desde septiembre de 2006, en que le fue reconocida la necesidad del recurso, lo cual, a nuestro juicio, representaba una verdadera suspensión del derecho a un nivel mínimo de protección, sobre todo teniendo presentes las necesidades y los elevados gastos de rehabilitación y fisioterapia que en nuestro caso particular habían de soportar los progenitores, y ante la previsión expresada por la familia de que no dispondrían de plaza hasta dentro de dos años.

En definitiva, a pesar de que es notorio que Servicios Sociales intentaba adoptar los medios y recursos que garantizaran una solución a todos los requerimientos en caso de que la demanda supere a la capacidad de respuesta, entendíamos que la Administración implicada debía sensibilizarse sobre la gravedad del problema, en vista de que no se está resolviendo adecuadamente el problema de las listas de espera en la atención a personas dependientes en general, y de personas con parálisis cerebral en particular, debiendo realizar el esfuerzo necesario a tal fin, para atender los casos

de personas dependientes que precisaran este tipo de recursos, y para que en el caso concreto de la persona afectada en esta queja, se arbitraran las medidas posibles para que pudiera ver satisfecha su necesidad de Plaza de Atención Diurna como persona con discapacidad en un centro propio o concertado de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En su atenta respuesta, la Consejería de Servicios Sociales rechazó la Recomendación indicando únicamente que se remitía a las valoraciones técnicas que se efectuaran y al cumplimiento de la normativa vigente, manteniendo la propuesta de valoración como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia.

La **queja 2007/0277-B** se iniciaba en virtud de resolución dando comienzo a un procedimiento de oficio para el estudio y seguimiento de la implantación de la Ley de autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con ocasión de la entrada en vigor, con fecha de 1 de enero del año 2007, de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

La **queja 2007/0296-B** abordaba la misma problemática, también enmarcada dentro de u procedimiento de oficio, pero en esta ocasión dirigida al Ayuntamiento de Logroño –Concejalía de Derechos Sociales-, para el estudio y seguimiento de las medidas adoptadas para la implantación de la Ley de autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia, dentro de su marco competencial de prestación de servicios sociales.

La **queja 2007/0289-B**, también iniciada como procedimiento de oficio, nacía de la preocupación por el vacío normativo existente para cubrir la necesidad de asistencia de pensionistas de más cincuenta años pero sin alcanzar la edad de sesenta años, sin recursos para acceder a una plaza en residencia pública o concertada por la Consejería de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, y cuyas dolencias o discapacidades les imposibilitan una vida diaria en sus respectivas viviendas. Esta queja, al igual que las tres anteriores, se encuentra analizada con mayor detalle en el Capítulo V del presente informe, al que nos remitimos para su estudio en profundidad.

La **queja 2007/0339-B** venía planteada por una asociación Riojana de enfermos de esclerosis múltiple, en relación a las prestaciones del sistema riojano de Servicios Sociales. En primer lugar, la Asociación formalizaba su queja en el seno de la concertación de plazas de discapacitados en centros de día, de la que quedaban excluidos los mayores de 60 años. Así, los titulares de la queja estiman que los enfermos de esclerosis, a partir de esa edad, pueden considerarse discapacitados, y necesitan seguir siendo atendidos en los centros a los que normalmente acudían, sin tener en cuenta ese límite. En segundo término, el colectivo venía a remitirse a la Orden 1/2005, de la Consejería de Servicios Sociales, por la que se regula la concesión de ayudas a personas con discapacidad, cuyo anexo I regula las ayudas a la Movilidad y Desplazamiento, pero excluye de las mismas a los mayores de 65 años. Por otro lado, señalaban que el catálogo de prestaciones ortoprotésicas del Servicio Riojano de Salud, también excluye determinadas prestaciones necesarias para la movilidad, por lo que, por estas dos vías, los pacientes de esclerosis mayores de 65 años, han de acceder a la adquisición de materiales por sus propios medios, en una situación que consideran discriminatoria. La Consejería de Servicios Sociales, a la que nos dirigimos para que informara sobre los motivos por los que tienen lugar las

exclusiones referidas en función de la edad, ha remitido su respuesta recientemente, estando pendiente de estudio a la fecha del presente informe.

En la **queja 2007/0351-B**, planteaba la peticionaria su indignación, como madre de una niña autista de 6 años y con un 44% de minusvalía, con relación a la prestación de recursos sociales para niños autistas que le habían sido denegados habida cuenta que la menor había superado la edad prevista para las ayudas en materia de atención primaria. En estas circunstancias, la titular de la queja recibe atención de psicólogo, logopeda y otras a través de una asociación, pero debe hacer frente a un alto coste por la prestación, por lo que considera que esta situación es altamente onerosa para ella, y estima que la atención a los niños autistas debe extenderse más allá de los seis años de edad.

Tras dirigirnos a la Consejería de Servicios Sociales a fin de conocer los recursos habilitados con relación niños autistas en general, y mayores de años en particular, en ejecución del Decreto 126/2007, de 26 de octubre, por el que se regula la Intervención Integral de la Atención Temprana en La Rioja. Trasladamos a la interesada la información recibida acerca de las ayudas que podía acceder, como representante legal de la niña afectada, decretándose el cierre definitivo del expediente, por entender que el problema planteado se encontraba en vías de solución.

IV. Menores. Protección y Tutela.

En dos expedientes (**queja 2007/0043-B y queja 2007/0093-B**) era un colectivo de vecinos los que mostraban sus inquietudes acerca de la problemática que se estaba presentado con varios pisos de acogida de menores tutelados por la Consejería de Servicios Sociales. Denunciaban en concreto los vecinos que en su comunidad, se venían soportando desde el año 2005 diversos actos vandálicos, como violación de correspondencia, robos de bienes - varios destrozos en los elementos comunes del inmueble (ascensor, portero, buzones, instalación eléctrica, paredes, y un largo etcétera), ruidos y escándalos hasta altas horas de la madrugada, suciedad permanente en el portal, (orinas, excrementos, colillas...), y el consumo habitual de drogas en el portal, siendo el problema más grave, la inseguridad en la que vivían, temiendo incluso por la integridad física de sus personas y de sus familias.

Una vez examinadas ambas quejas, la inicial colectiva y la posterior individual, se solicitó información a la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales sobre la cuestión planteada en la queja formulada en nombre de toda la comunidad de propietarios, interesando en concreto conocer las actuaciones realizadas en orden a resolver el problema denunciado, o las que previsiblemente se tuvieran pendientes para emprender. También solicitamos información al Ayuntamiento de Logroño, sobre distintos extremos de interés, como el número y fecha de las intervenciones de la Policía Local por hechos ocurridos en los pisos tutelados, y motivos en concreto que habían originado las diferentes intervenciones de la Policía Local (daños, ruidos…), informando en su caso de las actuaciones llevadas a cabo (diligencias, fonometrías, etc.), medidas adoptadas, si se había tramitado algún expediente sancionador, y en su caso, sanciones adoptadas y responsables de las mismas.

En primer lugar, debemos tener presente que el funcionamiento del sistema de protección constituye el indicador más importante de cara a determinar el grado de efectividad y garantía de los derechos reconocidos a los menores así como de la asunción de los deberes y obligaciones que en esta materia corresponde asumir a la Administración. Para el efectivo ejercicio del acogimiento residencial, la Dirección

General de Familia y Acción Social cuenta dentro de sus recursos, con centros pequeños, de capacidad inferior a 20 plazas, que se ubican en pisos integrados en bloques de viviendas, situados en barrios urbanos, y diseñados de acuerdo con lo habitual del entorno doméstico; cuando atienden a más de cierto número de niños, suelen ser el resultado de la unión de dos o tres pisos, como es nuestro caso.

Este modelo de pisos u hogares funcionales pretende una mejor integración en el entorno social, y la consecución de un marco de vida cotidiana normalizado que les permita integrarse en la sociedad y desenvolverse en la vida una vez el centro finalice su función protectora. Sin embargo, genera en cambio cierto rechazo por el propio vecindario que no termina de aceptar la presencia de estos menores, en algunos casos conflictivos, y que consideran como la UCI del sistema de protección dado lo problemático de las edades de los menores que tienen acogidos.

No obstante, sí se reconocía desde la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales que la situación en los últimos meses había experimentado un cambio en cuanto a las características y conductas de los menores protegidos, debiendo adoptarse medidas protectoras en menores que ya vienen caracterizados por su conflictividad, ausencia de normas y pautas educativas, comportamientos agresivos y, ocasionalmente, delictivos –algunos de ellos incluso, como tuvimos ocasión de comprobar, con expedientes de reforma abiertos en la Fiscalía de Menores de La Rioja, aspectos difícilmente corregibles sin los oportunos medios de contención, lo cual, según se indicaba en la respuesta remitida desde esa Consejería, está afectando al ejercicio de la labor de protección tanto hacia los menores con problemas de comportamiento como hacia aquellos con comportamientos adecuados.

Por las informaciones que disponíamos, el problema se centraba en no más de dos o tres menores sobre cuya adecuación al recurso que supone un recurso de estas características puede resultar cuestionable. De hecho en este tiempo no se desprende que las distintas incidencias acaecidas como el consumo de estupefacientes, hurto de correspondencia, deterioro de elementos comunes del edificio, comportamientos incorrectos hacia los vecinos, escándalos, etc., hubieran podido ser debidamente controladas o tratadas a través de las propias normas de régimen interno del propio piso de protección, que en este sentido se veían superadas porque probablemente la solución no es fácil.

Lógicamente, tratándose de un colectivo tan sensible como el que estamos tratando, la asignación de un recurso determinado a su situación, por más que pueda no ser el más adecuado a la misma, resultaba preferible a colocar a cualquiera de estas personas en una situación de abandono o desprotección frente a su delicada situación personal y/o familiar. Reflejado este marco, excedía de la competencia de nuestra Institución señalar que recurso concreto es el adecuado para los niños y adolescentes que, en estos momentos, son los principales causantes de las situaciones de alteración de la convivencia que se vienen produciendo en los pisos de protección.

Sin embargo lo que es fácilmente perceptible, y no es fácilmente excusable, es que el problema subsistía, por más que la situación fuera efectivamente compleja, dado que cada vez se presentaban más casos y más difíciles, debía tenerse en cuenta también en estos casos que, al igual que desde la Administración se prestaba protección o ayuda a estos jóvenes, el resto de residentes en el inmueble donde radica el recurso debían igualmente verse protegidos por la acción de la Administración, sin que la estancia en un recurso de estas características, lejos de constituir una ayuda significativa a su situación, se convierta en un verdadero foco de problemas por

determinadas situaciones que se puedan estar dando en los pisos, y fuera de ellos, y a las cuales no se les ponga más que una solución coyuntural.

Como decíamos con anterioridad, somos conscientes de que no existen soluciones fáciles en estos casos, pero cuando menos consideramos que se debe hacer un esfuerzo e intentar arbitrar las fórmulas y mecanismos precisos para tratar abordar estas situaciones con una cierta eficacia y continuidad, motivo por el que, con el fin de evitar que episodios como los que eran objeto de queja (discusiones, amenazas e insultos entre los jóvenes y los vecinos, o entre los propios menores, lanzamiento de objetos a la vía pública, consumo de estupefacientes, conflictos entre educadores y los menores, etc.), volvieran a reiterarse, la Administración implicada debe sensibilizarse sobre la gravedad del problema, adoptando mayores medidas de control sobre los menores acogidos, especialmente los más conflictivos, debiendo adoptar medidas como las antes apuntadas, o aquellas otras que consideren más oportunas según las circunstancias, garantizando el respeto de los legítimos derechos de los vecinos residentes en dichos edificios, sin menoscabo del superior interés de los menores acogidos, extremando el tratamiento adecuado de este tipo de situaciones de conflicto, con la adopción de las medidas e intervenciones, especialmente preventivas, que procedieran en cada caso (búsqueda de recursos alternativos en La Rioja y/o en otras Comunidades Autónomas para aquellos menores que presenten comportamientos inadecuados, adopción de medidas eficaces y definitivas de control de los menores residentes, mantener el efecto disuasorio del dispositivo de seguridad ya existente en los inmuebles, atender las reclamaciones por daños que formulen las Comunidades de propietarios de los citados inmuebles, etc.).

La Consejería de Servicios Sociales atendió en parte nuestra Recomendación, ya que se reconocía que las medidas propuestas respondían a una forma de actuar obligada y asumida por esta Administración de forma constante, reiterando que esta práctica debía ser guiada por la garantía de los derechos de los menores tutelados, considerando en este sentido positivas las propuestas que en este sentido se hacían sobre la selección y formación de trabajadores de los pisos de acogida, o la continuidad del dispositivo de seguridad siempre que la situación así lo requiera, afirmándose por lo demás desde la Administración que siempre había atendido puntualmente las distintas reclamaciones presentadas por la Comunidad de propietarios del edificio.

En la **queja 2007/0157-B** la problemática que nos transmitía la autora de la misma era relativa a la retirada de la tutela de una menor por parte de la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales. Señalaba en concreto la interesada que tenía una hija de 15 meses, la cual se encontraba en régimen de acogimiento, bajo la protección del Gobierno de La Rioja, al haber sido ingresada por un error judicial en el centro penitenciario de Logroño. Según refería, la orden de ingreso en prisión se debió al impago por parte de la empresa en la que trabajaba, de cantidades a las que fue condenada anteriormente, orden que fue cancelada posteriormente por el juzgado, sin que se hubiera comunicación de la cancelación de la orden de detención a la Jefatura Superior de Policía, motivo por el que se le detuvo y se le ingresó directamente en prisión, dejándola sin embargo en libertad a las dos horas tras detectarse dicho error. Por este motivo, consideraba desproporcionado e injusto que se hubiera declarado a su hija en situación de desamparo, procediendo a su acogimiento residencial con carácter de urgencia, cuando se encontraba ya en libertad y desarrollando una actividad laboral y vida personal ordenada. También planteaba que tenía impedimentos para poder visitar a su hija con normalidad, ya que únicamente puede visitarla un día por la tarde y el fin de semana durante media hora, impidiéndoselo su horario laboral, por lo que demandaba la ampliación del régimen de visitas, a fin de poder disfrutar el mayor tiempo posible de la compañía de su hija.

Resulta indiscutible que las personas menores de edad en el ejercicio de sus derechos se hallan, con motivo de su minoría de edad, en una situación de mayor vulnerabilidad que las adultas. De ello deriva la necesidad de proporcionarles una protección específica, jurídica y administrativa que signifique un plus respecto a la generalidad de la ciudadanía.

Conociendo previamente la configuración normativa de la protección de menores en situación de desamparo, más o menos expuesta, nos interesamos por conocer la evolución de la situación de la menor, estado del procedimiento administrativo de protección, así como de la posibilidad de modificar el horario del actual régimen de visitas.

En la información recibida desde la Administración implicada, se señalaba que la situación fáctica hacía que se considerara que la situación de la menor se encontraba enmarcada en la definición legal de desamparo, dando lugar al correspondiente expediente de declaración de situación de desamparo. La información contenida en el expediente familiar, fue analizada por la Comisión de Adopción, Acogimiento y Tutela, que apreció carencias en el ejercicio de los deberes de patria potestad de la madre respecto de la menor, por lo que, previo trámite de audiencia de la interesada, emitió propuesta definitiva respecto a la menor, acordando su acogimiento residencial.

Era por tanto, en definitiva, la valoración practicada por los técnicos del Área de Protección de Menores, la que había determinado la medida de protección de la menor, donde se han tenido en cuenta múltiples factores, tales como los antecedentes familiares (declaración de desamparo de otros dos hijos menores, uno tutelado por la Comunidad Autónoma de La Rioja, y otra en situación de acogimiento familiar judicial), dificultades de inserción socio-laboral, impermeabilidad a la ayuda profesional, falta de apoyo familiar, etc.

Nos encontrábamos por tanto con un denominador común a todos estos casos y que no es otro que las dificultades que por las características de tiempo o lugar, se presentan para llevar a cabo dicha actuación por nuestra parte que, en muchos casos, concluye sin más contenido que los criterios contradictorios de la persona afectada y de la Administración o de sus empleados, sin que podamos desde un punto de vista legal y técnico entrar a revisar o valorar una situación de esta naturaleza ni sustituir a dichos técnicos a la hora de elaborar los distintos dictámenes e informes de contenido técnico que en el ejercicio de su labor realizan par determinar si los progenitores reúnen condiciones para ejercer la patria potestad con normalidad, centrándonos en la comprobación de que las distintas actuaciones llevadas a cabo se desarrollaron con estricta observancia del principio de legalidad, sin que la disconformidad o desacuerdo con dicha actuación administrativa pudiera por sí sola motivar nuestra intervención, salvo que se produjera una dilación en la tramitación del proceso de desamparo, bien fuera en sede administrativa o judicial, por cuanto nuestra especial preocupación radica en que, tratándose de niños y niñas de corta edad, como era el caso, el transcurso prolongado de un espacio de tiempo en según que casos puede determinar la irreversibilidad de la situación y, en consecuencia, dificultar finalmente que el o la menor puedan retornar a su familia de origen.

Así pues, al justificar finalmente la citada Administración los aspectos sobre los que se había solicitado información, entendíamos que no procedía en consecuencia efectuar recomendación alguna a la Consejería de Servicios Sociales por cuanto no se apreciaba irregularidad alguna en la actuación administrativa desde la perspectiva del los derechos que asisten a los particulares en sus relaciones con la Administración, dando por finalizadas nuestras actuaciones en relación con el caso.

La **queja 2007/0257-B** era producto de la indignación de la madre de una menor tutelada por la Comunidad Autónoma de La Rioja, internada en régimen de acogimiento residencial. Del mismo modo, y con evidente preocupación, la titular de la queja nos informó de que la menor había desaparecido del piso, sin que ella hubiera detectado que los órganos responsables, estuvieran realizando las pesquisas precisas para su reintegro. Asimismo, la queja iba dirigida también a la situación general de desatención en la que consideraba la interesada que la Consejería mantenía a su hija, de tal suerte que también había puesto al Ministerio Fiscal en conocimiento de aquella situación. Por ello, y considerando que la grave situación afectaba a sus derechos como madre, y a los de la propia menor, decidió acudir al auxilio de la Defensora del Pueblo. Motivo por el que nos dirigimos a la Consejería de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, para que informara sobre la situación de la menor implicada.

En primer término, era precisa una primera aclaración en relación con las dos vertientes de la queja interpuesta. La primera de ellas era la relacionada con la situación jurídica y material de la menor interesada, ya que su madre consideraba que, por un lado, el acogimiento era ilegítimo, y por otro, que la Consejería incurría en dejación de funciones con respecto al trato dispensado a la menor, circunstancias que fueron llevadas por la madre al Ministerio Fiscal, lo cual impide que esta Institución aborde este asunto, ya que se lo impide el artículo 17.2 de su Ley Reguladora.

En segundo término, y a la vista de la urgencia de la situación planteada, realizamos varias diligencias telefónicas para agilizar el proceso de búsqueda y reintegro al piso, comprobando como tras varias entradas y salidas del mismo, parecía haberse reintegrado, por lo que procedía estimar que, al menos en este tema, el asunto se hallaba solucionado.

V. Atención a la infancia. Guarderías infantiles.

La **queja 2007/0360-B** era relativa al desacuerdo de la quejosa con el sistema de cálculo de rentas para determinación de las cuotas de guardería que debía abonar, ya que para calcular la misma se habían considerado únicamente los ingresos brutos contemplados en su declaración de IRPF correspondiente al ejercicio de 2005, sin tener en cuenta los rendimientos netos, aspecto que en el caso del padre, trabajador autónomo, implicaba que no se tuvieran en cuenta aspectos como los pagos a proveedores, razón por la que consideraba que debería tenerse en cuenta en su caso los rendimientos netos, ya que de otro modo se producía, a su juicio, un agravio comparativo respecto a otros solicitantes.

Tras informarle de que conforme a lo previsto en la Orden 4/2005, de 14 de abril, por la que se regulan los criterios que deben regir la cobertura de plazas vacantes en las Guarderías infantiles dependientes de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en su caso, como en toda solicitud de adjudicación de plaza de guardería, se habían considerado los ingresos brutos reflejados en la correspondiente declaración de IRPF aportada por los solicitantes. No obstante, consideramos oportuno indicar a los titulares de la queja que dicho sistema de cálculo no respondía al capricho o a un criterio exclusivo y/o arbitrario del Gobierno de La Rioja, sino que el mismo obedecía a principios tributarios a los que se encuentran sometidas las distintas Administraciones, no sólo de nuestro ámbito autonómico, sino también del ámbito estatal y de otras Comunidades.

Citamos como ejemplo que en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Justicia Gratuita, a fin de determinar a quién corresponde el derecho de litigar gratuitamente,

se tienen en cuenta los recursos e ingresos económicos, computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar (artículo 3.1); si se prefiere, en materia similar a la que es objeto de queja, señalar a modo de ejemplo que en todas las Comunidades vecinas (Castilla-León, Navarra y País Vasco), las tarifas de precios públicos por la prestación de servicios en los centros infantiles de 0 a 3 años, tienen en cuenta los ingresos brutos anuales para el cálculo de la renta per cápita familiar.

Consecuentemente, no apreciábamos irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por la Administración en este caso en particular, ni que existiera discriminación ilegítima en esta forma de determinar la situación económica familiar, que encaja perfectamente en el marco constitucional. Aún así, con el fin de conocer el posicionamiento de la Administración sobre la cuestión, solicitamos información en este sentido a la Consejería de Servicios Sociales, la cual, una vez analizada, nos llevaba a ratificarnos en los argumentos ofrecidos inicialmente, cerrando la queja por no apreciarse irregularidad alguna.

Las **quejas 2007/0366-B y 2007/0367-B**, ambas acumuladas, eran relativas a sendos procedimientos de oficio decretados por la Defensora, sobre los servicios de atención a la infancia (de 0 a 3 años), centrados en la evaluación de la calidad de la red pública de guarderías infantiles dentro del término municipal de Logroño, dirigidos a la Consejería de Servicios Sociales y al Ayuntamiento de Logroño, respectivamente. Ambos expedientes de oficio se encuentran analizados con mayor detalle en el Capítulo V del presente informe, al que nos remitimos para su estudio en profundidad.

En la **queja 2007/0369-B,** una madre mostraba su indignación por la atención inadecuada que considera recibían sus hijas en una guardería gestionada por la Comunidad Autónoma. Exponía que, entre el retraso en el comienzo, los días del periodo de adaptación y la semana de Fiestas de San Mateo, las pequeñas acudieron al horario completo sólo dos días, habiéndose facturado la totalidad del mes como si hubieran comido y merendado todos los días. Por ello, considera que debería procederse a la devolución de la cuota cobrada por unos servicios que no se prestaron. En cuanto a la alimentación de las niñas, afirmaba que no le dieron el menú por escrito hasta pasados unos días, no se informaba del tipo de verduras que se servían, y que las niñas “a las dos horas de salir de la guardería lloraban de hambre”. Asimismo cuestionaba que no se llevara control alguno de las deposiciones que sus hijas realizan al cabo del día, ya que la profesional de la tarde no se coordinaba con la de la mañana por lo que era al día siguiente cuando la madre tenía conocimiento. A ello añadía que también hizo entrega de una crema para las irritaciones de uso especial que no se utilizaba correctamente, por lo que tuvo que facilitar una crema de uso diario. Mostraba también su malestar por la inexistencia de un registro diario de los servicios y actividades que se desarrollan, con el fin de que los padres estén debidamente informados de cuanto acontece en la guardería. Por último señalaba que, a raíz de su queja, les habían facilitado un papel informando sobre lo que enseñaban a los pequeños pero siempre de un modo generalizado para todos los niños que asistían a la guardería no diferenciando edades, por lo que la madre desconocía las actividades que enseñaban a sus hijas.

Una vez examinada la queja, se solicitó información a la Consejería de Servicios Sociales sobre las distintas cuestiones planteadas en la queja, y en concreto para conocer en que modo se posibilita que los padres conozcan los pormenores de los cuidados que reciben sus hijas. Actualmente se encuentra pendiente de respuesta por la Administración, tras haber solicitado ampliación del plazo de respuesta.

VI. Otros (colectivos desprotegidos, accesibilidad, subvenciones, sanciones, etc.).

El objeto de la **queja 2007/0169-B** hacía referencia a distintos aspectos del funcionamiento de un hogar de personas mayores de la localidad de Haro, y más en concreto con la sanción impuesta a un usuario de la misma por una discusión que había mantenido con la directora del mismo, originada por leer la prensa diaria en el comedor, como suele hacerse, en lugar de la biblioteca.

Según se expresaba en el contenido de la resolución sancionadora, si bien los concretos hechos que dieron lugar a la sanción impuesta al socio fueron tipificados como una infracción leve del artículo 30.2.b), esto es "*faltar a la consideración debida al Director y al personal del Centro*". Por ello, dadas las explicaciones contenidas en la información remitida, sorprende que tales hechos no fueran tipificados más correctamente como alguna de las infracciones leves de los apartados e), f) o g) del artículo 34.2, donde se recogen como tales el incumplimiento de normas de funcionamiento del centro, de las instrucciones de la Dirección o el uso inadecuado de las instalaciones del centro.

En cualquier caso, y sin perjuicio de que se dieran personalmente todas las explicaciones oportunas al interesado en cuanto a los motivos que dieron lugar a la infracción, así como copia de la normativa aplicable al caso concreto -lo que no ponemos en duda y además consideramos loable-, entendíamos que al darse la circunstancia de que realmente no había existido división entre los órganos instructor y decidor, ya que ha sido la persona agraviada en este caso la que impone la sanción, que además se ha establecido en su grado máximo, se echaba en falta en la resolución de referencia la necesaria motivación, así como la información de la posibilidad de interponer recurso de alzada ante el órgano superior jerárquico en la forma y plazos previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), extensible con diverso alcance a los procedimientos administrativos, el principio de legalidad (art. 9.1 y 103 CE), así como la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), y el respeto a la seguridad jurídica, imponen el deber de motivar –cuando lo exija la norma aplicable- los actos administrativos. La ligazón entre motivación y tutela judicial efectiva es directa, configurándose aquella como una garantía esencial del administrado, siendo clave la motivación del porqué de los actos administrativos para el logro de la seguridad jurídica que debe imperar en las relaciones entre la Administración y los administrados.

La motivación de una resolución ha de entenderse, no en el sentido de contener una exhaustiva y completa referencia fáctica y jurídica, sino en el patentizar substancialmente el juicio administrativo de tal forma que el interesado comprenda lo decidido por el órgano actuante, y conozca los procedentes medios de defensa que contra la decisión administrativa pueden utilizarse. Si la motivación exigible lo ha de ser con "sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho" requerirá, para existir y ser suficiente, una razón que se sustente o haga referencia, por mínima que sea, a los hechos que son, en el caso en concreto, constitutivos de ella, pues de no ser así, el riesgo de arbitrariedad, a cuyo freno sirve instrumentalmente el requisito o exigencia de la motivación, puede ser difícilmente atajable.

En nuestro caso concreto, teniendo en cuenta que la resolución sancionadora expresa, única y exclusivamente que, "*en relación con los hechos acaecidos el día 15*

de noviembre de 2006 en el Salón del Centro…" no cabe duda alguna, que dicha resolución por la que se imponía la sanción debió motivarse con esa sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, pues así lo exigen los artículos 89.3 y 54.1 de la Ley 30/1992, pues sólo así, el sancionado puede conocer cuáles son los hechos y los fundamentos jurídicos que configuraban la «falta de consideración debida», base de la disposición sancionadora de referencia, con el resultado de que no habiéndolo hecho así la Administración colocó en una indudable situación de indefensión jurídica al socio sancionado; y, sabido es, que, pese a que las consecuencias jurídicas puedan ser las mismas, no lo son las causas o motivos de una y otra figura, por lo que, con la falta de motivación del acto es susceptible de privar al sancionado de poder articular correctamente el recurso de alzada.

En cualquier caso, la falta de motivación o la falta de la adecuada y suficiente en un acto administrativo, ha de valorarse en función de la relevancia efectiva que su ausencia haya tenido para el interesado. En este caso, dado el trámite de audiencia del inculpado, éste había tenido ocasión de presentar alegaciones, no pudiendo apreciarse invalidez por defecto de motivación, al tratarse de un defecto de forma que sólo produce invalidez en caso de generar indefensión, pudiendo integrar en su caso un vicio de anulabilidad o una mera irregularidad no invalidante, pues no toda la ausencia de motivación produce automáticamente indefensión, debiendo indagarse si realmente ha existido ignorancia de los motivos que fundan la resolución sancionadora y si, por tanto, se ha producido la indefensión del administrado, aspecto éste que debe ser valorado, en primer término, por el propio sancionado.

A mayor abundamiento, la resolución objeto de queja, apreciamos que no cumple con los requisitos de notificación previstos en el art. 58.2 de la LRJPAC, puesto que no contiene expresión de si es finalizadora o agotadora de la vía administrativa, ni los recursos que proceden contra la misma, plazo y órgano ante el que interponerlos, extremos que deben incluirse necesariamente en el denominado "pie de notificación", que está llamado a suministrar, una vez que se traslada el contenido de la sanción de que se trata, la necesaria información procedimental que permita al receptor conocer la reacción contra el mismo.

Consecuentemente, con independencia de que razones de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) aconsejen mantener los efectos de la resolución, máxime teniendo en cuenta que la sanción únicamente se hizo extensiva a no participar en ciertos eventos de competición, puesto que según se informa el socio sancionado continuó participando en las actividades lúdicas ordinarias desarrolladas en el centro, no deja de ser un ejemplo de que resulta por tanto ineludible dirigir una Recomendación a la Consejería de Servicios Sociales para que, también en el caso de infracciones tipificadas como leves, que las sanciones se ajusten a los requisitos de motivación, forma y notificación establecidos legalmente, a fin de evitar futuros defectos de contenido que originen cualquier asomo de indefensión, y que conlleven por ello la nulidad del acto. Dicha Recomendación fue aceptada sin reservas por la Administración competente.

La **queja 2007/0171-B** fue planteada por la Fundación "Centro de Solidaridad de La Rioja-Proyecto Hombre", motivada por la que describía como situación de agravio comparativo con otras Asociaciones de ámbito autonómico destinadas a los mismos fines sociales, en orden a la financiación por vía de subvenciones de los programas, y que sin embargo, percibían subvenciones públicas con cargo a los fondos del Gobierno de La Rioja y del Ayuntamiento de Logroño, más elevadas que las que percibe "Proyecto Hombre", cuando el coste económico que pesa sobre Proyecto Hombre es superior, por lo que consideraba que existía una franca discriminación vetada constitucionalmente.

Una vez examinada la queja y a fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, se solicitó información a las distintas Administraciones implicadas sobre la cuestión descrita en la queja, a fin de conocer la relación de programas, servicios y actividades de intervención con drogodependientes y sus familias, que habían sido objeto de convenio de colaboración entre la Consejería de Salud y aquellas entidades o asociaciones destinadas a tal finalidad (ARAD, Proyecto Hombre, Cruz Roja, etc.); aportaciones máximas de la Consejería de Salud concedida en virtud de dichos convenios de colaboración, así como conocer el porcentaje de la misma sobre el gasto total de los programas, servicios y actividades objeto de colaboración; relación de programas que han quedado fuera de financiación, y motivos de dicha exclusión; y qué otras aportaciones económicas conocidas de otros organismos o instituciones públicas o privadas, habían sido concedidas o reconocidas para el sostenimiento y funcionamiento de los mismos programas a dichas asociaciones o entidades, con indicación de su importe.

Esta Institución es conocedora de la discrecionalldad que adorna el ejercicio de la potestad subvencionadora por parte de los entes públicos, si bien, para que dicha discrecionalidad no se convierta en una mera arbitrariedad, la Ley 38/2003, General de Subvenciones ha querido introducir en su articulo 3, un principio esencial, en lo que ahora nos afecta, cual es que la gestión ha de responder a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.

El control de la discrecionalidad se enfrenta a los desafíos que presuponen los cambios acaecidos en la organización y funciones del aparato estatal, por un lado, requiriendo una mayor libertad de acción ante una realidad compleja, pero por otro necesitando de un control que "ilumine" ese mismo actuar y lo torne jurídica y políticamente responsable. Todo lo cual significa que la discrecionalidad utilizada dentro de marcos poco legales puede convertirse en un arma de doble filo, lo que hace necesario e imprescindible su control, eso sin intentar excluir la idea de que los agentes administrativos no escapan a su naturaleza humana, que no excluyen las equivocaciones o algo más que eso. Sin embargo cuando ese monopolio de la discrecionalidad se ejerce teniendo en cuenta la transparencia que sería semejante a valorarla como legalidad, la discrecionalidad entra a jugar su papel como dinamizadora de la acción de la administración.

La anterior exposición, tanto normativa como doctrinal y jurisprudencial, sobre las facultades discrecionales de la Administración en el ejercicio de sus competencias en general, y en especial sobre las facultades de actuación sobre la actividad de fomento en particular, nos servía para centrar jurídicamente la cuestión planteada en la queja acerca de un posible trato discriminatorio en la asignación de subvenciones desde distintos ámbitos administrativos.

Como decimos, las áreas de intervención fueron varias, tantas como aquellas a las que iban dirigidos los motivos de queja; y la respuesta recibida de cada una de ellas, más o menos satisfactorias, venían a justificar mayormente el posicionamiento de la Institución en relación con el problema planteado.

Se afirmaba desde dicha Administración, que todos los Convenios de colaboración que en su caso se han celebrado con ambas entidades en materia de prevención y asistencia de las adicciones, responden a una necesidad constatada de las actuaciones que comprenden y a su efectiva complementariedad con los servicios prestados por la Red Pública. Asimismo, la Consejería de Salud destacaba el hecho de que en ese momento, Proyecto Hombre de La Rioja era la segunda entidad sin fin de lucro de La Rioja en cuanto a cantidad total subvencionada por esta Consejería de Salud para el desarrollo de actuaciones en materias relacionadas con las

drogodependencias; resaltando implícitamente como un argumento de peso en los criterios seguidos hasta el momento para financiar en mayor medida a una entidad en detrimento de la otra en que determinados programas, actividades y conceptos del Proyecto Hombre de La Rioja, eran financiados también por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Consejería de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, el Ayuntamiento de Logroño y Caritas.

La comparativa de las cifras que se nos facilitaron nos llevaba necesariamente a la reflexión de que era cierto el dato esgrimido por la entidad titular de la queja en el sentido de que el porcentaje financiado sobre el gasto total desde la Consejería de Salud, para las actividades de Proyecto-Hombre se encontraba muy por debajo del ofrecido a otras asociaciones. Ahora bien, este dato numérico debía ser necesariamente contrastado con la información que se ofrecía en cuanto a las aportaciones recibidas desde otros organismos e instituciones, donde alcanza relevancia la cantidad que Proyecto-Hombre percibía en total, frente a la inexistencia de financiación, al margen de la Comunidad autónoma, a las otras entidades objeto de comparativa.

A la vista de la información que nos había sido remitida, justificando aquellos aspectos sobre los que se había solicitado una explicación, no se desprendía la comisión de esa arbitrariedad contraria a esos principios esenciales recogidos en el artículo 3 de la Ley 38/2003, motivo por el que archivamos la queja. Por último, respecto al Ayuntamiento de Logroño, atendiendo a nuestro requerimiento, la información que nos había llegado desde el Área de Servicios Sociales-Salud hacía referencia a que la cuantía prestada en subvención el pasado año 2007 se había incrementado notablemente, por lo que la entidad promotora de la queja expresó verbalmente un desistimiento hacia dicha Administración Local, al considerar que desde el Consistorio logroñés se habían atendido parcialmente sus demandas.

En la **queja 2007/0230-B** se planteaba un problema surgido con la ayuda solicitada por la titular para su hija pequeña en la Asociación Riojana de Ayuda al Drogadicto (ARAD). Según narraba, su hija sufría un trastorno de personalidad y había sido consumidora habitual de hachís hasta hace cuatro meses, razón por la que se dirigió a ARAD para solicitar ayuda terapéutica, pero la única solución que le facilitaron fue el ingreso en un centro de desintoxicación, cuyo coste debía ser asumido íntegramente por ella debido a la ausencia de subvenciones.

Desde esta Institución realizamos las gestiones oportunas con dicha asociación, interesándonos por el problema de esta persona. Según se nos informó, en ese momento no existía un consumo activo de drogas y, por lo tanto, en la valoración final se concluyó que la patología principal que padecía era un trastorno de carácter psicológico, para el cual era más apropiado otro tipo de tratamiento. Como consecuencia de ello, se le propuso una actuación conjunta dirigida por la Asociación Riojana de Familiares y Enfermos Psíquicos (ARFES) en coordinación con ARAD, recurso que rechazó por no estar de acuerdo.

Respecto a las subvenciones que ARAD concede en beneficio de las personas demandantes de ayuda, derivadas del convenio suscrito con la Consejería de Salud, le confirmamos que, efectivamente, van destinadas a aquellos usuarios que acceden al recurso “Comunidad Terapéutica”, es decir, al ingreso en un centro de desintoxicación. No obstante y a pesar de no tratarse del caso, teníamos constancia de que los fondos reservados a tal efecto para el año en curso ya se habían agotado. Por lo tanto, tuvimos que comunicar a la interesada que las gestiones realizadas con ARAD no habían llegado a buen término.

En la **queja 2007/0238-B** mostraba el promotor sus dudas acerca de los requisitos necesarios para poder beneficiarse de las ayudas establecidas para las familias numerosas. En concreto narraba que era miembro de una unidad familiar constituida por sus padres y tres hermanos, motivo por el que se habían beneficiado como familia numerosa mediante la solicitud de ayudas sociales y subvenciones del Gobierno de La Rioja. Sin embargo, tras cumplir su hermana los 26 años de edad, se le había excluido a la misma de la unidad familiar, a pesar de que la misma continuaba con sus estudios de Ingeniería Técnica Industrial, y por tanto, sigue dependiendo económicamente de sus padres.

Informamos al interesado que, efectivamente, la normativa en vigor únicamente preveía la posibilidad de beneficiarse de dichas ayudas a las familias numerosas cuyos hijos reunieran como condición la de ser solteros y menores de 21 años, o ser discapacitados o estar incapacitados para trabajar, ampliándose la edad hasta los 25 años si cursan estudios adecuados a su edad o titulación o encaminados a la obtención de un puesto de trabajo. Este requisito o condición del límite de edad viene recogido en el artículo 3 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, que vino a dar respuesta a las demandas sociales de incrementar la edad límite de los hijos de familias beneficiarias de tal derecho, atendiendo al hecho cierto del incremento de edad de independencia económica de los hijos.

Sin embargo, ocurre siempre que se condiciona la obtención de beneficios de alguna clase a un determinado requisito, como en este caso la edad, que surge la controversia y discrepancia con el límite fijado por el legislador, pese a que éste funde su criterio en base a datos estadísticos de distinta índole. En este caso en concreto, el último estudio del alumnado universitario publicado por el Ministerio de Educación permitía conocer que únicamente el 25% de alumnos tiene más de 25 años, siendo inferior al 10% los alumnos que continúan cursando estudios después de cumplir los 30 años (Fuente: Datos y Cifras del Sistema Universitario Español 2006-07).

Como ocurría en este caso, pese a que la familia se había visto beneficiada con dichas ayudas gracias a la norma citada estos últimos tres años, una vez cumplida la edad prevista como límite, su hermana dejaba de formar parte de la unidad familiar, con lo que se le privaba a ésta de la posibilidad de obtener distintas ayudas y subvenciones de la Administración, y que por ende, le afectaba igualmente al resto de la familia. Sin embargo, tal cual le informamos personalmente al interesado en nuestras oficinas, al quedar excluida su hermana de la unidad familiar, también le hacía a ésta acreedora a percibir distintas ayudas becas, subvenciones o beneficios fiscales, al carecer de recursos económicos propios, para lo cual debería ser su hermana, como única legitimada para ello, la que debiera acudir personalmente a solicitar dichas ayudas.

La **queja 2007/0235-B** hacía referencia a un conflicto que tenían dos familias en relación con una casa de acogida, de la que se les obligaba a abandonar. En primer término, comunicamos a las reclamantes que la Defensora del Pueblo Riojano no tenía competencia para iniciar una investigación relacionada con ese problema, toda vez que la mencionada casa de acogida pertenecía a una Institución Privada que no dependía de ninguna Administración Pública.

Sin embargo, esta Institución inició algunas labores de mediación para conocer su situación y determinar si era posible mejorarla. De las gestiones realizadas, quedó claro que la actuación de los gestores de la “Casa Ricardo” fue correcta, sin que fuera posible evitar que tuvieran que abandonar la misma en el plazo indicado por las responsables, al haber agotado con creces el tiempo por el que podían disponer de

dicho recurso, definido por su provisionalidad, y del que demandaban una continuidad indefinidamente, lo cual acabó generando un conflicto añadido con el resto de personas que residían en la misma. Esta Institución tuvo conocimiento de que finalmente abandonaron la casa, y que actualmente tienen fijada una residencia de alquiler.

La **queja 2007/0274-B** venía motivada por las dificultades que presentan las instalaciones de la estación de ferrocarril de Logroño para aquellos usuarios que requirieran desplazarse por medio de una silla de ruedas, como era el caso del ciudadano autor de la queja. En su escrito informaba que los viajeros que se desplazan desde el resto de España a La Rioja, haciendo uso del transporte ferroviario, no pueden acceder a dicha estación, al carecer de "servicio de ayuda para discapacitados", y no disponer de elementos arquitectónicos adecuados que posibiliten el acceso al andén de aquellos viajeros que precisen de silla de ruedas para desplazarse. De este modo, se producía la paradoja de que, existiendo trenes con vagones de viajeros adaptados a tal fin, no se les vendían billetes en otras estaciones del país cuando tuvieran como lugar de destino ciudades como Logroño o Calahorra, por carecer de dicho servicio de ayuda personal.

Una vez examinada la queja y a fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, nos dirigimos a los Ayuntamientos de Logroño y Calahorra solicitando información sobre la cuestión planteada en la queja, interesando en concreto conocer en qué medida podían contribuir a solucionar el problema, si se había previsto alguna actuación o iniciativa, siquiera transitoria, de cara a la mejora de los accesos a las actuales estaciones de ferrocarril, que permitiera su uso a todos los usuarios con normalidad, ante lo inadecuado de la situación actual.

La eliminación de barreras arquitectónicas del transporte público y de la comunicación es una reivindicación constante de los colectivos de personas con movilidad reducida ya sean discapacitados físicos, personas mayores o de aquellas que conducen sillas para bebés. Las quejas en este ámbito se vienen repitiendo, lo que viene a reflejar la lentitud de los avances para la igualdad efectiva de los ciudadanos. Las mejoras legislativas que se están produciendo deben de verse acompañadas necesariamente de una clara y decidida voluntad de todos los responsables públicos en darle cumplimiento día a día. Sin embargo, del contenido de la queja se deducía de alguna manera que seguían siendo insuficientes las medidas actualmente existentes para que las personas con movilidad reducida puedan hacer uso de un medio de transporte público, sin que tenga que limitar sus desplazamientos por falta de adaptación del medio de transporte, o de los puntos de parada del mismo.

De acuerdo con todo esto, se consideró oportuno solicitar información previa sobre la cuestión planteada en la queja a los Ayuntamientos de Logroño y Calahorra, los cuales respondieron con sensibilidad a las demandas que en este sentido se van formulando, emprendiendo en los últimos años un proceso de mejora de las condiciones de accesibilidad para las personas con movilidad reducida. Sin embargo, normalmente constatamos como en el orden de prioridades, los nuevos proyectos desplazan las necesarias obras de adaptación más necesarias en edificios consolidados, necesitados de reforma o mejoras.

Así por ejemplo, el Consistorio de la capital riojana señalaba que la ejecución del Plan especial de Reforma Interior "Ferrocarril", que supondrá una modificación de la Estación actual, se encuentra en su fase previa, que implica la construcción de una estación provisional, dándose traslado de la queja a fin de que sea tenida en cuenta la problemática planteada en las futuras e inmediatas actuaciones que se realicen en la

estación. No obstante, participaba que no existía constancia de actuación alguna mediante licencia urbanística a instancia de RENFE en orden a la citada supresión de barreras arquitectónicas.

Por su parte, el Ayuntamiento de Calahorra, tras proceder al reconocimiento visual de las dependencias de la estación de ferrocarril de esa localidad, no constató que existiera barrera arquitectónica alguna susceptible de ser eliminada. No obstante, también nos recordaba que la titularidad de la estación de ferrocarril de Calahorra, y los terrenos aledaños, hangares, andenes y resto de inmuebles complementarios a la finalidad del transporte ferroviario, al igual que las del resto de España, corresponde a la entidad -"Administrador de Infraestructuras Ferroviarias" (ADIF), integrada dentro de la llamada otrora administración institucional, como un ente de naturaleza económica dependiente del Ministerio de Fomento, por lo que ese Consistorio carece de titularidad y competencia para intervenir o interferir en la materia, objeto de competencia de otra Administración.

Pese a la anterior información, no olvidábamos que el Servicio de Ayuda para discapacitados, impulsado y gestionado por ADIF y RENFE conjuntamente para mejorar la accesibilidad al mundo ferroviario a personas con discapacidad que tengan dificultades de desplazamiento, con el compromiso de ir incrementando progresivamente el número de estaciones en las que se preste dicho servicio, que actualmente se presta en 100 estaciones, comprobando en la página digital de ADIF que contiene la guía de información de servicios ferroviarios para personas con movilidad reducida, como entre ellas no existe ni una sola estación o apeadero de ferrocarril en toda la Comunidad Autónoma de La Rioja que disponga de este servicio de asistencia para personas con discapacidad, lo cual impedía, como en el caso particular planteado en la queja, que viajeros con esas limitaciones pudieran desplazarse a nuestra Comunidad en condiciones de normalidad y dignidad.

Somos conscientes de que este tipo de situaciones lamentablemente no resultan sencillas de solucionar a corto plazo, dadas las limitaciones que de orden económico existen al respecto y el tiempo que, por tanto, requiere una acomodación de los diferentes servicios, locales y edificios existentes a la normativa sobre accesibilidad y supresión de barreras físicas y sensoriales. Las razones que privan a muchos ciudadanos de los derechos de igualdad y la calidad de vida son variadas (número insuficiente de vehículos especiales, o de vehículos ordinarios adaptados, falta de concienciación de los ciudadanos, poco presupuesto…). En cualquier caso, creemos firmemente que ninguna justifica carencias en este ámbito, y así debemos expresarlo.

Por esto mismo, consideramos necesario que se potencie este servicio de ayuda a personas con movilidad reducida que deban desplazarse por este medio de transporte, con el fin de que La Rioja no quede excluida del mismo, sin perjuicio de la simultánea supresión de barreras arquitectónicas que la dificulten. Y por lo que al caso concreto se refiere, deducimos por lo manifestado en la queja que al menos una de las estaciones a las que se hacía referencia debía contar cuando menos con las mínimas medidas y servicios de asistencia a personas con discapacidad con el fin de posibilitar que los viajeros con movilidad reducida de otras Comunidades puedan desplazarse a la nuestra.

Sin embargo, somos plenamente conscientes de que la prestación de servicios de transportes ferroviarios de viajeros es función de RENFE-Operadora, así como que la proyección, construcción y mantenimiento de las infraestructuras depende del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), como nuevo organismo público creado tras la aprobación de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario. Por su parte, ADIF, creada también por la Ley 39/2003 (los estatutos se

establecieron en el RD 2395/2004 de 30 de diciembre de 2004, dando comienzo a su actividad el 1 de enero de 2005), es asimismo una entidad pública empresarial, con autonomía de gestión dentro de los límites establecidos por su normativa. ADIF administra la casi totalidad de la red ferroviaria de interés general, además de las infraestructuras ferroviarias (explotación y mantenimiento), y es responsable de la construcción de nuevas líneas por encargo del Estado.

Ambas entidades se encuentran sin embargo adscritas al Ministerio de Fomento, que es el departamento encargado de la administración del conjunto del sector ferroviario, según la Ley 39/2003 de 17 de diciembre, del Sector Ferroviario, siendo una de sus principales competencias la supervisión de la actividad de las entidades públicas empresariales ferroviarias ADIF y RENFE (art. 81 de la Ley).

Consecuentemente, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, por la que se crea y regula esta Institución, los citados organismos no están sometidos al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, que fundamentalmente es el de supervisar la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público, así como la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

Por lo anteriormente expuesto, y en virtud del Convenio de Colaboración suscrito el pasado 23 de febrero entre ambas Instituciones, se dio traslado de dicho expediente al Defensor del Pueblo, que sí ostentaba competencias para supervisar la actuación de la Administración del Estado, con el fin de que decida sobre su admisión.

Especialmente lamentable era la situación que motivó la **queja 2007/0320-B**, en la que una ciudadana denunciaba la situación de desamparo y marginación social en la que se encontraba una mujer de nacionalidad rumana, la cual vivía en la indigencia, y que aparentemente padecía una enfermedad mental, ante el rechazo que experimentaba hacia cualquier persona y ayuda externa, por lo que todos los organismos e instituciones a los que había acudido la promotora de la queja para solicitar ayuda no veían posibilidades de intervenir.

Comprendimos la premura con que se demandaba una respuesta, atendida la situación de la persona necesitada, que vivía a la intemperie en pleno invierno, tras mantener una entrevista personal con la promotora de la queja para concretar los extremos de la queja, se mantuvo una reunión con los responsables de la Casa Fontanillas y el Albergue Municipal (Servicios Sociales del Ayuntamiento de Logroño) quienes refrendaron la situación descrita por la quejosa así como la imposibilidad de hacer más por ella habiendo acudido, incluso, al Juzgado de Guardia (Instrucción nº 2) demandando un internamiento psiquiátrico involuntario que fue considerado inoportuno. En vista de ello se realizó una gestión con dicho juzgado, solicitando la documentación referida a la referida solicitud, para su posterior remisión a la Fiscalía en orden a la incapacitación de la misma.

Se mantuvo igualmente una entrevista con el Fiscal-Jefe de la Fiscalía Superior de La Rioja, dándole cuenta de las gestiones llevadas a cabo hasta la fecha por la Institución y planteando la necesidad de la puesta en marcha de un internamiento psiquiátrico involuntario para la valoración y diagnóstico en profundidad de la referida persona, a fin de posibilitar un tratamiento para la enfermedad que le permitiera superar la patología que padecía y que le impedía comunicarse con terceras personas además de recibir ayuda.

De esta forma se posibilitó el ingreso urgente de la mujer en la unidad de psiquiatría del Hospital de Logroño, a través del Juzgado de 1ª Instancia nº 5 de Logroño, así como su posterior tratamiento, donde recibió un trato exquisito por parte del personal sanitario. Al mes se produjo el alta y el regreso a su país donde ya se encuentra con su hija y su madre, siendo los Servicios Sociales quienes abonaron el gasto del viaje así como los objetos de primera necesidad que precisó para la vuelta.

Consecuentemente, dimos por finalizada nuestra actuación en relación con el caso procediendo al cierre de la queja, agradeciendo especialmente a la promotora de la queja su actitud, al haber sido la persona de referencia a lo largo de la tramitación de la queja y quién comunicó la situación de desamparo y marginación social de la persona enferma y necesitada de ayuda.

El objeto de la **queja 2007/0350-B** era relativo a las dificultades que tenía el quejoso para poder desplazarse por la localidad de Casalarreina, ya que al precisar de una silla de ruedas para poder desplazarse, se encontraba con grandes obstáculos para poder moverse con normalidad, y en particular para poder acceder a la Casa Consistorial, al carecer la misma de acceso habilitado para personas con discapacidad.

Tras nuestra intervención, el Consistorio de dicha localidad mostró encontrarse en buena sintonía con la petición del interesado, habiendo procedido a condicionar el trayecto que debía recorrer desde su casa hasta el propio Ayuntamiento, por lo que podríamos entender que la cuestión se encontraba solucionada, considerando finalizada nuestra intervención.

Sin embargo, posteriormente el promotor de la queja nos transmitió su preocupación por dos nuevas cuestiones. La primera, referente a la posibilidad de celebrar los plenos en alguna dependencia de la Casa Consistorial que le permitiera el acceso, y en segundo lugar, el estacionamiento de vehículos pesados en la recién pavimentada calle.

Por lo que respecta a la primera cuestión, trasladamos al interesado la respuesta que en este sentido nos había facilitado el Ayuntamiento, en el sentido de que cuando ha tenido necesidad de ser recibido por esa Alcaldía, no sólo se había hecho con la diligencia que permitía la agenda, sino incluso trasladándole el lugar de despacho a otra dependencia (a pie de calle) para facilitar la audiencia ciudadana. Ahora bien, los plenos, como tales, se celebran en la denominada Sala de Plenos, o capitular, por lo que no era posible acceder a la petición que plantea el interesado, sin perjuicio de que pudiera acudir a los mismos otra persona en su nombre, o solicitara por escrito y con la suficiente antelación que se incluyera algún tema de su interés en el correspondiente orden del día, y posteriormente le sea notificada la oportuna acta plenaria para su conocimiento y efectos.

Sobre la otra cuestión, referente al estacionamiento indiscriminado de grandes vehículos, trasladamos al Ayuntamiento de Casalarreina la opinión de que debería adoptarse alguna medida (suponemos que señalización de prohibición de estacionamiento) que impida que la calle recién pavimentada venga ocupada, y haga estéril su uso por las personas que presenten alguna discapacidad, como el promotor de la queja, encontrándonos a la espera de noticias a la fecha de cierre del presente informe.

En la **queja 2007/0355-B** la problemática que se suscitaba venía originada por la venta forzosa de una vivienda como consecuencia de varias personas residentes en el mismo edificio, que se dedicaban al tráfico de estupefacientes, viéndose obligados a

vivir en una antigua cuadra abandonada, en muy malas condiciones y con mucha humedad. El Concejal de Vivienda les había derivado a los Servicios Sociales, pero la interesada manifestaba que éstos eran conocedores de la situación de la familia y no habían aportado ninguna solución al respecto.

Recibida la queja, iniciamos una serie de gestiones para intentar mejorar la situación de la familia. En particular, hemos mantenido contactos con los servicios sociales del Ayuntamiento, conociendo su expediente. Sin embargo, para seguir realizando los trámites, era preciso que se pusiera en contacto con nosotros, o bien, se dirigiera directamente al centro de Servicios Sociales “Fontanilla”, donde la trabajadora social que tenían asignada les estaba esperando para conocer de primera mano su situación, y valorar las posibilidades de actuación existentes. Ante la imposibilidad de localizar a la interesada por teléfono, le remitimos una carta para que eligiera una de las dos opciones expuestas, sin haber tenido noticia de la misma.

3. EDUCACION, CULTURA Y DEPORTE

I. Valoración general de las quejas sobre la materia.



El volumen de quejas sobre Educación ha sido de 23, alcanzando un 5,96% del total de quejas registrado por la Institución este primer año de funcionamiento.

Las cuestiones derivadas del **acceso a los centros** son de las que con más frecuencia han sido objeto de análisis en este ejercicio. Los procesos de admisión de alumnos o de reagrupación de hermanos en un mismo centro escolar, y la incidencia que conllevan a la hora de poder ejercer el derecho de las familias a la libre elección de centro, que en ocasiones no puede ejercerse adecuadamente, generan en educación un número considerable de quejas que se nos dirigen en esta materia como consecuencia de la discrepancia mostrada por los padres de alumnos con algunos de los criterios utilizados en los baremos de aplicación, y la imposibilidad que en ocasiones ello conlleva de poder ejercer el derecho de las familias a la libre elección de centro.

Como se refleja en el apartado referido al contenido de las quejas tratadas, los casos planteados han sido resueltos con anterioridad al comienzo del curso escolar, sin embargo consideramos que, en base a lo manifestado por la propia Consejería de Educación, los baremos que se aplican a los procesos de admisión deberán ser objeto de una adecuación a la realidad presente, especialmente analizando la aplicación que se viene haciendo del criterio de domicilio en aquellas localidades que cuentan con más de un centro educativo, siendo necesario que exista una firme y decidida voluntad en atender la demanda existente, para que los alumnos puedan acceder a centros cercanos a sus domicilios.

La atención que se presta a los alumnos con **necesidades educativas especiales** ha sido también un objeto de queja recurrente, observándose que, más allá de las ayudas y subvenciones que puedan establecerse, la pronta detección de tales necesidades, el tratamiento adecuado desde el primer momento de las mismas, y la implantación de los servicios complementarios que son necesarios para entender debidamente cubierto y satisfecho el derecho a la educación, o desde la óptica de los criterios de promoción para esta clase de alumnos se convierten en factores determinantes para garantizar la normalización e integración escolar que propugna la Ley Orgánica de Educación.

En este sentido, el acceso a este tipo de servicios complementarios, tales como transporte escolar y otra clase de apoyos, requiere el cumplimiento de las condiciones objetivas establecidas en la actual normativa para la correcta atención y escolarización de aquellos alumnos que, p. ej., residan alejados de los centros docentes que se les haya asignado conforme a la ordenación educativa aprobada. No obstante las quejas que se formulan en este sentido (mayormente presentadas por padres de niños diagnosticados de autismo o superdotación, o de alumnos que no podían acceder a los Programas de Garantía Social, sin olvidar los problemas de escolarización de niños

adoptados) nos llevan a llamar la atención sobre la necesidad de una gestión adecuada de estos servicios y apoyos, de tal forma que para estos alumnos los centros educativos no sean percibidos como realidades ajenas y separadas de la propia Administración educativa y, a través de los mismos, se posibilite y garantice el adecuado acceso de estos alumnos a los distintos ciclos educativos.

A este respecto llamamos la atención en que, en desarrollo de los mandatos constitucionales contenidos en los arts. 27, 14 y 49 de la Constitución, las diferentes Leyes Orgánicas en materia educativa han optado decididamente por un modelo de integración y normalización para la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales, promoviendo, así, en lo posible el acceso de estos alumnos a los distintos ciclos educativos de acuerdo con los tramos de edad que prevén al efecto las normas generales. Ahora bien, este principio de integración queda complementado o matizado en dicha normativa por los de individualización y mayor flexibilización que permitieran satisfacer adecuadamente las concretas necesidades educativas que presenta cada alumno.

La aplicación taxativa de una prohibición legal de repetición de curso y permanencia en un ciclo se erigió en algún caso en un límite infranqueable que además llevó a rectificar la situación de escolarización que se estimó en su día como idónea por los expertos que habían informado sobre el particular, prescindiéndose, por tanto, de la valoración individualizada que en el momento oportuno se hizo, formulamos una recomendación a la Consejería de Educación del Gobierno de La Rioja.

Por último, en esta materia es de destacar la creciente preocupación que nos ha sido transmitida por los padres y madres de los alumnos por la figura del **acoso escolar** o bulling. Algunas de las quejas presentadas han guardado relación con problemas surgidos con el comportamiento de algunos alumnos y la incidencia que ello tenía en el rendimiento escolar de sus hijos. En alguna ocasión, incluso se han planteado quejas por conflictos de convivencia entre los propios docentes.

La gravedad del problema, ante el alarmismo ocasionado a raíz de varios casos de violencia escolar aparecidos en los medios, hizo que desde esta Institución se trabajara en la elaboración de un informe especial sobre esta materia en el que se analizaba el fenómeno desde distintos puntos de vista, el cual, ya concluido en diciembre de 2007, se tiene previsto presentar durante el segundo trimestre de 2008. También es necesario mencionar el procedimiento de oficio abierto en orden a conocer la implantación de medidas de limitación de prendas de uso de vestir o elementos electrónicos (móviles fundamentalmente) para evitar los conflictos en los centros educativos y salvaguardar el derecho a la intimidad de los alumnos.

Relacionada con la **política educativa**, debemos destacar también la queja planteada por la Asociación para la Libre Educación, en la que expresaba su punto de vista sobre la escolarización en el hogar, y su interés en que se facilite el acceso a la titulación de aquellos jóvenes que se han educado en casa, propuesta que trasladamos a la Administración educativa autonómica para que tuviera en cuenta dicha realidad.

También fue objeto de análisis en un procedimiento de oficio la forma en que se prestaba el servicio de **transporte escolar** para niños con discapacidad del Centro de Educación Especial “Marqués de Vallejo”, y que concluyó con una Recomendación en ordena cumplir la normativa vigente en cuanto a vehículos adaptados.

En lo referente a materia de **becas o ayudas al estudio**, en su más amplio término, se han formulado quejas desde una doble vertiente, originadas por la exclusión de los interesados de las listas de beneficiarios. Por un lado el relativo a la divulgación e información que se realiza de esta materia y, por otro, los requisitos restrictivos utilizados para poder ser beneficiario de las mismas.

En materia de Educación, también debemos mencionar al capítulo de **premios y concursos educativos**, que también han motivado la presentación de varias quejas por parte de grupos de alumnos junto con sus tutores, por su desacuerdo con el desarrollo y resultado de los distintos procesos de selección de participantes y finalistas.

Por último, en lo que se refiere a **Deporte**, hemos de decir que se trata de la materia menos prolífica de las que hemos abordado a lo largo del pasado año (un 0,78% del total de quejas). De hecho, han entrado únicamente dos quejas de esta materia, siendo el objeto de ambas completamente diferente.

II. Acceso a centros educativos.

En la **queja 2007/0101-E** se planteaban por la interesada las dificultades de su situación familiar actual dada la imposibilidad de la reagrupación escolar de dos de sus hijos en un colegio próximo a su domicilio, donde estudiaba un tercer hijo. Concretamente exponía en la queja que hace tres años trasladó su lugar de residencia a Logroño junto a su familia solicitando la escolarización de los dos menores en cualquier centro educativo cercano. Ante la falta de plazas en dichos centros, los niños fueron matriculados en el colegio Adoratrices. Desde entonces han solicitado insistentemente un cambio de colegio, consiguiendo, en septiembre de 2006, que uno de los menores fuera trasladado a Escolapias, permaneciendo el otro hijo en Adoratrices.

La interesada se dirigió a la Dirección de Escolapias solicitando la reagrupación de los dos hermanos lo antes posible, dada su situación de reposo absoluto por prescripción médica debido a su estado de gestación, sin haber recibido respuesta. Por otro lado, el menor escolarizado en Escolapias ha permanecido en el comedor escolar durante todo el curso excepto un mes en el que, por recomendación de su profesora, volvía a casa para la comida. Tras el nacimiento de su tercer hijo, solicitó la readmisión del menor en el comedor encontrándose con una negativa por parte del centro argumentando la falta de plazas, motivo por el que la interesada interpuso queja ante la Inspección de Educación, quedando a la espera de respuesta.

Tras solicitar la oportuna información al respecto, se comunica que a los dos hermanos se les había adjudicado plaza escolar en el Colegio Público “Las Gaunas” para cursar el presente curso escolar 2006/2007, 2º de Educación infantil y 2º de Educación Primaria, respectivamente. Como consecuencia de lo expuesto, entendíamos que la cuestión planteada en la queja se encontraba solucionada, considerando finalizada nuestra intervención.

En la **queja 2007/0175-E**, venía a expresar la interesada la imposibilidad de la reagrupación escolar de sus cuatro hijos en un colegio próximo a su domicilio, pese a que ha venido solicitándolo desde hace tres años, sin resultado positivo, lo cual le estaba ocasionando un grave trastorno en su vida familiar, considerando perentorio que se permitiera a una de sus hijas el realizar sus estudios en el mismo centro que sus hermanos, recibiendo siempre como respuesta que no hay plazas disponibles.

En este supuesto, la titular de la queja alegaba la vulneración del derecho constitucional a la libre elección de centro escolar, como manifestación del derecho fundamental a la educación, en cuanto a la discriminación de su hija respecto de otros solicitantes, al no haberse aplicado homogéneamente los criterios de baremación, con independencia del mayor o menor acierto o diligencia en la actuación administrativa, en base a lo cual concretaba la pretensión de que se confirme el derecho de su hija a acceder a una plaza en un centro concreto.

La oferta educativa realizada por la Administración educativa, si bien, lógicamente, tiene que tener en cuenta en su planificación las necesidades y demanda existentes, se establece bajo el principio de optimización de los recursos humanos y materiales disponibles en cada uno de los centros, debiendo concurrir siempre las condiciones legalmente exigibles en los centros docentes para impartir una enseñanza en condiciones de calidad, dado que la normativa que contempla los requisitos mínimos que deben reunir los centros docentes, regula detalladamente no sólo las características de superficie de cada aula por puesto escolar, sino también las exigencias respecto a espacios comunes que deben tener los centros en atención al número de aulas con las que cuentan, por lo que no es posible o no es aconsejable, para que se respeten unas condiciones mínimas de calidad en la impartición de la enseñanza, habilitar nuevos grupos didácticos si no se pueden establecer los espacios complementarios necesarios.

En definitiva, una cosa es el derecho a la educación, derecho exigible en cualquier parte del territorio del Estado con idéntico contenido, y otra diferente, que las Comunidades Autónomas con competencias en Educación determinen, en su ámbito territorial y en el marco de su Estatuto, la Constitución y las normas estatales en la materia, el número de centros docentes que van a crearse, las modalidades de enseñanza que van a impartirse en los mismos, el baremo que atribuya la preferencia en el acceso, la inspección educativa, la aprobación de los libros de texto, etc.

La realidad actual de insuficiencia de plazas para atender toda la demanda existente de la mismas obliga a las autoridades competentes a establecer un procedimiento de admisión de alumnos en el que pueda determinarse un orden de preferencia en el acceso a las plazas, conforme a unos criterios objetivos y generales que son concretados en el baremo aprobado para ello.

En la tesitura que se le presenta a un centro con plazas insuficientes de tener que admitir solamente a una parte de los alumnos, no puede tacharse de irracional, arbitrario, irreflexivo ni discriminatorio este criterio, añadido a los otros cinco de la situación laboral de los padres, el nivel de renta, la composición familiar, la proximidad geográfica del domicilio y los otros que responden a diversas situaciones de necesidad social: menores en situación de desamparo, o con necesidades educativas especiales.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre por ejemplo con otros criterios subjetivos, la circunstancia de fraternidad (ser hermano o hermana de otros alumnos del mismo centro escolar) parece estar sustentada en una justificación objetiva y razonable que aconseja su adopción, especialmente en el caso de familias numerosas. Utilizando el mismo argumento empleado por la propia Jurisprudencia del Tribunal Supremo, que en este caso trata de sustentarse el criterio en una medida de conciliación de la vida familiar y laboral, facilitando el acceso al centro educativo de todos los hermanos, concurriendo por tanto una circunstancia diferente de la de proximidad al domicilio o lugar de trabajo del padre o de la madre.

Ciertamente hubiera sido deseable, por criterios de proximidad al domicilio, que todo alumno hubiera podido matricularse en el centro elegido en primera opción, pero ante la tesitura que se plantea cuando un centro docente es más solicitado que otro, como en el caso que nos ocupa en el que un número determinado de niños de los solicitantes quedaron sin plaza –entre ellos la hija de la promotora de la queja-, que incluso no pertenecían ni siquiera a esa zona pero preferían optar por escolarizarse en

este colegio, de modo que la oferta de plazas resulta inferior a la demanda de las mismas, la Comisión de Escolarización ha recurrido a efectuar la asignación de centro en función de la proximidad al domicilio familiar.

Comprendemos la circunstancia invocada por la Administración educativa de la escolarización preferentemente, si ello es posible, de la alumna en el centro más próximo a su domicilio; pero también compartíamos el lógico malestar que nos transmitían los promotores de la queja por la dificultad de traslado de los hijos a los centros asignados, a los que tenían que acompañar dada su corta edad (3, 6 y 7 años), con el consiguiente el trastorno que les producía compaginar su actividad laboral con los horarios de entrada y salida de distintos centros, pese a su proximidad al domicilio, sin olvidar la importancia de que todos los menores, beneficiarios pues del superior interés que las Leyes les atribuyen, pudieran estudiar juntos y relacionarse como hermanos que son en el mismo centro.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, si bien es cierto que en la actuación seguida por el Departamento de Educación no podía apreciarse una vulneración de derechos fundamentales o de los preceptos legales que deben presidir la actividad de toda Administración, entendíamos que procedía efectuar una Recomendación sobre la cuestión indicada, en el sentido de que se llevaran a cabo las actuaciones oportunas para que la menor pudiera realizar sus estudios en el centro solicitado por sus padres, y en compañía de sus hermanos, respondiendo de esta manera a las exigencias constitucionales del derecho a la educación, y, en concreto, del derecho a elección de centros docentes, de acuerdo con la caracterización de las mismas y la configuración de estos derechos que resulta de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional y la Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Sin embargo, la Consejería de Educación rechazó nuestra propuesta argumentando que el número de alumnos por unidad escolar establecido es de 25 alumnos, ratio que estaba ampliamente superado en el centro Inmaculado Corazón de María, ya que contaba en ese momento con 29 alumnos en cada una de sus unidades, por lo que no era posible acceder a nuestra Recomendación, si bien señalaba que, si se produjera alguna otra situación que hiciera posible llevar a cabo lo indicado, se procedería a su cumplimiento.

El desacuerdo de los padres con el centro asignado a su hijo para el próximo curso escolar era el objeto de la **queja 2007/0180-E**. En la misma exponían que habían solicitado plaza para matricular a su hijo en 1º de Educación Infantil, indicando por orden de preferencia diferentes centros escolares de la capital riojana. Sin embargo, al menor se le asignó finalmente un colegio distinto de los seleccionados inicialmente, circunstancia que le impedía recoger a su hijo a su salida del centro por motivos laborales y por la falta de proximidad a su domicilio, lo cual les estaba ocasionando un grave trastorno en su vida familiar.

Ante esta situación, y dentro del marco de la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos proclamados en el Título I de la Carta Magna, cuya misión se le encomienda por la Ley 6/2006, de 2 de mayo, a la Defensora del Pueblo Riojano, decidió solicitar la intervención de esta Institución, con el fin de que se gestione la asignación de un centro educativo más próximo a su domicilio, motivo por el que nos interesamos por conocer en concreto los inconvenientes para la asignación de cualquiera de los centros educativos elegidos inicialmente para la escolarización del menor.

Tras examinar detenidamente la amplia documentación que se nos remitió junto con el informe de la Administración, pudimos comprobar que no había podido acceder a los centros elegidos inicialmente por distintos motivos. Ciertamente hubiera sido deseable, por criterios de proximidad al domicilio, que todo alumno pudiera matricularse en el centro elegido en primera opción, pero ante la tesitura que se

plantea cuando un centro docente es más solicitado que otro, como en el caso que nos ocupa en el que 14 niños de los 89 solicitantes quedaron sin plaza, incluso no pertenecían ni siquiera a esa zona pero preferían optar por escolarizarse en este colegio, de modo que la oferta de plazas resultaba inferior a la demanda de las mismas, la admisión de alumnos debía hacerse con arreglo a criterios objetivos, previstos en las normas, tales como nivel de renta, proximidad al domicilio, composición familiar, la existencia de hermanos en el centro...habiendo recurrido la Comisión de Escolarización a efectuar la asignación de centro en función de la proximidad al domicilio. En consecuencia, la actuación de la Administración en este aspecto no podía tacharse de arbitraria o discriminatoria, ni producida lesión alguna al derecho a la educación puesto que se estaban ofertando en el mismo municipio plazas en otro centro también público.

III. Alumnos con necesidades educativas especiales.

Las dificultades para que una alumna con alta capacidad intelectual pudiera realizar sus estudios de forma normalizada era el motivo de una reclamación (**queja 2007/0160-E**) que planteaba una madre desesperada por esa situación. En este caso, afirmaba la promotora de la queja que se hicieron distintas gestiones personales para que se siguiera con la adaptación curricular que traía del centro donde había estudiado en Madrid, siéndole asignado el centro escolar I.E.S. P.M. Sagasta, donde concluye 3º de la ESO, si bien ignorándose por completo su pertenencia a ese grupo de alumnos de educación especifica, y perdiendo incluso parte de los estudios que ya había realizado satisfactoriamente.

Señala que durante el curso 4º de la ESO, fue constante la solicitud de dicha adaptación, sin respuesta por parte de la dirección. Ante la pasividad del centro según refiere, decidió acudir a un especialista para que certificara nuevamente las necesidades específicas de su hija. Como consecuencia de ello, el centro Sagasta solicitó una flexibilización del período de escolaridad, la cual fue inicialmente denegada por la Subdirección General de Planificación, Personal y Centros Docentes, previo informe desfavorable de la Inspección Educativa sobre la idoneidad de la propuesta de modificación de currículo, si bien tras estimarse un recurso de alzada, se instó a dicha Subdirección General a realizar los trámites necesarios para atender dicha demanda de flexibilización para el curso escolar 2006/2007.

En dicho centro se optó por matricular a la alumna en 2º de Bachillerato, dado que en 1º se encontraban matriculados varios alumnos que la habían agredido anteriormente. Fuera de los plazos establecidos por la resolución de la Consejería de Educación, se le entrega la adaptación curricular programada en dicho centro para la realización del bachillerato por su hija, informándose al Servicio de Inspección Técnica Educativa y al Director General de Educación de los incumplimientos de la resolución, sin obtener respuesta.

Tras informar al centro de su disconformidad con la adaptación curricular llevada a cabo, su hija comienza 2º de Bachillerato en Almazán (Soria), continuando con los estudios iniciados en Logroño. Tanto el cambio de domicilio como la adecuación de la adaptación curricular, hicieron imposible a juicio de la interesada que su hija siguiera en 2º de Bachillerato, dado que se encontraba mal anímicamente, precisando de tratamiento psiquiátrico y psicológico.

Dado que según la promotora de la queja había hecho todo lo que estaba en su mano para que a su hija pudiera realizar sus estudios de una forma normalizada y encontrándose a su juicio con la pasividad de la Administración educativa, solicitó la

intervención de la Defensora del Pueblo Riojano a fin de buscar soluciones para el próximo curso que iba a realizar en Logroño, motivo por el que solicitamos información a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte sobre las cuestiones planteadas en la queja, interesando en concreto conocer las posibilidades de que se flexibilizara el periodo de escolaridad de la alumna, con el fin de atender adecuadamente sus necesidades intelectuales y personales.

En su respuesta, la Administración confirmaba la adecuación de la vía de la adaptación curricular iniciada por el centro I.E.S. P.M. Sagasta, pese a la oposición de la madre de la alumna, sin que fuera posible llevar a cabo la flexibilización en los términos solicitados por la familia, por resultar inviable, ni garantizar que la alumna adquiría los conocimientos necesarios, ni era posible en función de la propia estructura del Bachillerato y sus normas de evaluación. Asimismo se indicaba que la promotora de la queja había sido atendida por parte de distintos responsables de la Consejería de Educación, intentando siempre orientarla lo mejor posible, no constando incumplimiento alguno en relación con la atención educativa proporcionada a la alumna, ni en relación con la preservación de su integridad física o psíquica. Concluía dicho informe señalando que para el curso escolar 2007/2008 la interesada había solicitado y obtenido puesto escolar para sus dos hijos en dos centros de esta Comunidad autónoma, dependientes de la Consejería, habiendo solicitado en concreto en el caso de su hija que cursara 1º de Bachillerato.

Centrándonos en la problemática planteada en la queja, resultaba inevitable comenzar recordando que, en desarrollo de los mandatos constitucionales contenidos en los arts. 27, 14 y 49 de la Constitución, la LOGSE optó decididamente por un modelo de integración y normalización para la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales. Ahora bien, este principio de integración quedaba complementado o matizado por los de individualización y mayor flexibilización que permitieran satisfacer adecuadamente las concretas necesidades educativas que presenta cada alumno.

La derogada Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), en sus artículos 36 y 37 ya establecía que el sistema educativo dispondrá de los recursos necesarios para que los alumnos con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes, puedan alcanzar dentro del mismo sistema los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos, debiendo existir los servicios educativos precisos para estimular y favorecer el mejor desarrollo de estos alumnos y las Administraciones educativas competentes garantizarán su escolarización, rigiéndose la atención al alumnado con necesidades educativas especiales por los principios de normalización y de integración escolar.

Este sistema fue reproducido, posteriormente, por la también derogada LOCE, que establecía en su artículo 43 que los alumnos superdotados intelectualmente serán objeto de una atención específica por parte de las Administraciones educativas, que deberán adoptar las medidas necesarias para identificar y evaluar de forma temprana sus necesidades, facilitando la escolarización de estos alumnos en centros que puedan prestar una atención adecuada a sus características. Asimismo se establecía la obligación de las Administraciones educativas de promover cursos de formación específica para el profesorado que atienda a estos alumnos, así como asesoramiento individualizado a los padres de estos alumnos que les ayudara en la educación de sus hijos.

En la normativa actualmente en vigor, y concretamente en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dispone en su artículo 76, que corresponde a las

Administraciones educativas adoptar las medidas necesarias para identificar al alumnado con altas capacidades intelectuales y valorar de forma temprana sus necesidades, además de adoptar planes de actuación adecuados a dichas necesidades, y asegurar los recursos necesarios para que los alumnos que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, entre otras razones, por sus altas capacidades intelectuales, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales.

En desarrollo de esta Ley se mantuvo vigente, entre otros, (tras quedar en suspenso el Real Decreto 829/2003 con la aprobación del nuevo calendario de aplicación de la LOCE, por el Real Decreto 1318/2004), el Real Decreto 696/1995, de 28 de abril, de ordenación de la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales, estableciendo en su artículo 7.2 que podrán llevarse a cabo adaptaciones curriculares significativas que afecten a los elementos prescriptitos del currículo, previa evaluación psicopedagógica realizada por los equipos de orientación educativa y psicopedagógica o, en su caso, por los departamentos de orientación. El artículo 8 añade que “las Administraciones educativas determinarán el procedimiento, trámites y plazos que, de acuerdo con lo dispuesto en este real decreto, se han de seguir en su respectivo ámbito territorial para adoptar las medidas de flexibilización de la duración de los diversos niveles, etapas y grados para los alumnos superdotados intelectualmente, así como el órgano competente para dictar la correspondiente resolución”.

En desarrollo del Real Decreto 696/1995, la Orden de 24 de abril de 1996 viene a regular las condiciones y el procedimiento para flexibilizar, con carácter excepcional, la duración del período de escolarización obligatoria de los alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a condiciones personales de sobredotación intelectual, a las que habría que añadir las Resoluciones de 29 de abril de 1996 y 20 de marzo de 1997, y la Orden del Ministerio de Educación de 14 de febrero de 1996, cuyo artículo 4 establece que “la evaluación psicopedagógica es competencia dentro del sistema educativo de los equipos de orientación educativa y psicopedagógica y de los departamentos de orientación de los centros docentes”.

De acuerdo con el apartado sexto de la Resolución de la Secretaría General de Educación, de 29 de abril de 1996, detectadas las necesidades educativas especiales, la dirección del centro, con la conformidad de los padres del alumno, solicitará al equipo de orientación educativa y psicopedagógica o al departamento de orientación correspondiente que realice la evaluación psicopedagógica del mismo, para posteriormente remitir la solicitud y evaluación realizada a la Dirección Provincial, en el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a la Dirección General de Educación, acompañada de la documentación que se detalla, esto es, un informe del equipo docente coordinado por el tutor del alumno, la propuesta concreta de modificación del currículo y un documento en el que conste la conformidad de los padres o tutores legales. Por último, la solicitud se trasladará a la Inspección Educativa que elaborará un informe que versará sobre la idoneidad de la propuesta de modificación del currículo y valorará si los derechos de los alumnos y de sus familias han sido respetados.

A la vista de todo lo anterior, en nuestro ámbito territorial, corresponde resolver, acerca de la pertinencia de la flexibilización del período de escolarización, al Director General de Educación, puesto que según el artículo 4.5.3 j) del Decreto 37/2003, de 15 de julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de organización del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, tras la redacción dada por el Decreto 43/2006, le corresponde "la regulación, desarrollo y ejecución del proceso de escolarización en los centros sostenidos con fondos públicos,

así como el desarrollo y ejecución del proceso de escolarización", competencia que ha sido objeto de delegación, en el Subdirector General de Planificación, Personal y Centros docentes, mediante la Resolución n° 38, de 12 de enero de 2006, del Director General de Educación por la que se delegan competencias en los Subdirectores Generales y Directores de los Centros Docentes Públicos.

Conjugando todos los preceptos antes citados, se llegaba a la conclusión de que la evaluación periódica necesaria de las capacidades del alumno era competencia de la Administración Educativa, y debía ejercerse a través de sus equipos o centros especializados, sin que ello supusiera que no se tuviera en cuenta la evaluación efectuada fuera del centro por otros equipos profesionales especializados, por encargo de las propia Administración o de los padres del alumno.

Hay que tener bien presente que en este caso no estaba en discusión que la alumna poseyera altas cualidades intelectuales que le hicieran merecedora de una atención específica por parte de la Administración educativa. Nacía la controversia en cambio a la hora de fijar los principios de su adaptación curricular, que según la opinión de la promotora de la queja, no se ajustaba por distintos motivos al modelo que requería su hija, siendo preciso a su juicio adecuar la adaptación curricular, que consideraba insuficiente para atender las necesidades educativas de su hija, motivo por el que tras insistir en ello sin respuesta satisfactoria, decidió trasladar a su hija a un instituto de Almazán (Soria).

Pero la pregunta que necesariamente surgía en un supuesto como este era la de en qué ha de consistir esa adaptación curricular y cómo había que establecer las necesidades de la alumna en cada período o fase de escolarización; alcance de las medidas especiales de aceleración del aprendizaje y potenciación del desarrollo educativo acorde a las capacidades que, en todo caso, debía supeditarse al resultado de la necesaria evaluación psicológica.

La intervención de esta Institución en la cuestión planteada debía realizarse tomando en consideración las siguientes premisas fundamentales: en primer lugar, prioridad total de los intereses de la alumna; en segundo lugar, respeto a la decisión de los expertos, que son quienes deben de tener la última palabra en este tipo de cuestiones; procurar, además, que la opinión y los deseos de la familia fueran tomados en consideración a la hora de adoptar la decisión definitiva; y, finalmente, tratar de que, en la medida de lo posible, la decisión final que se adoptara cuente con el acuerdo y aceptación de todas las partes implicadas.

Precisado lo anterior, partimos de la información remitida por la Consejería de Educación en relación con las gestiones ante el instituto de Logroño para continuar con la adaptación curricular realizada previamente en el centro de Madrid, sin que esa Consejería pudiera prejuzgar el incumplimiento de las funciones encomendadas en cuanto a la atención oportuna a las necesidades de la alumna en dicho centro en el que se encontraba escolarizada, dado que no había constancia de informe en contrario en la documentación obrante en dicho I.E.S. y en la Inspección Técnica Educativa.

No obstante, según se informaba tanto desde el centro escolar como desde la Consejería, se informó a la madre de que la flexibilización de la escolarización no era la única opción para atender las necesidades de su hija, informándole expresamente de las posibilidades abiertas por la vía del Bachillerato Internacional. Sin embargo, los responsables legales de la menor optaron libremente por la flexibilización.

Según se afirmaba en la información remitida desde la Consejería, tanto el centro como los órganos competentes de la Administración educativa estuvieron ejecutando de modo coordinado la tarea de proceder a la adecuación del currículo necesaria, de tal modo que se pudiera garantizar -en la medida de sus posibilidades- el éxito escolar de la medida de flexibilización en que tanto insistieron los responsables legales de la menor.

No obstante, dada la complejidad del asunto, resultaba loable que la Administración educativa considerara prudente contactar con la Alta Inspección de Educación del Ministerio de Educación y Ciencia, al objeto de recibir las pertinentes orientaciones y velar por el respeto a los derechos de la alumna, confirmándose con las anteriores la adecuación de la vía de adaptación curricular iniciada por el centro, y siempre siguiendo las recomendaciones del Inspector del mismo.

Sin embargo, tras notificarse a los responsables legales de la alumna el sentido de la adaptación curricular manifestaron claramente su oposición a la misma, insistiendo en la errónea identificación de "flexibilización con "salto a 2º de Bachillerato de modo automático", lo cual resultaba inviable pues no aseguraba que la alumna adquiría los conocimientos necesarios, ni sería posible en función de la propia estructura del Bachillerato y sus normas de evaluación.

En este sentido, hacíamos nuestras las reflexiones contenidas en Sentencias de algunos Tribunales Superiores de Justicia referidas a la Orden Ministerial de 24 de abril de 1996 que en relación a niños sobredotados establecían la siguiente prohibición: "Podrá autorizarse la flexibilización, con carácter excepcional, del período de escolarización obligatoria, reduciéndolo un máximo de dos años. En ningún caso podrá aplicarse la reducción de dos años en el mismo nivel o etapa educativa" (STSJ Castilla La Mancha 96/2002; STSJ Canarias 363/2004).

Las sentencias anteriormente mencionadas de los Tribunales Superiores de Justicia de Canarias y Castilla La Mancha realizan algunas consideraciones, en relación con la prohibición temporal que para niños sobredotados impuso la Orden Ministerial arriba citada, que entendíamos serían perfectamente trasladables al caso que nos ocupa si no fuera por que en una materia que por definición reclama la individualización y la matización, sin duda es legítima y necesaria la actuación discrecional de la Administración educativa en la determinación de las condiciones de la atención de este tipo de niños, sin que fuera posible exigir la prestación del derecho a la educación a conveniencia o capricho, salvo que se hubiera tomado una decisión que por lo radical de su modo de aplicación entrara en conflicto con la obligación de satisfacer adecuadamente el derecho de que se trata.

Tal vez por este motivo la Consejería nos transmite su sorpresa, a pesar de las anteriores circunstancias, ante la paradójica solicitud de que la alumna curse 1º de Bachillerato el próximo curso 2007/2008 de nuevo en un centro riojano, cuando entiende que podía haberlo cursado con previsibles garantías de éxito en el actual curso escolar, de haber seguido las orientaciones realizadas por el centro I.E.S. Sagasta y por la Administración educativa autonómica.

Independientemente de otras consideraciones, que no podemos entrar a valorar por las dificultades que según nos manifestó la interesada le habían supuesto a su hija el último cambio de domicilio y de centro educativo, estimamos que todos los pasos que se habían ido siguiendo en la tramitación de la solicitud de flexibilización la Administración implicada en este caso, habían cumplido con las exigencias y el procedimiento legalmente dispuesto, siempre dentro del legítimo margen de discrecionalidad que le amparaba, no podía deducirse de la misma una actuación

injustificada o arbitraria por parte de esa Administración, en el sentido de que no nos encontrábamos ante un supuesto de una prestación contemplada en las normas con contenido exigible y que fuera arbitrariamente denegada, al margen del desacuerdo o discrepancia de la promotora de la queja con los criterios utilizados o el funcionamiento del centro educativo, que por sí sola no podía motivar nuestra intervención, por lo que dimos por finalizadas nuestras actuaciones en relación con el caso.

La **queja 2007/0221-E** abordaba por primera vez la cuestión relativa a los problemas que tienen algunos padres para conseguir que sus hijos, diagnosticados de autismo, y por tanto con unas necesidades educativas concretas, puedan realizar sus estudios de forma normalizada. En este supuesto, la titular de la queja hacía referencia a que su hija, de 11 años de edad, quedaba escolarizada durante todo el día en el Centro de Educación Especial, mientras que en anteriores cursos, la educación en dicho centro especial se compaginaba con clases en otro centro escolar, siendo éste último el centro de referencia.

Pues bien, al recibir la información solicitada desde la Institución en relación con la problemática planteada, se daba cuenta de las diferentes actuaciones administrativas realizadas tendentes a mejorar la atención educativa a los alumnos con trastornos del espectro autista en general, señalando que se había decidido abrir en horario de tarde un aula en el C.P. Bretón de los Herreros de Logroño. Por ese motivo, según se indica, se había mantenido una entrevista con la familia de la alumna, ofertándole la posibilidad de compatibilizar el Centro de Educación Especial con la asistencia a dicha aula específica en un centro de integración, mostrando éstos su acuerdo con la medida. Confirmada dicha información con la promotora de la queja, entendíamos que la cuestión planteada en la queja se encuentra solucionada, considerando finalizada nuestra intervención.

También pudo con la intervención de la Institución solucionarse el problema que se planteaba en la **queja 2007/0288-E**, en la que una madre trasladaba sus inquietudes ante la imposibilidad de que su hijo pudiera acceder a los Programas de Garantía Social, o a un recurso similar.

Tras recibir la queja, se solicitó información a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte sobre la cuestión planteada en la queja, y en concreto conocer si esa Administración había contemplado esta realidad, cuales eran los recursos actualmente existentes o en previsión para aquellos alumnos que no pudiendo acceder a los Programas de Garantía Social por su edad, tampoco alcanzaban los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria, y que se encuentren destinados a mejorar su actitud hacia el aprendizaje, y evitar los posibles abandonos y/o renuncias, proporcionándoles una formación básica que les posibilite proseguir sus estudios, o en otro caso, una formación profesional que les permita incorporarse al mercado laboral y a la vida activa.

Según se nos informó desde la Administración educativa, desde en que se tuvo conocimiento de la situación, se estudió la intervención más adecuada a las necesidades del alumno, planteándose en este caso como recurso la incorporación del mismo al programa de aulas externas (Fundación Pioneros). Esta circunstancia nos fue avalada telefónicamente por la propia interesada, mostrándose satisfecha con la solución que desde la Administración se le había ofrecido finalmente tras nuestra intervención.

Muy diferente fue el resultado obtenido en la siguiente queja relacionada con esta materia (**queja 2007/0300-E**), en la que los padres de un alumno exponían su

desesperación por la problemática que presenta la escolarización de su hijo, adoptado y escolarizado tan pronto como regresaron desde Perú, lugar de nacimiento del menor, cursando en esos momentos 2º de Primaria en un colegio público de Logroño, manifestando su preocupación ante las graves y serias dificultades que presentaba para el seguimiento de las enseñanzas correspondientes a dicho curso escolar.

Afirmaban que el niño ya presentaba serias dificultades en 1º de Primaria, pues en el cambio de ciclo de Infantil a Primaria, nadie les informó sobre las posibilidades de repetir curso con carácter previo a pasar al siguiente ciclo educativo. Por este motivo, solicitaron que antes de pasar a 2º de Primaria, repitiese 1º de Primaria, pues tanto el equipo psicopedagógico del Centro, como distintos miembros de la comunidad educativa aconsejaban que el menor repitiese curso, no sólo por la asunción de conocimientos sino también porque su evolución personal demuestra que el niño se integra mejor con los niños de edad inferior. Traían como referente la existencia de un caso precedente, en el que, según referían, otra niña, también adoptada y con problemas de adaptación, le habían posibilitado repetir curso dentro del mismo Ciclo, sin necesidad de hacerlo cuando se procede al cambio de un ciclo educativo a otro.

El Derecho de todos los ciudadanos a la Educación aparece consagrado en el artículo 27 de nuestro texto Constitucional, y no sólo es un derecho de reconocimiento absoluto, sino que comprende a su vez una serie de derechos y libertades, que aparecen igualmente reconocidos en el citado precepto, y que lo desarrollan y particularizan configurando un amplio espectro de derechos y libertades educativas que gozan del amparo y la protección que el artículo 53 de la Constitución otorga a los Derechos y Libertades Fundamentales de los ciudadanos recogidos en el Título I.

Consecuentemente, señalando que el artículo 84.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, recuerda la responsabilidad de las Administraciones educativas en hacer efectivo el derecho a la educación, con la finalidad de adoptar la decisión que sea mejor para el menor, ante el retraso escolar que acumula el alumno, y con el convencimiento de que la repetición le posibilitará el aprovechamiento en cursos siguientes, demandan ustedes que se posibilite a su hijo excepcionalmente la repetición del primer curso de Educación primaria, al no haber adquirido todavía los conocimientos necesarios ni las habilidades mínimas para poder terminar con garantías el 2º curso de Primaria, y apoyándose especialmente en el informe psicopedagógico de 25 de septiembre de 2006 en el que se señalaba que, a la vista del retraso madurativo generalizado del alumno, era conveniente revisar su evolución al término del primer ciclo de Educación Primaria, o incluso al finalizar el anterior curso.

La Consejería de Educación, en su contestación, señalaba que en Educación Primaria, con carácter general, tal y como se establece en el punto 13.3 de la Orden de 12 de noviembre de 1992 sobre Evaluación en Educación Primaria, la decisión de promoción se toma al finalizar cada uno de los ciclos, de forma que, como consecuencia de la evaluación final del ciclo, el tutor decide si el alumno promociona o no al ciclo o etapa siguiente, si la decisión se toma al término del último ciclo de Educación Primaria.

Respecto a la cuestión planteada en la queja de que el niño no se integraba con sus compañeros de clase y que se integra mejor con los niños de edad inferior, se destaca por la Administración educativa que el alumno ha estado escolarizado en dos grupos distintos en los dos años académicos que lleva en el centro. Por ello, se consideraba de alguna forma ventajoso desde Inspección Educativa, que el alumno permanezca con los mismos compañeros y tutora que en el curso pasado.

Ciertamente, el análisis del contenido de los informes remitidos desde el Departamento no nos lleva a desconfiar en que se hubieran empleado todos los recursos disponibles para atender adecuadamente las necesidades educativas que ha presentado el alumno y valorar su situación, de acuerdo con la evolución experimentada por el mismo. En este sentido, las decisiones adoptadas al respecto encontraban su fundamento en el criterio mantenido por los técnicos del Servicio de Inspección Educativa que, como hemos tenido la oportunidad de señalar en anteriores comunicaciones, debe ser respetado, pues no podíamos entrar a examinar la eficacia probatoria de los informes psicopedagógicos aportados en relación con la actividad administrativa y su adecuación al marco normativo reflejado.

No obstante, no podíamos obviar que la información que nos remitía el centro educativo confirmaba en gran medida los temores e inquietudes que describían los padres y promotores de la queja, participando que el menor, considerado como un alumno con necesidades educativas especiales, presentaba un desarrollo general, en los aspectos personal y escolar, muy por debajo del que manifestaba el grupo clase de 2º de Primaria en el que él se encontraba matriculado, posiblemente derivado de la situación sociocultural y personal anterior a la adopción de su actual familia. De hecho, según se señalaba, aunque se encontrara cursando 2º de Primaria, para paliar de algún modo la situación, los contenidos que estaba recibiendo eran los correspondientes al curso anterior, ya que el curso pasado recibió los correspondientes a preescolar.

Sin embargo, aún con los apoyos con que contaba dentro y fuera del aula de su grupo, el citado impedimento legal era la razón de que el Servicio de Inspección Técnica Educativa de La Rioja, informara por escrito negativamente sobre esta propuesta, por no adaptarse a la normativa citada, y ello aunque se pusieran de manifiesto por la Dirección y el Equipo de Orientación del centro la inconveniencia de ello a la vista de las necesidades y carencias manifestadas por el niño.

En este sentido nos pareció oportuno recordar como algunas sentencias de Tribunales Superiores de Justicia realizaban relevantes consideraciones, en relación con la prohibición temporal que para niños sobredotados impuso el Real Decreto 696/1995, que entendíamos eran perfectamente trasladables al caso, y en las que se considera razonable entender que esa referencia limitativa no puede ser considerada como una prohibición rígida, absoluta y taxativa de permanencia en todo caso en un determinado curso o ciclo, independientemente de la valoración de las peculiaridades de cada caso, de modo que se excluyan los citados principios de individualización y flexibilidad.

A la luz de lo indicado, atendiendo a que la situación del alumno de referencia era en gran medida consecuencia de una decisión poco acertada al considerar oportuno en su momento, pese a las necesidades constatadas por técnicos y responsables del centro escolar, que pasara de Educación Infantil al primer Curso de Primaria, impidiendo de esta manera que se le pudiera evaluar al finalizar ese curso y que, de alguna manera, se vea abocado a continuar arrastrando, sino agravando, las carencias que presenta actualmente, hacia aconsejable subsanar esa decisión cuanto antes, rectificando la actual situación a fin de tornarla a la que se considerara más idónea para el alumno, sin esperar a que finalizara el ciclo para proceder a reevaluar al alumno.

No tratábamos con esta argumentación de cuestionar la aplicación general de una limitación, que se establece en la normativa de referencia, sino que lo que pretendíamos rechazar era una interpretación de la misma como una prohibición taxativa que excluya la necesaria valoración individualizada de cada caso o que no

admita excepción alguna, dadas las peculiaridades que presentan los alumnos con necesidades educativas especiales.

En definitiva, estimábamos que, en las especiales circunstancias de este niño, la interpretación de la normativa de escolarización de forma mas flexible, no solo no sería una decisión no ajustada a derecho, sino que creíamos que es la mas acertada, por cuanto que lo incorrecto, desde nuestro punto de vista, era precisamente la aplicación taxativa y de forma tan rigurosa de una norma creada precisamente para evitar perjuicios a los alumnos que, por sus especiales características, entran dentro de supuestos excepcionales de escolarización.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, esta Institución, al amparo de lo preceptuado en el artículo 24 de la Ley 6/2006, reguladora de este Alto Comisionado del Parlamento, consideró pertinente efectuar a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte una Recomendación sobre la conveniencia de llevar a cabo aquellas actuaciones que fueran precisas para posibilitar que el menor pudiera repetir el primer curso de Educación Primaria en el mismo centro donde lo hacía, con el fin de que pudiera ver atendidas debidamente sus necesidades educativas, sin perjuicio de que las medidas de apoyo prestadas hasta la fecha debieran mantenerse o complementarse, si así procediera, para garantizar y facilitar en lo posible su plena integración socio-educativa y familiar.

Finalmente, una vez planteada la anterior Recomendación, y antes de recibir respuesta con el posicionamiento de la Administración frente a la misma, la madre del menor compareció indicando su deseo de paralizar el trámite de dicha queja, ya que dado lo avanzado del curso, consideraban ambos progenitores que sería contraproducente cambiar a su hijo de curso. En consecuencia, y sin perjuicio de ratificarnos en la necesidad de que las medidas de apoyo prestadas hasta la fecha debían mantenerse o complementarse, si así procediera, para garantizar y facilitar en lo posible su plena integración socio-educativa y familiar, procedimos a dar por finalizadas nuestras actuaciones en relación al expediente en cuestión, archivando el mismo.

Los promotores de la **queja 2007/0332-E** venían a expresar su desesperación por las dificultades con las que se están encontrando para que sus hijas, diagnosticadas de alta capacidad intelectual y superdotación, pudieran realizar sus estudios de forma normalizada, precisando por ello de necesidades educativas especiales, y que acudieron a la Oficina de Atención a la Diversidad, donde les informaron que no existían ayudas o subvenciones destinadas a financiar las actividades extraescolares de estos alumnos.

Tras mantener entrevista personal con los autores de la queja, solicitamos a las Consejerías de Educación, Cultura y Deporte, y de Servicios Sociales, información sobre los recursos actualmente existentes o en previsión que permitan satisfacer adecuadamente las concretas necesidades educativas que presentan los alumnos superdotados que residen en nuestra Comunidad.

Centrándonos en la problemática planteada en la queja, resulta inevitable comenzar esta exposición recordando que, en desarrollo de los mandatos constitucionales contenidos en los arts. 27, 14 y 49 de la Constitución, la LOGSE optó decididamente por un modelo de integración y normalización para la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales. Ahora bien, este principio de integración quedaba complementado o matizado por los de individualización y mayor flexibilización que permitieran satisfacer adecuadamente las concretas necesidades educativas que presenta cada alumno. En la normativa actualmente en vigor, y concretamente en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, recoge en los

artículos 71 y siguientes las disposiciones relativas al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

Teniendo presente la función de supervisión encomendada a la Institución, comenzaremos por señalar que el análisis del contenido de los informes remitidos desde ambas Consejerías no nos llevaba a desconfiar en que se hayan empleado todos los recursos disponibles para atender adecuadamente las necesidades educativas que han presentado ambas alumnas y valorar su situación.

Respecto a la cuestión planteada en la queja, es importante subrayar que como respuesta a nuestro planteamiento de que se estudiara la posibilidad de actualizar la legislación sobre protección a las familias numerosas, de manera que se aborde de una manera más flexible y adecuada a la realidad social la noción de familia numerosa, se reconocía desde la propia Administración que, pese a que la cuestión planeada se halla regulada en la Ley de Cortes Generales 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas y la actualización de dicha legislación, y por tanto su modificación o desarrollo escapa a la competencia del gobierno autonómico, se expresaba cuanto menos la voluntad de la Consejería de Servicios Sociales de promover una norma que otorgue una mayor protección a las familias.

Por su parte, la Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja, en contestación a nuestro requerimiento de información, responde que, de acuerdo con lo señalado en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en concreto en su artículo 73 con referencia al colectivo de alumnos con altas capacidades, actúa de acuerdo al principio básico de atender a las necesidades de los alumnos, aportando los recursos establecidos en la legislación vigente para atender las necesidades específicas que pudieran presentarse, así como dar el oportuno apoyo.

Si bien el precepto en el que se asienta la fundamentación de la respuesta de la Consejería hace mención exclusiva al alumnado que presenta necesidades educativas especiales que requiera determinados apoyos específicos derivados de discapacidad o trastornos graves de conducta, sí es cierto que para la realización de actividades extraescolares no hay previsión legal alguna que obligue a la administración educativa al sostenimiento con fondos públicos de este tipo de actividades, ni las dirigidas a alumnos con altas capacidades, ni las dirigidas a otros alumnos, quedando a elección de los padres su realización al tratarse de actividades fuera del horario escolar. Por otra parte, desde dicha Administración se informaba que la familia que había formulado la queja no figuraba como solicitante de ayudas para alumnado con necesidad específica de apoyo educativo para el curso 2007-2008, reguladas por la Orden ECI/1796/2007.

Desde esta perspectiva, no podía deducirse de la misma una actuación injustificada o arbitraria por parte de la Administración, en el sentido de que no nos encontrábamos ante un supuesto de denegación de una prestación contemplada en las normas con contenido exigible y que fuera arbitrariamente denegada, teniendo en cuenta que la misma se hacía extensiva a toda actividad extraescolar de cualquier alumno, se encontrara o no diagnosticado de superdotación, independientemente de la legítima disconformidad que pudieran expresar los titulares de la queja, pero que por sí sólo no justificaba nuestra intervención.

Sin perjuicio de lo anterior, siendo conscientes de la lógica y comprensible preocupación expresada por los padres de las menores, por cuya razón no podemos ser ajenos a la problemática derivada de este tema, que no resultaba baladí para una

familia cada vez más convencida de la importancia de la formación para el futuro de sus hijas y muy deseosa de conseguir la mejor educación posible para las mismas, también consideramos oportuno finalizar nuestra intervención realizando una propuesta sobre la necesidad de poner en marcha iniciativas legislativas que otorguen una mayor protección a las familias en general, y numerosas en particular, incluyendo entre éstas aquellas que, por sus especiales características, entrarían dentro de supuestos excepcionales merecedores de recibir una mayor cobertura institucional que vaya más allá de la establecida en la legislación estatal (Ley 40/2003).

La adhesión a dicha propuesta por parte de la Consejería de Servicios Sociales ha sido completa, encontrándonos todavía a la espera del posicionamiento de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte.

El último expediente del año en relación con esta materia (**queja 2007/0384-E**) hacía referencia a la desesperación expresada por unos padres ante el desamparo institucional en el que se encontraban para que su hijo pudiera acceder a los Programas de Garantía Social, o a un recurso similar, alegando la vulneración del derecho constitucional a la educación, consagrado en el artículo 27 del Texto Constitucional, al no existir recursos destinados a atender sus necesidades educativas, de forma que se le permitiera alcanzar el máximo desarrollo personal, intelectual y social, así como su escolarización de acuerdo con principios de normalización, inclusión y de igualdad efectiva en la permanencia en el sistema educativo.

Exponían en concreto que su hijo, de 15 años de edad, y que estudia 2º de E.S.O. en el IES Comercio de Logroño, presenta desde la infancia problemas de falta de aprendizaje, que hicieron necesarias las clases de apoyo y la ayuda de un logopeda, consiguiendo no obstante aprobar 6º de primaria. Sin embargo, al comenzar la ESO, resurgieron los problemas de adaptación, denotando mala conducta en las clases y hacia sus compañeros y el profesorado, y presentando problemas de absentismo escolar, además de carencias de formación básica en distintas materias (está repitiendo 2º de ESO, con tres asignaturas suspendidas de 1º). Indicaban que se había realizado un seguimiento por parte de los profesionales del centro, si bien les indicaron la imposibilidad de incluir a su hijo en ningún programa dirigido a alumnos problemáticos o con dificultades de aprendizaje al no cumplir el perfil, ya que su hijo no presentaba problemas de capacidad que justifiquen su fracaso escolar.

No obstante, ante la falta de motivación de su hijo por las clases, y debido a sus bajas calificaciones, decidieron buscar el consejo de un psicólogo, el cual les informó que la situación actual era consecuencia de problemas de aprendizaje en los momentos clave de la etapa educativa (aprender a leer, escribir, etc.), que se podían haber resuelto con 8-9 años de edad. Por ello, expresan su malestar porque en su momento, se consideró que no era necesario recurrir a ningún programa de ayuda a alumnos con dificultades.

Tras mantener una entrevista personal con los padres del alumno, nos dirigimos a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte solicitando información sobre cuales eran los recursos actualmente existentes o en previsión para aquellos alumnos que no pudiendo acceder a los Programas de Garantía Social por su edad, tampoco alcanzaban los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria. La petición se hizo extensiva al Centro IES Comercio, con el fin de que nos informara sobre la evolución del alumno desde la óptica de la Dirección del Centro y del tutor o tutora de la clase del menor, sobre la pertinencia de que continúe en el curso actual, o si era

conveniente algún recurso complementario ajeno al centro que permitiera una mejor respuesta a la problemática que presentaba el mismo.

Centrándonos en la problemática planteada en la queja, resulta inevitable comenzar recordando que la normativa vigente hace recaer en las Administraciones educativas la responsabilidad de asegurar los recursos necesarios para que los alumnos que requieran una atención educativa diferente de la ordinaria por dificultades específicas de aprendizaje puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado, delegando la tarea de regular soluciones específicas para la atención de aquellos alumnos que manifiesten dificultades especiales de aprendizaje o de integración en la actividad ordinaria de los centros en la etapa de Educación Secundaria Obligatoria mediante los Programas de Diversificación curricular y de cualificación profesional inicial.

Ahora, si bien la oferta educativa realizada por la Administración educativa tiene que tener en cuenta en su planificación las necesidades y demanda existentes, se establece bajo el principio de optimización de los recursos humanos y materiales disponibles en cada uno de los centros, debiendo concurrir siempre las condiciones legalmente exigibles en los centros docentes para impartir una enseñanza en condiciones de calidad.

No obstante, la conclusión de toda la panoplia legislativa de referencia es que existe contemplada una amplia variedad de atención educativa para alumnos de Educación Secundaria Obligatoria en nuestra Comunidad Autónoma que todavía no está del todo en funcionamiento, dado que estamos en el proceso de implantación de las previsiones de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que finalizará en el curso académico 2009/2010. En este sentido, el Real Decreto 806/2006, de 3 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo establecida por la Ley de Educación, aplaza hasta el año académico 2008/2009 la implantación de los Programas de cualificación profesional inicial, año en el que dejarán de impartirse los programas de garantía social regulados por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

Teniendo presente la función de supervisión encomendada a la Institución, comenzaremos por señalar que el análisis del contenido de los informes remitidos desde la Consejería y desde el Centro educativo no nos llevaba a desconfiar de que se hubiera intentado emplear todos los recursos actualmente disponibles para atender adecuadamente las necesidades educativas que presentaba el alumno y valorar su situación.

En lo que atañe al caso concreto que se nos plantea, la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, en su respuesta, menciona que en el próximo curso académico 2008/2009 se implantarán los Programas de Cualificación Profesional inicial que, a juicio de la Administración Educativa, serán la mejor solución para el alumno, porque si éste adquiere el compromiso de cursar los módulos voluntarios, no sólo recibirá una cualificación profesional, sino que, en el caso de superarlos, estará en condiciones de obtener el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

Por su parte, el Centro educativo donde cursaba sus estudios el menor, refería que el alumno está repitiendo porque, además de las dificultades académicas, manifestaba desinterés en los estudios, razón que no ha permitido que se le dedicaran recursos específicos de los que el instituto ha podido disponer, puesto que

un requisito mínimo para apoyar a los alumnos con dificultades en los estudios es que el alumno muestre algo de interés en las tareas escolares. Cuando las juntas de profesores consideran que a un alumno no se le puede ofrecer ese programa es porque ven que hay otros a los que sí merece la pena el intento.

En el informe del centro se afirmaba que a este alumno se le había comunicado en cursos anteriores que si deseaba ayuda académica tenía que demostrar algo de interés. Como no ha sido así, no se le han ofrecido los limitados recursos de que se disponía, mostrando su conformidad el alumno en que se ofrecieran a otros con más interés.

Este caso en particular sirvió además para que la Dirección del Centro, en representación del conjunto de educadores del mismo, manifestara su preocupación por los muchos alumnos que muestran desinterés por los estudios, y a los que la actual ley educativa obliga a estar escolarizados, estén convencidos o no. Los programas de atención a la diversidad son variados, pero aún así a muchos alumnos les desagradan. De esta forma, se expresaba cierto desánimo al reconocer que, desde el centro, no podían aportar muchas soluciones para estos casos ya que a muchos alumnos no les gusta estudiar.

Leídos con atención ambos informes y analizada la documentación remitida por esa Consejería y el Centro educativo de referencia, la conclusión a la que llegamos es que nos encontrábamos con un problema en cierta medida insoluble mientras no existiera cierta receptividad por parte del menor a tal fin, muy posiblemente porque, como manifestaban los padres, la situación podía ser consecuencia bien de las dificultades de aprendizaje experimentadas tiempo atrás, bien por la ausencia de suficientes mecanismos de apoyo en el momento en que fueron necesarios, o bien por la suma de ambas causas -ya que la Consejería en su propio informe reconocía que los problemas de aprendizaje ya se hicieron patentes en primaria, sin recibir el alumno apoyo alguno en ese sentido-, y que han hecho que en el presente, la disposición del mismo se encontrara más abierta al mundo laboral que al formativo.

Por ello, aún comprendiendo el lógico malestar de los padres por los actuales problemas de motivación escolar de su hijo, lo cierto es que, según la información recibida, no podía apreciarse de la actuación seguida en el presente por los educadores del alumno una vulneración de derechos fundamentales, de los preceptos legales o de los principios constitucionales que deben presidir la actividad de toda Administración.

Tampoco desde esta Institución podían promoverse medidas concretas más allá de hacer una reflexión a la Administración educativa en el sentido de que se mantuviera la guardia frente a esta realidad, y de que se articulen adecuadamente los recursos actualmente existentes o en previsión para aquellos alumnos que no pudiendo acceder a los Programas de Garantía Social por su edad, tampoco alcanzan los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria, y que se encuentren destinados a mejorar su actitud hacia el aprendizaje, con el fin de evitar en lo posible los abandonos y/o renuncias, proporcionándoles, en caso de que sea posible, una formación básica que les posibilite proseguir sus estudios, o en otro caso, una formación profesional que les permita incorporarse al mercado laboral y a la vida activa.

IV. Funcionamiento de centros. Convivencia escolar. Transporte escolar.



Especialmente importante fue el motivo que dio origen a la **queja 2007/0047-E**, tramitada como procedimiento de oficio de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 6/2006, de 2 mayo, la Defensora del Pueblo Riojano, con la finalidad de conocer determinadas situaciones concretas, que pueden afectar a la realidad social de la Comunidad Autónoma de La Rioja. En particular, y ante la noticia publicada en el periódico "La Rioja" el lunes día 12 de febrero del presente, en la que se daba cuenta de una grave agresión entre escolares de un centro de la capital riojana, esta Defensoría del Pueblo Riojano, acordó al amparo del artículo 14.4° del referido Cuerpo Legal, el inicio de" un procedimiento de investigación de oficio", a fin de conocer de forma directa tal realidad y determinar las posibilidades de actuación de la Institución ante la situación actual de la violencia escolar en las aulas.

La motivación del inicio de oficio de esta actuación, germinaba no sólo en la referida noticia, sino en la misma realidad que actualmente subyace en la convivencia escolar, en las relaciones entre alumnos, entre éstos y el profesorado, o entre el propio alumnado y el resto del personal al servicio de la comunidad educativa.

Tras la recepción de la información solicitada a la Consejería, la Defensora decidió abrir el campo de investigación para un mejor conocimiento de la realidad, por lo que elaboró cuatro tipo de cuestionarios que fueron circulados por los Centros públicos y concertados que libre y voluntariamente han querido colaborar con esta Institución.

Una vez procesados los datos obtenidos en el estudio epidemiológico desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa, y conjuntamente con un análisis jurídico sobre el sistema educativo, el informe extraordinario da cuenta de los aspectos más relevantes de convivencia escolar, tales como el clima social de la comunidad educativa; las relaciones entre iguales y la interacción entre los diversos colectivos afectados, ofreciendo una radiografía clara del desarrollo de la convivencia educativa riojana. Por último, el Informe finalizado en diciembre de 2007, presenta en su caso, las recomendaciones y sugerencias que se estiman necesarias para su implantación, y previo conocimiento por la Consejería competente en la materia, será dado a conocer a la comunidad educativa, así como en la página web de la Institución ("http://www.defensoradelarioja.com").

El problema que se planteaba en la **queja 2007/0053-E**, planteada por la Federación de Asociación de Padres de Alumnos de Centros Públicos de La Rioja (FAPA), hacía referencia al posible incumplimiento por parte de la Administración Educativa del calendarlo de horas lectivas que obligatoriamente se han de impartir en los centros docentes gestionados por la Consejería.

La situación que ahora manifestaban, poniendo de relieve tal precedente, se centraba en la Resolución de 21 de abril de 2006 (BOR de 6 de mayo de 2006),

decretada por el Director General de Educación, por la que se establecía el calendario escolar para el curso académico 2006/2007, en la cual consideraban los promotores de la queja se incumplían los 175 días lectivos en los calendarios escolares, pues a su juicio, el calendario propuesto por la Administración recoge un total de 171 días lectivos, en contra de lo que establece la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, (LOCE), que contempla un total de 175 días lectivos, entendiendo que las autoridades administrativas están incluyendo en el cómputo días (como el 1, 4, y 5 de septiembre del año 2006, y los días 25 y 26 de junio de 2007), sin que resulten a juicio de los mismos, computables, mientras que la Administración Educativa, estimaba que se ha de aplicar la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Ante estas manifestaciones, la Defensora con fecha de 21 de febrero de 2007, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la Institución, dirigió un atento oficio a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, para que nos informase sobre la cuestión planteada en su queja, y en concreto sobre sí la Resolución de la Consejería cumple el cómputo real de días lectivos, de los 175 días lectivos exigidos por la LOCE.

Lo cierto es que se planteaba un interesante problema de Derecho temporal o transitorio, pues la organización del curso escolar 2006/2007, se hace en el espacio temporal de la pérdida de vigencia de una norma, la LOCE, y la entrada en vigor de una nueva Ley, la LOE.

La entrada en vigor de la LOE, se produjo a los veinte días de su completa publicación en el BOE (Disposición Final Octava de la misma), por lo que publicada en el BOE de 4 de mayo, su entrada en vigor, se produjo con plenos efectos jurídicos (artículo 2.1° del Código Civil) a partir del día 24 de mayo de 2006, y con plena derogación de forma expresa de la anterior normativa, esto es, a su entrada en vigor se produjo la derogación de la LOCE (Disposición Derogatoria Única, en su letra d).

Sostiene la Federación que ha promovido la queja ante la Institución de la Defensora que en el momento en que la Consejería competente en materia educativa, esto es, el 21 de abril de 2006, fecha en la que se aprueba la Resolución por parte de la Dirección General de Educación, no estaba vigente la LOE, sino la derogada LOCE, cuya Disposición Adicional Cuarta, relativa a la fijación del calendario escolar, obligaba a las autoridades educativas autonómicas a excluir obligatoriamente del cómputo de los días lectivos, los que fueran dedicados a las pruebas finales; exigencia ésta que ha sido suprimida literalmente por la nueva LOE, en su Disposición Adicional Quinta.

Pese a que en el momento de la redacción de la Resolución que fijaba el calendario escolar para el curso 2006/2007, no había entrado en vigor la nueva LOE, lo cierto es que su implantación progresiva de forma escalonada y gradual, se fue realizando, y por ello el Gobierno Central dictó el Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Algunos de los aspectos de la LOE, en particular todos los relativos a la organización de los centros, y potestades anejas debían de implantarse a partir del curso escolar 2006/2007, y entre ellos, el calendario concede prioridad a la implantación de las etapas educativas que constituyen la educación básica, esto es, la educación primaria y la educación secundaria obligatoria.

Ante tal situación la jurisprudencia ha admitido cierto grado de retroacción media de las normas, como ocurre en el caso que se analiza, pues a pesar de que las normas no tienen efectos retroactivos (artículo 9.3° de la Constitución y artículo 2.3° del Código Civil), si se permite que se apliquen a situaciones que nacidas al amparo de la anterior ley, vayan a desplegar sus efectos al abrigo de la nueva norma.

Por ello y dada la potestad autoorganizativa que en materia directiva y de fijación de los calendarios escolares gozan las Comunidades Autónomas y tomando como norma imperativa la fijación básica del mínimo de 175 días lectivos anuales para las enseñanzas obligatorias y visto el calendario presentado por la Dirección General de Educación, consideramos que era ajustado a Derecho y que no existía una vulneración directa ni indirecta del derecho fundamental invocado cual es el derecho a la educación del artículo 27 de la Constitución.

La **queja 2007/0133-E** era relativa al grave problema del acoso escolar que venía padeciendo el hijo de la interesada. En este caso en particular nos hicimos partícipes desde el primer momento de la gran preocupación por la difícil situación que estaban atravesando madre e hijo, haciéndonos eco de su petición en el sentido de posibilitar que los padres de los menores responsables tuvieran conocimiento de la problemática que existía, de forma que pudieran enmendar la conducta de sus hijos.

Teniendo claro que la persona idónea para poner fin a la situación que estaba soportando el alumno, era precisamente el Director del Instituto Sagasta, donde estudiaban la víctima y sus compañeros, tuvimos una entrevista con el mismo a fin trasmitirle las inquietudes de la quejosa e intentar buscar en común una solución al problema. Fuera como consecuencia de dicha gestión o por otro motivo, parece ser que la situación se fue normalizando, tal cual nos confirmó la promotora de la queja, razón por la que consideramos que la queja se encontraba solucionada.

En la **queja 2007/0215-E** se planteaba un problema de convivencia entre profesores en el Colegio Público Duquesa de la Victoria de Logroño. En concreto, el titular de la queja refería estar experimentando una difícil situación con una compañera de trabajo (vejaciones, tratos humillantes y desconsiderados), lo cual afectaba no sólo a su propia persona, sino a las relaciones profesionales entre los empleados públicos del colegio, y, además, a la propia actividad docente. Habiendo denunciado esta situación al claustro de profesores, inspector de zona y a la Dirección General de Educación sin que se hubiera obtenido una solución satisfactoria, y considerando que dicha situación vulneraba sus derechos, ya que se sentía discriminada, decidió acudir al auxilio de la Defensora del Pueblo Riojano.

La queja interpuesta fue admitida en el seno de esta Institución, que requirió a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte para que informara sobre algunas cuestiones que planteaban los hechos relatados. A través de la Secretaría General Técnica, el citado departamento remitió un informe en el que nos informaba sobre la existencia de una Instrucción, de la Dirección General de la Función Pública, de 15 de diciembre de 2006, sobre actuación en caso de queja por acoso psicológico, y de la intención de remitir el expediente de la persona afectada a esa misma Dirección General de la Función Pública, como órgano competente para tramitar este tipo de quejas, razón por la que posteriormente nos hemos interesado por el estado de tramitación del expediente incoado, sin que a la fecha de cierre de este informe, pese a los reiterados recordatorios de traslado de la información, se haya remitido contestación alguna.

Otro de los procedimientos de oficio iniciados este año (**queja 2007/0295-E**) tenía como objeto de investigación, determinar si la Administración Educativa había

emprendido alguna actuación dirigida a la limitación de uso de prendas de vestir o elementos electrónicos - fundamentalmente móviles y grabadora- tendentes a la evitación de conflictos en los centros educativos. Hacemos una remisión sobre este procedimiento a lo recogido en el Capítulo V del informe, donde se estudia con mayor profundidad la cuestión objeto de análisis.

La **queja 2007/0314-E** se inicia a propuesta de la Asociación para la Libre Educación, en la que expresaba su punto de vista sobre la escolarización en casa, y su interés en que se trabaje para facilitar el acceso a estudios superiores y a titulación a aquellos jóvenes que se han educado con dicha fórmula educativa; propuesta que trasladamos a la Administración educativa autonómica para conocer si había contemplado esta realidad.

En este sentido, tras realizar un pormenorizado análisis de la trayectoria del problema en nuestro País, desde el punto de vista constitucional, legal y de la jurisprudencia, así como desde la óptica de otros países que admitían legalmente esta forma alternativa de educación, ajena pero no incompatible con la convencional, llegamos a la reflexión de que el artículo 27 de la Constitución pretende garantizar que los menores reciban una formación integral y adecuada que les permita el pleno desarrollo de su personalidad y les capacite para afrontar el reto de su futura integración social y laboral, pero no impone que esa formación deba ser adquirida necesariamente a través de la escolarización del menor en el sistema educativo formal, excluyendo otros modelos educativos no formales.

En esta línea de intervención, tomando como ejemplo las pautas seguidas en el procedimiento tramitado por el Defensor del Pueblo, y teniendo presente la misión de salvaguardia de los Derechos Fundamentales de los ciudadanos consagrados en el Título I de la Constitución que esta Institución tiene encomendada, estimamos oportuno admitir a trámite la queja, dirigirnos a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte con el fin de conocer si se había contemplado esta nueva realidad educativa.

La Consejería de Educación, Cultura y Deporte, dio cumplida respuesta a la anterior solicitud, señalando que legislación del Estado Español no contemplaba el modelo alternativo que se les planteaba, y que la Administración educativa riojana tampoco contemplaba esa posibilidad y, por motivos de homogeneización del ejercicio de este derecho constitucional, no tenía previsto abrir debate alguno relacionado con "la enseñanza en el hogar", por entender que esta cuestión debía ser resuelta en el marco de normativa básica estatal.

Desde esa perspectiva estrictamente legal, resultaba complicado considerar que la educación en casa tuviera cabida legal en el vigente ordenamiento educativo. No obstante, el análisis de la legislación de desarrollo del artículo 27 de la Constitución, no debía llevarnos necesariamente a concluir que las alternativas educativas distintas de la convencional deban ser reputadas como inconstitucionales o contrarias al derecho fundamental a la educación; es decir, puede que la educación en casa sea actualmente ilegal por no estar contemplada en la legislación educativa vigente, pero ello no quiere decir necesariamente que sea inconstitucional, puesto que el Tribunal Constitucional aún no ha emitido un pronunciamiento claro sobre la adecuación a la Carta Magna de este modelo alternativo de educación.

A nuestro entender -y coincidíamos en ello con el planteamiento de la queja-, lo que pretende garantizar la Constitución en su artículo 27 es que los menores reciban una formación integral y adecuada que les permita el pleno desarrollo de su personalidad y les capacite para afrontar el reto de su futura integración social y laboral, pero no impone que esa formación deba ser adquirida necesariamente a

través de la escolarización del menor en el sistema educativo formal, excluyendo otros modelos educativos no formales.

Sin embargo, se hace necesario esperar a los futuros pronunciamientos judiciales que en esta línea vayan produciéndose para tener una más clara determinación de los límites y contenidos del derecho a la educación, ya que la cuestión de la posible constitucionalidad de la educación en casa no está aun resuelta en sede jurisdiccional.

Con independencia de ello, cada vez parece más ineludible que se establezcan mecanismos para evaluar los conocimientos educativos y la formación en valores de los menores que se eduquen fuera del sistema educativo formal, con el doble objetivo de, por un lado, garantizar que los mismos están accediendo a la "enseñanza básica" legalmente determinada y, por otro lado, posibilitar que estos menores puedan incorporarse en cualquier momento que lo deseen al sistema educativo formal.

En este sentido, pese a la corrección de la respuesta que desde la Administración Educativa se nos ofrecía desde el punto de vista de la legalidad, creemos que debería plantearse seriamente la necesidad de regular las formas alternativas de educación, ya que la ausencia de regulación legal de unas prácticas educativas cada vez más extendidas sólo puede redundar en un perjuicio para los menores afectados y para sus familias. Una regulación que, de producirse, debería a nuestro juicio tener por finalidad el establecimiento de mecanismos de vigilancia y control para garantizar que las familias que opten por estos sistemas educativos alternativos ofrezcan a sus menores una educación, una formación y una socialización adecuadas.

No podemos obviar que ciertos datos parecen indicar que está aumentando en nuestro país el predicamento de esta educación alternativa, como lo demuestra el hecho de que hayan sido varios los casos en que otras Comisionados parlamentarios han debido intervenir al recibir escritos de familias -españolas y extranjeras- afectadas por la falta de regulación legal de esta práctica educativa.

En definitiva, la conclusión a la que llegábamos es que nos encontramos ante una realidad que, aunque pueda parecer extraña a la realidad cotidiana de nuestro sistema educativo y afectar tan sólo a colectivos muy minoritarios de la comunidad educativa, creemos que presenta rasgos de especial interés y podría llegar a convertirse en una cuestión de relevancia social y educativa en un futuro no muy lejano, por lo que más temprano que tarde será necesario abrir un debate social, especialmente en el seno de la comunidad educativa, en el que se analicen las nuevas realidades sociales y educativas y se vayan perfilando las claves para una nueva legislación que habrá de buscar como conjugar el derecho de las familias a decidir libremente el tipo de educación que quieren para sus hijos, con el deber de los poderes públicos de garantizar que cualquier modelo educativo que se elija respete íntegramente el derecho fundamental de los menores a acceder a una educación que tenga por objeto el pleno desarrollo de su personalidad y el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, aunque entendíamos que no procedía efectuar recomendación alguna a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja, sí le dirigíamos esta reflexión sobre la conveniencia de prestar la debida atención a los casos de estas familias, toda vez que estamos convencidos de que el debate sobre este tema va a ser ineludible en un plazo breve de tiempo.

También ha sido objeto de procedimiento de oficio (**queja 2007/0324-E**) la materia referente a la forma de prestación del servicio público de transporte escolar para niños con discapacidad del Centro de Educación Especial "Marqués de Vallejo" de Logroño, donde se solicitó información concreta sobre las medidas de supervisión, inspección y control de los medios de transporte ofrecidos por la empresa concesionaria del servicio medidas adoptadas desde la Consejería para evaluar la calidad del transporte público escolar y en particular, el del alumnado discapacitado escolarizado en el referido centro, y sobre la eventual existencia de un Protocolo de actuación ante supuestos de accidentes, o cualquier otro hecho de emergencia, como la comunicación inmediata a los familiares, a los servicios sanitarios y otros. Al igual que todos los procedimientos iniciados de oficio, nos remitimos al Capítulo V del presente informe donde se analiza la problemática con mayor profundidad.

V. Becas y ayudas al estudio. Premios y concursos educativos.

En la **queja 2007/0123-E**, se planteaba la indignación del interesado debido a que la convocatoria para la concesión de ayudas sociales y al estudio para el curso académico 2006/2007, no contemplaba ayuda económica alguna que sufrague los estudios de doctorado.

Prima facie, aclaramos al titular de la queja que la actuación de la Administración Autonómica, era en todo punto ajustada a Derecho, pues las ayudas sociales concedidas se amparan en la Orden vigente, nos referimos a la Orden de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, nº 133/2006, de 30 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras y se anuncia la convocatoria para la concesión de ayudas sociales y al estudio para el curso académico 2006/2007.

Lo cierto, es que el marco normativo de referencia legitima la actuación de la Administración regional, para establecer un conjunto de medidas y actuaciones encaminadas al desarrollo del bienestar social de los empleados públicos al servicio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja dentro del marco del Plan Integral de Acción Social; si bien, también es cierto que este marco se ha procedido a negociar con la Mesa General de Negociación y el Comité de Empresa, fijando de forma negociada, el conjunto de actuaciones y medidas necesarias encaminadas a la consecución de dicha finalidad.

Por ello, y de lege lata, y de acuerdo con dicha negociación colectiva enmarcada en el derecho reconocido constitucionalmente en el artículo 37 de la Carta Magna, el ámbito subjetivo de la Orden vigente para el curso académico 2006/2007, no incluía los estudios de doctorado, en el marco formativo de dichas ayudas sociales; por lo que, sin más la actuación administrativa era irreprochable.

No obstante, la anterior consideración jurídica, en torno a la legalidad de la actuación administrativa supervisada, también era cierto que a modo de reflexión, teníamos que centrarnos realmente y de lege ferenda, en el problema plantado por el autor de la queja, al tratarse de persona amparada subjetivamente en el marco o cuadro de ayudas sociales, por tratarse de un empleado público, no apareciendo la formación para cuyo auxilio él demandaba la ayuda, contemplada en las relacionadas en la Base Tercera de la citada convocatoria.

Dado, que no sólo dependía de la voluntad administrativa sino que debía ser sometido preceptivamente a la necesaria negociación colectiva, y a los efectos de no privar al interesado de su derecho de formación legalmente amparado en la normativa

sobre función pública, consideramos que sería conveniente introducir dentro de la próxima convocatoria de ayudas sociales, las propias para los alumnos de doctorado.

Por todo ello, y sin perjuicio de considerar que no existe ninguna irregularidad administrativa, y a efectos de su consideración en las próximas convocatorias, la Defensora del Pueblo Riojano consideró oportuno emitir una Sugerencia para que en el futuro se llevaran a la Mesa General de Negociación, la posible inclusión de ayudas para empleados públicos que cursen estudios de Doctorado; y que fuera en concreto, la Administración Regional, la que apostara decididamente por su inclusión.

La Consejería de Administraciones Públicas se posicionó en torno a la eventual aceptación de la Sugerencia, si bien, condicionada a la necesaria negociación sindical anteriormente referida.

Sin embargo, observamos que, con fecha de 27 de octubre, había sido publicada la Orden 160, de 25 de octubre de 2007, por la que se establecían las bases y se iniciaba el procedimiento para la concesión de ayudas sociales y al estudio para el curso académico 2007/2008, en cuyo artículo 7 seguían excluyéndose las solicitudes de ayudas para cursar los “estudios de doctorado”, por lo que en orden al seguimiento del grado de cumplimento de la Sugerencia decidimos solicitar información sobre los eventuales motivos para la exclusión de ayudas a los solicitantes que cursen el Doctorado u otros cursos de postgrado; traslado de información que se ha verificado recientemente, y en la que la Consejería de Educación expresaba que únicamente uno de los Sindicatos estimó pertinente la inclusión de tales estudios en la convocatoria de ayudas, por lo que siendo conscientes que tanto desde el punto de vista constitucional (artículo 37 CE) como del estrictamente legal (artículo 92 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores), la negociación colectiva, goza de una eficacia normativa vinculante, dependiente de las dos partes sometidas a la negociación, en este caso con la Mesa General de Negociación y el Comité de empresa, entendíamos que las partes han decidido mantener su posición en relación con la mentada exclusión.

Otro motivo de reclamación (**queja 2007/0128-E**) ha venido constituido por la disconformidad del quejoso con la actuación de la Administración educativa en el concurso de innovación educativa del año 2006. Éste exponía en concreto que debido a su participación en el concurso competitivo "Premio de innovación educativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el 2006", le fueron excluidos los trabajos presentados. Sin embargo, no es la decisión final la que consideraba lesiva de sus derechos sino la tramitación del mismo, ante la falta de publicidad y transparencia con que se había gestionado el referido concurso, pues refería que no se habían respetados los trámites de información y de publicación provisional de los trabajos seleccionados, por lo que ante el ocultismo del proceso decidió acudir al auxilio de la Defensora. Una vez examinada la queja, se solicitó información a la Consejería de Educación sobre las cuestiones planteadas en la queja, y en concreto sobre la tramitación del citado concurso.

La información recibida al respecto confirmaba que al presentarse las alegaciones por el interesado, fueron correctamente inadmitidas por extemporáneas, atendiendo al cómputo de plazos administrativos en caso de no especificarse si los días son hábiles o naturales, lo cierto es que en este caso no se dio cumplimiento por la Administración educativa a lo establecido legalmente en cuanto al cómputo de plazos. En cualquier caso, recordamos que la existencia de tal vicio en el procedimiento, no podía ser considerado como vicio sustancial del procedimiento, tal como viene declarando implícitamente en este sentido la doctrina contenida en múltiples sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

No obstante lo anterior, llegamos a la conclusión de que sería deseable -y así estimamos oportuno sugerir formalmente a esa Consejería de Educación- que en futuras convocatorias de los premios de innovación educativa, se especifique en la Resolución que al efecto se publique, que el periodo de alegaciones a la propuesta de resolución provisional es de 10 días naturales, y no hábiles, con el fin de que no se repitan agrias controversias como la que ha originó este expediente.

Por último, debemos recordar que también era motivo de queja la circunstancia de que el interesado, como participante admitido, no pudo consultar la propuesta de Resolución Provisional, al no encontrarla físicamente expuesta en el tablón de anuncios de la Dirección General de Educación, tal cual establecen el artículo 10.4 de la Orden 3/2004 y el punto octavo de la Resolución convocando los premios.

Evidentemente, no podíamos cuestionar –pues carecíamos de elementos objetivos- que la propuesta de Resolución provisional no hubiera sido expuesta en el tablón de anuncios de la Dirección General de Educación, tal cual se afirmaba desde la Consejería de Educación, y que la misma pudiera ser sustraída por alguna persona, o extraviada, al carecer de medios que permitieran una vigilancia continuada sobre los documentos publicados y las personas que los consulten.

Ahora bien, sin dejar de reconocer que es loable que dicha Resolución provisional se hiciera pública asimismo en el portal educativo (www.educarioja.org), dicha medida, a pesar de ser sin duda el medio de comunicación más práctico y rápido, en modo alguno podía sustituir las disposiciones de la Orden 3/2004 sobre publicación de la propuesta, que debe ir acompañada además del correspondiente anexo con la calificación obtenida en cada apartado por cada concursante, de modo que consideramos que debería de adoptarse en el futuro alguna medida que garantice que cualquier interesado que desee consultar dicho documento pueda hacerlo efectivamente, como por ejemplo mediante su exposición en un tablón de anuncios con cierre acristalado, y disponiendo en cualquier caso de otras copias de la Resolución provisional a disposición de las personas que acudan a consultar dicho documento y no lo hallen en el lugar de exposición pública previsto legalmente.

Como consecuencia de todo ello, se consideró pertinente efectuar a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, una Sugerencia para que, en aras a un mínimo principio de seguridad jurídica, extremara el cumplimiento de los aspectos formales en las futuras convocatorias de premios de innovación educativa, especialmente en los apuntados en el cuerpo de la presente resolución, todo ello con la finalidad de garantizar la transparencia del proceso, evitar todo motivo de indefensión, y recuperar la confianza de los participantes en el concurso. Esta Sugerencia fue aceptada sin reservas por la Administración implicada.

En la **queja 2007/0176-E** un docente expresaba su desacuerdo con la manera de actuar del Servicio de Innovación Educativa en relación a la participación de varios alumnos en la V Edición de Premios de Jóvenes Investigadores. El autor de la queja exponía en concreto que el mes de noviembre de 2006 realizó un trabajo de investigación con alumnos de 1º de la ESO. Debido al interés de estos alumnos, a su constancia y a la calidad del trabajo que realizaban, decidió inscribirlos para participar en dicho Certamen de Jóvenes Investigadores, promovido por el Servicio de Innovación Educativa desde la Consejería de Educación de esta comunidad. Entre toda la documentación exigida y materiales de trabajo se incluyó el anexo I, que se elaboró en dicho Instituto, y en el que erróneamente se añadió una alumna que inició el trabajo pero que no lo concluyó. Éste error se debió a que cuando se elaboró el estadillo de alumnos participantes se fueron copiando nombres incluidos en las dos

relaciones de alumnos que inicialmente se inscribieron en el certamen, sin reparar en que por error se había incluido una undécima alumna en una casilla más.

Tras ver publicada en Internet la resolución provisional del certamen, se percató de que el trabajo presentado no fue valorado por no cumplir los requisitos establecidos en la convocatoria (mínimo 4 alumnos y máximo 10), personándose en el Servicio de Innovación Educativa, para advertir el error, donde se le responde que no había nada que hacer, ya que el trabajo presentado no se ajustaba a la normativa del Certamen, considerando injusta dicha respuesta, ya que no fue advertido del error al presentar la documentación.

Tras examinar detenidamente la amplia documentación que se nos remitió junto con el informe, comprobamos como la incoherencia surge entre las dos solicitudes de participación de grupos de alumnos presentados por el docente autor de la queja y el único trabajo entregado finalmente, ya que la composición del grupo de alumnos no se correspondía con la de los alumnos que se inscribieron inicialmente en ninguno de los dos trabajos, superando además el número de alumnos permitido, circunstancias que hacen que el trabajo presentado no cumpliera las condiciones establecidas en la Convocatoria para ser premiado, sin que existiera posibilidad de que en la fase de entrega de trabajos a la que nos estamos refiriendo -ya que ni la Orden de Bases ni la Resolución de Convocatoria lo indicaban- de requerir la subsanación en el plazo de diez días hábiles.

Así pues, tras el análisis del expediente completo llegamos a la conclusión de que parecía haberse dado cumplimiento al procedimiento previsto legalmente en la Orden 29/2005, de 12 de septiembre, no existiendo contradicción entre la Resolución de la Convocatoria y el artículo 5.2 de la Orden de Bases, ya que no se trataba de una nueva solicitud errónea, sino de presentar el trabajo realizado por los alumnos que en su día participaron en la convocatoria de estos Premios Jóvenes Investigadores y fueron seleccionados por cumplir los requisitos, no siendo suficiente la mera disconformidad o desacuerdo con la actuación administrativa llevada a cabo en este caso, para motivar nuestra intervención, pese a la lógica –y humanamente comprensible- decepción que pudiera conllevar dicha decisión en el profesor-coordinador del grupo de alumnos que presentaba el trabajo, por el esfuerzo que la realización del mismo supuso, ya que por las referidas circunstancias de procedimiento y forma, que no de fondo, el Jurado no ha llegó a valorar la constancia y calidad del trabajo realizado.

En la **queja 2007/0179-E** se planteaba una reclamación por la que el interesado refería su errónea exclusión como beneficiario de las ayudas convocadas por la Orden 133/2006, de 30 de octubre de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local. Exponía en concreto que, prestando servicios como funcionario interino en la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, presentó solicitud de ayuda social y al estudio, en virtud de la Orden 133/2006, de 30 de octubre de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, por la que se establecen las bases reguladoras y se anuncia la convocatoria para la concesión de ayudas sociales y al estudio para el curso académico 2006/2007. El tipo de ayuda solicitada se correspondía con la Base Tercera A) Grupo 4, estudios universitarios, y el beneficiario se correspondía con el solicitante.

Al publicarse la relación provisional de admitidos y excluidos a las ayudas convocadas aparece como admitido, sin que constara ningún tipo de observación en el listado que se publicó. Sin embargo, se le excluía de la relación definitiva de admitidos por exceder el nivel de renta establecido en la Base Séptima apartado de la citada Orden 133/2006.

En este supuesto, el titular de la queja alegaba también que, dada la inexistencia de notificación personal, había visto vulnerado su derecho de defensa, al no haber

podido interponer recurso en plazo frente a la Resolución que le excluía definitivamente, añadiendo a ello la existencia de un error administrativo en el cómputo utilizado para establecer los límites de renta, expresando la existencia de un tratamiento desigual, y discriminatorio como consecuencia de la diferencia de trato entre el funcionario de carrera y el funcionario interino, al establecer una cantidad límite diferente como causa de exclusión según el régimen jurídico que corresponda.

En cuanto al primer motivo de queja, relativo a que no se le notificó individualmente su exclusión definitiva de la convocatoria de ayudas sociales, y que por ello no pudo interponer el recurso en el término fijado para ello, trasladamos al quejoso que la Consejería, de conformidad con lo dispuesto en la Base Décima, y de acuerdo con la posibilidad establecida en el artículo 59.6 de la Ley 30/1992, hizo públicas las distintas resoluciones a través de los tablones de anuncios de las distintas Consejerías y dependencias del Servicio Riojano de Salud, y también a través de la página web del Gobierno de La Rioja.

Por lo tanto, respecto al capítulo de notificación de la resolución de la convocatoria de ayudas, debemos entender que se cumplieron los trámites previstos de acuerdo con lo legalmente dispuesto, por lo que, publicada la relación definitiva de admitidos a las citadas ayudas en fecha 27 de diciembre de 2006, la presentación del escrito por el reclamante solicitando la rectificación de errores con fecha 9 de marzo de 2007, con independencia de su calificación jurídica como tal solicitud de rectificación de errores o como recurso potestativo de reposición, debía ser considerada extemporánea.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 110.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, -"*el error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter"*-, la Administración, calificando su escrito como recurso potestativo de reposición, le dio el trámite correspondiente, finalizando el mismo con la Resolución inadmitiendo el recurso por extemporáneo, aunque finalmente también se pronuncie sobre el fondo del asunto al rechazarlo por improcedente.

En segundo lugar se planteaba si procedía una petición de rectificación de errores por parte de la Administración, al entender el promotor de la queja que, pese a cumplir los requisitos económicos establecidos en la convocatoria para acceder a las ayudas para estudios universitarios, de conformidad con las bases recogidas en la Orden 133/2006, se le había excluido de las mismas por superar el límite establecido.

Como ya indicamos en nuestra primera comunicación, si efectivamente se trataba de un simple error material o aritmético, como postulaba el promotor de la queja, desde un punto de vista jurídico, considerábamos que no existía impedimento legal alguno para su rectificación. Sin embargo, la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, consideraba que dicho precepto no era de aplicación al supuesto, ya que no era procedente en este caso aplicar el límite establecido en el último párrafo de la Base Séptima, previsto para promoción interna, y sí por el contrario el establecido en el primer párrafo de la Base Séptima apartado i).

El promotor de la queja no ostentaba la condición de funcionario o personal fijo, sino la de personal interino, motivo por el que la Administración no podía reconocerle tal derecho, al no darse el supuesto de hecho previsto para poder acceder a esa ayuda que es ostentar la condición de funcionario o personal fijo, que permita en su caso aplicar el límite establecido en el último párrafo de la Base Séptima de la Orden 133/2006. Pero es el artículo 48.d) de la Ley 3/1990, de 29 de junio, que establece las normas reguladoras de la Función Pública de la Rioja, el que recoge como uno de los

derechos específicos de los funcionarios de carrera en situación de servicio activo, el derecho a la promoción interna y a la carrera administrativa.

Ello no significaba, en ningún caso, que se produjera una situación de discriminación ya que nos encontrábamos ante dos categorías diferentes de empleados públicos a los que les resultaba de aplicación diferente régimen jurídico. Basta recordar una serie de diferencias entre los funcionarios de carrera y los interinos que se derivan de su distinta vinculación con la Administración, como son, por ejemplo, el sistema de selección, por concurso mediante convocatoria pública, la preparación para la ocupación del puesto de trabajo, responsabilidades, traslados, procedimiento organizativo interno, régimen de permanencia; de tal modo que cabe afirmar que el diferente trato normativo del sistema retributivo de personal interino se fundamenta en la presencia de elementos diferenciadores que pueden justificar, objetivamente su trato distinto.

El artículo 14 de la Constitución configura el principio de igualdad como un derecho subjetivo de los ciudadanos que les ampara frente a normas que promuevan desigualdades arbitrarias entre los mismos. La Constitución obliga a que, ante similares o análogas situaciones de hecho, corresponda un tratamiento jurídico de igual consideración, pues la norma debe ser idéntica para todos y sus previsiones jurídicas han de tener los mismos efectos. El principio de igualdad obliga a que ante situaciones homogéneas, las normas establezcan, en consonancia, igualdad de derechos y deberes para los ciudadanos. De no actuarse de esa manera, el principio constitucional quedaría vulnerado.

Por el contrario, las normas pueden establecer un trato diferenciado, aunque no arbitrario, cuando regulen situaciones jurídicas heterogéneas, que por sus distintas características precisen, razonablemente, de previsiones normativas acordes con esas diferencias. A tal fin resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, y siempre aplicando criterios de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida. Como ha declarado el Tribunal Constitucional repetidas veces, el trato desigual no supone necesariamente arbitrariedad, sino que sólo resulta arbitrario el tratamiento a los ciudadanos que implique una desigualdad “irracional”, esto es, desproporcionada y carente de fundamento suficiente para justificar un distinto tratamiento, perjudicial o favorable, de unos ciudadanos respecto de los demás.

La jurisprudencia ha admitido insistentemente que los diversos cuerpos y categorías funcionariales al servicio de las Administraciones Públicas son estructuras creadas por el Derecho, entre las que, en principio, no puede exigirse 'ex' art. 14 CE un absoluto tratamiento igualitario, resultando así admisible, desde la perspectiva de este precepto constitucional, que el legislador reconozca el disfrute de determinados derechos al personal vinculado a la Administración de forma estable, y, en cambio, lo niegue a las personas que por motivos de urgencia y necesidad lo desempeñen de forma provisional en tanto no se provean las plazas así cubiertas por funcionarios de carrera. El interés público de la prestación del servicio puede, en hipótesis, justificar un trato diferenciado entre el personal estable e interino al servicio de la Administración.

Partiendo de estas consideraciones, que ponen en evidencia una diferencia de trato jurídico en unos y otros funcionarios (de empleo y de carrera) - y que encuentra su máximo apoyo legal en su distinta naturaleza jurídica, lo que ha de influir inexorablemente en su parcial y distinto régimen jurídico-, entendemos que la distinción no podía calificarse de injustificada, pues los términos de la comparación no

son homogéneos: no es igual la situación en que se encuentran los funcionarios de carrera, de la de los funcionarios interinos, aunque todos ellos tengan la condición de personal al servicio de la Administración.

No existiendo, por tanto, de «lege data», una equiparación en el entre el funcionario interino y el de carrera sobre este aspecto concreto, debe concluirse que es correcta la fundamentación formal de la resolución estudiada y su legalidad en cuanto al fondo, por su no oposición al principio de igualdad, al art. 14 CE, en los términos que ya vienen dichos, por lo que no apreciábamos irregularidad en la actuación administrativa, no procediendo en consecuencia efectuar recomendación alguna a la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local en sentido alguno.

En la **queja 2007/0344-E**, la interesada nos planteaba su desacuerdo con el resultado de los premios a la terminación de la ESO, Bachillerato y Ciclos Formativos, convocado por el IES La Laboral, de Lardero. Concretamente relataba que su hija había cursado 4º de ESO en dicho centro, obteniendo una nota media de 9,8 y siete menciones de honor, siendo su comportamiento modélico, según refería. Sin embargo, manifestaba que al finalizar el pasado curso, el premio al mejor expediente académico entre los alumnos que finalizaban 4º de ESO se otorgó a una alumna que tenía una nota media más baja y menos méritos académicos.

Tras aclarar a la promotora de la queja que la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión del centro, prevista y recogida en el artículo 67 de la LOCE como principio básico de funcionamiento del mismo, le posibilitaba al centro actuar con un amplio margen de libertad, limitando la facultad de supervisión de esta Institución, comprendiendo el sentimiento de frustración humanamente comprensible de la quejosa, solicitamos no obstante al centro educativo implicado la oportuna información sobre la cuestión planteada en la queja, y en concreto conocer el criterio seguido para la elección del alumno premiado.

Al analizar la respuesta facilitada, en la que por cierto se reconocía y felicitaba desde el propio centro a la alumna por su esfuerzo y sacrificio,, a pesar de la falta de confirmación de las notas definitivas de la alumna premiada, las cuales lógicamente no podían ser facilitadas a la interesada por encontrarse amparadas por la vigente normativa de protección de datos, no apreciamos de la actuación seguida por la el Equipo Directivo del centro una vulneración de derechos fundamentales, de los preceptos legales o de los principios constitucionales que deben presidir la actividad de toda Administración Pública, en el sentido de que la decisión de conceder el premio de referencia a determinado alumno, en detrimento de otros, no puede entenderse que vulnera derecho fundamental alguno.

Si bien las Administraciones educativas deben velar por el buen funcionamiento de cada uno de los centros en particular y del conjunto del sistema educativo, nuestro sistema educativo está concebido de una manera flexible y esa flexibilidad debe conducirnos, entre otros aspectos, necesariamente a la concesión de un espacio propio de autonomía a los centros docentes. Esta autonomía de los centros se debe entender como la capacidad para decidir, administrar y gestionar libremente su programa de acción y sus recursos, o también la posibilidad para actuar con un amplio margen de libertad.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, entendíamos que no procedía efectuar recomendación alguna sobre la cuestión indicada al Departamento de Educación, por cuanto no se apreciaba una actuación administrativa que fuera contraria al ordenamiento jurídico o que no respete los principios constitucionales que

está obligada a observar toda Administración Pública, procediendo al archivo de la queja, previo traslado a la promotora de la queja de las distintas vías que en Derecho se le ofrecían para solucionar el problema.

VI. Deporte

En la primera de ellas (**queja 2007/0136-D**), una ciudadana mostraba su indignación por el trato dispensado a su hijo por parte del Presidente y los entrenadores de un club deportivo de fútbol. En este caso, en el que tuvimos que intervenir fundamentalmente en lo que se refiere a determinados problemas surgidos con la tramitación de un expediente, en el cual, en el ejercicio de sus funciones, la Administración deportiva debía de velar de forma efectiva porque se ejercieran las mismas con respeto a las normas y principios que son aplicables a la propia actuación administrativa, nos dirigimos a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte solicitando la oportuna información sobre el estado de tramitación del expediente informativo iniciado a raíz de los escritos que la misma había presentado, solicitando expresamente copia del acuerdo que ponga fin al mismo.

Pues bien, tras tener acceso a la documentación obrante en la Comisión Deportiva de la Dirección General del Deporte, relativa al asunto referenciado, comprobamos que se había tramitado debidamente el procedimiento informativo previsto en el artículo 97.3 de la Ley 8/1995, de 2 de mayo, de Deporte de La Rioja, para la aclaración de los hechos y deducir si había existido discriminación alguna en este supuesto, dictándose un acuerdo por el que se archivaba el expediente al no considerar acreditados los extremos objeto de denuncia. No obstante, según la documentación remitida por esa Consejería, a fin de dar cumplimiento al principio de contradicción que debe regir la instrucción de un expediente de estas características, se había tenido ocasión de escuchar a ambas partes, las cuales realizaron las alegaciones que estimaron oportunas en defensa de su tesis, y donde, a la vista de la contradicción existente entre ambas versiones de los hechos, había sido preciso contar con la declaración del testigo propuesto por la reclamante, el cual manifestó no tener constancia de ningún tipo de trato discriminatorio hacia el niño. Por ese motivo, dicha Comisión consideraba que, en ausencia de otros elementos de prueba, los hechos objeto de denuncia no habían quedado finalmente acreditados, razón por la que acordaba finalmente el archivo del expediente informativo.

Sin ánimo de cuestionar la veracidad del contenido de la queja y aún formándonos con sus argumentos un cuadro aproximado de lo sucedido por sus manifestaciones, únicamente podríamos plantear en este supuesto una recomendación en el sentido de que se procediera a la apertura de un expediente informativo, que dilucidara, tras la práctica de la prueba pertinente, si existía o no responsabilidad disciplinaria, que se hubiera resuelto determinando lo procedente, y en el caso de que existiere dicha responsabilidad, se procediera a la apertura del correspondiente expediente disciplinario.

Sin embargo, no era este el caso, en el que ya planteada la reclamación, había quedado resuelto el expediente mediante un acuerdo en el que se hacían distintas consideraciones, y que concluía con la inexistencia de elementos de juicio que imputaran a alguna persona sujeta a disciplina deportiva un trato discriminatorio hacia el menor, y frente a la cual quedaba la posibilidad de interponer recurso de alzada.

Es decir, se había tramitado formal y materialmente el procedimiento previsto por la ley para casos como el planteado, ajustándose sustancialmente a lo previsto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

Administrativo Común, por lo que entendíamos que la Administración había cumplido con las obligaciones que le imponía la ley, sin que se hubiera irrogado indefensión alguna.

Consecuentemente, y con independencia de la disconformidad o desacuerdo de la quejosa con dicha resolución, no se apreciaba una actuación de la Administración que implicara infracción del ordenamiento jurídico o una actuación incorrecta que impidiera o menoscabara el ejercicio de un derecho, o legitimara la intervención de la Defensora del Pueblo Riojano, por lo que dábamos por finalizadas nuestras actuaciones en relación con este caso procediendo al archivo de la queja.

De todos modos, agradecíamos a la autora de la queja que denunciara la situación, significándole que la interposición de este tipo de quejas es un valioso instrumento que, debidamente utilizado, permite a la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano detectar y controlar las conductas impropias del personal al servicio de la Administración, motivo por el que valoramos igualmente estas quejas, aunque no hayan obtenido un resultado satisfactorio.

En cuanto a la segunda de las quejas conocidas sobre materia deportiva (**queja 2007/0182-D**), la misma venía motivada por la negativa de la Dirección General de Deporte a reintegrar al interesado los gastos sanitarios ocasionados por la lesión de su hijo con ocasión de su participación en un evento deportivo al que fue convocado como jugador de la Selección Riojana de Baloncesto. Como consecuencia de ello, fue derivado a una clínica de Logroño, dando parte a esa Consejería al día siguiente del partido, siendo diagnosticado de esguince en tobillo derecho, y remitido posteriormente al traumatólogo. Dadas las fechas (24 y 25 de diciembre), y la inminencia del desplazamiento de la selección a Cádiz, el interesado decidió acudir a otro facultativo, el cual le prescribió a su hijo reposo y un estabilizador de tobillo, citándole nuevamente para consulta y posteriormente darle el alta. Debido a tales hechos, el reclamante solicitaba a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, el abono de la totalidad de los gastos originados por la lesión, incluyendo los medicamentos recetados, el estabilizador de tobillo y los honorarios del médico privado y de la clínica a la que fue derivado.

La respuesta recibida desde la Dirección General de Deportes señalaba que existía suscrita una póliza de asistencia médica con una aseguradora, de forma que, en caso de lesión, debía trasladarse al accidentado a la clínica a la que fue derivado para la primera asistencia, y comunicar el siniestro a la Dirección General para cursar parte a la aseguradora, y en caso de que fuera necesario un seguimiento o tratamiento posterior, remitir a la persona lesionada a alguno de los médicos del cuadro profesional de la aseguradora. Dado que en este caso, se acudió a un profesional médico que no formaba parte del cuadro de la aseguradora contratada, la Administración estimaba improcedente el abono de los gastos.

En nuestra resolución, señalábamos que, a diferencia de lo que ocurriría en el caso de tratarse de un seguro de asistencia sanitaria privado, donde el asegurado podría reclamar directamente unas asistencias que la aseguradora tuviera contratadas, independientemente de que la aseguradora tenga concertada o no dicha asistencia sanitaria con otra entidad, ya que dicha circunstancia no sería oponible a la reclamación por constituir un pacto en perjuicio de tercero perjudicado no interviniente, no nos encontrábamos en este supuesto ante una relación jurídica de cobertura privada que naciera de un contrato entre la aseguradora implicada y sus asegurados, sino con una cobertura de origen legal que no concedía al interesado acción alguna contra la compañía de seguros privada, al carecer de relación contractual con la misma.

El Real Decreto 849/1993, de 4 de junio, por el que se determinan las prestaciones mínimas del Seguro Obligatorio Deportivo, establece que las asistencias sanitarias en este caso sólo cabe prestarlas en centros concertados por causa legal, de forma que las Federaciones de ámbito autonómico deben cubrir en el ámbito de protección de los riesgos para la salud, para los deportistas inscritos en las mismas, que participen en competiciones oficiales de la práctica deportiva, los riesgos derivados de la práctica deportista en que el deportista asegurado esté federado, en los términos de los artículos 100, 105 y 106 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, debiendo el seguro obligatorio para deportistas federados cubrir como mínimo las prestaciones detalladas en el Anexo del Real Decreto 849/1993, entre las que se encuentran la libre elección de centros y facultativos concertados en toda España, asistencia médica en los centros o facultativos concertados en todas las provincias del territorio nacional, y los gastos originados por la adquisición de material ortopédico para la curación de un accidente deportivo por un importe mínimo del 70%.

Así pues, ni la Administración deportiva ni la aseguradora debían hacerse cargo de los gastos originados por lesiones tratadas fuera de los centros concertados -excepto en caso de asistencia sanitaria urgente, inmediata o vital, previa comprobación que no se pudieron utilizar oportunamente los servicios concertados y que no constituyen una utilización desviada o abusiva de esta excepción -, o por incumplimiento de las normas de actuación establecidas en virtud de las condiciones generales y particulares establecidas en la póliza de seguro deportivo obligatorio, quedando excluidas por las razones antedichas la libre elección de centro y médico por parte del asegurado fuera de las clínicas y médicos concertados por la aseguradora, no estando cubierto tampoco el material prescrito en servicios ajenos a la aseguradora, siendo precisa también la autorización de la compañía en el supuesto de que el asegurador precise estudios complementarios (ecografías, resonancias magnéticas, TAC, etc.), siendo responsables los afiliados de aquellos gastos médicos y administrativos que se originen por no cumplir los trámites reglamentarios.

Estas mismas condiciones se dan por cierto en las normas de actuación establecidas por la Federación Riojana de Baloncesto, que excluye asimismo el reintegro de cualquier gasto originado por lesiones tratadas fuera de los centros concertados y/o por incumplimiento de los trámites de actuación en caso de accidente deportivo.

En nuestro caso, el accidente sufrido por el menor tiene lugar con ocasión de la práctica deportiva dentro de los Juegos Deportivos organizados por la Dirección General del Deporte, donde el menor participaba como jugador del Club Baloncesto Clavijo en la categoría infantil, haciéndolo por tanto en una competición escolar organizada por la administración, y no dentro de una competición del ámbito federado, cuyos eventuales riesgos quedarían asumidos como ha quedado dicho por el seguro de la Federación Riojana de Baloncesto, a cuya página web acudió para acceder a un médico del cuadro de dicha federación (Dr. S.), donde los médicos y centros asistenciales son ajenos a los relacionados en la página web del Gobierno de la Rioja.

Así pues, dado que por causa legal (RD 849/93) las asistencias sanitarias en estos casos sólo cabe prestarlas en centros concertados, quedando excluidas por las razones antedichas la libre elección por parte del usuario de profesional médico y centro asistencial fuera de los concertados por la aseguradora, debiendo añadir a ello la necesaria Fiscalización previa del gasto a través de la intervención delegada que impide autorizar, disponer o reconocer una obligación que no tenga un soporte contractual, judicial o pertenezca al régimen jurídico de las subvenciones, se justificaba para la Administración afectada la improcedencia de abonar las cantidades reclamadas.

Tampoco podíamos afirmar objetivamente que nos encontráramos en este supuesto ante una denegación injustificada de asistencia por parte de los servicios médicos de la aseguradora que justificara plenamente la desviación del usuario a centros asistenciales no concertados, pues no había quedado acreditado que fuera denegada la asistencia médica requerida, o se le prestara defectuosamente por no haberse prescrito el tratamiento adecuado a las dolencias, circunstancia que sin embargo es suficiente para que la Administración concluyera que el interesado voluntariamente renunció a la asistencia médica en la citada aseguradora, acudiendo por iniciativa propia a la consulta de un médico ajeno al cuadro concertado por la Dirección General del Deporte.

No obstante lo anterior, estimamos oportuno cerrar la resolución haciendo una reflexión acerca de la información que sobre seguro deportivo escolar se transmite desde la Administración. ya que si bien es cierto que en este supuesto los responsables del club procedieron correctamente al derivar al deportista lesionado al centro asistencial concertado, tal cual prevé el protocolo de actuación en caso de accidente por la práctica deportiva, no deja de ser cierto que pueden darse eventuales casos de confusión sobre cual es la entidad organizadora de un evento deportivo, y por tanto, la que debe responsabilizarse y hacerse cargo de los gastos ocasionados por los accidentes deportivos (según se trate de juegos deportivos escolares, preparatorios para los campeonatos autonómicos, campeonatos autonómicos, etc.), atendiendo a que en la información que se traslada a los deportistas beneficiarios en el citado protocolo, únicamente se menciona el derecho a dicha asistencia "*ante un accidente deportivo ocurrido en competición o entrenamiento*", sin especificar tales extremos.

De hecho, y así lo comprobamos personalmente, la información que se había remitido desde la Consejería respecto del acceso a través de la página web institucional al capítulo de seguro deportivo era incorrecto, dado que a dicha información no se accedía por medio de un apartado denominado "seguro escolar" existente en el capítulo "Juegos Deportivos" tal cual se indicaba, sino que la misma se hallaba realmente en el apartado "seguro deportivo" de la carpeta "inscripciones" del menú general de Deportes, extremo que ya fue advertido por el interesado en su escrito de alegaciones a esa Consejería, lo cual, unido a esa falta de concreción respecto de qué eventos deportivos se encuentran asegurados por la Dirección General del Deporte y/o por las respectivas federaciones deportivas, podía inducir o provocar en el futuro malentendidos similares al que era objeto de queja.

A la vista de las anteriores observaciones, estimamos oportuno trasladar a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, la conveniencia de revisar el acceso a dicha información a través de la página web del Gobierno de La Rioja, concretando además en lo posible, el contenido y alcance de dicha información sobre "seguro deportivo", en particular sobre los aspectos mencionados, con la finalidad de evitar controversias como la que había originado el expediente.

4. FUNCIÓN PUBLICA

I. Valoración general de las quejas registradas sobre la materia.



BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

AÑO CCCXLVII • VIERNES 13 DE ABRIL DE 2007 • NÚMERO 89

ESTE NÚMERO CONSTA DE TRES FASCÍCULOS
(Fascículo tercero encartado en el segundo)

FASCÍCULO PRIMERO

SUMARIO

I. Disposiciones generales

PÁGINA

JEFATURA DEL ESTADO

Universidades.—Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. A.5 16241

Mercado de Valores.—Ley 6/2007, de 12 de abril, de reforma de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, para la modificación del régimen de las ofertas públicas de adquisición y de la transparencia de los emisores B.8 16260

Estatuto Básico del Empleado Público.—Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. C.2 16270

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA

Las quejas recibidas en materia de Función Pública ocupan, junto con Justicia, el segundo lugar en cuanto a número de las presentadas en este año, ascendiendo las mismas a un número de 43. El alto porcentaje de este tipo de quejas (11,14%) se produce igualmente en las quejas que cada año reciben el Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios Autonómicos por parte de los funcionarios o empleados públicos. Además se observa en muchos casos que estas quejas tienen como objeto reivindicaciones de carácter profesional o laboral, siendo pocos los casos en que las mismas se orientan hacia la consecución de una mejora de los servicios que los empleados públicos prestan.

La existencia de Instituciones como la nuestra representa para los **empleados públicos** una garantía adicional para la defensa de sus derechos profesionales por cuanto disponen no sólo de los mecanismos de protección (judiciales, sindicales ...., etc.) que la ley reconoce al trabajador empleado por un empresario privado, sino que además puede acudir a la Institución para plantear todas las cuestiones que afecten a su relación laboral, en la confianza de que dichas instituciones intervendrán en su defensa ya que son competentes para actuar ante las Administraciones Públicas y sus agentes.

Por ello, no es extraño que en muchos casos estas quejas tengan como objeto **reivindicaciones de carácter profesional o laboral**, siendo pocos los casos en que las mismas se orientan hacia la consecución de una mejora de los servicios que los empleados públicos prestan. Por esta razón la intervención de la Defensoría en esta materia no debe suponer en ningún caso un elemento generador de desigualdades o diferencias entre unos y otros ciudadanos, y cuando su actuación es susceptible de producirlas, ésta debe llevarse a cabo de manera ponderada y meditada para que los efectos negativos de tal eventualidad queden debidamente compensados por el logro de otros beneficios acordes con la naturaleza y finalidad de este tipo de instituciones.

De lo contrario convertiríamos a estas Instituciones garantistas en mecanismos suplementarios, alternativos o complementarios de los previstos con carácter general para dirimir las cuestiones propias de la relación empleador-trabajador, con la deficiencia añadida de que tal mecanismo esté a disposición únicamente de los empleados del sector público.

Si bien esta reflexión ha sido trasladada a quien se ha dirigido a la Institución formulando quejas genéricas referidas a los problemas que afectan a determinado colectivo de trabajadores públicos, también han sido bastantes las ocasiones en las que hemos intervenido por determinadas cuestiones planteadas por "aspirantes" al ingreso en el grupo de los empleados públicos a través de las pruebas selectivas correspondientes. Y ello es así no sólo porque el **ingreso en la función pública** esté rodeado de unas determinadas garantías que hay que respetar, sino porque forma parte de uno de los derechos fundamentales -el de acceso en condiciones de igualdad a funciones y cargos públicos- cuya defensa encomienda a esta Institución su ley reguladora.

Así, en la variedad de cuestiones que sobre estos procesos se nos han presentado, y que han ido referidos a convocatorias tanto del Gobierno de La Rioja como de Ayuntamientos, la disconformidad con las valoraciones o puntuaciones otorgadas en sus diferentes fases ha sido la más frecuente. En el análisis de estos casos, y atendiendo al importante margen de actuación de que gozan los Tribunales Calificadores como consecuencia de la reconocida discrecionalidad técnica en sus valoraciones, hemos incidido en la necesaria motivación de las decisiones que estos adoptan y en la explicación de las mismas a quién en tal sentido lo solicite, como garantía, precisamente, de la corrección del proceso y como mejor forma de evitar supuestos con resultados manifiestamente arbitrarios o apreciación de hechos a todas luces errónea.

También se ha sometido a nuestro conocimiento la problemática existente como consecuencia de la normativa reguladora de los **distintos regímenes jurídicos de los empleados públicos** y la división territorial de nuestro Estado autonómico.

Sin embargo, dentro de este epígrafe, han sido las cuestiones referidas con el **desempeño de los puestos de trabajo, carrera administrativa, sistema retributivo, etc.,** las que más frecuentemente se nos han planteado. De un lado la forma en que se venía procediendo a la contratación temporal de personal o constitución de listas destinadas a cubrir estas necesidades en las distintas administraciones públicas, ha servido para recordar a la Administración que, sin pretender discutir la posibilidad legal de acudir a esta figura a la hora de proceder a la provisión temporal de dichas vacantes, este tipo de designaciones con carácter interino no deben emplearse para cubrir necesidades permanentes ya que, la propia normativa en materia de personal, obliga a respetar la duración temporal de esos nombramientos, estando obligada la Administración a justificar, en su caso, la concurrencia de aquellas circunstancias previstas legalmente que justifiquen la ampliación de la duración temporal de los nombramientos sobre el plazo máximo previsto con carácter general. Por último, consideramos que en apartado específico merece el **acoso laboral** en funcionarios, puesto que varias han sido las quejas presentadas en las que se nos ha planteado esta problemática de difícil solución.

II. <u>Derechos y deberes (Carrera administrativa. Sistema retributivo, etc.)</u>

El primer expediente del año (**queja 2007/0001-J**) tenía como colectivo afectado a un grupo de varios profesores de religión católica de educación infantil y primaria de centros docentes públicos de La Rioja, que solicitaban la intervención de la Institución

debido a la problemática planteada con la solicitud de reintegro de cantidades percibidas por diferencias retributivas derivadas de prestación de servicios al Ministerio de Educación y Ciencia.

Según nos exponían, el Servicio de Habilitación de Personal de la Subdirección General de Personal de Administración, en cumplimiento de varias resoluciones judiciales, procedió al abono de las cantidades correspondientes a diferencias retributivas de los años 1994 a 1998 directamente a varios los profesores afectados. Sin embargo, a pesar de haber dispuesto los afectados de las cantidades percibidas en virtud de la expectativa de derechos adquiridos, tras estimarse posteriormente los Recursos de Casación por el Tribunal Supremo en distintos procesos, anulándose las sentencias anteriores, se remitía a los mismos notas informativas de haberes indebidos, solicitando la devolución de las cantidades ingresadas.

Referían haber presentado las oportunas alegaciones, sin embargo verbalmente les habían informado que no se iban a tener en cuenta las mismas, dictándose en consecuencia la correspondiente Resolución de Pagos Indebidos con la liquidación de intereses de demora desde la fecha de pago, con traslado a los interesados y al Ministerio de Economía y Hacienda para su recaudación en periodo voluntario y, en su caso, posteriormente a la Agencia Tributaria por vía de apremio, salvo que procedieran al reintegro de las cantidades con anterioridad.

Denunciaban por último lo que a su juicio consideran un agravio comparativo, pues en otros procedimientos similares en los que se han obtenido sentencias sustancialmente iguales, éstas han devenido firmes, bien por no haber interpuesto el Abogado del Estado Recursos de Queja ante el Tribunal Supremo, bien porque este Tribunal había desestimado contradictoriamente dichos Recursos.

Al ir el motivo de queja referido a una actuación del Ministerio de Educación y Ciencia, así como de la Delegación Provincial del Ministerio de Economía y Hacienda de La Rioja como gestor del pago indebido, dependientes ambos de la Administración del Estado, que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, por la que se crea y regula esta Institución, no está sometida al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, dimos traslado de la queja recibida al Defensor del Pueblo para que decidiera sobre su admisión y, en su caso, sobre la tramitación ante el órgano administrativo correspondiente, a la vez que comunicábamos al colectivo afectado el traslado de la misma.

El objeto de la **queja 2007/0012-F** era relativo a dos Resoluciones adoptadas por la Administración de la Comunidad Autónoma y por la Administración de Justicia en dos casos que se produjeron durante la actividad laboral del interesado como funcionario de la Comunidad Autónoma. En su escrito exponía que, mientras se encontraba ocupando un puesto de Auxiliar de Enfermería en el Centro Asistencial Reina Sofía, tuvo que interponer un recurso contencioso-administrativo por denegación de abono de los complementos de Nocturnidad y Festivos en periodo de baja por enfermedad durante un periodo de 15 meses en los años 1996 y 1997, recurso que fue desestimado, lo que le supuso una cuantiosa pérdida económica.

También exponía que antes de jubilarse, le fue incoado un expediente disciplinario en el año 2001, por desobediencia a la orden de acudir a su puesto de trabajo fuera de la jornada laboral, siendo sancionado con 15 días de suspensión de empleo y sueldo. En esta ocasión, señala, no acudió a la vía judicial dada la negativa experiencia sufrida con el caso anterior. Refiere que lo acontecido en su caso supone un agravio comparativo con lo ocurrido en el año 2004 con 34 auxiliares de enfermería del Centro asistencial de minusválidos psíquicos de Fuenmayor, donde fueron

incoados otros tantos expedientes disciplinarios por desobediencia en los que finalmente no se aplicó el Reglamento disciplinario para evitar sanciones.

Por todo ello, solicitaba a que instáramos a la Consejería de Salud, se inicie el correspondiente expediente de investigación por tales hechos, a fin de comprobar la veracidad de lo expuesto, considerando que en su caso se había producido una sanción que calificaba como caprichosa.

Sin embargo, que los hechos ocurrieron hace 10 años en el primer caso, y 6 años en el segundo, habiéndose consolidado una situación tanto fáctica como jurídica que impide entrar a valorar en este momento las cuestiones planteadas, haciendo estéril cualquier recomendación que desde esta Institución pudiera hacerse dado el tiempo transcurrido, especialmente teniendo en cuenta que el promotor de la queja ya no se encontraba en activo, por lo que ningún resultado práctico podríamos obtener en su caso. Por otro lado, el primero de los dos casos que denunciaba fue objeto del correspondiente procedimiento contencioso-administrativo, lo cual nos impedía entrar a su conocimiento, ya que las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de sus funciones jurisdiccional, no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial, según establece el art. 117.3 de la Constitución Española.

La **queja 2007/0038-F** venía planteada por un médico de emergencias del Servicio de Urgencias Médicas 061 del Servicio Riojano de Salud-SERIS, relativa a la no percepción del Complemento Específico del personal facultativo del SERIS. Señalaba en la queja que había solicitado la renuncia a la percepción del Complemento Específico del personal facultativo del SERIS, así como la compatibilidad a la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, al iniciar en el año 2004 una actividad privada en una residencia de ancianos, siendo concedidas ambas solicitudes. Al cesar dicho servicio en 2005, solicitó de nuevo la percepción del citado Complemento Específico, no concediéndoselo en tanto no transcurrieran dos años desde la renuncia, considerando que ello es discriminatorio salarialmente el hecho de que realizara la misma labor que el resto de facultativos del Servicio de Urgencias.

Tras estudiar la información solicitada, señalamos que, conforme a la legalidad vigente, no procedía en este caso concreto el abono del complemento, ya que la Resolución de 13 de febrero de 1998 de la Presidencia Ejecutiva del INSALUD no se oponía ni contradecía a la regulación del complemento específico que recogía la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco, y en el momento en que se producía el supuesto el Servicio Riojano de Salud no había dictado norma alguna al respecto, siendo aplicable en consecuencia la exigencia de permanencia en la situación de no percepción del complemento específico durante un período mínimo de dos años.

Así pues, desde el momento en que el interesado solicitaba la renuncia al complemento específico por incompatibilidad, dicha renuncia tenía carácter obligatorio tal cual prescribía la Instrucción 3.5 de la Resolución de 13 de febrero de 1998 de la Presidencia Ejecutiva del INSALUD, dando cumplimiento a lo dispuesto en la Disposición Final Tercera del Real Decreto Ley 3/1987, de 11 de septiembre, sobre retribuciones del personal estatutario del INSALUD.

Partiendo de estas consideraciones, entendíamos que, al margen de la disconformidad o desacuerdo del interesado con una resolución administrativa, no procedía efectuar recomendación alguna a la Consejería de Salud, por cuanto no se apreciaba ningún tipo de actuación que vulnerara precepto legal alguno, por lo que procedimos al archivo de la queja.

El problema objeto de la **queja 2007/0040-F** hacía referencia a un maestro que mostraba su indignación por no permitir la presencia de su letrado en la práctica de las pruebas acordadas en un expediente en el que era la parte afectada. Analizado el expediente disciplinario adjuntado con la queja, únicamente podíamos entrar a determinar si la instrucción del mismo había provocado indefensión en el expedientado, sobre todo, en su afirmación sobre la forma de practicar las pruebas. Pues a su juicio, la ausencia propia o la de su abogado en la toma de declaraciones de los testigos, rompía el principio de contradicción, causando un detrimento de su derecho de defensa.

En este sentido, señalamos que el ejercicio de la potestad punitiva, en cualquiera de sus manifestaciones –como en este caso lo es la potestad disciplinaria-, viene sujeta a unos mismos principios cuyo respeto legitima la imposición de las penas y sanciones, por lo que, las infracciones administrativas, para ser susceptibles de sanción o pena, deben ser típicas, es decir, previstas como tales por norma jurídica anterior, antijurídicas, esto es, lesivas de un bien jurídico previsto por el Ordenamiento, y culpable, atribuible a un autor a título de dolo o culpa, para asegurar en su valoración el equilibrio entre el interés público y la garantía de las personas, que es lo que constituye la clave del Estado de Derecho.

Tras recordar la doctrina del Tribunal Constitucional en el sentido de que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación al Derecho Administrativo sancionador, señala que en lo tocante a los principios del procedimiento no son susceptibles de una traslación mimética del campo penal al propio sancionador de las Administraciones Públicas, pues hemos de estar a la especial configuración del procedimiento sancionador, y más en concreto de los disciplinarios que incluso se escapan de las generalidades contempladas en el Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pues así lo preceptúa la Disposición Adicional Octava del referido Cuerpo Legal.

Aclarado dicho aspecto de orden estrictamente jurídico-procedimental, hemos de estar a lo dispuesto en el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos de la Administración General del Estado, de aplicación supletoria en la Administración Autonómica de La Rioja, el cual no exige la preceptiva presencia del expedientado en la práctica probatoria. Con ello, consideramos que no existía vulneración alguna del derecho de defensa, y que en concreto no se había causado indefensión.

La **queja 2007/0042-F** venía planteada por una profesora que expresaba su preocupación ante la información publicada en los medios de comunicación, acerca de que la indemnización establecida en la LOGSE iba a ser incrementada por la Dirección General de Educación de La Rioja en un 130% para los docentes jubilados durante el año 2007, garantizándose un incremento del 5% en los próximos cinco años, hasta el 2011, todo ello en virtud del preacuerdo de actualización de indemnizaciones 2007-2011 alcanzado con los sindicatos. Dado que la misma se acogió al Plan LOGSE para jubilaciones anticipadas de Maestros, no se iba a beneficiar de dicho incremento, interesando la intervención de la Institución para gestionar que dicho incremento se aplique con carácter retroactivo a los jubilados de años anteriores.

Comunicamos a la interesada que esta Institución tiene por objeto supervisar los actos y actuaciones de las Administraciones Públicas de La Rioja, por lo que, en la práctica y con carácter general, se tiene que haber producido una actuación o acto administrativo que se considere que contraviene lo que establece la ley o que haya sido abusivo. Dado el escaso margen de tiempo transcurrido desde la aparición de dicha noticia en los medios, desconociéndose además si se trata de un preacuerdo ya materializado, consideramos que era preciso que trasladara la interesada

personalmente su petición a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, y tras ello, esperar al posicionamiento de la misma.

En la **queja 2007/0089-F**, el interesado nos mostraba su preocupación por la imposibilidad de acogerse a la reducción de jornada por atención a personas mayores. Exponía en concreto que residía con una persona de muy avanzada edad, que precisaba de asistencia para poder atender a las necesidades más elementales de la vida diaria. Dado que dicha persona no disponía de ningún familiar que pudiera atenderla, era el titular de la queja el único que venía auxiliándola. Dado que en ese momento dicha persona precisaba ser trasladada a un centro de día, el peticionario necesitaba una reducción de jornada de su actividad laboral en el Servicio Riojano de Salud para poder acompañar a dicha persona al autobús encargado del traslado. A tal fin, había solicitado dicha reducción de jornada verbalmente, siendo informada de que no era posible la misma por no existir relación de parentesco entre ambos, suponemos que al amparo de lo dispuesto en la nueva redacción dada al artículo 37.5º del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, tras la entrada en vigor de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre (B.O.E. 6-11-1999), para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, así como lo dispuesto en el artículo 39.1.b) del Acuerdo de 2 agosto 2006 del Servicio Riojano de Salud.

Antes de realizar ninguna gestión, manifestamos al quejoso que sería conveniente que se dirigiera por escrito, previamente, al Servicio Riojano de Salud e interponer la correspondiente solicitud de reducción de jornada, alegando que se daban circunstancias afines a las de parentesco para ser acreedor de tal derecho –que por cierto reconocía el Plan Concilia- a fin de que la Administración tuviera oportunidad de pronunciarse formalmente sobre la cuestión. Pues bien, posteriormente se personó el titular de la queja en la sede de la Institución a fin de comunicar que efectivamente, se le había reconocido la reducción de jornada en un tercio, a fin de que pudiera encargarse del cuidado de dicha persona, con la reducción proporcional de sus retribuciones laborales. Como consecuencia de ello, entendíamos que la cuestión planteada en la queja se encontraba solucionada.

El objeto de la **queja 2007/0140-F** era relativo a la contestación recibida por parte de la Mancomunidad de Servicios Sociales de Lazagurría, Lodosa, Mendavia, Sartaguda y Sesma en relación a una demanda presentada contra una trabajadora social solicitando una investigación en relación con el informe emitido por ésta a requerimiento de un Juzgado de Logroño. Dado que el escrito presentado hacía referencia a la actuación de una Administración perteneciente a Navarra, y que por tanto, no está sometida al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, dimos traslado de la queja al Defensor del Pueblo de Navarra para que decidiera sobre su tramitación, a la vez que comunicamos al interesado el traslado de la misma.

La promotora de la queja **2007/0151-F,** personal fijo-estatutario en la categoría de ATS/DUE en el SERIS, narraba la situación de discriminación padecida en relación con el resto del personal que presta sus servicios al Servicio Riojano de Salud, pues para los interesados en solicitar reducción de jornada por cuidado de personas mayores de edad perciben menor retribución de los que demandan dicha reducción por cuidado de menores.

En concreto señalaba que desde hace varios años trabajaba con reducción de jornada por motivos familiares, ya que tenía a su cargo a su padre que sufre de varias enfermedades y que tiene una minusvalía reconocida de un 86 %, percibiendo hasta

agosto de 2006 las retribuciones proporcionales a su jornada de trabajo, que en aquel momento, era media jornada y 50 % de retribución. Sin embargo a partir de 27 de julio de 2006 tras los acuerdos sindicales suscritos, esta situación se modificó, lo cual, a su juicio provocaba una discriminación irracional, entre las personas que estando en jornada reducida, cuidan a hijos menores de diez años, que pasan a percibir un 80 % y un 60 % de sus retribuciones, según fuesen dos tercios o medio jornada; de las personas que tienen a su cargo el cuidado directo de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad, que pasan a percibir, respectivamente un 66,6 % y un 50 % del salario.

El derecho cuya intervención amparaba la actuación de la Defensora en este caso, era el derecho al trabajo reconocido en el artículo 35 de la Constitución, amparado en la conciliación de la vida familiar y laboral de la trabajadora afectada, subyaciendo también una invocación directa al artículo 14 de la Constitución, dada la existencia de un eventual tratamiento desigual, y discriminatorio entre los que solicitan la reducción de jornada por cuidado de hijos de los que la solicitan por el cuidado de padres, como ocurre en su caso.

Tras analizar la información que sobre la cuestión nos remitía el Sr. Director de Recursos Humanos Sanitarios de la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, compartimos su justificación, pues el distingo que hacía el artículo 39 del Acuerdo suscrito en la Mesa Sectorial del Servicio Riojano de Salud por parte de dicho Servicio y los representantes sindicales (cinco sindicatos) gozaba de eficacia normativa vinculante, que también provenía de un precepto constitucional, cual es, el artículo 37 de la Constitución. Pese al nombre concedido de “Acuerdo” se trataba del producto de las facultades de negociación colectiva, entre el Servicio Riojano de Salud (Consejería de Salud) y los trabajadores representados por los sindicatos más representativos del sector, que contempla las condiciones laborales (jornadas, permisos, licencias) de los profesionales sanitarios y no sanitarios, y establece un nuevo sistema retributivo.

La naturaleza jurídica de esta Acuerdo, hunde sus raíces en el derecho a la negociación colectiva y por ello, participa de la misma que tienen los Convenios Colectivos, si bien, en este caso, afectan a la Administración y al personal a su servicio, gozando de una auténtica eficacia normativa, pues desbordan el marco estrictamente contractual de las obligaciones de las partes, paccionadas entre ellas, para erigirse, en virtud del refrendo que les presta el poder público, en un conjunto de normas de carácter obligatorio y vinculante, aplicables a grupos profesionales específicos y por el período de tiempo expresamente pactado, en el caso que examinamos hasta el 2008.

Pese a que la situación actual obliga a respetar la eficacia normativa de dicho Acuerdo que despliega su vigencia temporal hasta el año 2008, lo cierto es que de lege ferenda, sí que merecía realizarse una reflexión sobre la situación generada en el distingo de las reducciones de jornadas, dependiendo de la persona que necesite el cuidado y del grado de parentesco con el trabajador al servicio de la Administración Sanitaria.

Si la instancia de reducción de jornada lo es para el cuidado de un menor o de un disminuido físico o psíquico que no desempeñe actividad retribuida, y se solicita una reducción de 1/3 ó ½ , les corresponde de retribución un 80 % y un 60 %, respectivamente. Sin embargo, si lo fuera para el cuidado del cónyuge o de un pariente hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, la reducción de la retribución se hace proporcional a la disminución de la jornada; esto es, el 75 % o el 50 % respectivamente.

El término de la discriminación por lo tanto está servido, y por consiguiente, se observa que la norma paccionada vulnera el artículo 14 de la Carta Magna, y lesiona el derecho a la igualdad invocado por la autora de la queja, pues ante situaciones iguales, el tratamiento que se ha de dispensar también ha de ser igual, estando por ello vetado un desigual e injusto tratamiento legal, en el caso que nos ocupa, convencional, por no ser razonable.

Por ello, consideramos necesario dirigir una recomendación con carácter general a la Consejería de Salud, para que adoptara las medidas necesarias que eviten un tratamiento discriminatorio en relación con los Acuerdos sindicales que se pacten sobre régimen laboral y retributivo por reducción de jornada, sin hacer diferenciación alguna en razón a la solicitud de su reducción ora sea motivada por cuidado de hijos y descendientes ora lo sea, por cuidado directo del cónyuge o de un familiar hasta segundo grado o consanguinidad o de afinidad que por razón de edad, enfermedad o accidente no pueda valerse por sí mismo. Esta recomendación fue aceptada en todos sus términos por la Administración competente.

Otros procedimientos sobre esta materia han tenido también como protagonistas a empleados públicos que prestan servicios en el Servicio Riojano de Salud (**quejas 2007/0187-F y 2007/0188-F**), que han considerado que sus derechos se han visto vulnerados. Los firmantes de la queja prestaban sus servicios de enfermería en el Servicio Riojano de Salud en régimen de personal interino, y estimaban que el vigente Acuerdo para el Personal del Servicio Riojano de Salud (artículos 8 y 9 del estatuto Marco) les discriminaba gravemente con relación al personal fijo, ya que no les reconocía la carrera profesional y eliminaba el derecho a permiso sin sueldo por asuntos propios.

Admitida y acumulada la queja, esta Institución requirió a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, para que manifestara su posición al respecto para fundamentar la inexistencia de discriminación. Tras realizar un somero repaso de la normativa en vigor, y de la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad y no discriminación, que es la que ha cuajado en el Estatuto Marco. Es claro, por tanto, que prima del principio de igualdad entre ambos regímenes, pero también los es que la concurrencia de determinadas circunstancias inherentes a la condición de interinidad, puede operar como una causa justificada y razonable que legitime el establecimiento de consecuencias jurídicas diversas para dos situaciones que, ocasiones, son diferentes.

La condición de funcionario interino y de personal estatutario temporal tiene unas características muy especiales que condicionan claramente la relación de prestación de servicios profesionales con la Administración en general y sanitaria en particular. Si bien, como decimos, la diferencia entre los dos regímenes jurídicos es notoria, todavía se hace más visible en las condiciones laborales que son objeto de esta queja.

En primer lugar, los promotores de la queja fundamentan su pretensión en la discriminación que implica que ellos no sean titulares del derecho a la carrera administrativa. Sin embargo, parece evidente que la promoción es de todo punto incompatible con la temporalidad, en tanto que es una característica inherente al personal fijo. Por el contrario, la figura del personal temporal es incompatible con la carrera administrativa. Antes al contrario, el nombramiento acaecido para subvenir a una precisa necesidad tiene que perdurar mientras lo haga la situación de necesidad, y cuando ésta decae, lo procedente no es la promoción sino el cese, con el objeto de posibilitar la adquisición de la condición de personal funcionario o estatutario a través de los procesos selectivos en régimen de concurrencia competitiva, transparencia, mérito y capacidad.

Quedaba por determinar, por último, si la falta de reconocimiento del derecho a permisos no retribuidos al personal estatutario temporal implica una actividad discriminatoria. En este sentido, la Jurisprudencia también ha marcado una clara línea que distingue la relación permanente de la termporal, sobre todo en materia de excedencias y en sede de funcionarios públicos, lo que no impide que la doctrina emanada sea trasladada al personal de los servicios de salud.

En particular, es ajustado al Ordenamiento Jurídico afirmar que la concesión de permisos no retribuidos es incompatible con la naturaleza propia del nombramiento en régimen de interinidad. Esto es así, porque, tal y como tiene declarado la Jurisprudencia, la concesión de un permiso a un funcionario interino, implicaría, necesariamente, que el puesto ocupado por el personal temporal quedara nuevamente desprovisto, generando nuevamente la situación de necesidad o urgencia que motivó el nombramiento, lo que, en principio, genera una contradicción manifiesta con la naturaleza propia la interinidad.

Estas afirmaciones se completan además con la determinaciones sobre permisos no retribuidos contenidas en el Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, que deja una absoluta discrecionalidad a las Comunidades Autónomas para regular los mismos, sin que exista ninguna limitación al respecto, por lo que el artículo 42 del Acuerdo se constituye en una norma perfectamente válida acordada por la Administración con los Sindicatos, que no vulnera la Ley ni el artículo 14 de la Constitución sobre igualdad y prohibición de la discriminación. Todos estos motivos hicieron que se cerraran ambas quejas por no apreciarse irregularidad.

En las **quejas 2007/0258-F, 2007/0259-F y 2007/260-F,** todas ellas acumuladas, **l**os suscriptores de la queja, todos ellos funcionarios al servicio de la Comunidad Autónoma de La Rioja que habían ocupado anteriormente puestos en la Comunidad Autónoma de La Rioja calificados como “Altos Cargos” y sujetos por ende, a un régimen legal de incompatibilidades, y volvían a ocupar sus puestos funcionariales de pertenencia, expresaban la existencia de un tratamiento discriminatorio en relación con otros funcionarios del Estado, de otras Comunidades Autónomas, de la misma Comunidad Autónoma de La Rioja e incluso de las Administraciones Locales, que tras su reincorporación al servicio activo en sus Cuerpos de procedencia, perciben los emolumentos que en la legislación estatal se introdujeron en virtud del artículo 33 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, conocido como el “complemento del nivel 33”, de forma que pudieran percibir desde su reincorporación al servicio activo y mientras se mantengan en esta situación, el complemento de destino correspondiente a su grado personal incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuestos del Estado fije anualmente para los Directores Generales de la Administración del Estado.

En virtud de esta disposición, el Legislador estatal quiso compensar económicamente a los funcionarios estatales que habiendo ocupado Altos Cargos dentro de la Administración General del Estado, volvían a incorporarse a sus Cuerpos funcionariales de pertenencia, todo ello dentro de sus plenas potestades autoorganizativas y financieras. Posteriormente, y en virtud de varias Sentencias tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Superior de Justicia, se fue reconociendo del mismo modo a los funcionarios estatales que desempeñaron cargos políticos autonómicos. El problema se planteaba ahora en relación a los funcionarios de las Comunidades Autónomas, que tras su cese de puestos de Alta responsabilidad, vuelven a ocupar sus puestos dentro de la Administración autonómica, pasando de servicios especiales, a su nueva situación de servicios activos.

Pues bien, en estos casos, ha de entrar nuevamente en juego las potestades de autoorganización y la plena autonomía financiera que le corresponde a las Comunidades Autónomas, pues el precepto estatal referido, no tiene la consideración de normativa básica estatal, y por tanto, de obligado cumplimiento por parte de todas las Administraciones autonómicas. Tanto de la Ley 30/1984, como del vigente Estatuto de la Función Pública (Ley 7/2007), no se desprende que la cuantía del complemento de destino sea aplicable al personal de todas las Administraciones Públicas como norma básica.

Por ello, hemos de concluir, enlazando con la consideración inicial, que no es jurídicamente correcta la fundamentación de considerar como básico el precepto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado que introdujo el referido complemento denominado como el "Nivel 33"; pues como retribución complementaria queda bajo la potestad de cada Comunidad Autónoma, dado su evidente engarce con la autonomía financiera y presupuestaria de que constitucionalmente gozan todas las Administraciones Territoriales.

Lógico corolario de todo lo anteriormente expuesto es que las Resoluciones dictadas por la Consejería de Administraciones Públicas en un puro análisis de legalidad resultaban ajustadas a Derecho, pues no existe norma autonómica semejante a la estatal que reconozca el derecho a la percepción del referido complemento para los funcionarios autonómicos, -con independencia de su procedencia-, que vuelvan a su situación de activo tras el desempeño de funciones definidas como "Altos Cargos". Con ello, concluimos que se trataba de una potestad de nuestra Comunidad Autónoma, pues no se ve vinculada por el precepto estatal, ya que no goza de la consideración de básico "ex" artículo 149.1.18ª CE, en lo tocante a los conceptos retributivos, pero si en lo referente, a la consolidación del grado de personal.

Por ello, y pese a que la diferencia de trato no se ha producido por ninguna actuación imputable directamente a la Administración Regional, a la que actualmente sirven los funcionarios procedentes de Cuerpos Estatales, lo cierto, es que no se entiende que ante la realización de las mismas tareas que sus compañeros, unos perciban tal emolumento y ellos no, lo que sin causa aparente provoca en efecto, un tratamiento discriminatorio. Dicha disfunción o discriminación, no había sido generada por la Administración Regional, pues mientras que los que perciben tal complemento, les ha sido reconocido por el Estado, con anterioridad al proceso de transferencia, y los que ahora lo reclaman se lo solicitan a la Comunidad Autónoma, pues al producirse su reingreso a la función pública, ya se habían consolidado plenamente los procesos de traspasos, sobre todo, en materia educativa.

Para los primeros, la normativa impone que los funcionarios transferidos mantienen todos sus derechos en la Administración Pública de origen como si se hallaran en servicio activo y que además las Comunidades Autónomas, al proceder a la integración de los funcionarios transferidos como funcionarios propios, han de respetar el Grupo o Subgrupo del cuerpo o escala de procedencia. Para los segundos, únicamente se mantiene como normación básica, la consolidación de grado de personal, pues el reconocimiento de la retribución necesaria para equiparar el complemento de destino al propio de un Director General, ha de ser introducido necesariamente por la normativa propia de cada Comunidad Autónoma, ya que entran en juego las potestades de autogobierno, amen del principio de la autonomía financiera y presupuestaria de cada Comunidad Autónoma.

No obstante, la discriminación aparece servida, pues ante idéntico puesto funcionarial, existen unos funcionarios que perciben el incremento retributivo

complementario y otros no, razón por la cual, algunas Comunidades Autónomas, ya han comenzado a incorporar a su normativa un precepto semejante al artículo 33 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991.

Ante la existencia de un tratamiento discriminatorio, y en virtud de las potestades conferidas por el artículo 24 de la Ley 6/2006, emitimos una Recomendación dirigida a la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, para que con el objetivo de desterrar situaciones generadores de un tratamiento discriminatorio y analizado el ámbito normativo de las demás Comunidades Autónomas, avance en el reconocimiento del derecho a la percepción del complemento de destino correspondiente al nivel del puesto de trabajo que desempeñen o a su grado personal, incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja fije anualmente para los puestos de Director General, y para ello, emprender el correspondiente procedimiento legislativo, pues se tratan de derechos económicos que han de ser reconocidos por una norma con rango de ley.

En la respuesta a dicha Recomendación, suscrita por el Director General de la Función Pública se reconocía la existencia de un trato discriminatorio, no sólo para los funcionarios estatales transferidos a los Cuerpos autonómicos, sino también para los propios funcionarios autonómicos de origen, que habiendo desempeñado Altos Cargos, sujetos a la normativa de incompatibilidades, posteriormente vuelven a sus puestos funcionariales al servicio de la Administración Regional.

Nuestra resolución se entiende aceptada si bien condicionalmente, pues trayendo a colación la Ley 7/2007, del Estatuto Básico de la Función Pública, la respuesta recibida parece indicar que se va a poner en marcha dicho procedimiento legislativo para el reconocimiento del derecho, no siendo necesario, esperar a una reforma íntegra de la Ley de la Función Pública autonómica, pues sería suficiente con su encardinación en la Ley de Presupuestos.

A tal efecto, consideramos que la Administración Autonómica podía dar una solución jurídica al tema planteado, introduciendo el reconocimiento del derecho, en la Ley de Presupuestos, pues en buena medida, sus consecuencias jurídicas no son sino de orden económico presupuestario, dado que no se trata de modificar el grado de personal que al funcionario que reingresa en la función pública, le corresponde.

La situación denunciado por los tres autores de la queja, y que de momento queda sin solucionar en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, ha obtenido respuesta favorable, en otras Comunidades, e incluso en las Administraciones Locales e Institucionales (fundamentalmente, por funcionarios de las Universidades). A modo ejemplificativo, analizamos la normativa autonómica comparada, que de forma firme, ha venido a dar una solución a estas situaciones, utilizando como regla general, la normativa presupuestaria, resultando curioso que en algunas de ellas, incluso por vía de Ley de Presupuestos o en la de Medidas Fiscales, se haya aprovechado para introducir la reforma legislativa pertinente, para modificar la ley de función pública autonómica, para decepcionar el reconocimiento de derecho. Cuestión ésta, pacifica en todas las Comunidades Autónomas, a raíz de la Ley de Presupuestos del Estado de 1990 (artículo 33.2º), a salvo nuestra Comunidad Autónoma de La Rioja. Todo ello se analiza detenidamente en el Capítulo IV, al que nos remitimos.

La problemática planteada en la **queja 2007/0304-F**, era relativa al funcionamiento anormal de la Administración Pública (Correos), como consecuencia de una defectuosa tramitación de la documentación correspondiente a MUFACE.

Según narraba el titular de la queja, no le habían sido abonadas las nóminas correspondientes al mes de septiembre y al mes de mayo, habiendo denunciado esta situación en el Juzgado sin haberse realizado ningún trámite. Dado que en este caso la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos la Administración a la que iba dirigida la queja, se remitió el expediente al Defensor del Pueblo para su estudio.

Idéntico objeto tuvieron varios procedimientos sucesivos **(quejas 2007/0330-F, 2007/0335-F, 2007/0336-F, 2007/0337-F, 2007/0338-F, 2007/0348-F y 2007/0349-F),** en los que varios miembros de de la Guardia Civil destinados en el Grupo de Acción Rápida de Logroño, expresaban su malestar por las diferencias existentes en el complemento de peligrosidad percibido por otros compañeros, cuando todos prestan servicios en el País Vasco. Dado que todas las quejas iban referidas a la actuación de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, dependiente orgánicamente del Ministerio del Interior, que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, por la que se crea y regula esta Institución, no están sometidas al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, se dio traslado de dichos expedientes al Defensor del Pueblo, con el fin de que decidiera sobre su admisión y, en su caso, sobre la tramitación ante el órgano administrativo correspondiente.

El desacuerdo con la negativa de la Gerencia del Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil de La Rioja a facilitar cierta información relativa a la modificación de la RPT de dicho Organismo, y al nombramiento en comisión de servicios a 12 cabos-bomberos, era el motivo de la **queja 2007/0354-F**.

La justificación de dicho interés, según sus manifestaciones, radicaba en su condición de funcionario de dicho Consorcio, razón por la que considera que, además de interesado, se encuentra legitimado para, en primer lugar, ser conocedor del contenido de la referida propuesta de la Gerencia del CEIS, a fin de determinar si efectivamente concurren las circunstancias que motiven el nombramiento por motivos de urgencia de doce bomberos, para posteriormente, si fuera el caso, valorar la oportunidad de un recurso frente a dicho acto por falta de motivación de la situación de urgencia, dado el tiempo transcurrido.

La información que se nos remitió desde ese Organismo participaba que, no obstante habérsele dado respuesta de forma verbal, se le remitió un escrito informándole sobre la cuestión planteada, si bien no permitiéndole el acceso al expediente en concreto, al no encontrarse el mismo legitimado.

Concordando la pretensión de la queja con lo dispuesto en el artículo 31.1. de la Ley 30/1992, caso de que se tuviera intención de recurrir los nombramientos de otros compañeros, la carencia de legitimación es clara, por cuanto no ostentaba ningún interés legítimo, ya que no existía “efecto positivo”, “ventaja”, o ”utilidad jurídica” al recurrente, entendiendo que no procedía efectuar recomendación alguna, procediendo al archivo de la queja.

En la **queja 2007/0363-F**, la promotora, en su condición de personal estatutario del Servicio Riojano de Salud, adscrita a la categoría de auxiliar de la función administrativa, afirmaba que, como consecuencia de una serie de procesos judiciales originados en la década de los 90, sobre la equiparación salarial entre auxiliares clínicos y de la función administrativa, y cuyo contenido técnico no podía determinar, percibía mensualmente una cantidad sensiblemente inferior a la de otros compañeros de idéntica categoría y puesto de trabajo, por lo que consideraba que existía una grave discriminación, que vulnera el principio de igualdad en materia de función pública.

Una vez admitida la queja, esta Institución dirigió requerimiento a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, para que nos informara sobre algunas de las

cuestiones planteadas en el expediente, recibiéndose un informe remitido por la Subdirectora General de Planificación y Recursos Humanos, en el que se daba cuenta de que las diferencias salariales tenían su fundamento en Sentencias dictadas a lo largo de la década de los noventa, y que afectaban a las condiciones retributivas del personal estatutario del INSALUD. Por un lado, miembros de este colectivo obtuvieron, en aplicación de los fallos, el derecho a percibir un complemento (el 75%, de lo percibido por el personal estatutario del grupo B), por lo que este concepto comenzó a integrarse en las correspondientes nóminas. Por el contrario, otros empleados en Instituto no consiguieron Sentencias en el mismo sentido, por lo que no podían llegar a percibir este concepto retributivo.

Teniendo en cuenta que existen fallos judiciales que legitiman estas diferencias retributivas, y con efectos de cosa juzgada, no era posible determinar que existiera discriminación, ya que la percepción de un complemento por unos empleados públicos, que otros no obtienen, no conculca directamente el derecho a la igualdad, ya que la diferencia tiene una causa objetiva, cual es que la inclusión de los complementos deriva de la ejecución de una serie de Sentencias, que fueron favorables para unos trabajadores y desfavorables para otros. En consecuencia, procedimos al cierre de la queja interpuesta, no sin antes trasladar a la interesada la información recibida acerca de la equiparación que tendrá lugar en los próximos 4 años, según las previsiones del nuevo Convenio-marco.

III. Ingreso y provisión de puestos.

Las **quejas 2007/0016-F y 2007/0017-F** tenían como denominador común un proceso selectivo para el acceso al Cuerpo de la Policía Local de Alfaro, sobre el que los quejosos mostraban su disconformidad con la actuación del Tribunal de Selección, ante la inclusión de un aspirante sin reunir los requisitos preceptivamente exigidos por las bases de la convocatoria, pues había sido incluido en las listas como aspirante sin tener, a la fecha de finalización del plazo de presentación de instancias, la titulación académica requerida, en este caso el título de Bachiller.

Ante el primer requerimiento de información cursado, el Alcalde de la citada Corporación, referiría no haberse pronunciado sobre el asunto. Ante dicha respuesta, la Defensora volvió a cursar un segundo requerimiento de información, pues era evidente que los datos ofrecidos por el Ayuntamiento no eran otros que los ofrecidos por los propios promotores de la queja, comunicando la existencia de un certificado emitido por la Inspección Educativa de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de La Rioja, en la que se afirmaba que la superación de la prueba de acceso a la universidad para mayores de 25 años no equivalía, a ningún efecto, a la posesión de titulación académica alguna.

El acceso a la función pública, pese al margen de discrecionalidad técnica de que gozan los órganos de selección, como lo ha declarado el propio Tribunal Constitucional, pues es evidente que no pueden ser revisados por los Tribunales de Justicia los criterios de evaluación fijados por aquéllos, es de configuración legal, y en esencia, han de ser respetuosamente cumplidos los requisitos exigidos por la normativa general, por la especial, dependiendo del Cuerpo al que se pretenda acceder, y la concreta que determinan las Bases de la convocatoria.

Por tanto, debíamos analizar las consecuencias de mantener en el proceso selectivo a una persona que a la fecha de terminación del plazo de instancias no reunía uno de los requisitos preceptivos exigidos por las Bases de la convocatoria que

gozaban de efectos vinculantes entre la Administración convocante y los posibles candidatos que pretendían formar parte de dicho proceso de concurrencia competitiva.

Resulta evidente, dada la preceptividad de las bases, que para poder participar en el proceso de selección e ir superando cada una de las fases se requería que los aspirantes cumplieran o reunieran los requisitos definidos en la Base II. 2.1, y entre ellos, por lo que se refiere a la titulación académica que ha de estar en consonancia con el Grupo al que se va a pertenecer, se exigía estar en posesión del título de Bachiller, Formación Profesional en segundo grado, o equivalente expedido por el Ministerio de Educación y Ciencia con arreglo a la legislación vigente, o en condiciones de obtenerlo, en la fecha en que finalizara el plazo de presentación de instancias.

En las quejas remitidas a la Defensora se afirmaba por parte de sus promotores que había sido admitido un opositor que únicamente había aportado el certificado de haber superado las pruebas para el acceso a la Universidad de mayores de 25 años; cuestión ésta que por otra parte, no había sido desmentida por la Corporación Municipal.

La cuestión planteada consistía en determinar si la superación de dichas pruebas de acceso a la Universidad para mayores de 25 años equivalía a la titulación necesaria para una vez superadas las pruebas integrarse en un Grupo funcionarial en concreto en el Grupo C; debiendo acudir para dirimir este caso, a la normativa reguladora de dichas pruebas de acceso.

El Real Decreto 743/2003, de 20 de junio, por el que se regula la prueba de acceso a la Universidad de los mayores de 25 años, expresamente señala que la superación de la prueba de acceso regulada en este Real Decreto no equivale, a ningún efecto, a la posesión de titulación académica alguna. Con lógica se estaba dando carta de naturaleza con la admisión de este candidato a una persona que no reúne los requisitos exigidos por las Bases y exigidos también por la legislación reguladora de la función pública, pues la titulación exigida para el ingreso dentro del Grupo C, y con la calificación de normativa básica del Estado (artículo 149.1.18ª CE), el artículo 25 de la Ley 30/1984 exigía la titulación de “Título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado o equivalente”. En este sentido, no podía considerarse como titulación equivalente, la superación de las pruebas de acceso a la Universidad.

Por lo anteriormente expuesto, esta Institución consideró oportuno formular al Ayuntamiento de Alfaro una Recomendación en el sentido de que, caso de seguir adelante con el proceso selectivo con una persona que no reunía los requisitos de titulación exigido legal y reglamentariamente y relacionados en la Base II de la Convocatoria, su actuación quedaba viciada “ex” artículo 62.1 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, con el consiguiente perjuicio a otros interesados en el mismo procedimiento de selección. **Esta Recomendación fue rechazada por el Consistorio afectado.**

En la **queja 2007/0019-F** se nos planteaba por un discapacitado visual los problemas con que se encontraba por no haberse tenido en cuenta, respecto de la adecuación de tiempo de realización de los ejercicios por el Tribunal Calificador en las convocatorias para subalternos de Administración General, a las que se presentó por el turno de discapacitados.

Una vez examinada la queja, se solicitó información sobre la cuestión planteada en la queja, y concretamente para conocer cuales las previsiones normativas aprobadas y/o en fase de estudio para favorecer la integración laboral de las personas

con discapacidad en condiciones de igualdad en los procesos selectivos de acceso a la función pública.

Dicha información, señalaba que, conforme a la legalidad vigente, no procedía en este caso concreto aplicar la Orden 1822/2006 en los procedimientos de acceso a empleo público y provisión de puestos de trabajo del personal al que se refiere, se circunscribía al señalado en el artículo 1.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, es decir, sólo era aplicable al personal de la Administración Civil del Estado y sus Organismos autónomos, de la Administración Militar y personal funcionario de la Seguridad Social, sin perjuicio de ser aplicada supletoriamente para todo el personal al servicio del Estado y de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación. Y precisamente, ambas convocatorias de las que traía causa la presente queja, recogían en sus respectivas Bases, la aplicación a las pruebas selectivas de la Ley 30/1984, así como del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, que aprueba el reglamento general de ingreso.

A nivel autonómico, por tanto, debía estarse a lo dispuesto en la Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como al Decreto 15/2006, de 2 de marzo, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para el año 2006, y más concretamente a la Resolución núm. 902/2006 de 5 de junio, del Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, por la que se aprueban las instrucciones dirigidas a los Tribunales Calificadores de las pruebas selectivas de acceso a la función pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja., y a las Bases de las respectivas convocatorias, normativa que vincula no solamente al Tribunal Calificador sino también a los aspirantes.

A la vista de la información recibida, entendimos que la respuesta que se nos remitía era admisible y está fundada, por lo que dando traslado al interesado de la información recibida sobre sus derechos y modo de ejercerlos, en referencia a las cuestiones que nos había planteado, indicándole con claridad la normativa aplicable, dimos por finalizadas nuestras actuaciones en relación con el caso.

El objeto de la **queja 2007/0023-F** era relativo a las convocatorias de 2 plazas de auxiliar administrativo y una plaza de personal subalterno del Ayuntamiento de Santo Domingo de la Calzada. La persona que interponía la queja señalaba que quedó segundo en la convocatoria de subalternos, sacando la primera plaza otra persona que, finalmente, y tras tomar posesión de la plaza, obtuvo una excedencia para dicha plaza, ya que tomó posesión primeramente de la plaza de auxiliar administrativo que también había obtenido. Por ello, la plaza de subalterno no llegó a ser ocupada, impidiéndole el acceso a dicha plaza como funcionario de carrera, puesto que consideraba que debería habérsela ofrecido al ser el segundo en la lista de aprobados.

Tras interponer recurso contencioso-administrativo frente al Ayuntamiento solicitando se declarara nula la toma de posesión de la persona que obtuvo la plaza de subalterno por carecer de vocación de poseer la misma, declarando la situación jurídica individualizada de otorgarle la plaza en propiedad, se celebró juicio donde recibió presiones del juzgador y, ante el temor a que le fueran impuestas las costas, según refiere en su queja, se vio obligado a desistir.

Asimismo manifestaba que al poco de concluir el proceso selectivo, fue llamado por el Ayuntamiento para trabajar como subalterno, dándosele de alta en la Seguridad Social, pero sin que hubiera firmado contrato alguno, ni toma de posesión como funcionario interino, estando en la misma situación al día de la fecha. Desconociendo

asimismo si su situación laboral se ajustaba a la legalidad vigente, solicitó la intervención de la Defensora del Pueblo Riojano.

Una vez examinado el escrito de queja, se dio respuesta indicando que esta Institución no podía entrar en su caso en particular, ya que las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de sus funciones jurisdiccional, no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial, motivo por el que no podía ser admitida a trámite la queja en lo referente al proceso selectivo en el que tomó parte.

No obstante, al denunciase asimismo desinformación en cuanto a la situación en que se encontraba respecto de su relación laboral con el Ayuntamiento de Santo Domingo de la Calzada, solicitamos la información oportuna al respecto, contestándonos que el interesado ocupaba el puesto de conserje interino desde el 20 de abril de 2005 de conformidad con las bases de la convocatoria del proceso selectivo, al haber obtenido la segunda mejor puntuación, y ello hasta que dicha plaza se cubra en propiedad en un ulterior proceso selectivo, dado que la persona que aprobó la oposición se acogió a excedencia voluntaria por prestación de otro servicio administrativo en el mismo Ayuntamiento.

En definitiva, entendimos que no procedía efectuar recomendación alguna al Ayuntamiento de Santo Domingo de la Calzada, por cuanto no se apreciaba una actuación administrativa que fuera contraria al ordenamiento jurídico o que no respetara los principios constitucionales que está obligada a observar toda Administración Pública, dando por finalizadas nuestras actuaciones en relación con la queja. No obstante, trasladamos al interesado que la documentación que precisaba se encontraba a su disposición en la Secretaría Municipal.

La **queja 2007/0119-F** venía motivada por la disconformidad del interesado con los criterios de puntuación de los concursos de méritos de las plazas de función pública del Ayuntamiento de Logroño, motivo por el que solicitamos a dicho Consistorio información sobre si se estaba respetando en la provisión de puestos de trabajo, la necesaria igualdad reconocida constitucionalmente, pues la quejosa estima que las Bases generales para su provisión calificaba desigualmente la antigüedad, en función de sí el funcionario provenía de un Cuerpo del Ayuntamiento o si lo era de un Cuerpo funcionarial de la Comunidad Autónoma, como ocurría en el caso planteado en la queja, por lo que entiende que la valoración de los méritos es discrecional y arbitraria, causante incluso de discriminaciones innecesarias.

Dado que teníamos que entrar a valorar dicha Base Séptima que fue introducida en el año 2005 previa negociación sindical en las Bases Generales para la provisión mediante concurso público de los puestos de trabajo vacantes en el Catálogo y R.P.T. del Ayuntamiento de Logroño, el contenido de la queja hubo de analizarse de conformidad con la normativa vigente en el momento en que se planteaban los hechos narrados en la misma, sin tener en cuenta el nuevo marco normativo que con carácter básico suponía la nueva Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprobaba el Estatuto Básico del empleado público y que entró en vigor el 13 de mayo del presente.

Cierto es que uno de los derechos que le corresponde al funcionario público unido con la Administración a través de una relación especial de sujeción, es el derecho a la carrera administrativa, esto es, el derecho a la promoción y ascenso, de un puesto de trabajo a otro de mayor Nivel, o de un Grupo a otro.

En este aspecto, el concurso constituye el sistema normal de provisión y en él se tendrán únicamente en cuenta los méritos exigidos en la correspondiente

convocatoria, entre los que figurarán los adecuados a las características de cada puesto de trabajo, así como la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento superados y la antigüedad". Dentro del concurso como regla general para la provisión de los puestos de trabajo funcionariales, gozan de especial trascendencia las llamadas "bases generales", las cuales gozan de eficacia jurídica normativa, pues obligan tanto a la Administración como a los interesados en la participación del concurso.

Existen múltiples resoluciones judiciales, y especialmente del Tribunal Constitucional, que han analizado esta materia, la eventual calificación de "discriminatorias" de las bases de concursos de méritos en los que priman ciertas circunstancias por encima de otras, insistiendo en que las bases reguladoras del concurso con eficacia normativa vinculante para las partes, pueden establecer diversos criterios objetivos de valoración de los candidatos que pretenden promocionarse a través de los procedimientos de provisión de los puestos de trabajo ofertados.

El hecho de primar la puntuación de los servicios prestados en el Ayuntamiento frente a los prestados en otras Administraciones Públicas, *prima facie*, no resultan atentatorios del derecho a no ser discriminado, siempre y cuando la valoración conjunta de la antigüedad, no supere los límites previstos en el artículo 44 del Real Decreto 364/1995.

Pues bien, es cierto que el precepto no distingue una baremación distinguiendo entre funcionarios de distintas Administraciones Públicas, pero sí, en atención a los Cuerpos o Escalas en que se hayan desempeñado los servicios, siempre y cuando las puntaciones obtenidas en cada uno de los conceptos anunciados no supere el 40 % de la puntuación máxima ni sea inferior al 10 % de la misma (artículo 44.3º del citado Real Decreto 364/1995).

Es éste el límite máximo, el que ha de actuar cómo obstáculo reglamentario, para que la resolución del concurso no se convierta sin más en la forma de hacer prevalecer a determinados funcionarios procedentes de una concreta Administración Pública o de un concreto Cuerpo o Escala. Cuestión ésta que según el informe remitido a la Defensoría del Pueblo Riojano se cumple escrupulosamente en las Bases que ahora analizamos.

Por otro lado consideramos que la forma de provisión de los puestos dentro del concurso como regla general, querida tanto por el Legislador como por el Ejecutivo en el vigente Real Decreto 356/1995, en cuanto a los criterios y la forma de valoración de los mismos, es susceptible de negociación colectiva en aras a garantizar otro derecho reconocido constitucionalmente (artículo 37 CE), concediendo eficacia normativa al producto del ejercicio de este derecho.

El tenor de la redacción de la nueva base para la valoración de los méritos, se acoge a la distinción que el propio artículo 44 del Real Decreto 364/1995, hace entre los distintos Cuerpos y Escalas, y a mayor abundamiento entre Cuerpos y Escalas de distintas Administraciones Públicas; por lo que consideramos que siempre que se respete el límite máximo que por cada uno de los conceptos establece el artículo 44.3º del Real Decreto 364/1995, la mencionada Modificación de las bases generales para la provisión mediante concurso público de los puestos de trabajo vacantes en el catálogo y RPT del Ayuntamiento de Logroño, resultaba ajustada a la legalidad vigente, no apreciándose por tanto irregularidad alguna.

La problemática planteada como consecuencia del proceso selectivo para la provisión de plazas de la categoría de celadores dependiente del Servicio Riojano de Salud, mediante convocatoria publicada conforme a la Resolución de 16 de noviembre de 2005, de la Dirección General de Recursos Humanos, fue motivo de más procedimientos (**quejas 2007/0148-F, 2007/0192-F y queja 2007/0193-F).** En estos expedientes, los interesados afirmaban haber participado en las pruebas selectivas acaecidas en el seno del proceso descrito, terminando por formar parte de la relación definitiva de aprobados. No obstante, dado que la relación fue impugnada por algunos opositores a través de 90 recursos de alzada, fue declarado nulo todo el proceso selectivo.

Los reclamantes estimaban que la anulación del proceso selectivo trajo su causa de la denuncia interpuesta por 129 opositores ante el Ministerio Fiscal, a cuyo término el Ministerio Público emitió un Decreto de Fiscalía por el que constataba la presunta existencia de irregularidades sucedidas en el seno del proceso y que, además de las eventuales consecuencias penales, debían provocar la anulación de lo actuado hasta el momento. Como consecuencia de todos estos hechos, entendían que habían sido vulnerados sus derechos, ya que superaron las pruebas selectivas, por lo que se consideraban injustamente privados de la plaza que debieron obtener, razón por la cual acudían al amparo de la Defensora del Pueblo Riojano.

Una vez admitidas las quejas, esta Institución dirigió requerimiento a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, para que nos informara sobre algunas de las cuestiones planteadas en el expediente. La citada Consejería remitió informe en el que hacía un relato del proceso seguido desde la publicación de la convocatoria hasta la definitiva anulación del proceso selectivo y la repetición de las pruebas selectivas.

Una vez analizados los antecedentes descritos, parecía claro que la Defensora del Pueblo Riojano no podía entrar a investigar más sobre las quejas planteadas, porque el conflicto descrito ya había sido resuelto por una Sentencia Judicial firme, que impedía la investigación de esta Institución. En particular, constaba en el expediente la ya citada Sentencia 225/07, de 23 de mayo de 2007, por la que la Sala de lo Contencioso – Administrativo desestima el recurso interpuesto por el titular de la queja. En esta Resolución Judicial, el Tribunal considera que la actuación de la Administración Pública es correcta y ajustada al ordenamiento jurídico, tanto desde la vertiente formal, la Resolución de los recursos de alzada, como material, ya que estima que la anulación de las pruebas selectivas es *"la menos perjudicial para el interés público y la generalidad de los participantes en las oposiciones litigiosas"*. Esta Sentencia alcanza ya el grado de resolución judicial firme, por lo que su pronunciamiento se convertía en Cosa Juzgada, lo que imponía estimar que este conflicto ya estaba resuelto, e impedía a esta Institución realizar actividad alguna.

La **queja 2007/0163-F** venía planteada por una persona que, en su condición de personal estatutario fijo del Servicio Riojano de Salud, fue cesada en el año 2006 de la vacante que ocupaba por la incorporación del personal proveniente de la Oferta Pública de Empleo extraordinaria del 2001, pero que dicha plaza había quedado sin ser cubierta tras el retorno del titular a su lugar de origen una vez tomada posesión, denunciando que, al menos dos de estos "vacíos" producidos por estos retornos habían quedado cubiertos con nuevas promociones de personal que ya ocupaba plaza vacante, a los que se les da una nueva promoción, en la misma categoría que ocupaban, sin haber aprobado, y sin haberse presentado a nuevas oposiciones ese año. Por último señalaba que no le constaba que dicha plaza hubiera sido amortizada o suprimida, y que nadie ocupó la plaza ni pasó a realizar el trabajo que ella

desempeñaba en ese Servicio. Por ello, entendía que su cese fue totalmente inconstitucional, injusto, arbitrario y discriminatorio.

La Consejería de Salud informó pormenorizadamente, a requerimiento de la Institución, cuales habían sido los pasos llevados a cabo durante todo el proceso de ceses y reingresos producidos en el SERIS como consecuencia de la Oferta Pública de Empleo extraordinaria, y que culminó con la adjudicación a otra persona de la plaza del grupo de gestión que antes ocupaba la promotora de la queja, la cual una vez analizada, llegamos a la conclusión de que parecían justificados los aspectos sobre los que se había solicitado información.

Partiendo de la premisa de que esta Institución entiende que el Gobierno de La Rioja posee una potestad discrecional en el ámbito de la selección de su personal, para determinar qué puestos deben ser cubiertos por personal funcionario y cuáles, por las necesidades y por las características peculiares de las funciones y tareas a realizar, pueden ser cubiertos por concurso-oposición, por promoción interna o por personal eventual o temporal, o incluso, si deben abordarse mediante la contratación de empresas ajenas a la Administración autonómica; ello no conlleva per se arbitrariedad alguna, trasladamos a la promotora de la queja que se podía estar de acuerdo o no con los criterios adoptados por el Gobierno de La Rioja, pero, en cualquier caso, éstos debían ser respetados siempre que se hubieran adoptado en base a unos parámetros objetivos.

Según se informaba desde la Consejería de Salud, en aquel momento se hizo preciso ofertar las plazas vacantes ocupadas por interinos y por promoción interna temporal, y tratándose de promociones internas temporales, se dio comienzo por aquellas ocupadas por quienes llevasen menor tiempo ininterrumpido en la misma, entre las que se encontraba la autora de la queja. Sin embargo, en tanto que era preciso no sólo cumplir con dicha Oferta Pública de Empleo extraordinaria -que según se indicaba desde la Consejería, culminó a principios del año 2007, y en la que fueron ocupadas las plazas vacantes existentes en aquel momento-, sino también con la Oferta de Empleo Público correspondiente al año 2006, para poder dar cumplimiento a ésta última una vez atendidos los reingresos provisionales consecuencia de la Oferta Pública de Empleo extraordinaria, se procedió a crear nuevas plazas correspondientes al grupo de Gestión de la función administrativa, a través de la correspondiente Ley de Presupuestos.

En consecuencia, entendemos que, con independencia de su disconformidad o desacuerdo con el procedimiento llevado a cabo para cubrir las plazas vacantes ocupadas por interinos y por promoción interna temporal, la contestación de la Administración era correcta, a nuestro juicio, por lo que dimos por finalizadas nuestras actuaciones en relación con este expediente.

En la **queja 2007/0170-F**, se nos trasladaba el interés de una asociación en elaborar un informe sobre la situación de edad en el acceso al mercado laboral, y donde solicitaban la remisión de cuanta información o documentación poseyera esta Institución acerca de la cuestión planteada, al tiempo que solicitaban el posicionamiento de la Institución sobre la legalidad o constitucionalidad de los límites de edad existentes actualmente para el acceso a los Cuerpos de Policía y de Extinción de Incendios.

Trasladamos como respuesta que la Defensora del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja, designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la

tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del estatuto de Autonomía de La Rioja. En el cumplimiento de nuestra misión, debemos dirigirnos frecuentemente a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en esta Comunidad Autónoma, y aquellas que ejercen funciones delegadas o transferidas, haciéndolo siempre con la debida atención, respeto, y sujeción al tratamiento de las autoridades a las que nos dirigimos habitualmente, dado que no podemos olvidar que somos una magistratura de persuasión.

Por ello, nos vimos sorprendidos por el tono en el que se había dirigido a esta Institución, y el modo en el que solicitaba información, que sinceramente no nos pareció la más correcta y apropiada, en comparación a los términos en que lo hacemos nosotros ordinariamente, sea el destinatario la Administración o un ciudadano. En segundo lugar, informamos que, en la medida de que la Defensora del Pueblo Riojano tiene libre acceso a los archivos y registros administrativos, así como a los expedientes y documentación administrativa que se estiman necesarios con el objeto de investigación, también toda actuación llevada a cabo en el curso de dicha intervención debe realizarse con absoluta reserva, tal cual dispone el artículo 22 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano. Por este motivo, y recordando además lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, esta Institución se veía obligada a garantizar la debida confidencialidad de los asuntos encomendados a su conocimiento, razón por la que no pudimos remitir la documentación que se nos demandaba.

La **queja 2007/0196-F** traía como detonante el desacuerdo con el contenido de la Recomendación que hicimos al Ayuntamiento de Alfaro (expedientes acumulados 07/0016-F y 07/0017-F), instándole a no continuar con el proceso selectivo para la provisión de dos plazas de Policía local, al haber admitido como candidato a un aspirante que no reunía los requisitos de titulación exigidos legal y reglamentariamente, relacionados en la Base II de la Convocatoria, al quedar viciada tal actuación ex artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; candidatura que precisamente recaía en usted.

Este aspirante era precisamente el promotor de la queja en este caso, fundamentando su discrepancia en que por la Dirección General de Educación se había declarado la equivalencia a efectos profesionales de los estudios que había realizado (Prueba de Acceso a la Universidad para mayores de veinticinco años) al Título de Bachiller.

Tras indicarle que respetábamos cualquier discrepancia que se nos planteara en relación al contenido y argumentación de nuestras resoluciones, señalamos que nuestra Recomendación fue muy anterior a la Resolución de la Dirección General Educación que nos remitía, no apreciando en ningún caso que se hubiera vulnerado derecho fundamental alguno como consecuencia de la misma; en primer lugar porque carece de carácter vinculante para la Administración afectada, y en segundo lugar, porque no fue finalmente admitida por el Ayuntamiento de Alfaro. Cuestión bien diferente es el pronunciamiento al que puedan llegar los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo ante los eventuales recursos que puedan interponer los demás aspirantes que se consideren perjudicados por el resultado del proceso selectivo, a los que somos completamente ajenos.

El titular de la **queja 2007/0228-F** mostraba su malestar por la actuación de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, en el marco del proceso selectivo abierto para la provisión de plazas vacantes del Cuerpo Facultativo Superior de Administración Especial (Veterinario), del que fue excluido

definitivamente por no cumplimentar, en el plazo señalado de diez días, una subsanación de la solicitud de participación en las pruebas selectivas, en relación con la posesión del permiso de conducir, tal y como indicaba la base contenida en la citada Orden de convocatoria. En consecuencia, y ante la exclusión del proceso, entiende entendía que la falta de expresión de esta circunstancia en la solicitud no debería impedir a un ciudadano participar en la competencia, ya que la concurrencia del requisito era anterior a la fecha de publicación.

Tal cual se reconocía en la queja interpuesta, resultaba que el opositor no presentó la documentación requerida en el plazo de diez días habilitado por la Administración convocante, por lo que la exclusión resultaba plenamente ajustada al ordenamiento jurídico y a la convocatoria, y procedía la inadmisión de la queja. Ello no obstante, esta Institución consideró necesario advertir que la exclusión definitiva de admitidos en un proceso selectivo goza de la condición de acto administrativo, y como tal puede ser impugnado por los medios previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo común.

En as quejas **2007/0237-F y 2007/0267-F,** procedimientos acumulados, los promotores venían a expresar su malestar por el funcionamiento del sistema de acceso a los cuerpos docentes de Funcionarios de la Comunidad Autónoma de La Rioja. En concreto, mantenían que la existencia de dos bloques de aspirantes diferenciados por la antigüedad y la puntuación obtenida en anteriores ejercicios, vulneraba los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la Función Pública.

A fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, se solicitó la oportuna información sobre la normativa aplicable al sistema de acceso a cuerpos docentes no universitarios, y la posición de la Consejería de Educación sobre el sistema de provisión, en régimen de interinidad, de puestos de trabajo docentes no universitarios en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Sobre este particular, recibimos informe señalando que el sistema transitorio de acceso trae su causa de un acuerdo adoptado por la Conferencia Sectorial de Educación. Por ello, y para una adecuada resolución al problema planteado, solicitamos la remisión de una copia del mismo, estando pendientes de recibir el mismo para su valoración a la fecha del cierre del informe.

La **queja 2007/0310-E** fue planteada por un colectivo de docentes que se consideraban perjudicados profesionalmente por el acceso a puestos de profesores interinos por parte de personas que no han participado en la convocatoria de la lista de urgencia. En su queja, exponían en concreto que, como consecuencia de la falta de Profesores para cubrir las plazas necesarias dentro de la especialidad de Tecnología, perteneciente al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, puesto que no hay funcionarios interinos para ocupar las plazas vacantes, por la Subdirección General de Planificación, Personal y Centros Docentes, se decide publicar una convocatoria extraordinaria para confeccionar una lista de interinos que permita cubrir las plazas vacantes de profesores de Enseñanza Secundaria, en la especialidad de “Tecnología”.

Debido a la situación de falta de Profesores y al tiempo que es necesario para la confección de una nueva lista, se procedía, por parte de la Administración competente, la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, a acudir a una lista de Profesores de Tecnología pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Consecuentemente, señalaban, las personas que estaban participando en la

convocatoria de la lista de Urgencia, no tendrían posibilidad de acceder a los puestos que hubieran sido ocupados por una serie de personas de otra Comunidad Autónoma, personas que no habían pasado el proceso selectivo convocado para formar parte de la lista de interinos, sin respetar los principios de Igualdad, Mérito y Capacidad, y sin respetar la reglamentación para la confección de listas prevista en la Orden 10/2006, de 4 de abril, que establece la provisión en régimen de Interinidad de puestos de Trabajo Docentes no Universitarios en la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como con el Acuerdo por la Calidad de la Educación en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Una vez analizada la queja, y a fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, se solicitó a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte la oportuna información sobre la cuestión planteada en la queja, y en concreto para conocer cual ha sido el número de profesores contratados por dicho sistema para las distintas especialidades desde el inicio del presente curso escolar. A la fecha de cierre del presente informe anual, dicha información no ha sido remitida para su estudio por la Institución.

IV. Acoso laboral o *mobbing*.

La primera queja sobre esta problemática (**queja 2007/0013-F)**, la planteaba una funcionaria del Ayuntamiento de Montenegro de Cameros (Soria) la que solicitaba la intervención de la Institución debido al acoso continuado que venir sufriendo en su puesto de trabajo, así como por el abono pendiente de retribuciones. Dado que en este caso la queja iba referida a la actuación de una Administración Local que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, por la que se crea y regula esta Institución, no está sometida al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, dimos traslado del expediente al Procurador del Común de Castilla y León para su conocimiento.

Otra cuestión que se nos planteó fue la relativa a (**queja 2007/0041-F**) la grave situación profesional que refería estar atravesando un ginecólogo del Policlínico del C.H. San Millán-San Pedro como consecuencia de enfrentamientos ocurridos con sus compañeros de trabajo y del acoso laboral al que se le venía sometiendo, además de sus precarias condiciones de trabajo.

La Consejería de Salud nos informó señalando que, con la progresiva apertura y el consiguiente traslado de enseres, personal y pacientes al nuevo complejo hospitalario San Millán-San Pedro, el problema quedaría definitivamente solucionado. En vista de ello, se archivó el expediente, al entender que en lo sustancial el motivo de conflicto estaba solucionado. No obstante el promotor de la queja, manifestando su desacuerdo con la información remitida por la Administración, solicitó la reapertura de la queja tras habérsele asignado una consulta en la que no podía desempeñar correctamente su labor, al verse obligado a desplazarse a otras consultas muy distantes de la suya para realizar las distintas pruebas (amniocentesis, demografía de diagnóstico prenatal, etc.), lo que acarreaba también molestias a las pacientes. También consideraba necesario el cambio de su equipo por considerar que carecía de la cualificación necesaria, refiriendo asimismo que carecía de los medios materiales necesarios para desarrollar su función de diagnóstico prenatal, manifestando su temor ante una eventual reclamación por la posibilidad de que se cometiera algún error médico por dichas deficiencias y carencias.

En aras a agotar las posibilidades de actuación de la Institución, reabrimos el expediente y reiteramos la petición de información a la Consejería de Salud, interesando conocer cuales son los medios materiales y personales con los que contaba el quejoso en su consulta, así como si el Servicio Riojano de Salud consideraba que los mismos eran los idóneos en cuanto a eficacia y cualificación para el normal desarrollo de la actividad profesional que realizaba.

La Consejería de Salud emitió nuevo informe ampliatorio, en el que se señalaba que se había procedido a la apertura de información previa reservada para esclarecer la realidad de los hechos denunciados por el promotor de la queja, y determinar si los mismos eran constitutivos de infracción alguna que justificara el inicio del correspondiente expediente disciplinario, extremo que había sido comunicado formalmente al interesado.

Salvo por el perjuicio que se hubiera podido ocasionar por no haber actuado con bastante celeridad en la comunicación formal al interesado del inicio de la investigación de los hechos denunciados, parecía clara la finalidad de solucionar el ambiente conflictivo que pudiera existir en el centro de trabajo, y evitar que se reprodujeran en el futuro situaciones como la que el titular de la queja aseguraba haber padecido, de las que obviamente no podía abstraerse la Consejería de Salud.

Sobre el otro motivo principal de queja venía justificado por la situación en la que el quejoso tenía que desempeñar su labor, y por el que demandaba un cambio del material y del equipo humano por considerar que no poseía la cualificación necesaria, la información suministrada por el Servicio Riojano de Salud, en la que previamente se relacionaban los recursos personales y materiales con los que contaba la consulta, señalaba que no era preciso desplazamiento alguno para la realización de pruebas diagnósticas, al ser contiguas la consulta y la sala de exploración, concluyendo con la afirmación de que "*tanto los recursos materiales como humanos son los idóneos para el desarrollo de la actividad profesional que se realiza*".

Así pues, pese a las reservas expresadas por el promotor de la queja en el sentido de que se pueden plantear reclamaciones por los errores médicos que pudieran cometerse eventualmente por las deficiencias de medios materiales y humanos en el desarrollo de su labor, el posicionamiento del Servicio Riojano de Salud es el de que no existía razón objetiva alguna que justificara dichos temores.

Entendimos que, si bien esta cuestión era muy discutible y opinable, especialmente desde el punto de vista del profesional médico que afirmaba padecer el problema, pudiéndose estar de acuerdo o no con los criterios adoptados por la Administración, no podíamos olvidar que el Gobierno de La Rioja posee potestad discrecional, también en el ámbito sanitario, para determinar qué puestos deben ser cubiertos, por las características peculiares de las funciones a realizar, por determinado personal en razón a su cualificación, y también qué medios materiales son los adecuados para abordar determinadas necesidades y tareas, no procediendo en consecuencia efectuar recomendación alguna a la Consejería de Salud por cuanto no se apreciaba una actuación administrativa irregular desde la perspectiva de los derechos que asisten a los particulares en sus relaciones con la Administración.

En la **queja 2007/0055-F**, una funcionaria de la Administración de Justicia nos transmitía su indignación en relación a las presiones que recibía para acudir al médico y coger la baja laboral, así como las gestiones realizadas con su esposo para que acudiera al Juzgado a solicitar el internamiento psiquiátrico involuntario en caso de que se negara al tratamiento prescrito, amén de otras cuestiones de índole personal y familiar en las que no entramos. Asimismo indicaba que le fue incoado un expediente

disciplinario por la comisión de dos faltas graves, que finalmente fue archivado previa confección de varios informes psiquiátricos por distintos profesionales médicos, entre ellos el médico forense, el cual le visitó en su puesto de trabajo en tres ocasiones, y con el cual tuvo una discrepancia en cuanto al lugar de realización de la entrevista, pues el mismo quería realizarla en el despacho del juez titular, mientras la interesada consideraba oportuno realizarla en la propia oficina judicial.

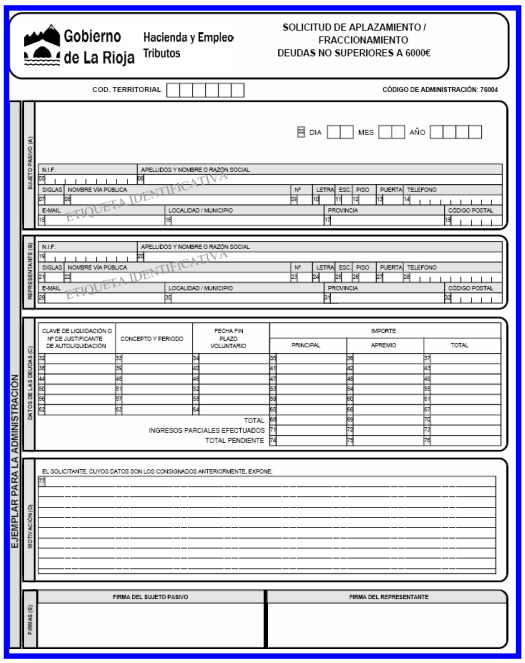
Por lo que respecta a las entrevistas que mantuvo con el médico forense, señalamos que, como toda consulta médica, las mismas debían realizarse con las oportunas reservas y salvaguardando en la medida de lo posible la intimidad y confidencialidad del enfermo o paciente, motivo que justificaría que el forense quisiera realizar tales entrevistas en un lugar discreto que impidiera el acceso de terceros, razón por la que, en ausencia de despacho o cuarto de consulta forense como existe en otros órganos judiciales, le invitara a realizar las entrevistas en un lugar más discreto, en este caso el despacho del Juez, obviando, por impropio, realizar las mismas en la oficina judicial y en presencia del resto del personal funcionario.

Por último, respecto del conocimiento tardío de la reclamación formulada por un ciudadano por la tramitación llevada a cabo por usted con ocasión de una consignación por despido, tal cual nos indica en su queja fue informada por el titular del órgano judicial del archivo de la misma, por lo que ninguna consecuencia negativa tuvo en su expediente personal, salvo la inquietud que pudiera tener durante los tres meses que transcurrieron desde que le informó de ello una compañera de trabajo. No obstante, como bien conoce, cualquier queja que se plantea por la actuación de un funcionario de un juzgado lleva aparejada la tramitación correspondiente, en la cual es el titular del concreto órgano judicial en su caso, el que debe informar a requerimiento lo que considere procedente, y es éste, si lo estima oportuno, el que debe informar y en su caso solicitar las explicaciones pertinentes al funcionario cuestionado, como así ha acontecido en su caso particular.

Sendos problemas de mobbing o acoso laboral fueron también los detonantes de las **quejas 2007/0097-F y 2007/0102-F**. En este caso, dos funcionarios del Ayuntamiento de Logroño expresaban que venían padeciendo, como consecuencia de enfrentamientos con sus superiores y otros compañeros de trabajo, una situación insostenible, que estaba afectando muy gravemente a su situación laboral, a su salud y a su familia, teniendo que iniciar un período de incapacidad temporal por contingencias comunes, ante un cuadro de ansiedad intensa desencadenada por problemas laborales. Por estos hechos, nos dirigimos a dicho Ayuntamiento con el objeto de que aclarara la situación descrita, si bien significándole a los promotores de la queja la dificultad con la que generalmente nos encontramos para intervenir en aquellos casos en que se ponen en nuestro conocimiento determinadas conductas personales, cuando únicamente se aporta como elemento probatorio la propia versión de quién nos formula la queja, por lo que difícilmente podemos obtener más conclusiones en estos casos que las opiniones contradictorias y discrepantes de quien formula la queja y de las personas contra las que se formula, como así ocurrió en estos supuestos, al no disponer de elementos objetivos que nos permitieran formar un cuadro aproximado de lo sucedido con la suficiente fuerza como para plantear una recomendación en el sentido de que se corrija la situación de acoso laboral denunciada.

5. HACIENDA

I. Introducción. Valoración general de las quejas sobre la materia.


Gobierno de La Rioja
Hacienda y Empleo
Tributos
SOLICITUD DE APLAZAMIENTO / FRACCIONAMIENTO
DEUDAS NO SUPERIORES A 6000€
COD. TERRITORIAL
CÓDIGO DE ADMINISTRACIÓN: 76004
EJEMPLAR PARA LA ADMINISTRACIÓN
DIA MES AÑO
N.I.F. APELLIDOS Y NOMBRE O RAZÓN SOCIAL
SIGLAS NOMBRE VÍA PÚBLICA Nº LETRA ESC. PISO PUERTA TELÉFONO
E-MAIL LOCALIDAD / MUNICIPIO PROVINCIA CÓDIGO POSTAL
ETIQUETA IDENTIFICATIVA
CLAVE DE LIQUIDACIÓN O Nº DE JUSTIFICANTE DE AUTOLIQUIDACIÓN
CONCEPTO Y PERIODO
FECHA FIN PLAZO VOLUNTARIO
IMPORTE
PRINCIPAL
APREMIO
TOTAL
TOTAL
INGRESOS PARCIALES EFECTUADOS
TOTAL PENDIENTE
EL SOLICITANTE, CUYOS DATOS SON LOS CONSIGNADOS ANTERIORMENTE, EXPONE:
FIRMA DEL SUJETO PASIVO
FIRMA DEL REPRESENTANTE

En materia de **Hacienda** donde el total de quejas ha sido de 28 (un 7,25% del total) hay que diferenciar, básicamente, tres tipos de casuística bien distinta en el ámbito de las quejas que se nos han presentado, una que está relacionada con los impuestos o gestión tributaria que corresponde a la Hacienda estatal (principalmente IRPF), otra relativa a los tributos gestionados por la Comunidad Autónoma, y finalmente otra que tiene que ver con los impuestos y tributos de las entidades locales de La Rioja.

Varias han sido las incidencias que han ido surgiendo como consecuencia de la gestión del **Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas** que han sido sometidas a nuestra consideración. Así, En relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se nos han planteado diversos aspectos por parte de los contribuyentes en las que se venía a cuestionar, por ejemplo la revisión de las autoliquidaciones realizadas, muchas de ellas remitidas previamente a los interesados a través del correspondiente borrador de declaración, y con las consiguientes discrepancias en las modificaciones a las mismas. En todos estos casos, al ir las quejas referidas a una actuación de la Agencia Tributaria, dependiente orgánicamente del Ministerio de Economía y Hacienda, se dio traslado de las mismas al Defensor del Pueblo para su tramitación.

Otro tanto ha habido que hacer con todas aquellas quejas –muy numerosas, por cierto- relacionadas con expedientes de la Gerencia Regional del Catastro, o con el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de La Rioja, donde los ciudadanos expresaban su malestar con aspectos relacionados con la titularidad catastral de fincas, o con la demora existente para la resolución de expedientes de justiprecio.

En lo que respecta a aquellos **tributos gestionados por la Hacienda autonómica**, destacar por su número aquellas quejas que se nos presentado a examen, relativas al Impuesto de Sucesiones. En relación al devengo y exigibilidad de tasas fiscales, debe destacarse la queja tramitada a instancia del Colectivo Ecologista Riojano por el ejercicio del derecho al acceso a la información de carácter medioambiental.

Por lo que se refiere al apartado de los **impuestos de ámbito local**, han sido quizá las más habituales, junto con las de IRPF, repitiéndose en este primer año frecuentemente las que tienen que ver con el Impuesto de Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), el Incremento del Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana (o Plusvalía), y las tasas por “fomento de la agricultura” o de mantenimiento de caminos rurales, cuestionándose en su mayoría la forma en que los bienes de naturaleza rústica o urbana figuran descritos en los catastros municipales, cuestiones referentes a la propiedad, extensión y límites de las

unidades inmobiliarias a que se referían las quejas, procedencia y desproporción de las tarifas, etc.. También se ha estudiado una queja por la disconformidad en las exenciones en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica o de circulación.

El **procedimiento de apremio** en general, y en particular el seguido para el cobro de diversos impuestos y tasas municipales, también ha sido planteado en diversas ocasiones por aquellas personas que, o bien desconocían la existencia de la deuda por no habérseles notificado adecuadamente, o habían mostrado su disconformidad con las cantidades exigidas como consecuencia de la existencia de errores en las liquidaciones, o en los diversos registros municipales existentes. Otra cuestión sobre la que nos hemos ocupado también dentro de dicho procedimiento ha sido de la figura del sustituto del contribuyente que, pese a extrañar en ocasiones a quién se ve afectado por ella, está plenamente reconocida tanto en la Ley reguladora de Haciendas Locales, como en la Ley General Tributaria y en las correspondientes Ordenanzas fiscales de diversos municipios.

Significativo resultaba también el retraso con el que se nos decía que estaba resolviendo la devolución en aquellos casos en que habían tenido lugar **ingresos indebidos** a la Hacienda Pública.

Por último, reseñamos dos procedimientos iniciados por la Defensora del Pueblo Riojano, en el ejercicio de las competencias reconocidas en el artículo 29 de la Ley 6/2006, reguladora de la Institución, ante eventuales **conflictos competenciales en el sistema de financiación autonómica**, en los que en defensa de nuestra norma estatutaria, se dictaron sendas Recomendaciones.

II. Tributos del Estado (Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas y otros). Otras actuaciones de organismos dependientes del Ministerio de Economía y Hacienda (Gerencia Regional del Catastro, Jurado Provincial de Expropiación, Loterías y Apuestas del estado, etc.).

En la **queja 2007/0006-H** se solicitaba la intervención de la Institución tras recibir el peticionario una propuesta de liquidación provisional de la Agencia Tributaria debido a la existencia de errores en el borrador de la declaración de IRPF correspondiente al ejercicio 2005, habiendo comunicado por teléfono su conformidad con el mismo. Sin embargo, dicho borrador presentaba errores en los datos fiscales, y en particular en las cantidades correspondientes a retribuciones, motivo por el que se le había remitido una propuesta de liquidación provisional, resultando una cuota a pagar, a la que deberían añadirse los intereses y en su caso la sanción correspondiente. No estando sometida la Agencia Tributaria, dependiente orgánicamente del Ministerio de Economía y Hacienda, al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano la Administración implicada, dimos traslado de la queja al Defensor del Pueblo para que le diera la tramitación oportuna.

También hubo que remitir la **queja 2007/0113-H** al Defensor del Pueblo por similares razones, ya que hacía referencia a la discordancia del contribuyente con el recargo que se le había aplicado por presentación de la autoliquidación de IRPF fuera de plazo, lo que supuso la aplicación de un recargo del 5% sobre la cantidad resultante. Tras presentar alegaciones expresando su disconformidad con la aplicación del recargo a la totalidad de la deuda y no únicamente sobre la cantidad ingresada fuera de plazo, las mismas fueron desestimadas, argumentando la Delegación de Hacienda que en el momento en que no se hace efectivo el pago del primer fraccionamiento, se exige automáticamente la deuda íntegra. Al ir dirigida la queja a la actuación de la Agencia Tributaria, dependiente orgánicamente del Ministerio de

Economía y Hacienda, dimos traslado de la queja recibida al Defensor del Pueblo para que decidiera el trámite a dar la misma.

La **queja 2007/0226-H** también versaba sobre una cuestión que, referida a la actuación de una Administración con carácter estatal, concretamente la Agencia Tributaria de La Rioja, que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, por la que se crea y regula esta Institución, no está sometida al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano. En este supuesto en concreto, la problemática nacía con la solicitud de rectificación de autoliquidación y a la negativa por parte de la Agencia Tributaria de la cantidad abonada en exceso, debido a un error con ocasión de la declaración de IRPF del ejercicio del año 2005, cometido por el personal contratado en las oficinas que la agencia tributaria pone a disposición del ciudadano, al calcular incorrectamente la cantidad a abonar a la Hacienda Pública, y que supuso un pago en exceso por parte de los contribuyentes que interponían la queja, los cuales solicitaron oportunamente la rectificación de la declaración y con ello la devolución de la cantidad pagada en exceso, siendo desestimada la misma por la Delegación de la Agencia Tributaria de La Rioja. En este caso, como todos aquellos referentes a la liquidación de impuestos estatales, se dio traslado de dicho al Defensor del Pueblo, para su oportuna tramitación y resolución.

Del mismo modo tuvimos que actuar con ocasión de la **queja 2007/0276-H,** relativa a las resoluciones de la Delegación de Hacienda por las que se le exigía la devolución de las desgravaciones aplicadas en su favor en base a su minusvalía más intereses de demora Según nos exponía, tenía reconocida una minusvalía del 45%, acogiéndose al programa de ayudas a personas con discapacidad del Gobierno de La Rioja, ayuda que justificaba por la ayuda a domicilio que recibía, así como en la declaración del IRPF, a través del programa PADRE. Sin embargo, había recibido varias resoluciones de la Delegación de Hacienda por la que se le exigía la devolución de las desgravaciones aplicadas a su minusvalía, correspondientes a los años 2004, 2005 y 2006, argumentándose que ésta no estaba reconocida por el Centro Base. Añade que en el Centro Base no lo creyó conveniente durante esos años.

Dado que el escrito de queja iba referido a la actuación de una Administración con carácter estatal, que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, por la que se crea y regula esta Institución, no estaba sometida al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, se trasladó el expediente para su resolución al Defensor del Pueblo.

En el escrito que dio origen a la **queja 2007/0297-H**, nos relataba la interesada que era perceptora de una pensión de jubilación, a cargo de la Seguridad Social, y de una renta de 300 euros mensuales, derivada de un fondo de pensiones, motivo por el cual se veía obligada a presentar anualmente la declaración de la renta, a pesar de no alcanzar el nivel mínimo de renta por rendimientos del trabajo para la presentación de la declaración. En el seno de este procedimiento, la titular de la queja mantuvo una entrevista con la Defensora del Pueblo Riojano, en la que fue informada de la legalidad de la situación, ya que, percibiendo rendimientos del trabajo de dos pagadores diferenciados, estaba obligada a presentar a la declaración, independientemente del límite de renta anual. En consecuencia, y ante la legalidad de la actuación administrativa, la interesada manifestó su voluntad de desistir de la presente queja.

La rectificación catastral de determinada finca ha venido siendo un motivo de queja recurrente en la actividad de la Defensoría durante este primer año de actividad. Las **quejas 2007/0066-H**, **2007/0095-H y 2007/0096-H** tenían un objeto común, y un mismo peticionario. En todos los casos el motivo de la queja surgía por la adjudicación a un pariente próximo de la titularidad catastral de varias fincas de su propiedad,

adquiridas en propiedad por herencia, y que sin embargo fueron catastradas a nombre de dicho familiar, habiendo solicitado a la Gerencia Territorial del Catastro la rectificación del error y el cambio de titular catastral a su nombre, recibiendo respuesta negativa por no ser posible la identificación de la parcela.

En todos los casos interpuso el interesado la oportuna reclamación económico-administrativa, siendo desestimadas todas ellas debido a que los documentos que presentaba como prueba del error y de su propiedad, no resultaban válidos para acreditar derecho real alguno, por considerar el Tribunal Económico Administrativo Regional que eran simples documentos privados, siendo en este caso del reclamante la carga de la prueba, ya que como bien dice la resolución desestimatoria que le fue notificada en su día, quién haga valer su derecho debe probar los hechos constitutivos del mismo, tal cual establece el artículo 105.1 de la Ley General Tributaria 58/2003, dándole como posible solución al problema la posibilidad de otorgar un documento fehaciente –en este caso mediante acta notarial- firmado por el propio interesado y la titular catastral, en la que ésta reconozca su derecho de propiedad sobre la finca en cuestión.

En cualquier caso, del estudio de las quejas se desprendía que iban referidas a la actuación de un organismo, como es la Gerencia Territorial del Catastro, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, que, a tenor de lo dispuesto en el art. 1.3 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, por la que se crea y regula esta Institución, no está sometido al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, circunscrito a las actuaciones del Gobierno y de las Entidades Locales de La Rioja. Por lo anteriormente expuesto, se dio trasladado de dichos expedientes al Defensor del Pueblo, que sí ostenta competencias para supervisar la actuación de la Administración del Estado, con el fin de que decida sobre su admisión y, en su caso, sobre la tramitación ante el órgano administrativo correspondiente.

Otro problema de titularidad y delimitación de fincas en el municipio de Villamediana de Iregua (La Rioja), así como el desacuerdo de la quejosa con todos los organismos que habían tenido alguna intervención en el asunto planteado, y especialmente con la Gerencia Regional del Catastro, y que motivó que incluso en su momento interpusiera una reclamación ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional, era el objeto de la **queja 2007/0117-H**, donde se planteaba una controversia sobre la titularidad de una porción de terreno que se remontaba al año 1981, y a un cúmulo de actuaciones que se habían dado en estos últimos años y que fueron consolidando una serie de discordancias entre los documentos notariales y los datos que en cada momento se iban reflejando en el catastro hasta llegar a la situación actual, y que afectaban tanto a la identificación de ciertas parcelas, como a una diferencia de lindes y de superficie atribuida en escritura y la que figuraba en catastro, circunstancias estas que hacían necesario que exista una previa clarificación de las extensiones y alcance de la propiedad que, necesariamente, iban a afectar a terceras personas y sobre las que solamente pueden pronunciarse los Tribunales del Orden Civil.

Habiendo tenido conocimiento previo de la problemática el Defensor del Pueblo, al haberle dado traslado previamente esta Institución de la misma con ocasión de otro expediente (**queja 2006/0001-U**), procedimos al archivo de la queja por evitar la duplicidad en su tramitación, no sin aconsejar previamente a la interesada que optara por alguna de las distintas vías a las que podía acudir para ejercitar su derecho, tanto judicialmente como administrativamente, en cuanto a que cualquier modificación de los límites parcelarios en catastro precisa de la conformidad de los propietarios afectados, siendo preciso, caso de discrepancia, como en este caso, acudir a una solución al conflicto a través de la justicia ordinaria, que sería la que, a través de la resolución

judicial correspondiente, llevara a cabo las rectificaciones registrales que pretendía, dado que ni el Ayuntamiento ni el Registro de la Propiedad, ni la Gerencia Regional del Catastro tenían competencia para resolver de oficio este tipo de litigios, salvo que afectara a terreno público.

Otro tanto acontecía en la **queja 2007/0255-H**, donde nos exponía el peticionario que la Gerencia Territorial del Catastro en La Rioja mantenía la titularidad de tres fincas resultantes de la concentración parcelaria del municipio riojano de Ollauri. Examinado el contenido de la documentación aportada por el titular de la queja, detectamos que no contenía los documentos acreditativos de la venta de las parcelas indicadas, por lo que nos comunicamos con el quejoso para que los remitiera. Una vez en nuestro poder, parecía claro que las parcelas indicadas habían salido de su patrimonio, por lo que le dimos traslado de la queja una vez más al Defensor del Pueblo para que decidiera sobre su tramitación ante el órgano administrativo correspondiente.

Por último, mencionar que en la **queja 2007/0144-H** exponía el peticionario que la propietaria de un establecimiento receptor mixto de apuestas y loterías ubicado en un establecimiento de hostelería, haciendo uso del derecho de admisión, y alegando temor personal a ser agredida, le impedía la entrada en dicho local, negándose a validarle las quinielas. Tras dirigirse a Loterías y Apuestas del Estado a fin de que tomara las medidas oportunas, fue informado de que el derecho de admisión no podía ejercerse en los establecimientos de la red comercial al tratarse de concesiones administrativas que prestan un servicio al ciudadano, salvo que existiera un procedimiento judicial que limitara el acceso al establecimiento de algún cliente en concreto.

Sin negar que, efectivamente, se trataba de un conflicto personal entre ambos, indicaba el quejoso que no existía orden judicial en ese sentido. Por el contrario, existía un auto judicial acordando no haber lugar a adoptar medida cautelar de alejamiento. Por ello, solicitaba la intervención de la Institución con la finalidad de que pudiera continuar validando sus apuestas en dicho establecimiento, al ser el único que realizaba dicha función en la localidad.

Dado que el motivo de queja iba dirigido a la actuación de una Administración, en este caso Loterías y Apuestas del Estado, entidad pública empresarial de las previstas en el artículo 43.1.b) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, la cual se encuentra adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Secretaría de Estado de Hacienda, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, por la que se crea y regula esta Institución, y en virtud del Convenio de Colaboración suscrito el pasado 23 de febrero con el Defensor del Pueblo, le dimos traslado de la queja para que decidiera el trámite a dar a la misma, comunicándoselo al interesado.

III. Tributos gestionados por la Hacienda Autonómica (Impuesto de Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales, etc.).

La queja **2007/0146-H** venía motivada por la liquidación del Impuesto de Sucesiones que la peticionaria había tenido que afrontar en defecto de los legítimos herederos. En concreto, la promotora mencionaba que compró una vivienda junto con su hermana, que se trasladó desde Argentina por motivos de salud. Al fallecer su hermana, heredaron por testamento sus sobrinos la mitad de la vivienda, si bien la interesada finalmente se adjudicó la mitad indivisa del inmueble, previa cesión de los derechos hereditarios y tras aceptación de la herencia. Señalaba que si bien ella no

fue designada como heredera en testamento, la Consejería de Hacienda le reclamó el pago del impuesto de sucesiones del ejercicio 2004 a la venta de la mitad indivisa de la propiedad de sus familiares argentinos, dada la dificultad de cobrarlos directamente a éstos. Dado que la autora de la queja abonó correctamente los impuestos de la parte que le correspondía, consideraba un abuso que se hubiera visto obligada al abono de las deudas de los verdaderos herederos.

En primer lugar, señalamos a la autora de la queja que el artículo 79 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y el artículo 124.6 del Reglamento General de Recaudación (Real Decreto 939/2005, de 29 de julio), establecen que los adquirentes de bienes afectos por Ley al pago de la deuda tributaria responderán subsidiariamente con ellos, por derivación de la acción tributaria, si la deuda no se paga, quedando afectos los bienes transmitidos a la responsabilidad del pago de las cantidades, liquidadas o no, correspondientes a los tributos que graven tales transmisiones, adquisiciones o importaciones, cualquiera que sea su poseedor, salvo que éste resulte ser un tercero protegido por la fe pública registral o se justifique la adquisición de los bienes con buena fe y justo título, en establecimiento mercantil o industrial, en el caso de bienes muebles no inscribibles.

Pese a que la aplicación rigorista de los anteriores preceptos puede dar lugar a situaciones especialmente perjudiciales, como era el caso que describía la autora de la queja, entendíamos que la administración fiscal puede proceder a la derivación de responsabilidad por afección contra el adquiriente del bien inmueble origen de la liquidación de los débitos, dado que los débitos pendientes que gravan el inmueble transferido por el concepto de impuesto de sucesiones, pueden ser requeridos al adquirente de dicho inmueble, la promotora de la queja en este caso, en virtud de un acto administrativo de derivación de responsabilidad subsidiaria por afección, regulado en los antedichos artículos, dando lugar a la declaración de responsabilidad prevista en el citado artículo 124 del Reglamento General de Recaudación, procediendo a la derivación del resto de la deuda pendiente de cobro al responsable subsidiario, en este caso la promotora de la queja. Consecuentemente, no observamos una actuación de la Administración que implicara infracción del ordenamiento jurídico o una actuación incorrecta que impidiera o menoscabara el ejercicio de un derecho, procediendo al archivo de la queja.

En el expediente registrado como **queja 2007/0282-H**, también relativo a la liquidación del Impuesto de Sucesiones, la interesada mostraba su desacuerdo con que no se hubiera tenido en cuenta en la liquidación del impuesto la existencia de un usufructo en uno de los inmuebles que heredaba tras el fallecimiento de un pariente, considerando injusto el abono del mismo al no poder hacer uso de la vivienda que hereda. Cuando fallece una persona y deja bienes a sus sucesores, éstos vienen generalmente obligados a pagar el conocido Impuesto de Sucesiones. Se trata de un impuesto directo, personal, subjetivo y progresivo que grava los incrementos patrimoniales obtenidos a título lucrativo por personas físicas.

Estamos ante un tributo estatal cedido a las Comunidades Autónomas, de forma que cada región lo gestiona de la forma que cree más conveniente, siempre dentro de unos parámetros establecidos, para que no haya desigualdades territoriales. En nuestra Comunidad, por la Resolución 2/1999, de 23 de marzo, de la Dirección General de Tributos, es establecen las reducciones en la base imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. No obstante, en el caso de que se deba tributar por heredar bienes, la cantidad varía en función de varias circunstancias, como son el grado de parentesco que une a los herederos con el fallecido (cuanto más lejano sea, más se paga; en este caso, los colaterales de 2º -hermanos- entraban dentro del

Grupo III), la cuantía de la herencia (cuanto mayor sea, más se paga), y el patrimonio que ya tenga quien reciba los bienes (cuanto mas alto sea, mas tendrá que pagar).

En concreto, la existencia de un usufructo (disfrutar del uso de un bien en exclusiva, pero no de su propiedad) sobre un determinado bien no supone lógicamente que el heredero que adquiere la nuda propiedad quede eximido de tributar por dicha razón, si bien debe tenerse en cuenta la carga constituida por el usufructo, previa determinación del valor del mismo, antes de determinar el valor de la nuda propiedad que finalmente queda sujeta a tributo. Como el heredero que recibe los bienes en usufructo no tiene su propiedad completa, sino sólo una parte, es lógico que la Ley considere menor el valor del bien recibido.

Según la información que recibimos de la Consejería de Hacienda, en este caso concreto, se practicaron por la Sección de Sucesiones y Donaciones de la Dirección General de Tributos las liquidaciones correspondientes a los 8 herederos del finado, el cual legó entre otros bienes a su esposa, el usufructo de una vivienda sita en Logroño, nombrando herederas a sus hermanas, entre las que se encontraba precisamente la titular de la queja, que dadas las circunstancias, no podía dar el destino que quizás deseara a dicha vivienda, viniendo limitada a realizar cualquier acto de disposición sobre la misma que vulnere los derechos reconocidos a la usufructuaria en los artículos 467 y siguientes del Código Civil. Ahora bien, no por ello dejaba de tener la condición de nuda propietaria de la finca, y como tal, no quedaba eximida de tributar por dicha razón, aún con las reducciones legalmente previstas para la carga constituida por el usufructo, siempre teniendo en cuenta las disposiciones legales al efecto.

Según se afirma desde la Administración competente, se tuvo en cuenta a la hora de practicar la liquidación, a través del correspondiente comprobación, el valor del usufructo establecido, correspondiendo a la viuda a la fecha de fallecimiento del cónyuge, un 21% sobre los bienes legados, añadiéndole la reducción prevista por tratarse de la vivienda habitual de la misma, mientras que en el caso del resto de herederos, no era posible dicha reducción por no haber convivido con el fallecido en dicha vivienda. Así pues, no se daba esa situación de desigualdad en la aplicación de las reducciones, siempre condicionada en la distinta normativa a la situación familiar y personal del sujeto pasivo a la fecha de devengo del impuesto. Aparte de la reducción por parentesco aplicada en este caso, no era procedente aplicar ninguna otra reducción, al no cumplirse los requisitos establecidos legalmente. Además, debía tenerse en cuenta que el importe de la liquidación tenía relativa entidad como consecuencia de la comprobación fiscal realizada, ya que sólo en el caso de dicha vivienda, se produjo un aumento de 103.796,38 euros nada menos sobre el valor declarado del bien en la autoliquidación.

No podíamos olvidar tampoco que el artículo 51.2 del Reglamento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, aprobado por Real Decreto 1629/1991, de 8 de noviembre, establece que, sin perjuicio de la liquidación anterior, al extinguirse el usufructo, el primer nudo propietario viene obligado a pagar por este concepto sobre la base del valor atribuido al mismo en su constitución, cuando la misma no se hubiese agotado en la liquidación practicada por la adquisición de la nuda propiedad, y con aplicación del mismo tipo medio efectivo de gravamen. O dicho de otro modo, la consolidación del pleno dominio en la nuda propietaria también debe tributar en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, salvo cuando se hubiese tenido en cuenta en el momento de liquidar la adquisición de la nuda propiedad, como aquí ha acontecido, sin que haya lugar, en consecuencia, a practicar liquidación alguna a los herederos en su día por la extinción del usufructo. En definitiva, del análisis de la información recibida, entendíamos que la actuación de la Administración era correcta,

a nuestro juicio, en referencia a las cuestiones planteadas, no procediendo en consecuencia efectuar recomendación alguna a la Consejería de Hacienda, procediendo al archivo de la queja.

También relativa a la gestión del pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la **queja 2007/0353-H** era fruto del desacuerdo del contribuyente con la liquidación que le giraba el Gobierno de La Rioja, del tributo por una finca urbana ubicada en el municipio de Viguera, cuando en realidad no ostentaba su titularidad, ya que el catastro procedió a la rectificación en este sentido en octubre del año 2007. Tras el requerimiento de información planteado por esta Institución con el objeto de conocer el sistema de gestión y recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles del municipio de Viguera, así como si la Consejería de Hacienda había tenido conocimiento de la rectificación ocurrida en el Catastro, la Dirección General de Tributos había acordado anular los recibos de IBI correspondientes a los años 2004, 2005, 2006 y 2007, lo cual conllevaba la devolución de oficio de los ingresos correspondientes a 2004 y 2005, y la no exacción de los recibos impagados de 2006 y 2007, decretándose consecuentemente el cierre definitivo del expediente, por entender solucionado favorablemente el problema.

IV. Impuestos y Tasas municipales (Impuesto de Bienes inmuebles; Incremento del Valor de Terrenos de naturaleza Urbana; Construcciones, Instalaciones y Obras; Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, Tasas por "fomento a la agricultura", etc.).

En la **queja 2007/0037-H** el motivo de reclamación surgía por los problemas que había tenido el quejoso para pagar la plusvalía correspondiente a la compraventa de una vivienda en el Ayuntamiento de Calahorra. Concretamente señalaba que se había vendido una vivienda por un ciudadano residente en Brasil, haciéndolo a través de un apoderado. Tras otorgar la correspondiente escritura pública de compraventa, acudió encomendado por dicho apoderado para liquidar el Impuesto del Incremento del Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana en las oficinas del Ayuntamiento, donde le informaron que al ser el sujeto pasivo persona no residente, debía hacer frente al pago del impuesto el sustituto del sujeto pasivo, que en este caso es el comprador, por lo que finalmente abona el IIVT en nombre de éste, dándole un justificante de pago a nombre del comprador, expresando su temor de que posteriormente pudieran surgir complicaciones para justificar, y desgravar en su caso, que dicho pago lo había realizado realmente el vendedor.

Tras leer detenidamente el contenido de la queja, no observamos que el promotor de la queja hubiera acreditado formalmente que tuviera algún interés directo o legítimo en el tema que nos planteaba, dado que no acreditaba que interviniera en la gestión del abono del impuesto como apoderado o sustituto de la persona que realizó la venta como apoderado del vendedor, ni que tampoco lo hiciera en representación del vendedor y sujeto pasivo. Por ello, le comunicamos que no podía ser admitida a trámite por considerar que no reunía dicho requisito, quedando el expediente archivado sin perjuicio de su reapertura desde el momento en que el promotor acreditara que realizó el pago del IIVT como apoderado o sustituto de la persona que realmente efectuó la venta como apoderado del vendedor, salvo que nos lo solicitara éste último directamente, que es quien como afectado ostenta el interés legítimo en la materia.

El motivo de la **queja 2007/0106-H** era relativo a la liquidación definitiva del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras – ICIO, que le ha sido

practicada al quejoso por parte del Ayuntamiento de San Asensio, con ocasión de la concesión de licencia en el año 2000 para la construcción de un pabellón agrícola, habiendo abonado el importe correspondiente a la parte requerida por el Consistorio en concepto de liquidación. Sin embargo, indica que transcurridos 6 años desde la finalización de las obras, el Ayuntamiento procedía a la revisión del pabellón, solicitándole el pago de una importante cantidad en concepto de liquidación tributaria final, debido al incremento del valor comprobado del inmueble. En respuesta a dicha notificación, interpuso Recurso de reposición expresando su disconformidad con la desviación en el precio del inmueble, siendo desestimado el recurso interpuesto por el Ayuntamiento y manteniéndose la liquidación tributaria practicada.

La cuestión planteada se circunscribía a determinar si la liquidación definitiva del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras sobre la que el Ayuntamiento de San Asensio ha calculado la cuota era, o no, ajustada a derecho, en virtud del contenido de los artículos 103 y 104 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, pues mientras la Administración parte de la valoración final de la obra realmente ejecutada, según comprobación practicada al efecto por los servicios técnicos municipales, el interesado sostenía que debía partirse del importe por el que fue realmente ejecutada la obra cuando ésta fue efectivamente concluida en el año 2000.

A este respecto, hay que tener presente que la vigente Ley de Haciendas Locales (Texto Refundido de 5 de marzo de 2004), regula específicamente el ICIO, distingue dos clases de liquidación con distinta finalidad y contenido, la primera como retención a cuenta una vez que se otorga la licencia, o en todo caso al iniciarse las obras, y la otra, como liquidación definitiva, al culminar la realización del hecho imponible, que conforme se ha expuesto es, en su caso, al finalizar la referida obra con la realización del hecho imponible.

Así pues, por un lado esta el derecho a la liquidación provisional que cuenta como base imponible la estimada antes de la realización de las obras; y la segunda deuda es la que eventualmente procede por incremento del presupuesto y el derecho a determinarla nace en el momento de finalización de la obra, tal y como dispone el citado articulo 104.1b) de la Ley de Haciendas Locales, y lo que es mas importante con dos devengos distintos ya que la obligación tributaria nace, en un caso, al comienzo de las obras y la otra al final de las mismas.

En este caso, es el técnico municipal el que, al realizar dicha comprobación de la obra finalmente realizada, a su saber y entender, estimaba que ésta ascendiera a determinado importe, lo cual suponía una diferencia sobre la valoración inicial que sirvió de cálculo para la liquidación provisional; diferencia a la que aplicada el tipo de gravamen del 2,60% arrojaba la cifra que finalmente debía abonarse como liquidación definitiva.

En este caso concreto, el informe que nos ha remitido la Administración local implicada nos impide un pronunciamiento favorable a las pretensiones del titular de la queja, pues la intervención de esta Institución no puede ir más allá de revisar lo actuado en sus aspectos más formales, esto es, la legalidad y regularidad del procedimiento seguido pero sin entrar a valorar el contenido de los informes técnicos emitidos o los argumentos o criterios en ellos esgrimidos, al carecer la Institución de recursos técnicos para poder evaluar el acierto de dicho informe y si el criterio aplicado por dicho profesional había sido o no correcto.

En definitiva, considerábamos que no procedía efectuar recomendación alguna al Ayuntamiento de San Asensio sobre la exacción en este caso del Impuesto de

Construcciones, Instalaciones y Obras, por cuanto no se apreciaba una actuación administrativa que fuera contraria al ordenamiento jurídico o que no respetara los principios constitucionales, procediendo al archivo de la queja.

En la **queja 2007/0110-H** se solicitaba la intervención de la Defensora del Pueblo Riojano frente a la que se consideraba una tasa desproporcionada por el concepto de "fomento a la agricultura" que le había girado el Ayuntamiento de Quel, como propietario de una finca rústica calificada catastralmente como de monte bajo casi en su totalidad, sino por tanto escasa la utilidad de la parcela para labores agrarias, no comprendiendo por ello cuáles han sido los criterios que la Administración Local había tenido en cuenta para calcular tal deuda.

En primer lugar, señalamos que los Ayuntamientos en general, en ejercicio de las potestades normativa y sancionadora previstas en el artículo 4 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y de conformidad con las competencias que les vienen atribuidas en el artículo 25.2 d) de la referida Ley, así como en el artículo 44 y ss. del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, de 13 de junio de 1986, y en nuestro ámbito territorial, el artículo 203 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, aprueban ordenanzas fiscales, con la finalidad de regular el uso adecuado y racional de los caminos rurales de titularidad municipal, preservar y defender su integridad frente a las eventuales usurpaciones por los particulares, garantizando su uso público y asegurando su adecuada conservación mediante la adopción de las medidas de protección, mantenimiento, y restauración que fueren necesarias. Esta previsión legal supone que los ciudadanos están obligados a financiar determinados servicios aunque no los utilicen a diario pues la implantación de algunos de los servicios que prestan las entidades locales supone unos importantes gastos que deben costearse en todo caso por el mero hecho de estar implantados.

Así pues, los Ayuntamientos, vienen ejecutando numerosas obras de mejora, conservación y limpieza de los caminos rurales que sirven no sólo al interés general, sino también y de forma primordial a las explotaciones agrícolas o agropecuarias existentes en los municipios, instalaciones industriales que deben emplazarse en el medio rural, y huertas y casillas de recreo, y cuya permanente modernización requiere la existencia de unos caminos rurales adaptados a las exigencias que plantean las nuevas maquinarias agrícolas.

En cualquier caso, de lo que sí es consciente el Ayuntamiento es que está obligado a prestar el servicio y que debe asumir los gastos que se derivan de su funcionamiento, por lo que es perfectamente legítimo implantar tasas, cuando dimensiona el servicio, fijando la cuota tributaria en función de la superficie de terreno rústico de las parcelas que pertenezcan al término municipal, sin que pueda dejarse al libre albedrío de los ciudadanos el pago de las tasas cuando lo consideren oportuno, pues la organización del servicio requiere para su implantación y mantenimiento costosos medios de transporte, instalaciones y personal que han de financiarse en todo momento, por lo que los ciudadanos estamos obligados a asumir los costes que se derivan de su existencia.

Dicho lo anterior, debemos señalar que la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por los servicios de limpieza, reparación y acondicionamiento de caminos rurales del Ayuntamiento de Quel, considera dicho servicio, haya o no utilización del mismo, como obligatorio cuando se trate de fincas rústicas beneficiarias de los servicios a los que se refiere dicha Ordenanza, no constituyendo dicha relación un “númerus clausus” o enumeración pormenorizada y detallada de todas y cada una de las actividades susceptibles de ser incluidas, siendo en su caso razonable que figure dado de alta

como contribuyente en dicho concepto de servicios el promotor de la queja, al ser copropietario de una finca registrada catastralmente como rústica, y por tanto susceptible de beneficiarse de dicho servicio.

Por lo que respecta a la base tomada para el cálculo de los costes del servicio en el municipio de Quel, hay que hacer hincapié en que el cálculo de las bases imponibles y la determinación de los tipos de gravamen en una tasa por prestación de servicios, como es la que nos compete, depende, sin duda y en importantísima medida, de las conclusiones a que se llegue a la hora de valorar la relación costes globales e ingresos referentes a la prestación de la actividad o servicio de que se trate, habiéndose calculado en ese caso en función de esos datos obtenidos de algunas facturas por trabajos similares de años anteriores, la forma de trabajo, y el aporte de mano de obra, tomándose para el cálculo el coste de los proyectos arriba mencionados, la parte que sea equivalente a lo que se calcula, para cotejarlo con los precios de mercado en función de los trabajos descritos, y sacar el precio final.

No obstante, siendo conscientes de que el principal motivo de queja no era en sí misma la existencia de la tasa, sino más propiamente la tarifa establecida, que el promotor de la queja considera desproporcionada, llevamos a cabo un estudio comparativo de las tarifas establecidas por otros municipios en las ordenanzas fiscales que más recientemente han sido objeto de aprobación o modificación, arrojando dicha comparativa como resultado que en las tasas aplicadas en distintas localidades de La Rioja, las tarifas son aproximadas, y en la mayoría de los casos superiores incluso a la que se viene satisfaciendo en Quel, por lo que la conclusión a la que llegábamos es que no se apreciaba una desproporción que fuera merecedora de reproche en la cuota tributaria a la que debe hacer frente el autor de la queja.

Sin perjuicio de lo anterior, el prurito que quizás cabría exigir al Ayuntamiento de Quel –y así se lo señalamos- sería el de la oportunidad de establecer en la Ordenanza Fiscal una distinción en la tarifa en función de la clase de terreno, como así hacen las ordenanzas fiscales de otras localidades riojanas, distinguiendo entre aquellos terrenos productivos, de regadío o de secano, donde conste el correspondiente cultivo en el Padrón del impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Rústica, de aquellos otros improductivos, carentes de cultivo, incluyendo en éstos los montes de propiedad particular, y siempre que así figuren en el citado Padrón, fijando una tarifa sensiblemente inferior en éste último caso a los solos efectos de establecer una cierta proporcionalidad con la cantidad que se exige por la tasa y la explotación efectiva del terreno objeto de gravamen, como en el que es motivo de queja, donde la gran parte de la finca era terreno improductivo y monte bajo, y que prácticamente no reportaba beneficio alguno a su propietario, que sí debía en cambio hacer frente a dicha tasa.

La **queja 2007/0233-L** iba dirigida al Ayuntamiento de Villamediana, por el retraso de dos años en la realización de las operaciones de liquidación y cobro de la tasa por abastecimiento domiciliario de agua potable, lo que provocaba perjuicios al promotor del expediente, que encontraba dificultades para repercutir las cantidades a los inquilinos de la vivienda que tenía arrendada. El ayuntamiento confirmó esta situación, que imputó a una serie de problemas técnicos y derivados de la falta de personal, pero añadió que estaba poniendo remedios a los mismos, y que esperaba que durante el año 2008, el sistema estuviera al día, por lo que procedimos al cierre del expediente, en vías de solución.

La discrepancia con el abono de la tasa por arreglo de caminos, cuyo pago reclamaba al peticionario el Ayuntamiento de Bergasa, como propietario de dos fincas improductivas en el paraje denominado “Carbonera”, de esa localidad, era el objeto de la **queja 2007/0236-H**. En este caso, tras dirigir al citado Consistorio una petición de

información interesando conocer, en relación con el caso planteado, el hecho imponible que se gravaba con la mencionada tasa, la base imponible que se había tenido en cuenta y la motivación de la deuda exigible, recibimos contestación haciendo referencia a que dicha reclamación fue debida a un error de inclusión en el Padrón de la ordenanza de fomento a la agricultura (también denominada de caminos), habiéndose dado ya las instrucciones a la oficina de recaudación para que no se efectuara dicha reclamación al titular de la queja. Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, entendíamos que la cuestión se encuentra en vías de solución, considerando finalizada nuestra intervención, procediendo al archivo del expediente.

En la **queja 2007/0240-H** planteaba el interesado, como propietario de un turismo fabricado en 1976, su desacuerdo con la supresión de la bonificación del 25% antes existente en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica para los propietarios de vehículos de más de 25 años de antigüedad, tras la modificación de la Ordenanza Fiscal del año 2006, de forma que para beneficiarse de tal exención (fijada en el 100%), era preciso, además, estar inscrito en alguna asociación de vehículos clásicos, considerando discriminatorio que, como propietario de un vehículo antiguo, tenga que estar asociado necesariamente para poder beneficiarse fiscalmente.

El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, contiene un régimen especial y voluntario para los Ayuntamientos que les permite declarar la exención del Impuesto de Circulación a los vehículos históricos, o aquellos que tengan una antigüedad mínima de veinticinco años contados a partir de la fecha de su fabricación. En desarrollo de la potestad que le otorga la Ley de Haciendas Locales, el Ayuntamiento de Logroño, por medio de la Ordenanza Reguladora del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica vigente, establece la bonificación que considera oportuna para aquellos vehículos que tuviesen más de 25 años de antigüedad. De este modo, hasta el 1 de enero de 2006, establecía una bonificación del 25%. Sin embargo, dicha disposición sufre una modificación en el año 2006, que se mantiene en la actual Ordenanza fiscal, disponiendo el incremento de la bonificación hasta el 100%, pero condicionándolo, entre otros requisitos, a la pertenencia a una asociación de promoción de vehículos antiguos y/o clásicos, justificando dicho cambio, según indica, en razones económicas, medioambientales y de actualización del parque móvil de la ciudad, pretendiendo con ello incentivar de algún modo la baja de vehículos que han quedado obsoletos, intentando así el potenciar la seguridad vial con la retirada de aquellos que, por su fecha de fabricación, no cumplieran con la vigente normativa en medidas de seguridad y de protección medioambiental, lo cual si bien sin duda es loable, habrá que determinar hasta que punto pueden justificar la referida desigualdad de trato en la forma de ordenar el tributo.

Pues bien, al respecto cabe observar, antes que nada, que ni en la exposición de motivos ni en el articulado de la Ley de Haciendas Locales se expresa razón alguna que justifique la citada disparidad de trato existente en la Ordenanza fiscal del IVTM a examen. Dicha Ley reconoce la importancia del fenómeno asociativo, como instrumento de integración en la sociedad y de participación en los asuntos públicos, ante el que los poderes públicos han de mantener un cuidadoso equilibrio, de un lado en garantía de la libertad asociativa, y de otro en protección de los derechos y libertades fundamentales que pudieran encontrarse afectados en el ejercicio de aquella.

Sin cuestionar que, obviamente, las asociaciones permiten a los ciudadanos reconocerse en sus convicciones, perseguir activamente sus ideales, y dotarse de medios más eficaces de hacerse oír y hacer llegar su opinión a los distintos ámbitos

sociales, siendo uno de los instrumentos decisivos para que la participación ciudadana sea real y efectiva, y que es ciertamente positivo que desde la Administración se apoye el asociacionismo por los citados motivos, todo ello debe hacerse compatible con el respeto a la libertad asociativa, para que bajo el pretexto del fomento no se puedan cobijar formas de intervencionismo contrarias a nuestra norma suprema.

El tratamiento que la norma otorga al supuesto carece de justificación razonable en la medida que condiciona toda bonificación a que a los sujetos pasivos del impuesto tengan la condición personal de asociados, cuando el ejercicio de tal derecho fundamental de asociación, garantizado en el artículo 22 de la Constitución, que duda cabe, depende del principio de libertad asociativa recogido en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. En otras palabras, se impone dicho requisito para poder ser beneficiario de la única bonificación prevista, por generosa que ésta sea, dado que no se ha previsto mantener simultáneamente bonificación alguna para aquellos titulares de vehículos que sigan reuniendo precisamente los requisitos que establece el artículo 96 de la Ley de Haciendas Locales, salvo el voluntario de asociación que, como hemos dicho, corresponde a la esfera de derechos y libertades del individuo, el cual, en última instancia, también puede individualmente compartir los objetivos de cualquier club o asociación dedicada a este loable menester de conservar y promocionar los vehículos clásicos.

Como consecuencia de todo ello, se consideró pertinente efectuar al Ayuntamiento de Logroño, una Sugerencia para que, en aras a evitar cualquier discriminación en la forma de ordenar el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, se introdujeran las modificaciones oportunas en la Ordenanza fiscal reguladora del tributo para impedir que se condicione toda bonificación para vehículos que tengan más de 25 años a la pertenencia de su titular a una asociación de promoción o conservación de vehículos clásicos.

La Sugerencia fue rechazada con el argumento de que lo único que se pretendía con la exención era dar un tratamiento fiscal diferente a aquellos vehículos que sólo se utilizan para certámenes, exposiciones u otros acontecimientos similares, normalmente organizados por asociaciones o entidades de vehículos clásicos y no por particulares.

Con dicha respuesta comprobamos que no se había entendido nuestro planteamiento, ya que no se buscaba aplicar la exención a todos los vehículos que tuvieran una antigüedad superior a 25 años, sin limitación alguna, incrementaría el envejecimiento del parque móvil en este municipio con las consiguientes consecuencias tanto para el medio ambiente como para la seguridad vial, sino el que no se hubiera previsto mantener simultáneamente bonificación alguna para aquellos titulares de vehículos que sigan reuniendo precisamente los requisitos que establece el artículo 96 de la Ley de Haciendas Locales, salvo el voluntario de asociación que, como hemos dicho, corresponde a la esfera de derechos y libertades del individuo, el cual, en última instancia, también puede individualmente compartir los objetivos de cualquier club o asociación dedicada a este loable menester de conservar y promocionar los vehículos clásicos.

En la **queja 2007/0120-H** el desencadenante lo constituía el malestar de las legítimas titulares de una parcela sita en la localidad de Pradejón, ante la apropiación indebida de parte del terreno por parte de los titulares de varias bodegas de champiñón, a los que el Ayuntamiento había otorgado las licencias de construcción, y que tras efectuar varias gestiones para que se asignara a la misma la superficie que originalmente figuraba en el Catastro de rústica del año 1972, ni la Administración

Municipal, esto es, el Ayuntamiento de Pradejón, ni la Gerencia del Catastro de La Rioja, habían procedido a solucionarle el tema, por lo que acudía a nuestro auxilio.

La Defensora del Pueblo Riojano procedió al estudio de la misma para determinar sus posibilidades de actuación, tuvimos que precisar que la función de la Defensora del Pueblo Riojano se delimita estatutariamente en el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, y legalmente en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de esta Institución, por lo que al tratarse de un tema que excedía el ámbito competencial de esta Institución, pues en definitiva la cuestión planteada versaba sobre un deslinde de la finca, por lo que inadmitimos a trámite la queja, comunicándoselo a las promotoras, no sin informarles que la única forma de resolver tal diferencia sería que como propietarias ejercieran una acción judicial de deslinde prevista en el artículo 384 del Código Civil.

Otro tributo local, en este caso el Impuesto de Bienes Inmuebles de naturaleza rústica, era el objeto de la **queja 2007/0256-H**, en la que los promotores expresaban su desacuerdo con que se les girara el recibo correspondiente al total de una finca de la que no eran propietarios, y de la que en su momento fueron segregadas otras parcelas de las que sí eran titulares, considerando injusto que tuvieran que hacer frente al pago de la contribución del resto de propietarios, y además reclamarles posteriormente el reintegro a éstos como les indicaba el Ayuntamiento de Logroño.

El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establece que son sujetos pasivos, a título de contribuyentes, las personas que ostenten la titularidad del derecho que sea constitutivo del hecho imponible del impuesto, siendo en el supuesto de concurrencia de varios concesionarios sobre un mismo inmueble, sustituto del contribuyente el que deba satisfacer el mayor canon, sin perjuicio de la facultad del sujeto pasivo de repercutir la carga tributaria soportada conforme a las normas de derecho común. Esto es precisamente lo establecido en el artículo 51 de la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto de Bienes Inmuebles para el año 2007, del Ayuntamiento de Logroño, no contraviniendo tampoco lo dispuesto en el artículo 124 del Reglamento General de Recaudación (Real Decreto 939/2005, de 29 julio), en cuanto a la procedencia de la derivación del resto de la deuda pendiente de cobro al responsable subsidiario.

Sin embargo, atendiendo a que el impuesto se gestiona a partir de la información contenida en el padrón catastral, de forma que los datos que se reflejan en los recibos correspondientes son los aportados y elaborados al efecto por la Dirección General del Catastro, dicha variación debe ser señalada por dicho organismo a fin de que se vea reflejada en el recibo correspondiente. Si el Consistorio no tiene constancia de dicha variación en los datos registrales de la finca rústica en cuestión, difícilmente puede entonces girar los recibos correspondientes al Impuesto de Bienes Inmuebles en el sentido peticionado por los titulares de la queja.

Ahora bien, no debe dejar de destacarse que no ha existido inactividad alguna por parte de los afectados en este caso, ya que a instancia de los mismos se dictó Acuerdo de Modificación de titularidad catastral, en expediente de subsanación de discrepancias, por la Gerencia Regional del Catastro, de forma que desde ese momento figuraba la titularidad de la parcela de forma correcta, con el 50% de titularidad en el caso de los quejosos, comunicándole al Ayuntamiento dicho acuerdo, a fin de que se tuviera en cuenta en futuros ejercicios, fraccionándose el recibo.

Independientemente de ello, tuviera el Ayuntamiento constancia o no de la presentación del escrito, y sin perjuicio de que el mismo mereciera una respuesta, no debíamos olvidar que el padrón de bienes se forma anualmente para cada término

municipal, conteniendo la información relativa a los bienes inmuebles, separadamente para los de cada clase y que debe ser remitido a las entidades gestoras del impuesto antes del 1 de marzo de cada año. Por esta razón las variaciones experimentadas en el padrón, y que así consten en los documentos expresivos de tales cambios elaborados al efecto por la Dirección General del Catastro, al ser de fecha 15 de junio de 2007 el Acuerdo de Modificación de titularidad catastral de la parcela en cuestión, y por tanto posterior al 1 de marzo de 2007, no había alcanzado los efectos esperados por los contribuyentes para el pasado ejercicio del año 2007, siendo lo cierto que dicha modificación deberá figurar en las listas cobratorias, documentos de ingreso y justificantes de pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza rústica correspondientes al ejercicio del presente año 2008, cabiendo esperar, en línea con lo expresado por el Ayuntamiento de Logroño, que se efectúen las rectificaciones oportunas por el órgano gestor a efectos de liquidación del impuesto en el ejercicio fiscal del presente año 2008 y sucesivos, en aras a respetar la plena coincidencia de los sujetos pasivos con los titulares catastrales de las fincas que conformaban la antigua parcela.

Consecuentemente, entendíamos que no existía irregularidad en la actuación administrativa desde la perspectiva de los derechos que asisten a los particulares en sus relaciones con la Administración, no procediendo en consecuencia efectuar recomendación alguna al Ayuntamiento de Logroño, si bien dado que no se tenía constancia desde ese Ayuntamiento de la presentación de escrito alguno por los interesados -y teniendo certeza esta Institución por la documentación aportada por éstos de la presentación del mismo en el Registro General en fecha 22 de junio de 2007-, estimábamos oportuno cerrar la resolución haciendo una reflexión a ese Consistorio sobre la conveniencia de dar respuesta formal, sea ésta positiva o negativa a sus pretensiones, razón por la que le remitimos copia del referido escrito, junto con el Acuerdo de modificación catastral de 15 de junio de 2007, a los efectos oportunos.

V. Otras cuestiones de orden tributario: Procedimiento de apremio, devolución de ingresos indebidos en la Hacienda pública, tasa fiscal por acceso a la información medioambiental, etc.

En la **queja 2007/0285-H** mostraba el interesado su desacuerdo con la actuación de la Consejería de Hacienda, en relación con la notificación de una liquidación complementaria y su posterior recaudación en vía de apremio en el seno del Impuesto de Sucesiones y Donaciones. La notificación fue cursada en el domicilio fiscal del contribuyente que obraba en los censos de la Administración Tributaria, y fue devuelta con el indicativo “desconocido”. En consecuencia, la Consejería practicó la notificación por comparecencia en el Boletín Oficial de La Rioja. Una vez finalizado el periodo voluntario de pago, la Consejería de Hacienda emitió la pertinente Providencia de apremio, incrementada la deuda con el recargo del 10%, y la notificó al contribuyente en el domicilio sito en la dirección real. El titular de la queja procedió al pago de la deuda tributaria, y por otro lado interpuso recurso de reposición frente a la Providencia de embargo, fundamentada en que la notificación de la liquidación había de tenerse por no practicada, ya que se giró por error en un domicilio equivocado, alegando que aportó su DNI a petición de la Consejería, y que en ese documento ya constaba su nuevo domicilio, por lo que la notificación en otro número de la misma calle nunca pudo prosperar, solicitando por ello la devolución del recargo por un error imputable a la Administración Tributaria

En primer lugar, es preciso indicar que el domicilio en el que la Administración Tributaria ha de notificar las liquidaciones, es alguno de los predeterminados por el

artículo 110 LGT. Teniendo en cuenta que nos encontramos ante un procedimiento iniciado por autoliquidación, a la que sigue una liquidación complementaria, la Consejería de Hacienda debía notificar la misma en el lugar que constaba en sus archivos como domicilio fiscal, tal y como hizo, ya que la entrega del DNI no tenía como finalidad fijar un nuevo domicilio, por lo que está claro que actúo en este sentido tal y como obliga el precepto trascrito. Por otro lado, si el obligado tributario cambia de domicilio, tiene la obligación de comunicar esta circunstancia a las administraciones tributarias, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48.3 de la propia Ley General Tributaria.

Así las cosas, no es posible estimar que la notificación de la liquidación fuera errónea, por lo que, una vez declarada la situación de "desconocido", lo procedente es practicar la notificación por comparecencia, en los términos del artículo 112 de la Ley General Tributaria. Una vez publicada la notificación, comenzó el cómputo de los plazos para el ingreso en periodo voluntario, por lo que, ante la falta de pago, resultaba procedente incrementar la deuda con el recargo previsto en el artículo 28 de la Ley General Tributaria, toda vez que la deuda se ingresó dentro del plazo conferido al efecto en la notificación de la Providencia de apremio. Por todo lo cual, a pesar de la notificación de la Providencia de apremio se cursara en el domicilio real, esta circunstancia no implica que la primera liquidación estuviera mal notificada, por lo que no es posible realizar ningún reproche a la actuación administrativa, no apreciándose irregularidad administrativa determinante de vulneración de derechos.

La cuestión planteada en la **queja 2007/0107-H** hacía referencia a la negativa a practicar devolución de ingreso indebido por parte de la Dirección General de Tributos. En concreto señalaba la queja que, tras la compra de una vivienda se efectuó liquidación en concepto de Impuesto de Actos Jurídicos Documentados. Sin embargo, dado que la vivienda adquirida lo era para constituir su residencia habitual, y atendiendo a que la renta de uno de los sujeto pasivos era inferior a 3,5 veces el SMI, presentaron una solicitud de devolución de ingresos indebidos, solicitud que fue desestimada por la Dirección General de Tributos con el argumento de que no estaba acreditado que dicho inmueble constituyera vivienda habitual, así como por la ausencia de declaración de renta correspondiente al ejercicio 2005, dictando dicha resolución sin haberles requerido previamente para aportar la documentación pertinente o haberles solicitado personalmente las aclaraciones oportunas.

Pues bien, una vez cursada la petición de información a la Consejería de Hacienda y Empleo sobre la cuestión planteada en la queja, los promotores de la queja nos hicieron llegar una copia de la comunicación remitida desde esa Consejería, en la que les solicitaban los datos bancarios a fin de proceder a la devolución de ingresos indebidos. Como consecuencia de ello, entendíamos que la cuestión planteada en la queja se encontraba en vías de solución, considerando finalizada nuestra intervención en relación con el caso.

Idéntica cuestión se planteaba en otro procedimiento (**queja 2007/0126-H)** donde el motivo de discrepancia surgía de una solicitud de devolución de ingresos indebidos presentada ante el Ayuntamiento de Salamanca que no había tenido lugar debido a que el Consistorio entendía que no era un tema que les incumbiera, según refería el quejoso. Dado que la problemática planteada hacía referencia a una Administración Local perteneciente a la Comunidad de Castilla y León, que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, por la que se crea y regula esta Institución, no está sometida al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, se optó por dar traslado de dicho expediente a la Oficina del Procurador del Común de Castilla y León, con el fin de que decidiera sobre su admisión y, en su caso, sobre la tramitación ante el órgano administrativo correspondiente.

Especialmente interesante resultó la **queja 2007/0032-H**, planteada por el Colectivo Ecologista Riojano sobre el devengo y exigibilidad de una tasa fiscal por el ejercicio de su derecho de acceso a la información de carácter medioambiental. Este expediente fue cerrado por considerar que la actuación de la Administración era ajustada a la legalidad, y por consiguiente, entender que no se había vulnerado ningún derecho del Título I de la CE.

Los motivos expuestos por la Defensora, fueron los que a continuación se señalan. Con acierto el Texto Constitucional, en su artículo 45 configura el medio ambiente como un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación que comparten los poderes públicos y la sociedad en su conjunto. Por esta razón, todos tenemos el derecho a exigir a los poderes públicos que adopten las medidas necesarias para garantizar la adecuada protección del medio ambiente, para disfrutar del derecho a vivir en un medio ambiente sano. Correlativamente, impone a todos la obligación de preservar y respetar ese mismo medio ambiente.

Para que los ciudadanos, individual o colectivamente, puedan participar en esa tarea de protección de forma real y efectiva, resulta necesario disponer de los medios instrumentales adecuados, cobrando hoy especial significación la participación en el proceso de toma de decisiones públicas. Pues la participación garantiza el funcionamiento democrático de las sociedades e introduce mayor transparencia en la gestión de los asuntos públicos.

En este sentido, se ha de distinguir el derecho de participación y la obtención de información durante la tramitación de los expedientes administrativos y con especial relevancia los procedimientos de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general, en los que la Administración ha de respetar escrupulosamente los derechos que como interesados les corresponde, al amparo del artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; del derecho de acceso a la información en aquellos expedientes que ya han sido cerrados en virtud de una resolución administrativa definitiva; pues el tratamiento difiere en uno u otro caso.

Durante la tramitación de los expedientes, en su condición de interesados los miembros de dicho colectivo pueden ejercer el derecho a formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase en que se halle la tramitación procedimental (artículos 35, e) y 79 de la Ley 30/1992), del mismo modo lo dispone para la elaboración de reglamentos y proyectos de disposiciones legislativas el artículo 36 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja; al que se suma el trámite de información pública contemplado en el artículo 36 de la referida Ley riojana.

En estos casos el acceso a la información y en general el derecho de acceso a la información obrante en los registros públicos (artículo 35, h) de la Ley 30/1992), es gratuita; mas no tiene el mismo tratamiento el ejercicio del derecho al acceso a la información ambiental obrante en poder de las autoridades públicas de procedimientos conclusos, pues en su cualidad de normativa básica del Estado (artículo 149.1.23ª de la CE), están sujetos a la previa exacción de una tasa fiscal.

La definición jurídica de esta participación y su instrumentación a través de herramientas legales que la hagan realmente efectiva constituyen en la actualidad uno de los terrenos en los que con mayor intensidad ha progresado el Derecho medioambiental internacional y, por extensión, el Derecho Comunitario y el de los Estados que integran la Unión Europea. En esta línea, debe destacarse el Convenio

de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998.

Conocido como Convenio de Aarhus (ratificado por España en 2004) parte del postulado de que para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información medioambiental relevante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben tener acceso a la justicia cuando tales derechos les sean negados.

La propia Unión Europea, al igual que todos los Estados miembros, también firmó este Convenio, si bien condicionó su ratificación a la adecuación previa del derecho comunitario a las estipulaciones contenidas en aquél, lo que efectivamente ya se ha producido: en efecto, la tarea legislativa emprendida por la Unión Europea ha dado como resultado un proyecto de Reglamento comunitario por el que se regula la aplicación del Convenio al funcionamiento de las Instituciones comunitarias, y dos Directivas a través de las cuales se incorporan de manera armonizada para el conjunto de la Unión las obligaciones correspondientes a los pilares de acceso a la información y de participación en los asuntos ambientales.

Se trata de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, y de la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CEE.

En consecuencia, y dentro de este marco de normativa internacional y comunitaria, el Estado español ha procedido a su incorporación en el ordenamiento jurídico Interno mediante la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, dentro de la cual, se ha de examinar la actuación de la Administración Autonómica riojana ante la exigibilidad de una tasa fiscal por el ejercicio de su derecho al acceso de información medioambiental.

Se ha de tener en cuenta, que la entrada en vigor de la Ley 27/2006, provoca la derogación expresa de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, así cuantas disposiciones de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la mencionada norma legal.

Del artículo 15 de la Ley 27/2006, en la actualidad vigente se desprende con claridad absoluta que el ejercicio de dicho derecho, está sujeto a la previa detracción y pago de una tasa, por lo cual el hecho imponible cumple sobradamente con el requisito de legalidad impuesto por la Ley General Tributaria 58/2003, en su artículo 20.

Por lo que respecta a su proporcionalidad, -principio tributarlo que hunde sus raíces en el propio Texto Constitucional, en su artículo 31-, la Administración Regional en la respuesta al requerimiento de información emitido por la Defensora del Pueblo Riojano, justificaba que la cuantía exigida por la Tasa 07.13 "por servicios en materia de información medioambiental" no podía considerarse ni desproporcionado ni abusivo, justificando su posición en el artículo 13 de la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de Tasas y Precios Públicos del Gobierno de La Rioja, en cuanto a la determinación

del coste de la tasa, modificada por la Ley 13/2005, de 16 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social modificó la Ley 6/2002, y en lo tocante a las tasas incorporó la que ahora nos ocupa, 7.13, a la que se acompañó la oportuna Memoria Económica justificativa de la proporcionalidad de su exacción, por lo que la exigibilidad previa del importe de la tasa cifrada en 90,34 € por el acceso a la información medioambiental no podía reputarse desproporcionada.

Por todo ello, y realizados los requerimientos de información precisos, hemos de informarles que la actuación administrativa denunciada en la queja es ajustada a la legalidad vigente, en especial a la normativa básica del Estado constituida por la Ley 27/2006, de 18 de julio, acordándose la terminación del procedimiento por considerar que la actuación administrativa goza de la suficiente cobertura legal.

VI. Procedimientos por conflicto competencial en el sistema de financiación autonómica.

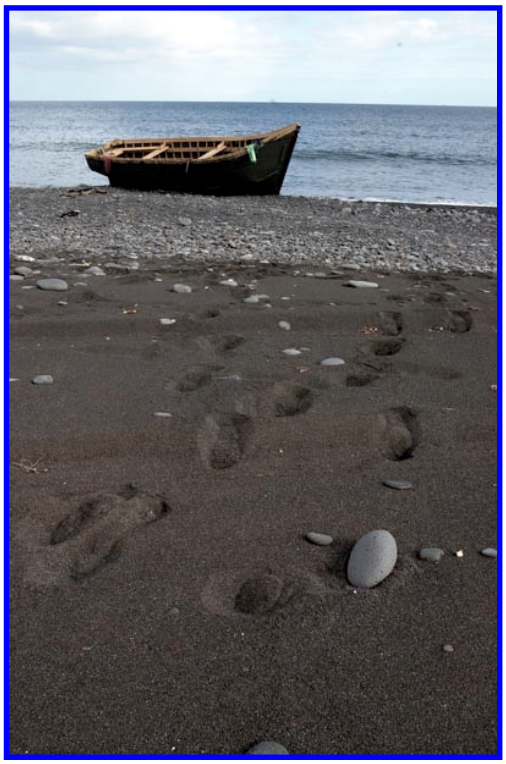
En virtud de las competencias reconocidas en el artículo 29 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, y ante un eventual conflicto competencial en sistema de financiación autonómica, y dada la publicación oficial en el "Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya", se acordó la génesis de la **queja 2007/0229-C**, con el objeto de analizar la constitucionalidad o en su caso, un eventual conflicto constitucional de competencias de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2007, de 17 de julio, de la Agencia Tributaria de Cataluña, dictándose Resolución con fecha 25 de julio de 2007, acordando el examen de la constitucionalidad o en su caso, conflicto competencial sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2007, de 17 de julio, de la Agencia Tributaria Catalana.

Con fundamento en los artículos 66.2 y 134 de la Constitución Española, el Estado promulga la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008. Por ello y al amparo de las potestades que tanto el Estatuto de Autonomía de La Rioja como la Ley 6/2006, de 2 de mayo, conceden a la Defensora del Pueblo Riojano (**queja 2007/0386-C**), previo análisis integral de la constitucionalidad de la citada Ley, en lo que pueda invadir nuestra norma estatutaria, el marco competencial autonómico, y los principios de equilibrio financiero, necesarios y legitimados constitucionalmente, se dicta Recomendación en el sentido de que, en defensa de nuestro Ordenamiento Jurídico autonómico, se proceda a formalizar el recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional Quincuagésima Sexta de la Ley 51/2007, al atentar la misma contra el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Ambos procedimientos se desarrollan con mayor detenimiento en el Capítulo VI del Informe, sobre el control de constitucionalidad de normas, la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja y del Ordenamiento Jurídico autonómico, al que remitimos a los lectores interesados en analizar detenidamente la materia.

6. INTERIOR

I. Valoración general de las quejas de esta materia.



En lo que respecta a **Interior,** el número total de quejas registrado en la Defensoría en su primer año de funcionamiento ha sido de 26 (un 6,74% del total).

Sobre esta materia, hay que diferenciar, básicamente, tres tipos de casuística bien diferente en el ámbito de las quejas que se nos han presentado, una que está relacionada con la situación penitenciaria de los internos que se dirigieron a la Institución, otra relativa al numeroso grupo de las quejas relacionadas con sanciones de tráfico, y por último, las quejas motivadas por cuestiones que afectaban a la población inmigrante en su relación con distintos entes administrativos.

Abrimos este apartado valorando las quejas en las que se hacía referencia a la **situación penitenciaria** por la que estaban atravesando diversos internos del Centro Penitenciario de Logroño, así como riojanos que se encontraban cumpliendo condena en otros centros penitenciarios de la geografía española. Las referidas a esta última cuestión, que en su mayoría eran formuladas por familiares de los internos, constituyen el bloque de las quejas que sobre esta materia, dado nuestro ámbito competencial, han sido remitidas al Defensor del Pueblo al ser a éste a quien corresponde la investigación de las posibles vulneraciones de derechos producidas en los centros penitenciarios que dependen del Ministerio del Interior.

Sin embargo, en lo que se refiere a cuestiones de régimen interno, tales como la atención psiquiátrica de los internos, o las quejas relacionadas con diversas cuestiones de reglamento (aprobación de libertad condicional, revisiones de grado, disponibilidad de objetos personales, permisos, revisiones de grado, etc.), y si bien como decimos el Defensor del Pueblo puede supervisar el cumplimiento de la legalidad respecto a las personas presas, es el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Logroño el órgano jurisdiccional competente para la resolución de las quejas y recursos que en este sentido presentan los presos, y que es el que en definitiva aprecia la concurrencia de todos los requisitos legales, razón por la que tampoco han sido pocas las gestiones que se han llevado a cabo directamente con la titular de dicho órgano judicial, actuándose en este sentido de forma análoga a la que se ha realizado en todos aquellos casos de problemática judicial, y por cierto, con notable eficacia.

Además del importante número de quejas relacionadas con la situación penitenciaria de muchos internos, en este apartado necesariamente tenemos que hacer también referencia inexcusablemente a la presentación de un número considerable de quejas referidas a **sanciones de tráfico**. El procedimiento sancionador para hacer efectivas las multas impuestas así como la discrepancia con

las apreciaciones y a veces comportamiento de los agentes que las formulan han sido los dos motivos sobre los que se han centrado este tipo de quejas.

En muchos de los casos lo que se nos venía a plantear era únicamente la disconformidad con los hechos que habían sido objeto precisamente de sanción, sin aportarnos otros elementos de prueba que la propia versión de quién formulaba la queja, no pudiendo en esos casos entrar por nuestra parte a valorar cuestiones de fondo que, por razón de su especialidad, escapan de las atribuciones que tenemos reconocidas. Además, entendemos que las posibles discrepancias que se puedan mantener al respecto tienen su encaje en los correspondientes trámites de contestación al pliego de cargos y subsiguientes alegaciones, tanto anteriores a la propuesta de resolución como con posterioridad a ésta.

Sin embargo en lo que se refiere al **procedimiento sancionador** propiamente dicho, nuestra actuación ha ido dirigida fundamentalmente a verificar que las garantías generales establecidas a favor de los administrados en este tipo de procedimientos sancionadores se han respetado; aspectos como el de efectuar las notificaciones conforme a las mínimas exigencias establecidas en la normativa de aplicación, o la graduación de las sanciones, constituyen las materias en las que las administraciones deben de extremar su conducta para evitar la conculcación de los derechos reconocidos a los interesados en dichos procedimientos.

En la distinta casuística que se nos ha presentado se viene a cuestionar este tipo de sanciones en sus distintas fases o momentos, bien sea cuando se formula la denuncia, bien con posterioridad con ocasión de la respuesta a las alegaciones que se formulan o, incluso, a las propuestas de indagación de determinados hechos que en ocasiones efectúan las personas interesadas y que se encuentran con respuestas tipo que obedecen a modelos previamente establecidos, sin que la Administración actuante lleve a cabo la más mínima actuación individualizada en relación con el expediente de que se trata.

Pero sobre todo, nos hemos encontrado con la falta de motivación de las sanciones y de las contestaciones a los escritos de alegaciones o recursos que se presentan, infringiendo de esta forma los más elementales principios inspiradores del procedimiento administrativo además de un derecho reconocido en nuestra Constitución. No es admisible la imposición de sanciones carentes de cualquier motivación en las que, como hemos constatado, se ignoran o hacen caso omiso a las alegaciones planteadas por los ciudadanos. La eficacia y rapidez de la gestión administrativa no puede ser una excusa para vulnerar este derecho.

Las situaciones que se nos relatan en muchas otras ocasiones tienen que ver también con el **comportamiento incorrecto o inadecuado de los Agentes de la Autoridad**, en muchas ocasiones por actuaciones llevadas a cabo por la Guardia Civil o por la Policía Nacional, lo que determina que sean remitidas al Defensor del Pueblo, dado nuestro ámbito competencial al respecto.

En otras ocasiones -principalmente por la actuación de policías locales-, por las características de tiempo o lugar, normalmente no ofrecían posibilidades de prueba alguna, por lo que en relación con esta cuestión hemos venido manifestando las dificultades que, en ocasiones, y por las características de tiempo o lugar, se presentan para el inicio de algún tipo de expediente que, normalmente, concluiría sin más contenido que los criterios contradictorios del interesado y del agente denunciante. Ahora bien, aunque la recepción de este tipo de quejas en ningún caso implica otorgar a éstas una plena credibilidad, ni establecer una sospecha permanente sobre la profesionalidad de los agentes, también consideramos importante la

interposición de la queja, aunque sea simplemente para que los responsables policiales lleven a cabo una imprescindible labor preventiva, al tiempo que prestan atención a los aspectos cualitativos de la labor policial.

Por último, también relacionado con esta materia, debemos hacer referencia al relativamente escaso número de quejas que se han presentado este primer año de funcionamiento de la Institución en relación con la problemática de la **población inmigrante**. Aquí, las quejas van referidas en su mayoría, además de la lentitud de la tramitación de los expedientes del Registro Civil –cuestión abordada expresamente en el capítulo dedicado a Justicia-, a los problemas relacionados con reagrupación familiar y con la documentación personal, por la deficiente atención y retraso en los distintos trámites de obtención de visados que se viene produciendo en algunas Oficinas Consulares de España, que se ven afectadas por el importante crecimiento que se ha experimentando en los últimos años de las necesidades en esta materia, si bien en este tema el ámbito competencial al que iban referidas las mismas nos ha llevado a que tengan que ser remitidas al Defensor del Pueblo para su análisis.

II. Administración penitenciaria.



La **queja 2007/0224-J**, en la que se planteaba los inconvenientes que se le presentaban a un interno para poder relacionarse con su hijo menor de edad, fue archivada por duplicidad con la **queja 2007/0341-J**. En este último procedimiento, el autor de la queja exponía que desde que se encuentra cumpliendo condena en el Centro Penitenciario de Logroño, se viene incumpliendo sistemáticamente su derecho a régimen de visitas, de forma que no puede ver a su hijo, motivo por el que había decidido iniciar una huelga de hambre en demanda de un solución.

La **queja 2007/0048-J** hacía referencia a la precaria situación en que se encontraba un hijo de la peticionaria, interno en el Centro Penitenciario de Dueñas (Palencia), y para el que solicitaba un diagnóstico médico a fin de determinar si padecía algún trastorno mental, con el fin de que le fuera dispensado el tratamiento oportuno, y en su caso, se le brinde la posibilidad de ingresar en un centro psiquiátrico penitenciario, si fuera acreedor a ello.

La interesada estaba convencida de que su hijo precisaba de ayuda, dado que desde los 4 años estaba siendo examinado por distintos especialistas en psicología y psiquiatría infantil, existiendo antecedentes familiares por enfermedades mentales graves, estando muy preocupada por la salud y el estado de su hijo, ya que intentó autolesionarse en el centro penitenciario de Logroño.

Dado que el escrito presentado iba referido a la actuación de una Administración, en este caso el Centro Penitenciario de Dueñas (Palencia), que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, por la que se crea y regula esta Institución, no está sometida al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, dimos traslado de la queja recibida para que e diera la tramitación oportuna.

En ausencia de más elementos que ayudaran a formarnos un criterio más acertado, le solicitamos previamente al interesado la remisión de cuanta documentación dispusiera al respecto, con resultado infructuoso, por lo que finalmente tuvimos que realizar gestiones con diversas instancias, las cuales confirmaron que existía una resolución judicial que impedía, limitaba o condicionaba de alguna manera el ejercicio del derecho de visitas, que como progenitor le corresponde.

Por este motivo, transmitimos al interesado que no era posible nuestra intervención, no obstante significarle que la solución a su problemática debía partir de su propia iniciativa, valorando la oportunidad de plantear ante la jurisdicción civil, una modificación de las medidas paterno-filiales fijadas en sentencia, para lo cual le aconsejamos que se dirigiera a un abogado de su confianza exponiéndole el problema, y se dejara orientar por sus instrucciones.

En la **queja 2007/0051-J** una madre planteaba también su preocupación por la situación en que se encontraba su hijo, el cual había sido condenado por varios delitos menores, y en aquel momento se encontraba en un centro de deshabituación en Santander. Según relataba la promotora de la queja, su hijo le había transmitido que no soportaba más la situación, y que si no salía de dicho centro se quitaría la vida ya que estaba desesperado, siendo su deseo regresar a La Rioja, donde le habían dicho que no había problema alguno en acogerle y seguir el tratamiento. Al dirigirse la queja a la actuación de las Instituciones Penitencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria, se dio traslado de la misma al Defensor del Pueblo, para que le diera la tramitación oportuna.

En la **queja 2007/0250-J** se planteaba en cambio por el promotor de la queja que, a causa de su imputación por un presunto delito de estafa, había sufrido una regresión de grado penitenciario, de forma que había pasado a segundo grado, teniendo que volver a prisión, viéndose perjudicado en su situación personal y profesional, cuando todavía no había sido juzgado por ese delito. También mencionaba que había solicitado un permiso extraordinario para poder visitar a sus yernos, ingresados en el Hospital de Cruces de Bilbao por un grave accidente, el cual le había sido condicionado a disfrutarlo siempre que fuera custodiado, lo cual le parece inoportuno e inhumano a la vista de las circunstancias. Por último, manifestaba que la Dirección del Centro Penitenciario le impedía disponer de un ordenador portátil para realizar su trabajo, alegando razones de seguridad, considerando injustificada dicha medida atendido su comportamiento intachable de estos últimos años.

Tras leer la queja, informamos al interno que nos encontrábamos ante un conflicto que afectaba al Juzgado que instruía el procedimiento penal en el que figuraba como imputado, y al Juzgado de Vigilancia Penitencia que conocía de los recursos que había interpuesto contra las decisiones de la Dirección del Centro Penitenciario de Logroño, por lo que por mandato expreso del artículo 17.2 de la Ley 6/2006, no era posible nuestra intervención, al quedar el caso planteado al margen de las facultades de supervisión de esta Institución.

En parecidos términos se expresaba otra interna en la **queja 2007/0283-J**, en la que nos describía la situación preocupante en la que se encontraba su hija, que no podía disfrutar de compañía por encontrarse privada de libertad. Por ello, se aconsejo a esta persona que utilizara los medios adecuados para intentar atajar la situación de riesgo en la que se encontraba la menor, bien dirigiéndose a los Servicios Sociales penitenciarios, bien haciéndolo por medio de sus allegados a los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Logroño, a fin de que utilizaran los recursos adecuados para solucionar la situación.

III. Tráfico.

El motivo que originó la **queja 2007/0020-T** fue el perjuicio ocasionado con ocasión de la tramitación de un expediente sancionador en la Jefatura Provincial de Tráfico de la Rioja. Según exponía el interesado, fue denunciado por superar la velocidad máxima permitida en la vía LO-20, recibiendo una notificación de sanción por importe de 140 euros, dirigiéndose por escrito al Jefe Provincial de Tráfico de La Rioja alegando que el día y hora indicados en el boletín de denuncia, el vehículo denunciado no se encontraba en dicho lugar, requiriendo que le fueran exhibidas las pruebas pertinentes. Tras recibir una fotografía y una certificación de verificación de cinemómetro, comprueba que la toma se ha realizado de día, y la hora señalada en la denuncia era las 00:25 horas. En vista de ello, decidió desplazarse hasta Logroño para solicitar explicaciones hasta del vencimiento del plazo para alegaciones, quedando finalmente sobreseída la denuncia.

Debido a la pérdida de tiempo de trabajo y a los gastos generados, solicitó que se le pidieran disculpas y una indemnización de 140 euros a la Jefatura Provincial de Tráfico, sin obtener respuesta. Reiterada su petición al Delegado del Gobierno en La Rioja, la respuesta no fue satisfactoria. Solicitaba además que se plantee la constitucionalidad de la nueva Ley de Tráfico por puntos, y que se replantee que las fotografías puedan utilizarse como pruebas concluyentes para las sanciones de tráfico.

Al ir el escrito de queja presentado referido a la actuación de la Jefatura Provincial de Tráfico, dependiente orgánicamente del Ministerio de Interior, y la Delegación del Gobierno en La Rioja, dependiente de la Administración General del Estado, Administraciones que no están sometidas al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, dimos traslado de la queja al Defensor del Pueblo para que le diera la tramitación oportuna ante el órgano administrativo correspondiente, a la vez que comunicamos al interesado el traslado de la misma.

En la **queja 2007/0033-T** la cuestión planteada era relativa a una serie de actuaciones de la Policía Local de Logroño, con las que el quejoso se encontraba en total desacuerdo, cuatro de ellas referentes a denuncias por diferentes motivos, más otro por la realización de un atestado con ocasión de una colisión con daños materiales, respecto de las cuales expresaba sus dudas de que se trate de actuaciones parciales, solicitando la intervención de la Institución a fin de comprobar y supervisar la actividad sancionadora llevada a cabo por las supuestas infracciones, dado el convencimiento personal que tenía de que dichas denuncias eran arbitrarias y que no se ajustaban al ordenamiento jurídico.

En el primero de los casos, ya señalábamos al promotor de la queja que la omisión de la Tarjeta de Estacionamiento para personas con discapacidad, en su modelo normalizado por Orden de 17/2001, de 11 de diciembre, a nombre del interesado y en vigor en la fecha de la primera denuncia, nos impedía tomar un posicionamiento favorable a su pretensión, dado que la sanción en este caso fue impuesta por estacionar en zona reservada para minusválidos sin presentar tarjeta válida, que es precisamente el referido modelo normalizado por la citada Orden 17/2001, como distintivo o requisito que habilita y permite a su titular estacionar en las plazas especialmente reservadas.

Las sanciones segunda y tercera del escrito de queja requerían contrastar las afirmaciones, o cuestiones que nos formulaba el reclamante, con la respuesta facilitada la Policía Local, si bien tampoco observamos irregularidad alguna en la actuación de la administración, puesto que en el primer caso el boletín de denuncia

por estacionar en lugar prohibido, salvo el importe de la sanción, recogía los datos mínimos indispensables para iniciar el expediente sancionador; y en el segundo caso, porque independientemente de que se observara personalmente la presencia de un vehículo con distintivos, dicha circunstancia no impedía que fuera otro compañero el que presenciara la infracción y la denunciara, cuando el conductor se encontraba en tránsito.

Por lo que respecta al cuarto motivo de queja, esto es, la confección de un atestado por parte de la Policía Local a solicitud de un ciudadano, indicamos que dicha actuación constituye un servicio que se presta normalmente por los agentes en auxilio de particulares que, posiblemente, no tengan otro medio de probar un hecho del que se consideran perjudicados. No obstante, con el fin de valorar las afirmaciones de ausencia de imparcialidad y objetividad en la confección del mismo, consideramos necesario contar para su análisis con una copia del atestado, solicitándolo formalmente al Ayuntamiento de Logroño. Examinado el mismo nos reiterarnos en lo expresado en nuestra anterior comunicación, respecto a que el valor del atestado es meramente probatorio, siendo las propias compañías de seguros las que determinan en que grado de validez y, en su caso, los órganos judiciales los que concreten en última instancia su valor como elemento probatorio, previa ratificación y aclaración de los agentes intervinientes si fuera necesario, lo que, según parece, no ha sido necesario hasta el momento.

Mayores dudas nos creaba ciertamente el motivo de la última sanción, ya que de la misma se desprendía que efectivamente fue sancionado por encontrarse estacionado en doble fila, al encontrarse su vehículo averiado, precisando de un servicio de grúa al que efectivamente llamó, como así lo confirma el certificado de su compañía aseguradora. Sin embargo, según la información remitida por el Ayuntamiento, la denuncia en este último caso fue anulada por no haberse practicado la comunicación en el plazo legal para ello, tres meses en este caso. Al margen de los motivos de discrepancia en este último caso, la anterior circunstancia hacía innecesario pronunciamiento alguno al respecto, al no haberse concluido dicho expediente sancionador.

En definitiva, entendíamos que no procedía efectuar recomendación alguna al Ayuntamiento de Logroño, por cuanto no se apreciaba en este caso una actuación administrativa que sea contraria al ordenamiento jurídico o que no respete los principios constitucionales que está obligada a observar toda Administración Pública, por lo que dimos por finalizadas nuestras actuaciones en relación con este caso procediendo al archivo de la queja.

En la **queja 2007/0167-J** exponía la titular su indignación por una actuación policial que consideraba abusiva. En concreto, exponía que había estacionado en doble fila su vehículo para recoger en una tienda próxima una compra ya hecha. Al parar, un agente de la Policía Local le indica que no estaba permitido estacionar en esa zona, explicándole que se trataba de una parada breve para recoger una compra, accediendo el agente a ello, pero con la condición de que lo hiciera rápidamente. Sin embargo, al salir del establecimiento, un segundo agente le estaba denunciando, por lo que intentó explicarle la conversación que había tenido con su compañero. Este agente, en lugar de hablar con su compañero, le solicitó la documentación, la insultó y le amenazó con ponerle una multa de 100 euros, lo que finalmente así hizo, pese a que ella en ningún momento se negó a colaborar, sino que por su estado de nervios no conseguía localizar la documentación del vehículo, motivo por el que el agente la agarró fuertemente del brazo, sacándola del vehículo. A pesar de la gravedad del hecho, decide no denunciar al agente, sorprendiéndose sin embargo de que éste lo hiciera, al parecer por agredirle con la puerta causándole lesiones. Por estos hechos,

se celebró un juicio penal, que concluyó con una sentencia por la que se le condenaba como autora de un delito de resistencia y una falta de lesiones a dicho agente.

Aún siendo conscientes de que en estos casos en el que existe una discrepancia entre el relato de hechos aportado por el ciudadano y el efectuado por la Administración, tratamos de objetivar siempre la situación planteada atendiendo a elementos contrastados que nos permitan efectuar un juicio de valor o, al menos afirmar o descartar la posible existencia de indicios de una irregular intervención de los Agentes de la Policía. Por esta razón, se estimó conveniente que la administración afectada pudiera posicionarse acerca de tales afirmaciones.

En este sentido, en el informe aportado por el Ayuntamiento se justifican, a nuestro juicio, los distintos aspectos sobre los que se había solicitado información, entendiendo que no había indicios de una posible arbitrariedad en la intervención de la Policía Municipal en cuanto a la posible "actuación abusiva" a la que supuestamente fue sometida la autora de la queja. No obstante, a la vista del contenido de la Sentencia penal condenatoria que dilucidaba los hecho objeto de controversia, tuvimos que recordar a la promotora de la queja que el artículo 17.2 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, nos impedía entrar a cuestionar su contenido, ya que las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial, según establece el art. 117.3 de la Constitución Española.

En el caso de la **queja 2007/0213-T**, la cuestión controvertida surgía por la imposición de una multa de tráfico, por parte del Ayuntamiento de Igualada, y que la quejosa consideraba una lesión de sus derechos como ciudadana. Dada la localidad a la que iba dirigida la queja, dimos traslado del expediente al Síndic de Greuges de Catalunya, el cual nos comunicó posteriormente que el citado Consistorio había solucionado el problema.

La **queja 2007/0241-T** era relativa a una actuación de dos agentes de la Policía Local de Logroño, durante el transcurso de un suceso relacionado con el estacionamiento de su vehículo. En particular, el interesado relataba que había estacionado su vehículo en un lugar prohibido por la normativa sobre tráfico, motivo por el cual fue correctamente retirado por la grúa municipal, a instancias de los agentes. Cuanto tuvo conocimiento de la situación, acudió a las dependencias del depósito municipal para retirar el vehículo, donde supo que se hallaba retenido por orden de los mismos agentes, ya que habían comprobado que carecía de seguro obligatorio, motivo por el cual, además, giraron denuncia por estos hechos. El interesado, que disponía del seguro obligatorio en vigor, tal y como acreditó ante esta Institución mediante la presentación de los documentos necesarios (póliza y resguardo del pago domiciliado), se dirigió a las dependencias de la Policía Local para subsanar el error, donde recibió un formulario de solicitud, gracias al cual instó al Ayuntamiento la retirada de la denuncia. El interesado estimó que esta última actuación policial, derivada de un claro error en la comprobación de la existencia del seguro, traspasó los límites de la corrección en la actividad administrativa, y le ocasionó ciertos perjuicios, motivo por el cual, decidió acudir al amparo de la Defensora del Pueblo Riojano.

A pesar de lo declarado en la anterior consideración jurídica, esta Institución no encontró en el relato del titular de la queja, ninguna vulneración de derechos fundamentales imputable a la actuación de los Agentes de la Policía Local, aclarando al interesado que en este supuesto se daban dos hechos distintos, que habían dado lugar a sendos procedimientos sancionadores. En primer lugar, el estacionamiento en lugar prohibido que, desde luego, el titular de la queja no discutía, y en segundo término, la denuncia interpuesta por la imposibilidad de comprobar la vigencia del

seguro obligatorio. En este sentido, expresamos, a título informativo, que la constatación de unos hechos determinantes de la iniciación de un procedimiento sancionador, no equivale a la imposición de una sanción o una multa, sino que solo da lugar a formalización de una denuncia por los Agentes de la fuerza pública, que, posteriormente, y una vez tramitado el procedimiento con todas las garantías, podrá dar lugar, o no, a la verdadera sanción.

En principio, los Agentes realizaron una comprobación de datos que tuvo un resultado determinado, la ausencia de seguro obligatorio de vehículos para la cobertura de riesgos del automóvil retenido, por lo que, en este sentido, actuaron en consecuencia, girando la denuncia correspondiente, e imponiendo una medida cautelar proporcionada a los hechos constatados. Ello no obstante, ha quedado perfectamente acreditado en el expediente administrativo que la comprobación fue errónea, y finalmente el interesado pudo demostrar que el vehículo contaba con el seguro. Por ello, la actuación más adecuada al ordenamiento jurídico es el levantamiento de la medida cautelar, como de hecho ocurrió.

Cuestión distinta es la que debe suceder con la denuncia interpuesta. En este sentido, la denuncia únicamente aparece como un acto de una persona que, esté o no obligada a ello, comunica al órgano administrativo la realización de unos hechos que pueden ser constitutivos de infracción administrativa. Por ello, el Ayuntamiento de Logroño debía realizar, una vez recibido el oficio de denuncia, una serie de operaciones tendentes a determinar si, verdaderamente, concurrían los hechos que pueden legitimar la apertura del procedimiento. E incluso, si efectivamente se produce la incoación del procedimiento, ello no significa que la Resolución haya de recaer en sentido sancionador, puesto que la sanción debe estar perfectamente acreditada en el expediente tramitado por medio de la prueba, hecho que parece difícil en el problema planteado por el titular de la queja, toda vez que puede demostrar documentalmente que, en el día de la retención del vehículo, contaba con el seguro obligatorio.

Por esta cuestión, no era posible una declaración de vulneración de derechos, cuando, al menos por el momento no había sido impuesta sanción alguna conculcando los principios de la potestad sancionadora, ni del procedimiento sancionador. Además, el contenido de la queja venía a mostrar mayormente el malestar del interesado por los perjuicios que le produjo el error de los Agentes en la comprobación de datos, puesto que tuvo que alterar sus quehaceres cotidianos para reparar la situación. Pero este hecho, sin duda cierto, no podía legitimar la emisión de recomendación o sugerencia de esta Institución, toda vez que no fue determinante de la vulneración de derechos reconocidos por el Título I primero de la Constitución Española, que es la única posibilidad de Intervención de la Defensora del Pueblo Riojano, a tenor de lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo.

En la **queja 2007/0271-T** la cuestión planteada hacía referencia a una sanción impuesta por la Guardia Civil de Tráfico a una empresa transitaria, por circular con un semirremolque sin señalización óptica obligatoria, estando dicho vehículo provisto de esta señalización. Según refería el interesado la Guardia Civil detuvo el tractor y semirremolque por saltarse un Stop; el conductor arremetió verbalmente contra los agentes, imponiéndoles éstos seis multas que fueron pagadas y recurridas sin contestación favorable. En cualquier caso, al ir el escrito de queja referido a una actuación de la Dirección General de Tráfico, dependiente orgánicamente del Ministerio del Interior, dimos traslado del expediente al Defensor del Pueblo.

En la **queja 2007/0287-T** la problemática surgía con el trato recibido por un Agente de la Policía Local, durante una discusión sucedida en la vía pública, que terminó con la formalización de una denuncia por parte del Agente, que dio lugar a la

iniciación de un procedimiento sancionador, por el que finalmente le han impuesto una sanción de 91 euros. Según los hechos relatados en su escrito, el promotor de la queja circulaba con su vehículo por la Avenida de la Paz de Logroño, por la que también transitaba la manifestación conmemorativa del día del trabajo. En este punto, detuvo su vehículo para preguntar al agente citado si podía girar para estacionar en una calle contigua, a lo que el respondió de forma inapropiada que estaba obstaculizando el tráfico, y que se moviera de allí, o de lo contrario, le giraría la correspondiente denuncia. Según el relato del interesado, aparcó su vehículo en una calle adyacente y volvió a la posición del Agente para indicarle este parecer, así como para mostrar su documentación y pedir la identificación, a lo que el Policía Local le dijo que no tenía nada que hablar con él. Posteriormente, recibió la notificación de inicio del procedimiento sancionador, a través del cual le había sido impuesta una sanción, en virtud de una denuncia que no le fue entrega personalmente por el Agente.

Así pues, los reproches del interesado sobre la actuación administrativa supervisada en a través de esta Institución, están fundamentados en tres elementos. La negación de la infracción imputada, la forma de notificación de la denuncia, que no le fue entregada personalmente, y la discusión sobre los preceptos aplicables a los hechos denunciados. Sobre las dos primeras cuestiones esta Institución no se encontraba en disposición de valorar la negación de los hechos considerados como probados, ya que únicamente constaba, en el expediente tramitado en esta Oficina, la versión del denunciado en sus escritos de alegaciones, la cual chocaba frontalmente con la del agente denunciante, que afirma y se ratifica en que aquel obstaculizó gravemente la circulación. Por ello, y sin entrar a realizar juicios de valor, lo cierto es que las manifestaciones del agente estaban revestidas de la denominada presunción de veracidad, de acuerdo con el artículo 14 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el reglamento por el que se regula el procedimiento sancionador en materia de tráfico. En consecuencia, la demostración de su falsedad debería ir acompañada de una actividad probatoria por parte del denunciado, que en este asunto no se había producido, por lo que era imposible que esta Institución emitiera reproche alguno en cuanto a la legalidad de esta actuación.

En cualquier caso, no era posible vislumbrar desde este punto de vista ninguna vulneración de derechos constitucionales del interesado, ya que el procedimiento sancionador se había desarrollado con respeto a los principios de la potestad sancionadora, y siguiendo escrupulosamente la tramitación prevista en la legislación sobre procedimiento administrativo. Esta afirmación también era válida para la cuestión relativa al modo de interposición de la denuncia, ya que si bien el primer principio principal es el boletín de denuncia debe ser entregado por el agente al supuesto infractor personalmente, reglamentariamente permite su excepción cuando concurran momentos de gran intensidad circulatoria.

La tercera alegación del interesado era la que verdaderamente merecía un reproche por parte de esta Institución. Efectivamente, el titular de la queja advertía que la sanción recaía sobre la infracción del precepto 091 2 01 G, del Reglamento General de Circulación, precepto que no conseguí identificar (sólo encuentra el artículo 91.2.g), del Real Decreto 1428/2003, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento general de circulación), situación que le provocó cierta indefensión, ya que, si bien es cierto que niega cualquier infracción, desde luego tiene claro que, en ningún caso esta se hubiera producido en lugar reservado para zona y descarga. Consultados por esta Institución los servicios técnicos del Ayuntamiento de Logroño, así como de la Jefatura Provincial de Tráfico de La Rioja, dicha nomenclatura resultó ser un código interno de identificación de conductas, que tiene la finalidad de optimizar la gestión de los procedimientos sancionadores, aunque, en cualquier caso, queda plenamente identificada la infracción por la alusión al artículo 91.

Está claro, por tanto, que no podíamos mencionar ninguna tacha de ilegalidad o vulneración de derechos por esta circunstancia. No obstante, lo cierto es que la identificación del precepto, mostrando al interesado un código de funcionamiento interno que no se corresponde con la norma reglamentaria, genera una evidente confusión que, en determinados supuestos, puede llegar a provocar indefensión por desconocimiento del precepto que se supone infringido. Por ello, nos limitamos a emitir una Sugerencia para los órganos instructores del Ayuntamiento de Logroño para corregir este defecto, e identificar en lo sucesivo correctamente los preceptos infringidos, con la verdadera nomenclatura de las normas y disposiciones vigentes, que permitan al interesado conocer perfectamente la sanción que les imponen. A la fecha de cierre del informe, se está a la espera de recibir respuesta del Ayuntamiento de Logroño posicionándose sobre dicha Sugerencia.

Por último, la **queja 2007/0368-T** hacía referencia a una multa de tráfico por no identificar al conductor de un vehiculo que no hizo uso del cinturón de seguridad. Según narraba la interesada, informó de la imposibilidad de facilitar la identidad del conductor del vehículo, puesto que en las fechas en las que se produjo el hecho se encontraba fuera de La Rioja permaneciendo su coche cerrado en su garaje no siendo utilizado por nadie. Dado que la queja iba dirigida a la Jefatura Provincial de Trafico, remitimos la misma al Defensor del Pueblo para que decidiera el trámite a dar a la misma.

IV. Inmigración.

La **queja 2007/0086-I** la planteaba un ciudadano nacionalizado español, que expresaba su indignación por una situación que consideraba discriminatoria e injustificada, y por la que solicitaba la mediación de la Institución ante la Delegación del Gobierno en La Rioja. Según exponía, adquirió la nacionalidad española en el año 1999, pese a que su país de origen, Marruecos, no reconoció la pérdida de su primera nacionalidad. Tras fallecer su esposa en el año 2005, volvió a casarse por el rito coránico en Marruecos en enero de 2006, intentó inscribir dicho matrimonio en el Consulado primero, y después en el Registro Civil Central de Madrid, denegándose ambos por figurar en la documentación presentada su nacionalidad de origen. Asimismo intentó reagrupar a su mujer recién casada, tramitando la documentación pertinente ante la Oficina de Extranjeros de Logroño, siéndole denegada igualmente.

Del estudio de la queja se desprendía que iba referida a la actuación del Registro Civil Central, dependiente orgánicamente del Ministerio de Justicia, como a la actuación de la Oficina de Extranjeros de Logroño, dependiente del Ministerio del Interior, y por tanto no sometidos al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, circunscrito a las actuaciones del Gobierno y de las Entidades Locales de La Rioja, por lo que se dio traslado de la queja para tramitación al Defensor del Pueblo.

En la **queja 2007/0212-I** también tuvimos que remitir el expediente al Defensor del Pueblo español, atendida la causa de la queja, relativa a la situación que sufría el esposo de la peticionaria, tras la pérdida de su documentación como consecuencia de un robo sufrido el pasado mes de junio en Quito (Ecuador). Según contaban, se habían dirigido a la Embajada Española en Quito para solicitar información sobre la tramitación de un visado de corta duración con el fin de regresar a España lo antes posible, país donde residía la pareja desde hace nueve años y donde trabajaba el esposo hasta que ocurrió este incidente; sin embargo, encontraron enormes trabas para acceder a la información que necesitaban, demorando aún más el retorno a nuestro país.

La **queja 2007/0246-I** estaba motivada por la preocupación de la interesada, de origen boliviano, que esperaba reagruparse con su esposo y sus dos hijos, y desconocía los trámites que debía seguir para ello. Antes de proceder a remitirle la información que demandaba, nos comunicó que se había puesto en contacto con la Cruz Roja y la Trabajadora social para iniciar los trámites, si bien debía esperar determinado plazo para ello, por lo que entendimos que la misma desistía de la queja, procediendo a su archivo.

El objeto de la **queja 2007/0358-I** era relativo a un problema que se le había planteado a un ciudadano cubano para viajar a su país. Exponía en concreto que residía en España desde el año 2001, como residente comunitario por reagrupación familiar. Tras poner al día su pasaporte y adquirir un billete para viajar a Cuba, donde nació, haciendo el viaje en noviembre de 2007. Al llegar al aeropuerto de La Habana le impidieron la entrada, según refiere, por carecer de visado, teniendo que regresar a España. Al volver, envió su pasaporte al Consulado de Cuba en Madrid para su revisión, sin que hubiera obtenido respuesta.

Dado el motivo de queja, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, por la que se crea y regula esta Institución, no apreciamos que hiciera referencia a una Administración sometida al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, por lo que dimos traslado de la queja al Defensor del Pueblo para que decidiera sobre su admisión, a la vez que comunicamos a la interesada el traslado de la misma.

V. Otros (Seguridad Ciudadana, documentación, tratamiento inadecuado de Agentes de la Autoridad, etc.)

En la **queja 2007/0121-B** una ciudadana mostraba sus dudas acerca de la actuación de la Policía Nacional durante el proceso de inspección y cierre del centro de día que tutelaba. Según narraba, la Policía Nacional acudió al lugar de trabajo con el fin de proceder a su detención, sin comunicarle en ningún momento los motivos de la misma, y permaneciendo incomunicada durante 24 horas hasta que llegó su abogado, pudo declarar y quedar en libertad con cargos. En este caso, atendiendo que la Administración objeto de queja era la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, dependiente orgánicamente del Ministerio del Interior, dimos traslado de la queja al Defensor del Pueblo.

La **queja 2007/0125-C** hacía referencia a la atención al público dispensada en la Comisaría de Policía de Logroño para la tramitación de la documentación, donde según refería el quejoso, se reparten números para respetar el orden de llegada, pero llega un momento en que éstos se dejan de repartir por haberse agotado el tiempo disponible previsto de atención, por lo que muchas personas que llevan mucho tiempo esperando se quedan finalmente sin número, y sin poder ser atendidas, lo que supone un perjuicio al tener que ausentarse del trabajo. Esta cuestión, que no es ni mucho menos nueva en las distintas Defensorías, va dirigida sin embargo a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, dependiente orgánicamente del ministerio del Interior, motivo por el que dimos traslado al Defensor del Pueblo español, y que tras su intervención, supuso la adopción de las medidas oportunas para solventar las carencias rotacionales expresadas por el autor de la queja.

Similar motivo de queja era el que dio inicio al **expediente 2007/0129-VV**, éste relacionado también con las esperas que los ciudadanos debían soportar para poder

confeccionar el Documento Nacional de Identidad, el cual, en su nuevo formato, implantado el pasado noviembre, cuyo proceso de elaboración informático obligaba a una espera de 12 minutos por cada documento. Remitida también en este caso la queja al Defensor del Pueblo, la respuesta de la Administración competente fue idéntica a la anterior, en el sentido de que se había producido un incremento de medios materiales y humanos para solucionar el problema.

La **queja 2007/0156-I** estaba relacionada con un expediente sancionador abierto a un menor, como consecuencia de su participación en un botellón, tras ser requerido para que se identificara reaccionando huyendo del lugar y no atender la voz de alto. Tras el análisis del expediente completo llegamos a la conclusión de que parecía haberse dado cumplimiento hasta el momento al procedimiento previsto legalmente, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora.

Por ello, aun cuando la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano no es una Administración Pública cuya función sea ejercer un mero control de legalidad sobre las Administraciones Públicas, sino que sólo debe intervenir en casos probados o cuando existan indicios de la existencia de esos excesos o abusos cometidos por una Administración Pública contra las personas, del análisis de la documentación aportada por el interesado así como por la Administración implicada, entendíamos que no procedía efectuar recomendación alguna al Ayuntamiento de Calahorra, por cuanto no se apreciaba una actuación administrativa que fuera contraria al ordenamiento jurídico o que no respetara los principios constitucionales que está obligada a observar toda Administración Pública.

No obstante, consideramos oportuno recordar, tanto al Ayuntamiento de Calahorra de Rioja, como al promotor de la queja, que conforme a lo dispuesto en el artículo 105.2 de la Ley 30/1992, según el cual "*las Administraciones públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos*", será necesario subsanar al resolver el recurso de reposición, el error material existente en el decreto sancionador en cuanto a la inexistencia de alegaciones.

En la **queja 2007/0206-I** la interesada mostraba su malestar por la actuación de los Agentes de la Policía Local de Logroño, en un suceso acaecido en la identificación y registro de su hijo. Según la versión de la interesada, su hijo se encontraba con unos amigos, en la vía pública, cerca de su domicilio, cuando se personaron en el lugar dos agentes, requiriendo a los menores para que mostraran su documento nacional de identidad, con malas maneras, y lanzando un objeto electrónico de pertenencia del hijo de la interesada al suelo. Dado que éste no portaba el documento indentificativo requerido, fue detenido y conducido a las dependencias de la Policía Nacional, de suerte que en el traslado sufrió una agresión, de la que resultó un fuerte golpe en el ojo. Asimismo, fue denunciado por posesión de drogas, hecho este que tanto la madre como el hijo negaban rotundamente. Por último, indicaban que el menor fue objeto de diversas vejaciones y tratos humillantes.

Por lo que respecta a la identificación, que la madre del menor afectado consideraba como una detención, es preciso hacer notar que, tal y como indica el consistorio, la solicitud de identificación en la vía pública por medio de documento nacional de identidad, es una facultad de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, de la que también están dotadas la Policías Locales, de acuerdo con el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero de protección de la seguridad

ciudadana. Por ello, y en aplicación del precepto trascrito, es evidente que la actuación de los agentes de la Policía Local no constituyó una detención, sino que significó la realización de tareas ordinarias de identificación.

En segundo lugar, la titular de la queja, así como su hijo, negaban la comisión de los hechos imputados por los Agentes, y que habían dado lugar a la iniciación de un procedimiento sancionador, en el seno del órgano competente, es decir, la Delegación del Gobierno. En este sentido, esta Institución tampoco tenía ningún reproche que hacer, ya que la actuación de los Agentes se ajustó a los Protocolos legales, que comienzan por la aprensión de la sustancia, el análisis de la misma, y terminan por la remisión de lo actuado a la Delegación del Gobierno, para la tramitación del correspondiente procedimiento sancionador, que es el lugar donde el presunto infractor deberá realizar las alegaciones que tenga por conveniente en defensa de su derecho.

Por último, era preciso hacer una referencia a la denuncia por maltrato y vejaciones que la interesada mostraba en su escrito. Sobre este aspecto, esta Institución consideraba preciso declarar que no había encontrado en el expediente tramitado, ningún argumento que permitiera sostener la veracidad de los hechos denunciados, por lo que no podía considerar vulnerado derecho fundamental alguno que impusiera nuestra intervención. En cualquier caso, señalamos que la resolución de una controversia de este tipo no podía solventarse en esta sede, ya que la interesada relata unos hechos que pudieran ser constitutivos de delito, y que por tanto debían ser examinados en la sede judicial correspondiente. Por todo lo expuesto, se dictó resolución acordando el cierre de la queja, al no haber sido detectada irregularidad administrativa determinante de vulneración de derechos imputable al Ayuntamiento de Logroño.

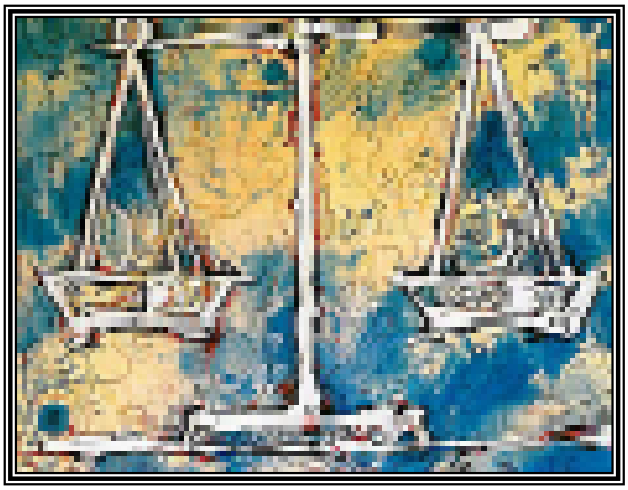
El objeto de la **queja 2007/0210-I** hacía referencia a las dificultades en la tramitación del pasaporte por parte de la Jefatura de Policía de Logroño. Según exponía el interesado, necesitaba de un pasaporte con una validez mínima de 6 meses y un visado previo (para una permanencia superior a 30 días) para poder regresar a Tailandia, país en el que trabajaba y de donde regresó por la enfermedad de un familiar. Sin embargo, le informaron de que no le podían expedir el documento por seguir vigente el que tenía hasta enero del 2008, debiendo presentar un certificado de la Embajada de Tailandia en España en el que justificara la necesidad del mismo. Al ser la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, dependiente orgánicamente del Ministerio del Interior, la Administración frente a la que se dirigía la queja, dimos traslado de dicho expediente al Defensor del Pueblo.

También remitimos la **queja 2007/0217-I** al Defensor del Pueblo, ya que la misma hacía referencia al trato recibido por parte de una funcionaria de la Comisaría de Policía de Logroño. Según narraba la interesada, se dirigió a la Comisaría para interponer una denuncia contra su ex marido, que residía en Ecuador y del que estaba divorciada desde hace más de 26 años, por amenazas de muerte vía telefónica. Allí fue atendida de forma grosera por una funcionaria encargada de ayudas a las familias, que además la hizo esperar durante más de una hora, para comunicarle finalmente que no podía ser atendida porque el abogado no se encontraba en la oficina. Al ser el motivo de la queja una actuación de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, dependiente orgánicamente del Ministerio del Interior, que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, no está sometida al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, remitimos el expediente al Defensor del Pueblo para su conocimiento y tramitación.

Otro tanto tuvimos que hacer en la **queja 2007/0299-I,** en la que sin embargo el motivo de discordia nacía con la tardanza por parte de la policía en acudir a una llamada de auxilio y a la negativa en facilitarle el libro de reclamaciones para presentar una queja. Según relataba el interesado, su hija fue agredida en un polígono industrial de la ciudad, por lo que tuvo que llamar a la policía. Viendo que ésta tardaba, decidió llamar al interesado, quien acudió en su auxilio llamando de nuevo a la policía, quien tardó 45 minutos en llegar al lugar de los hechos, produciéndose un altercado con esta, dada la situación de nerviosismo por la espera. Al día siguiente acudió a la comisaría y solicitó una hoja de reclamaciones, siéndole denegada. Al ser el motivo de queja una actuación de una Administración, en este caso la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, dependiente orgánicamente del Ministerio del Interior, remitimos el expediente al Defensor del Pueblo español para su conocimiento.

Finalmente, en la **queja 2007/0245-I** se planteaba el malestar del peticionario por la retirada de su vehículo, que se encontraba depositado en los aledaños de un taller mecánico, en el que debía ser reparado, y que fue trasladado al desguace. Tras recibir información del Ayuntamiento de Logroño, dando cuenta de las distintas actuaciones que se habían llevado a cabo, conocimos que la Policía Local, ante el estado de abandono que presentaba el vehículo, fue trasladado directamente al desguace, sin pasar previamente por el depósito municipal a fin de hacer las comprobaciones oportunas. También conocimos que el interesado había interpuesto una reclamación por responsabilidad patrimonial ante la Corporación Municipal, razón por la que insistimos en el tema, reiterando nueva información acerca del estado del expediente**,** el cual fue remitido con una propuesta de desestimación de responsabilidad patrimonial, encontrándose dicha documentación en fase de estudio a la fecha de cierre del informe.

7. JUSTICIA



I. Valoración general de las quejas de esta materia.

Tanto las quejas que tienen que ver con las actuaciones o decisiones que vienen adoptando los diferentes Tribunales de Justicia, como la labor que ante los mismos realizan los profesionales que intervienen en los diferentes procesos judiciales, fundamentalmente abogados, han motivado el núcleo de quejas correspondiente a esta área, precisamente una de las más prolíficas en este primer año de andadura de la Institución, alcanzando las mismas un 9,59 % del total de quejas (37 en total), cuando en las restantes Defensorías ese porcentaje suele ser inferior al 5%. Este dato en principio creemos que refleja el general desconocimiento de los ciudadanos ante las funciones de una Institución que acaba de nacer, lo cual conlleva necesariamente la reflexión de que es necesario seguir dando a conocer las competencias de la Defensoría a todos los niveles, labor educativa que sin duda conllevará que en sucesivos informes anuales ese porcentaje vaya disminuyendo paulatinamente.

Con carácter general, nuestra ley reguladora establece que cuando se reciban quejas relativas al funcionamiento de la Administración de Justicia, éstas deberán dirigirse según los casos al Ministerio Fiscal o al Consejo General del Poder Judicial, pudiendo, no obstante, previamente trasladar las mismas al órgano judicial afectado, a la Audiencia Provincial o al Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

Así se lo hemos hecho saber a quienes en diferentes casos se han dirigido a nosotros expresándonos su **discrepancia con determinadas resoluciones judiciales** recaídas en procesos en los que eran parte, al considerar que no han aportado una solución en los términos pretendidos por quien nos formulaba la correspondiente queja; resoluciones judiciales que, lógicamente, no han sido admitidas a trámite de conformidad a como lo dispone nuestra ley reguladora. La propia delimitación competencial respecto a las cuestiones en que podemos intervenir en esta materia, reduce lógicamente nuestro campo de actuación por cuanto las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial, según establece el art. 117.3 de la Constitución Española.

No obstante lo anterior, siempre hemos sido plenamente conscientes de que los retrasos en el funcionamiento de la administración de Justicia, elemento fundamental en el funcionamiento del Estado de Derecho, perturban el normal desenvolvimiento de las instituciones y la confianza de los ciudadanos en la eficacia de los poderes del Estado, además de afectar gravemente al derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en nuestra Constitución.

En lo que se refiere a las quejas sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia, si bien no se han detectado en general **retrasos o dilaciones indebidas**, esta apreciación puede resultar más comprensible desde el punto de vista de quién formulaba la queja en los casos en que se trata de algún proceso penal en el que el titular de la queja, o un familiar cercano a éste, se encontraba privado de libertad y a la espera de ser juzgado.

Las diversas relaciones de colaboración que han sido propiciadas por la Institución desde su puesta en funcionamiento han llevado a que, en materia de quejas relacionadas con la Justicia en nuestra Comunidad, fundamentalmente en lo que se refiere a funcionamiento de órganos jurisdiccionales, hayamos optado en estos casos por dirigirnos con carácter general a los titulares de los órganos judiciales afectados, en lugar de hacerlo directamente al Presidente del Tribunal Superior de Justicia o al Fiscal Superior de La Rioja, quienes no obstante han venido prestando un importante apoyo y colaboración en cuantos asuntos de índole general hemos solicitado información.

Ello nos ha llevado en determinadas ocasiones a solicitar la correspondiente información sobre algún caso concreto en el que se entendía excesivo el retraso que se venía produciendo y que posteriormente resultó subsanado. La finalidad de poner en conocimiento en primer lugar del Juzgado aquellas incidencias que se nos comunicaban en las quejas, aparte de por contemplarlo nuestra ley reguladora en el artículo 19, era doble. En primer lugar, para que el Juez o Secretario judicial correspondiente pudiera conocer de primera mano el motivo de queja, y en su caso, adoptar las medidas que considerara oportunas; en segundo lugar, porque en la mayoría de los casos, un trato directo y personal de la Institución con los mismos posibilitaba la búsqueda de una solución más o menos inmediata, obteniendo la mayor parte de las veces un compromiso por parte de aquellos en orden a agilizar las actuaciones que fueran necesarias en la tramitación de los procedimientos.

Con ello, dábamos traslado a los interesados del resultado de nuestras gestiones, informándoles del estado de los procedimientos, de los motivos de dilación en su caso, y de los futuros trámites a llevar a cabo, así como, cuando existía, de ese compromiso de los titulares de proveer en breve plazo la actuación que correspondiera. En casi todos los casos, con dicha gestión dábamos por finalizadas nuestras intervenciones, procediendo al archivo de la queja. Únicamente en aquellos casos en los que no era posible nuestra ayuda, o ante la voluntad expresada por los promotores de la queja en tal sentido, se daba traslado del expediente al Defensor del Pueblo para su conocimiento.

Aunque no han sido numerosas las ocasiones en que se nos han planteado quejas relativas a la **actuación profesional de abogados**, la disconformidad con la actuación o asistencia prestada por abogados y la intervención a tal efecto de los Colegios de Abogados han constituido otro de los temas que en este apartado nos han sido planteados ocasionalmente.

Las quejas que se han tramitado en este aspecto han hecho referencia en su mayoría al comportamiento de abogados en sus relaciones con los clientes y que han sido objeto de nuestra investigación en la medida en la que se ha producido una actuación de los correspondientes Colegios de Abogados. Debe tenerse en cuenta en relación con estos casos, y así se lo manifestamos a quienes se dirigen a nosotros, que nuestras competencias de supervisión en esta materia se refieren única y exclusivamente a la actuación de los respectivos Colegios de dichos profesionales y, además, como corporaciones de derecho público que son, en lo que se refiere a su dimensión administrativa, puesto que en lo que se refiere a la relación entre cliente y

abogado, no deja de constituir una relación entre particulares en la que éste último esta sujeto en el ejercicio de su profesión a responsabilidad civil que, en su caso, puede exigirse acudiendo para ello ante los Juzgados y Tribunales de dicho orden jurisdiccional.

Otro motivo recurrente de queja venía constituido por los aspectos relacionados con el **reconocimiento del beneficio de Justicia Gratuita**, y particularmente con las vicisitudes en las que se han visto inmersos numerosos ciudadanos con ocasión de verse obligados a solicitar el beneficio de justicia gratuita, bien para interponer las oportunas acciones judicialmente, bien para defenderse de ellas, ha sido también una constante en la actividad de la Institución.

Mayormente, las actuaciones de la Defensoría sobre este aspecto concreto se ha limitado a facilitar información en las oportunas consultas sobre los mecanismos procedimentales sobre justicia gratuita (solicitud, requisitos, propuestas del Colegio de Abogados, argumentación de las resoluciones de la Comisión de Justicia Gratuita denegando la concesión de tal beneficio, etc.).

Por último, reseñar las quejas que tienen como causa los retrasos en la tramitación y resolución de los diferentes expedientes que tienen como protagonista al **Registro Civil** en el ámbito de La Rioja, si bien una buena parte de las quejas que en este sentido se han recibido iban dirigidas al Defensor del Pueblo, al estar referidas a expedientes tramitados en el Registro Civil Central, en la mayoría de los casos por expedientes que afectaban a inmigrantes (solicitudes de nacionalidad española, matrimonios, etc.).

Por último citar que, en virtud de las competencias reconocidas en el artículo 29 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, se dicta Resolución con fecha 12 de junio de 2007 acordando el inicio de un procedimiento de oficio (**queja 2007/0201-C)**, con el objeto de analizar la constitucionalidad de la Ley Orgánica 6/2007/ de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Este procedimiento se desarrolla con mayor detenimiento en el Capítulo VI del Informe, sobre el control de constitucionalidad de normas, la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja y del ordenamiento jurídico autonómico, al que remitimos a los lectores interesados en analizar detenidamente la materia.

I. Dilación en la tramitación de los procedimientos judiciales.

II.A.- Jurisdicción contencioso-administrativa:

En la **Queja 2007/0007-J** se ponía en nuestro conocimiento el malestar y situación planteada con la demora en resolver por parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, y que de pronunciarse tardíamente devendría innecesaria, al jubilarse por cumplir los 70 años de edad. Dada la ausencia de documentación al respecto, requerimos al interesado para que nos especificase o aportase la documentación referida al acto en cuestión que estimase oportuno para, de esta forma, proceder a su estudio y, en su caso, solicitar la información oportuna. Finalmente la queja fue archivada, al considerar que había existido un desistimiento tácito de la queja al no haberse facilitado la documentación solicitada.

II.B.- Jurisdicción penal:

En la **queja 2007/0031-J**, el interesado afirmaba que se le había condenado por un delito que aseguraba no haber cometido, y que se había producido al parecer en base a un informe que considera manipulado.

Tras requerir previamente al promotor de la queja a que facilitara documentación en relación con el tema planteado, ya que considerábamos oportuno conocer con mayor amplitud el mismo, pudimos comprobar que, por Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Militar, se declara no haber lugar al recurso de casación por quebrantamiento de preceptos constitucionales -interpuesto contra las anteriores resoluciones del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y del Tribunal del Jurado-, en cuyos Fundamentos de Derecho hemos comprobado como, efectivamente, se hacía mención entre los medios probatorios tenidos en cuenta para su condena, al resultado de la prueba de ADN de la mancha de sangre hallada en uno de los objetos personales del condenado.

Consecuentemente, debimos señalar al interesado que el artículo 17.2 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, impedía entrar al conocimiento del contenido de la Sentencia, por lo que no era posible nuestra intervención en los términos solicitados. No obstante, se informó al interesado de la posibilidad de interponer el oportuno Recurso Extraordinario de Revisión, dado que el Recurso de Amparo según nos indicaba el mismo, había sido desestimado.

En la **Queja 2007/0062-J** nos llegaba un escrito remitido por un interno, en el que exponía que se encontraba en prisión provisional desde hacía 10 meses, tras ser imputado como autor de un delito contra la salud pública, denunciando la imposibilidad de disfrutar de permisos ni beneficiarse con otra medida cautelar menos gravosa, interesando por ello la intervención de la Institución con el fin de obtener la libertad bajo fianza o se le enjuiciara por el procedimiento de juicio rápido.

Tras leer con atención la queja, transmitimos al interesado nuestra comprensión hacia su situación dado el convencimiento personal que tiene de que se halla privado de libertad sin motivo alguno. Sin embargo, dada la escasa documentación que con la misma acompañaba, consideramos que sería oportuno poder conocer con mayor amplitud su caso, siendo especialmente útil una copia del auto de prisión preventiva, del auto de procesamiento o de cualquier otro documento que nos permitiera conocer si en el enjuiciamiento del caso particular se estaba produciendo una dilación injustificada en la instrucción de la causa.

Esta ampliación de información nunca tuvo lugar, si bien previamente advertimos al titular de la queja que no podíamos entrar a revisar las resoluciones judiciales que se hayan dictado hasta la fecha, incluido el auto de prisión, ni proponer que se modifique su situación mediante una libertad bajo fianza (la cual debería solicitar su defensa jurídica a través de los recursos procesales pertinentes), razón por la que posiblemente desistiera de la continuidad de la queja.

II.C.- Jurisdicción civil:

En la **Queja 2007/0008-J** también se recogía la preocupación del ciudadano por la demora que se estaba produciendo para la incapacitación judicial de su padre, ya que la misma inició su tramitación un año antes de la interposición del escrito de queja, y se precisaba dicha declaración judicial para poder acceder a una plaza residencial, debiendo soportar mientras tanto un fuerte desembolso económico para que el mismo fuera asistido en una residencia privada.

En esta queja también se hacía mención a la propuesta de un hermano del presunto incapaz como tutor, expresando su preocupación por que posteriormente debería iniciarse un nuevo procedimiento judicial para obtener autorización para poder vender un inmueble del que su padre es copropietario junto con los hijos, y destinar el precio de la venta al pago de la residencia, temiendo que este nuevo procedimiento pueda demorarse de forma tan excesiva como el que ahora se está tramitando.

En este caso concreto, la Institución decidió realizar gestiones directamente con el órgano judicial conocedor del expediente (Juzgado de 1ª Instancia nº 2 de Logroño), el cual nos transmitió información que parecía justificar la dilación en dos problemas que se han presentado durante la tramitación del procedimiento, que son en concreto la audiencia de uno de los hijos que residía en Valencia (que hubo que realizar por exhorto, y además en domicilio erróneo facilitado por los demandantes), así como la tardanza por parte de la Clínica Forense de Álava para proceder al reconocimiento judicial del presunto incapaz, ya que los restantes trámites realizados por el órgano judicial han sido correctos y con relativa prontitud, ajustándose en todo momento a los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil para la tramitación de este tipo de procedimientos.

Asimismo, se han producido discrepancias entre los hijos sobre quién es la persona idónea para el desempeño del cargo de tutor, lo que motivó que hubiera de darse traslado al Ministerio Fiscal para que informara al respecto. Dado que el mes de agosto resulta inhábil, no es hasta pasado el mismo cuando se produce el nombramiento de tutor, y tras ello, siendo necesario disponer previamente a la celebración de vista como último paso antes de la sentencia judicial de incapacitación –tal cual disponen los artículos 756 a 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil- de informe médico-forense en el que se refleje el estado actual del presunto incapaz, y determinar si el mismo es capaz o no de administrar su patrimonio, al residir el mismo en aquel momento en Yécora (Alava), hubo que remitir nuevo exhorto en esta ocasión al Juzgado de Paz de Laguardia para encomendar a la Clínica Forense dicho reconocimiento. Tras ponernos asimismo en contacto con la Clínica Forense de Vitoria, se nos informó que la exploración ya ha sido llevada a cabo, y que el resultado de la misma ya ha sido enviado al Juzgado de 1ª Instancia.

Por todo ello, consideramos que la cuestión planteada en la queja se encontraba en una situación transitoria que haría estéril en ese momento plantear una recomendación en algún sentido, dado que el Juzgado que conoce del procedimiento asume expresamente en su respuesta el compromiso de agilizar su tramitación, si bien cumpliendo con los trámites previstos legalmente, justificando dicha dilación en las razones que antes se han expuesto, razón por el que no se aprecia una actuación administrativa que sea contraria al ordenamiento jurídico o que no respete los principios constitucionales que está obligada a observar toda Administración Pública, por lo que con el traslado del resultado de las gestiones realizadas damos por finalizadas nuestras actuaciones en relación con este caso procediendo al archivo de la queja.

A la fecha de cierre de la queja dicho informe seguía pendiente de recibirse en el Juzgado de Logroño, por lo que no podía señalarse fecha para la celebración de la vista, no obstante lo cual, con ocasión de las gestiones realizadas por la Institución, se procedió el envío urgente de un recordatorio a Álava en esta misma fecha, así como el compromiso de señalar vista a la mayor brevedad posible tras el recibo del preceptivo informe forense, vista que una vez celebrada supondrá la inmediatez de la sentencia judicial de incapacidad. Tiempo después, y con ocasión de otra queja, la interesada nos transmitió que, tras nuestras gestiones, el procedimiento se tramitó normalmente sin problema alguno.

Por otro lado, respecto de la otra cuestión que se mencionaba en la queja, relativa a la necesidad de iniciar un nuevo procedimiento judicial tras la incapacitación para poder vender un inmueble del que era copropietario el incapaz, se informó a la promotora de la queja de que efectivamente la ley exige que, al ser tutor legal del incapaz un pariente próximo -que en su caso además es copropietario del mismo bien- es preciso obtener la oportuna autorización judicial para enajenar dicho inmueble, y ello aunque la finalidad de la venta sea la de sufragar los gastos que la atención y cuidado que el incapacitado precise, ya que se trata de evitar que puedan darse o surgir intereses contrapuestos entre el tutor legal y el incapaz, debiendo justificarse documentalmente en dicho procedimiento judicial el destino del precio obtenido con la venta, dando cuenta de ello además al Ministerio Fiscal, que es quién debe velar por los derechos e intereses del incapaz como persona más necesitada de protección. Por ello, participábamos a la interesada que sería preciso que, una vez obtenida la incapacitación judicial de su padre, se presente una nueva demanda instando dicha autorización judicial en los términos expuestos.

Complicada resultaba también la **queja 2007/0034-J**, en el que se solicitaba la intervención de la misma debido a la dilación que están experimentando dos procedimientos judiciales en los que el interesado es el demandante.

Según nos exponía el mismo, mantiene una deuda por un principal de 12.970.000 de las antiguas pesetas frente a un sujeto, debido a cuatro cheques que resultaron impagados. Por ese motivo, denunció a la citada persona, celebrándose juicio penal en el año 2000, en Alicante, dictándose sentencia absolutoria. Como consecuencia de ello, interpuso demanda ante la jurisdicción civil en reclamación del citado importe, correspondiendo el conocimiento del procedimiento a un Juzgado de Primera Instancia de Madrid, al tener su residencia el demandado en aquel momento en la capital del estado.

Posteriormente, y debido a que el deudor cambia su lugar de residencia a la localidad de Marbella, se le notifica Auto de inhibición del procedimiento a favor de los Juzgados de dicha localidad, remitiéndose los autos en septiembre de 2006. En vista de ello, su abogada le informó que se pusiera en contacto con el Servicio de Orientación Jurídica del Colegio de Abogados de Málaga, y con el Juzgado Decano de Marbella, a fin de que le orientaran sobre los pasos a dar para disponer de defensa letrada, ya que era beneficiario del derecho de defensa jurídica gratuita, y quedar emplazado ante el juzgado al que se le hubiera turnado el procedimiento. En cumplimiento de dichas instrucciones, el promotor de la queja se pone en contacto en repetidas ocasiones con el Colegio de Abogados de Málaga y el Juzgado Decano de Marbella, contestándole que no habían recibido los autos.

Asimismo, nos manifestaba que en otro procedimiento judicial en el que es demandante, del Juzgado de Primera Instancia de Sant Vicent del Raspeig (Alicante), se dictó sentencia estimatoria en julio de 1999, condenando al pago de 350.000 pesetas al demandado, declarado rebelde procesal. Dicha sentencia ya firme, no se había podido ejecutar hasta la fecha, dado que el demandado se encontraba en paradero desconocido y no se le había podido requerir al cumplimiento de la resolución.

Nada más saber el motivo de queja, esta Institución se puso en contacto con el Juzgado de Marbella con el fin de conocer el estado del procedimiento, informándonos que el mismo se había recibido el 28 de octubre de 2005, turnándose al Juzgado de Primera Instancia n.º 2 de Marbella, en el que se había dictado auto de archivo con fecha 25 de abril de 2006 por no personación de las partes.

Sin embargo, al ir referida la queja a unas actuaciones de la Administración de Justicia, dependiente de la Administración del Estado, que, a tenor de lo dispuesto en el art. 1.3 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, por la que se crea y regula esta Institución, no está sometida al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, circunscrito a las actuaciones del Gobierno y de las Entidades Locales de La Rioja, se dio traslado de dicho expediente al Defensor del Pueblo.

Posteriormente, el interesado ha seguido personándose en nuestra Oficina a fin de hacernos partícipes de las gestiones que desde el Defensor del Pueblo se iban realizando, al tiempo que solicitaba información sobre otras posibilidades de solución del problema, mostrándose agradecido en este sentido a la vista de las respuestas que desde los Juzgados se le habían transmitido.

Otra queja por dilación indebida de actuaciones judiciales dio origen a otro expediente (**queja 200/0173-J**) en el que, tras realizar las gestiones oportunas, tuvimos que remitir finalmente la queja al Defensor del Pueblo. En la misma se exponía por el interesado que instó a comienzos del año 2006 una modificación de medidas definitivas de guarda y custodia, con la finalidad de recuperar la custodia de sus hijas. Dicho procedimiento judicial se encontraba en tramitación desde entonces en el Juzgado de Primera Instancia n.º 3 de Logroño, encontrándose el mismo pendiente de realización de informe por parte del equipo psico -social para poder dictar la resolución oportuna.

El autor de la queja, que era conocedor de que la Institución no podía entrar a conocer por mandato legal el contenido de las resoluciones del juzgado, manifestaba no obstante su preocupación por la demora que se estaba produciendo en la conclusión de dicho procedimiento, dado el agravamiento del precario estado en que se encontraban sus hijas.

Una vez conocido el motivo de queja, esta Institución se puso en contacto con el citado Juzgado con el fin de conocer el estado del procedimiento, informándonos que el mismo se encontraba a la espera de recibir el citado informe psico-social a fin de dar traslado a las partes para alegaciones y dictar la resolución oportuna. No obstante, también se nos comunicó que dicho informe había de realizarlo el equipo de psicólogos de los Juzgados de Valencia, donde residían las menores, de forma que en febrero del año en curso se remitió el oportuno exhorto para su realización.

El problema que al parecer había existido, según se nos informó, es que al recibo de un recordatorio del Juzgado de Logroño, advirtieron en el órgano exhortado que dicho exhorto inicial había sido extraviado. En consecuencia, hubo que remitir nuevamente toda la documentación necesaria para su cumplimentación, con el consiguiente perjuicio por la dilación de un procedimiento que, por su naturaleza, debería tener tramitación preferente.

Pues bien, tras dar puntual información al promotor de la queja, éste nos manifestó su voluntad de que la queja continuara su curso, motivo por el que, al ir referido a la actuación de la Administración de Justicia, conforme a lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, le dimos traslado de la queja recibida para que decidiera sobre su admisión, a la vez que comunicamos al interesado el traslado de la misma.

II.D.- Jurisdicción social:

Idéntico camino siguió la **queja 2007/0044-J**, en la que se solicitaba la intervención de la misma debido a la dilación que está experimentando un procedimiento judicial en el que era demandante un colectivo de trabajadores.

Según se exponía en el escrito de queja, en enero de 2004 se interpuso una demanda de tutela de derechos fundamentales por vulneración del derecho de igualdad contra una empresa de cierta importancia, en reclamación de indemnización por abonos por concepto de resarcimiento de daños y perjuicios, como consecuencia de la discriminación llevada a cabo con varios trabajadores que empezaron a cotizar con anterioridad al 1 de enero de 1967, con ocasión del Expediente de Regulación de Empleo llevado a cabo por la citada empresa, y que supuso su prejubilación.

Dicha demanda se encontraba en trámite en la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, afirmando el grupo reclamante desconocer en que estado se encontraba el procedimiento, dado que la última notificación que recibieron fue el pasado 15 de febrero de 2005 comunicándole que el recurso de casación se encontraba en trámite de impugnación.

En este caso, tal cual se le informó personalmente al grupo promotor de la queja en la sede de la Institución, atendiendo a que la Administración de Justicia, dependiente de la Administración del Estado no está sometida al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, circunscrito a las actuaciones del Gobierno y de las Entidades Locales de La Rioja, se dio traslado del expediente al Defensor del Pueblo, que sí ostenta competencias para supervisar la actuación de la Administración del Estado, con el fin de que decida sobre su admisión y, en su caso, sobre la tramitación ante el órgano administrativo correspondiente.

II. Discrepancia con el contenido y fundamentación de las resoluciones judiciales.

Como ya ha quedado dicho en la valoración general de quejas sobre la materia de Justicia, el artículo 17.2 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, literalmente señala: "*El Defensor del Pueblo Riojano no investigará las quejas cuyo objeto se encuentre pendiente de una resolución judicial, y podrá suspender su actuación si se interpusiera o formulase por persona interesada demanda, denuncia o recurso ante los Tribunales*", lo cual nos impide entrar a su conocimiento por mandato expreso de dicho precepto, ya que las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial, según establece el art. 117.3 de la Constitución Española.

Por tanto, la discrepancia con las resoluciones dictadas por los Juzgados y Tribunales de Justicia debe sustanciarse por las vías previstas en nuestras leyes procesales, que puede interesado ejercitar bajo la dirección técnica de un abogado de su confianza en los supuestos y con los requisitos que dichas leyes prevén y ante los Tribunales de Justicia competentes, incluso, si procede, el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, cumplidos los requisitos del artículo 44 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal.

No obstante, ha sido inevitable que se presentaran quejas mostrando discrepancias con el contenido de las resoluciones judiciales, como en la **queja 2007/0054-J**, en la cual el titular de la queja expresaba su indignación por haber

decretado el Juzgado de lo Penal n.º 1 de Logroño su ingreso en prisión por su imputación en la comisión de un delito.

En este caso, antes de realizar las gestiones oportunas, dada la escasa documentación que con la misma acompaña, consideramos que sería oportuno poder conocer con mayor amplitud, por lo cual nos dirigimos al interesado a fin de que concretara si se encontraba ingresado en prisión en calidad de preventivo en espera de juicio, o si se encontraba ya cumpliendo condena firme, como penado, o si la sentencia condenatoria, de existir, había sido objeto de recurso.

No obstante, y tal cual tuvimos ocasión de expresar personalmente el día 15 de febrero de 2007 con ocasión de las IV Jornadas Culturales celebradas en el Centro Penitenciario, adelantamos al interesado que, de existir sentencia firme en su caso, no podríamos entrar al conocimiento de su queja por mandato expreso del artículo 117 de la Constitución, ya que las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial.

Transcurrido un tiempo prudencial sin tener noticia alguna del interno, entendimos que el mismo desistía de la queja, por lo que procedimos a su archivo.

También discrepaba la interesada en la **queja 2007/0058-J** con la sentencia que le condenaba como autor de un delito de estafa, dictada por el Juzgado de lo Penal nº 1 de Logroño, expresando su desacuerdo con el hecho de tener que satisfacer las cantidades fijadas en concepto de responsabilidad civil, ya que manifestaba que si debía cumplir la condena de prisión no debería pagar dicho importe, ya que no puede, o en otro caso, de no abonarlo, cumpliría la condena en su lugar.

Tras leer con atención la queja, decidimos trasladar al titular de la queja las siguientes consideraciones. En primer lugar, que de conformidad con el artículo 116 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la declaración de responsabilidad penal conlleva, si existiera, la declaración de responsabilidad civil. Por ello, en su caso, y según se desprende de la lectura de la sentencia que nos fue facilitada, además de la condena por la comisión del ilícito penal, había existido un pronunciamiento sobre las cantidades que se dejaron de abonar con la comisión del delito, y que deben ser abonadas por el condenado, salvo que exista declaración de insolvencia, lo cual debería solicitar atendidos sus escasos recursos económicos, a través de su defensa jurídica, en el propio juzgado.

No entendíamos porque según el escrito de queja –y así se lo trasmitimos a su autora- tuvo que ser conducida al centro penitenciario forzosamente, y sin requerimiento previo por parte del Juzgado, dado que sus cartas no habían sido remitidas desde dicho centro, pues no aparecía la hoja de control sellada por el responsable del centro. Independientemente de ello, dada la entidad de la condena, informamos a la interesada que también podría haberse instado formalmente la suspensión condicional de la pena, al ser inferior a dos años de prisión, salvo que usted tuviera antecedentes penales.

Por otra parte, en lo referente a que carecía de justificación de los pagos que iba realizando, supusimos que se había autorizado por el Juzgado el abono aplazado de las cantidades que se le reclamaban a la condenada, en cuyo caso le informamos que debía hacer frente a las mismas a través de la cuenta de consignaciones de la que dispone el Juzgado en la entidad Banesto. Independientemente de ello, hacíamos la reflexión de que en el Juzgado debía constar en la oportuna ejecutoria que se haya abierto tras la declaración de firmeza de la sentencia –en este caso, declarada en la misma sentencia al haber existido conformidad de la imputada con los hechos y la pena a imponer- la relación de pagos que se han ido efectuando, información que, si albergara alguna duda, debían trasladar a la condenada si ésta lo solicitaba formalmente.

Con el traslado de dicha información, optamos por el archivo de la queja, al haberse agotado las posibilidades de intervención de la Institución.

La **queja 2007/0063-J** era consecuencia de las vicisitudes que se habían producido con ocasión de varios procedimientos judiciales en los que era parte la interesada. Ésta exponía en concreto que había interpuesto sendas denuncias contra la Policía Local de Logroño y la Policía Judicial del EMUME ante el Juzgado de Instrucción n.º 2, en funciones de guardia, las cuales fueron turnadas al Juzgado de Instrucción nº 3, para su acumulación a otro procedimiento penal, en el que se encontraba imputado su hijo.

Tras recurrir dicha acumulación por existir intereses contrapuestos, interesando la división de la causa, el recurso fue desestimado. Posteriormente, según nos indicaba, la instrucción de ambas denuncias se divide, siendo remitidas al Juzgado de Instrucción n.º 1 de Logroño, siendo informada de forma verbal por funcionarios de este Juzgado que el expediente se encontraba en Fiscalía.

Asimismo refería que había solicitado el reconocimiento del beneficio de justicia gratuita con la finalidad de poder personarse como acusación particular en la causa en la que se encontraba imputado su hijo, siéndole denegada. Dicha solicitud, indica, fue igualmente remitida a la Secretaría de Estado de Justicia, siéndole asimismo denegada.

En este caso, al igual que en otros muchos, tuvimos que informar a la promotora de la queja que citado artículo 17.2 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, nos impedía entrar al conocimiento de la queja por mandato expreso de dicho precepto, ya que las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de sus funciones jurisdiccional, no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial, según establece el art. 117.3 de la Constitución Española.

No obstante, dada la confianza puesta en la labor de la Institución por la interesada, hemos ido conociendo el devenir de los distintos procedimientos judiciales, los cuales se han ido ajustando en gran medida a los deseos de aquella, mostrando su satisfacción por ello.

En la **queja 2007/0064-J** se hacía también mención a la discrepancia con una privación de libertad provisional motivada por la imputación del interesado en la comisión de un delito del que había conocido el Juzgado de lo Penal nº 1 de Logroño. Pues bien, el escrito inicial de queja, era similar al que había dado origen al expediente 2007/0057, en el que se le había solicitado al promotor la documentación necesaria para estudiar el asunto que nos plantea. Por ello, dada la duplicidad en el contenido de ambas quejas, comunicamos al titular de la queja que procedíamos al cierre del expediente por dicho motivo, remitiéndole por tanto a las comunicaciones que se le remitieran desde la Institución en el otro procedimiento de referencia.

Especial consideración merece la **queja 2007/0065-J**, en la que un grupo de vecinos de la capital riojana nos transmitía sus preocupaciones con ocasión de un procedimiento judicial en el que venían imputados. En concreto, exponían que en calidad de administradores solidarios de una constructora, figuraban como imputados en el procedimiento penal que instruye el Juzgado de Marbella n.º 4, conocido popularmente como “Caso Malaya”, estando citados para declarar en calidad de tales por el Juzgado de Instrucción n.º 1 de Logroño.

Afirmaban que la mercantil de los interesados no tenía nada que ver con el fondo del asunto, dado que existía un error en la denominación de la sociedad. Dado que la Juez del Juzgado de Logroño se negaba a tomarles declaración personalmente,

querían que se les recibiera declaración en Marbella y personalmente por el Juez instructor del caso para aclarar dicho error y que pudieran continuar con su vida con normalidad, solicitando la intervención de la Institución para que realizara las gestiones oportunas con el fin de que el Juzgado que instruye la causa se apercibiera de dicho error y lo enmendara en consecuencia, a fin de evitarles mayores perjuicios de los ya padecidos hasta la fecha y poder continuar con su vida con normalidad.

Tras leer con atención la queja, ciertamente compleja en cuanto al análisis de los hechos que motivaban la misma, transmitimos a los reclamantes nuestra comprensión ante la grave situación que se les presentaba, motivada por una actuación que calificaban como abusiva por parte de la Administración de Justicia, y por la ausencia de poder defender adecuadamente su caso ante la denegación del derecho a la inmediación judicial.

Sin embargo, aún informándoles claramente de la imposibilidad de intervenir respecto del contenido y motivación de las decisiones judiciales, por los consabidos artículos 117.3 de la Constitución Española y 17.2 de la Ley 6/2006, también les señalamos personalmente en lo relativo a su petición de ser escuchados directamente por el titular del órgano judicial que conoce de la causa, que toda persona que intervenga en un procedimiento judicial tiene el derecho a que se cumpla el Principio de inmediación judicial, es decir, a que el Juez se encuentre presente en el momento de la práctica de las pruebas, incluyéndose por tanto y muy especialmente, la práctica de declaraciones de imputados y testigos, pudiendo llegar incluso a dar lugar a corrección disciplinaria del Juez que incumpla dicho principio de actuación. A mayor abundamiento, en este caso consideramos aplicable además en particular el artículo 400 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, según el cual, todo imputado, en el legítimo ejercicio de su derecho de autodefensa, puede solicitar ser escuchado por el Juez instructor cuantas veces lo estime conveniente.

Así pues, la práctica de las declaraciones como imputados, aunque sea por exhorto, conlleva la obligación de realizarse a presencia judicial, pudiendo en otro caso su defensa exigir en el acto la práctica de la declaración ante el titular del órgano judicial, o ustedes negarse a declarar por tal motivo, pudiendo incluso hacer constar dicha circunstancia en el acta, ante una eventual y futura declaración de nulidad de actuaciones por vulneración de dicho principio. En cualquier caso, considerábamos que lo más razonable era que se dejaran asesorar por el letrado al que habían asignado su defensa jurídica en esta causa, a fin de que sea éste el que tomara las medidas oportunas, planteando formalmente por escrito dirigido al Juzgado su voluntad de ser escuchados personalmente por el Juez instructor, y en su caso, interponiendo los recursos que considera pertinentes a fin de salvaguardar su legítimos derechos de defensa.

Esta imposibilidad de intervenir en relación con la problemática planteada, se nos presentaba igualmente en la **queja 2007/0067-J**, donde el autor de la queja, a la sazón cumpliendo condena por un incumplimiento de medidas cautelares, interesaba la intervención de la Institución con el fin de que le auxilie para poner fin a su situación, provocada por una denuncia falsa, y afirmando no haber cometido delito alguno.

Otra de las cuestiones que con cierta frecuencia ha tenido entrada en esta Institución es la relativa al embargo y retención de bienes por parte de los órganos judiciales. Concretamente, en la **queja 2007/0075-J** se planteaba por el interesado que, con ocasión de una denuncia interpuesta por varios antiguos empleados, se dictó sentencia por el Juzgado de lo Social n.º 30 de Madrid condenándole a satisfacer determinadas cantidades. Una vez firme la sentencia, se había ordenado la ejecución de la misma, acordándose el embargo de la parte proporcional de su pensión, motivo por el que se le está practicando una retención del 30% de la cuantía que supera el

equivalente al Salario Mínimo Interprofesional, expresando su disconformidad con dicho embargo, ya que considera que es inembargable por ley.

En este supuesto, al estar el embargo en cuestión acordado en la ejecución de una sentencia ya firme en su caso, no podíamos entrar a su conocimiento en los términos en que nos lo solicitaba el interesado, si bien le facilitamos la información oportuna al caso, indicándole que el Juzgado únicamente ha procedido a aplicar lo dispuesto en la Ley, de forma que sobre la cuantía que percibía como pensión superando hasta el doble el actual SMI (540,90 euros mensuales), se había aplicado correctamente la retención del 30%, tal cual establece el artículo 607.2.1º de la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000, de 7 de enero.

Otra queja en la que se expresaba disconformidad con los argumentos tenidos en cuenta por el juzgador es la **2007/0077-J**, relativa a diversos inconvenientes que se habían planteado con ocasión de la ejecución de la sentencia dictada por el antiguo Juzgado de 1ª Instancia nº 7 de Logroño (ahora redesignado como Juzgado de Instrucción nº 2, tras la división de jurisdicciones llevada en cabo en fecha 2 de noviembre de 2004), donde comunicamos al interesado que no era posible nuestra intervención, al no ser posible revisar los razonamientos jurídicos empleados por el titular del órgano para haber fallado estimando el cierre de las ventanas de su vivienda, si bien le informamos de la posibilidad de solicitar la oportuna autorización judicial para poder acceder a través del propietario de la finca colindante, que fue parte demandante en dicho procedimiento, y proceder al cierre de las referidas ventanas.

Idéntico desacuerdo se manifestaba por la titular de la **queja 2007/0085-J**, relativa a la situación personal de su hijo, interno en el centro penitenciario de Logroño desde julio de 2003 con una condena de quince años por una sentencia penal que considera injusta y excesivamente severa, si bien admitió su culpabilidad ante la oferta de rebaja de condena que le ofreció el Ministerio Fiscal. En esta queja se indicaba que su hijo, que ya había cumplido la cuarta parte de la condena, era acreedor a los permisos de salida, habiendo solicitado dos hasta la fecha, que han sido denegados. Por ello, solicita la intervención de la Institución con el fin de que se le posibilitara obtener dichos permisos, o su puesta en libertad con las medidas cautelares que se estimaran oportunas. Dado que el penado se encontraba cumpliendo condena en virtud de una sentencia ya firme, e igualmente los permisos de salida que le habían sido denegados habían sido objeto de recurso ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria, tuvimos que comunicar a la interesada que lamentablemente no era posible nuestra intervención.

En la **queja 2007/0098-J** se planteaba un episodio de enfrentamiento verbal con un agente de la Policía Local de Logroño con ocasión de una denuncia que se le había puesto al estacionar su vehículo para dejar a su hijo en el centro escolar. Dado que había varios vehículos más en esa situación, manifiesta la quejosa que fue a pedir explicaciones a dicho agente por el motivo de la denuncia, siendo respondida reiteradamente de forma descortés y con tono prepotente. Este incidente finalmente acabó denunciándose ante el Juzgado de Guardia de Logroño, no fue posible nuestra intervención en los términos en que se nos demandaba, comunicándoselo a la interesada.

Especialmente insistente fue la titular de la **queja 2007/0118-J**, que señalaba que se le estaba causando una grave indefensión y perjuicio moral por la que refería negligente actuación del Fiscal, al haber decidido archivar las Diligencias Informativas incoadas en relación al fallecimiento de su esposo, sin haber aclarado lo que considera hechos más relevantes. Con ocasión de este procedimiento, solicitamos copia de las mismas, comprobando que el Decreto de archivo hacia referencia a las

actuaciones llevadas a cabo por el citado Fiscal, informándole del resultado de las gestiones practicadas en la revisión del procedimiento judicial del que traían causa, de las que no se desprendía anomalía alguna en la actuación policial ni forense, al tiempo que se le informaba de la posibilidad de ejercer acciones si consideraba que había existido una vulneración del derecho al honor, a la imagen o a la intimidad personal o familiar, por el tratamiento del suceso en los medios de comunicación.

En este caso tan particular, transmitimos a la interesada nuestra comprensión por su frustración, dado el convencimiento personal que tenía de que se habían producido irregularidades en la instrucción del procedimiento penal. Sin embargo, tal cual se desprende del examen de los documentos aportados con el escrito de queja, observamos que las diligencias informativas abiertas por el Ministerio Fiscal lo fueron con posterioridad al sobreseimiento de las Diligencias Previas del Juzgado de Calahorra n.º 1, del que también refería la quejosa se produjo una actuación maliciosa durante la instrucción de la causa, ocultando documentación e información, y especialmente por la falta de explicaciones tras la práctica de la autopsia, a la que se comprometió verbalmente la titular del citado órgano judicial.

Dicho órgano judicial archivó la causa al haberse producido el fallecimiento por muerte natural. Desconocemos el contenido de las actuaciones de referencia, no obstante hemos realizado gestiones ante Fiscalía solicitando información al respecto, confirmándonos finalmente el contenido de la documentación aportada con la queja. Por tanto, tuvimos que recordar a la autora de la queja que la discrepancia con las resoluciones dictadas por los Juzgados y Tribunales de Justicia debía sustanciarse por las vías previstas en nuestras leyes procesales, que podía ejercitar bajo la dirección técnica de un abogado de su confianza en los supuestos y con los requisitos que dichas leyes prevén y ante los Tribunales de Justicia competentes, incluso, si procede, el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, cumplidos los requisitos del artículo 44 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal.

Añadíamos en este caso que, ante la desconfianza con el sistema judicial y con el Ministerio Fiscal expresada por la reclamante, quizás hubiera sido oportuno que se hubiera personado en las actuaciones, asistida de letrado, después de que le fuera hecho el ofrecimiento de acciones por parte del juzgado, a fin de poder tener acceso a las diligencias practicadas, así como para solicitar aquella prueba que se hubiera podido considerar necesaria.

Otro asunto de cierta relevancia, y que creó cierta alarma social a raíz de su publicación en los medios, y en el que también hubo de intervenir la Defensoría, fue el que dio origen a la **queja 2007/0155-J**, en la que la familia de un trabajador fallecido en un accidente laboral en Baños de Río Tobía, que había denunciando por ello al empresario, que finalmente resultó condenado a ingresar en prisión y a indemnizar a la familia por dicha pérdida. El motivo de la queja obedecía a que dicho empresario había solicitado formalmente el indulto, sin haber siquiera procedido a abonar aún la indemnización a que fue condenado, habiendo iniciado una campaña de recogida de firmas ante distintos estamentos e instituciones, con el fin de justificar su honorabilidad, solicitando que la Defensora del Pueblo Riojano le amparara ante esta situación que consideraba injusta.

Al recibir a la familia del trabajador fallecido, le transmitimos nuestra comprensión por su frustración dado que al responsable, condenado penalmente, pudiera finalmente reconocérsele tal derecho de gracia, lo cual la indignaba sobremanera a la vista de los acontecimientos que ocurrieron tras la muerte de su hijo, y que aún hoy, a la fecha del presente informe, siguen produciéndose.

Sin embargo, tuvimos que indicarles que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, por la que se crea y regula esta Institución, la Defensora del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja, nuestra función primordial era salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica y Local, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público.

Por ello, tanto la iniciativa de llevar a los medios de comunicación la puesta en marcha de una campaña de recogida de firmas por parte del empresario condenado, como la circunstancia de los ciudadanos en general, y distintas autoridades en particular, que decidan colaborar estampando su firma, constituye un acto personal y por tanto dependiente de la más estricta voluntad de cada uno de los firmantes, no estando sometidas al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano.

No obstante, estimamos necesario informar también que un indulto es una medida de gracia a los condenados por una sentencia penal firme, que otorga el Rey, a propuesta del Ministro de Justicia, previa deliberación del Consejo de Ministros, que tiene como efecto la extinción de la responsabilidad penal. Las condiciones para obtener el indulto son que no cause perjuicio a tercera persona o lastime sus derechos, y que haya sido oída la parte ofendida, cuando el delito por el que haya sido condenado el reo sea de los que sólo se persiguen a instancia de parte (como la calumnia y la injuria, entre otros).

Ello no impide, como es su caso, que en los restantes delitos no pueda ser oída la parte perjudicada. Como madre de la víctima, e independientemente de otras iniciativas que considere oportuno poner en marcha, tales como la recogida de firmas de apoyo a su hijo, podía perfectamente formular alegaciones, dirigidas al Ministerio de Justicia, oponiéndose a la concesión del indulto, expresando las razones que estimara oportunas a tal fin.

En otra queja motivada por el desacuerdo con una serie de actuaciones llevadas a cabo por un órgano judicial –en este caso, el Juzgado de lo Social n.º 1 de Logroño- (**queja 2007/0172-J**), se exponía que, debido a la liquidación de la empresa del quejoso y al impago de salarios a sus empleados, se tramitaron varios procedimientos de reclamación de cantidades e indemnizaciones, que dieron lugar a varios procesos judiciales, y a su vez, a otros tantos procedimientos de ejecución que finalmente se acumularon en uno único. En éste último, se adjudicó en pública subasta una finca urbana de su propiedad, de la cual se produjo el lanzamiento de la totalidad de la finca, cuando sólo una parte de la misma era la adjudicada, y el resto se encontraba registrada a nombre de sus hijos, todo ello sin haber existido previamente pública subasta, pese a lo cual, fue adjudicada a la misma persona antes citada, la cual figuraba ya como titular registral de la finca, pese a lo cual se seguía cobrando la contribución a sus hijos.

Tras estudiar detenidamente la queja, decidimos hacer una serie de gestiones a fin de contrastar la información y documentación que el interesado nos hizo llegar junto con su queja, tras cuyo resultado se trasladaron distintas consideraciones no compartiendo finalmente su postura de que la finca en cuestión le seguía perteneciendo.

En concreto, participamos al quejoso tras tener acceso al procedimiento de ejecución de referencia, que habíamos comprobado personalmente que efectivamente existía una situación anómala en cuanto a las fincas que indicaba, una, identificada correctamente tanto en el registro como en el auto de adjudicación tras pública subasta, y una segunda finca sita también en la misma parcela y de la misma localidad, y que también fue adjudicada al acreedor, previa solicitud de éste, y acuerdo del juzgado.

Esta última finca servía de único acceso a la primera, e independientemente de que pudiera existir una servidumbre necesaria de paso, lo cierto es que también resultó embargada por el juzgado, como así lo confirma la copia del auto decretando el embargo, si bien, sin especificar la identificación registral -posiblemente porque no existía por no estar escriturada previamente-, sino mediante su referencia catastral.

Sea como fuere, lo cierto es que dicha finca fue registrada por los hijos del quejoso tras la venta de ambas fincas, lo cual dio lugar a una causa penal por estafa procesal frente al autor de la queja y sus dos hijos, por considerar que dicha venta se había llevado a cabo en fraude de ley y con el ánimo de eludir las responsabilidades patrimoniales que se le estaban exigiendo en aquel momento por el juzgado de lo social, si bien finalmente fueron absueltos.

Dicha finca rústica, como hemos señalado, fue adjudicada finalmente al acreedor, motivo por el que el recibo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondiente a ese año fue remitido a los hijos como titulares, y por tanto, contribuyentes obligados al pago. Sin embargo, con la adjudicación de la finca a dicha persona, también se le transmitían las obligaciones al igual que los derechos sobre la finca, motivo por el que debía ser éste el que debía darse de alta, si no lo había hecho ya, como nuevo titular y obligado al pago de la contribución.

Sin embargo, resultó definitivo comprobar como sobre la finca en cuestión, también fue interpuesta una tercería de dominio por sus dos hijos, al entender que se estaba embargando un bien que no le pertenecía ya al interesado en virtud de la referida escritura de compraventa, tercería que finalmente fue desestimada por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

Así pues, a la vista del conjunto de actuaciones que se habían llevado a cabo por los distintos órganos judiciales, no apreciamos que se hubiera producido irregularidad o actuación judicial que fuera contraria al ordenamiento jurídico o que no respetara los principios constitucionales que está obligada a observar toda Administración Pública.

En cualquier caso, señalamos que no nos correspondía a nosotros valorar el contenido y acierto de las resoluciones judiciales, de forma que la discrepancia con las resoluciones dictadas por los Juzgados y Tribunales de Justicia debe sustanciarse por las vías previstas en nuestras leyes procesales, para lo cual se le indicó al interesado la posibilidad de solicitar el beneficio de justicia gratuita con el objetivo de litigar contra quien y como proceda.

En la **queja 2007/0185-J** el interesado manifestaba estar sufriendo determinadas agresiones anónimas, y que se concretan en hurtos en su vivienda, así como molestias relativas a la emisión de ruidos y gases que afectaban a su calidad de vida, habiendo denunciado en numerosas ocasiones los referidos problemas ante la Fiscalía de Logroño, así como ante el Juzgado de Instrucción nº 8 de Logroño. Ante la inactividad que sucedió a estas denuncias, el interesado decidió dirigir una reclamación ante el Consejo General de Poder Judicial, sobre la que denuncia que, igualmente no obtuvo respuesta.

Ya que los tres órganos integrantes de la Administración de Justicia frente a los que se dirigía la queja forman parte de la Administración General del Estado, de tal suerte que la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano no tiene competencias

para investigar sobre la materia, no pudimos emitir ningún tipo de resolución al respecto, de conformidad con los artículos 1 y 17.4 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo de La Rioja, salvo una resolución de inadmisión a trámite de la queja.

Otra intervención en que la Defensoría hubo de realizar varias gestiones fue la originada por la **queja 2007/0186-J**, motivada por la situación de desamparo en que se encontraba una hermana de la quejosa, declarada judicialmente incapaz, que se encontraba bajo la tutela de su padre, el cual -según refiere la promotora de la queja- no atendía debidamente sus obligaciones como tutor, encontrándose en situación de abandono y desamparo, denunciando que la misma había sufrido desde el año 2002 un continuo maltrato físico y psicológico, además de agresiones sexuales.

La incapacitada llevaba cinco meses ingresada en la unidad de psiquiatría del Hospital San Millán, donde el doctor quería darle el alta médica, a lo que se negaba el tutor. La promotora de la queja había acudido previamente a la trabajadora social del Centro de Servicios Sociales "El Parque", quién le había indicado que debía denunciar estos hechos. Sin embargo, la interesada afirmaba haber acudido a los Tribunales y a la Policía sin que se hubieran tomado medidas correctoras de la situación de abandono de su hermana, motivo por el que finalmente decidió acudir a esta Institución en demanda de aquellas gestiones que fueran necesarias para proceder a la remoción del cargo de tutor, y que se hiciera cargo de la tutela el Gobierno de la Rioja a fin de solucionar el problema descrito.

Atendida la grave problemática que se planteaba en la queja, además de aconsejar a la promotora de la queja que denunciara la situación en que se encuentra su hermana ante los Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, decidimos dar traslado al Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, el cual dio las instrucciones oportunas para la interposición de una demanda ante el Juzgado de 1ª Instancia n° 4 de Logroño con el fin de valorar la idoneidad del tutor, y solicitando que en caso contrario, se acordara la privación de patria potestad respecto de la hija incapacitada, y se designara tutor de la misma a la Fundación Tutelar de La Rioja. Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, entendimos que la cuestión se encontraba en vías de solución, considerando finalizada nuestra intervención y procediendo al archivo del expediente.

El problema que se planteaba en la **queja 2007/0190-J** se debía a dos procedimientos judiciales en los que había intervenido como parte el quejoso, originados por el cierre de un camino público en la localidad de San Asensio por parte de un particular. De la denuncia de este hecho se derivó un procedimiento penal en el Juzgado de Instrucción nº 1 de Haro, siendo finalmente archivado al considerar la titular del órgano que los hechos no eran constitutivos de delito.

En vista de ello, el titular de la queja interpuso una demanda sobre tutela sumaria de la posesión, dando lugar a un juicio verbal tramitado en el mismo juzgado, que terminó por sentencia desestimatoria de la demanda. Tras interponer recurso de apelación, la Audiencia Provincial confirma la sentencia de instancia, argumentando que el acto desposesorio había ocurrido un año antes de iniciarse el procedimiento.

Con dichos antecedentes, el reclamante señalaba que había acudido a distintas autoridades, sin que ninguna se hubiera pronunciado acerca de la actuación judicial. Por ello, reiteraba sus dudas acerca de la misma, demandando una explicación acerca de si ha sido correcta o no, y si ha existido corporativismo.

Tras leer detenidamente el escrito de queja, y examinar la documentación acompañada con el mismo, estimamos oportuno reiterar al interesado las observaciones que tuvimos ocasión de trasladarle en la entrevista personal que mantuvo en las oficinas de la Institución.

De hecho, puso también los hechos en conocimiento del Defensor del Pueblo, el cual le dio contestación con anterioridad a la interposición de la queja origen de nuestro presente expediente, comunicándole que, de acuerdo con las competencias que tiene atribuidas, carece igualmente de facultades para revisar las resoluciones dictadas por jueces y tribunales en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

Dado que esta Institución, según dispone su ley reguladora y el Convenio de Colaboración suscrito con el Defensor del Pueblo el pasado 23 de febrero, viene obligada a guardar la oportuna coordinación con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, esta queja tampoco pudo ser admitida a trámite por este motivo.

No obstante, se recibió al interesado en nuestra Oficina, manteniendo con el mismo una prolongada entrevista, en la que la Defensora del Pueblo Riojano personalmente contestó y aclaró todas y cada una de las preguntas y dudas que aquel formuló, mostrando su agradecimiento por ello.

No muy distinta era la cuestión planteada en la **queja 2007/0194-J**, donde el titular de la queja expresaba su malestar por el problema surgido a raíz de una gestión en la oficina de una entidad financiera en Calahorra, en la que surgió una discrepancia con el empleado respecto de la cantidad ingresada. Lo ocurrido fue objeto de denuncia ante la Guardia Civil de Calahorra, dando lugar a la incoación de un procedimiento penal en el Juzgado de Instrucción nº 1 de Calahorra, que decretó su archivo debido a las contradicciones de los implicados y la ausencia de pruebas. En este caso, una vez examinado el escrito de queja, tuvimos que transmitir al interesado una vez más que carecíamos de competencias para intervenir en materias como la planteada, por cuanto nos encontrábamos ante un conflicto que afectaba, únicamente, a particulares –en este caso, con la entidad financiera con la que se produjo la controversia- en el que, por consiguiente, no se producía actuación alguna de la Administración u organismo público, quedando por tanto el caso planteado al margen de las facultades de supervisión de esta Institución.

En la **queja 2007/0209-J** el interesado relataba como era víctima de una grave situación de acoso difícilmente soportable, debido al hostigamiento y agresiones sufridas por varios vecinos, por la que interpuso denuncia ante el Juzgado de Haro, lo que también obliga a esta Institución a inadmitir esta queja tal y como dispone el artículo 17.2 de la Ley citada, que impide la investigación una vez interpuesta la denuncia.

Un ciudadano marroquí era el autor de la reclamación que dio origen a la queja **2007/0220-J**, en la que expresaba que estaba siendo objeto de discriminación, persecución y represión únicamente por su nacionalidad, siendo acusado falsamente de tráfico de sustancias estupefacientes, motivo por el que se encontraba privado de libertad injustamente. En este caso, al igual que en el anterior, existiendo un proceso penal en trámite contra el mismo, no existía posibilidad de intervenir en el sentido demandado por el quejoso. No obstante, comprobamos documentalmente la causa, seguida por el Juzgado de Instrucción nº 3 de Logroño, sin que apreciáramos irregularidad alguna.

En la **queja 2007/0307-J** se nos volvían a relatar unos graves hechos que mantenían al ciudadano en una difícil situación, como consecuencia de un acoso al que se ve sometido, que incluye, injurias, amenazas, y sucesos de evidente tensión que presentaban un problema de indudable importancia, y que, de ser ciertos, estarían provocando una grave situación de acoso difícilmente soportable. Ello no obstante, en ninguna de estas circunstancias se apreciaba la intervención de la Administración Autonómica ni de las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Este hecho impone la imposibilidad de actuación de la Institución de la Defensora del

Pueblo Riojano, de conformidad con los artículos 1 y 17 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo del Defensor del Pueblo de La Rioja.

Además, y teniendo en cuenta que se había presentado denuncia ante la Guardia Civil, tampoco podíamos entrar a investigar la situación, ya que se encontraba pendiente de resolución judicial. Por esta cuestión, y en aplicación del propio artículo 17 de la Ley Reguladora de esta Institución, debíamos inadmitir la queja. Ello no obstante, decidimos informar al interesado de que, además de la denuncia que había interpuesto, tenía otras vías que podían utilizar para intentar solventar el problema, para lo cual le aconsejamos acudir a la Oficina de atención a la victima del delito más cercana a su domicilio, que es la situada en las dependencias de los Juzgados de Haro, dotada de los medios personales necesarios para prestarles la asistencia que necesitaban.

Diferente es, en cambio, el problema que se planteaba en la **queja 2007/0343-J**, en la que se denunciaba la actuación de los funcionarios adscritos al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de Calahorra. En particular, se afirmaba que la Secretaria del Juzgado descrito actuó en clara dejadez y desidia en dos hitos fundamentales del proceso ejecutivo seguido contra la interesada. En primer lugar, porque el Juzgado acudió erróneamente a los formas de ejecución, pasando por delante de el embargo de las devoluciones de Hacienda, para acudir directamente al embargo de su vehículo.

Del mismo modo, en segundo lugar, se afirmaba que una vez satisfecha la deuda, el Juzgado retrasó sin motivo aparente la orden de desprecinto de su vehículo, lo que nuevamente le produjo graves perjuicios. Al ir referida la queja a la actuación del Juzgado de primera instancia e instrucción nº 2 de Calahorra, dependiente del Poder Judicial, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, no estando sometido al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, en virtud del Convenio de Colaboración existente entre estas dos Instituciones, procedimos a remitir la queja al Defensor del Pueblo, al ser el órgano competente para conocer de aquellas quejas interpuestas contra la actuación de los órganos y funcionarios de la Administración General del Estado.

Por último, en la **queja 2007/0378-J** se planteaba la discrepancia del quejoso con una actuación sancionadora llevada a cabo por la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial por no acreditación de gestión de residuos peligrosos por la actividad de taller mecánico. Tras recurrir en alzada argumentando una confusión en la identidad de la sociedad, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución que desestimaba el mismo, se dictó sentencia por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, en la que se desestima el recurso. Tras leer con atención la queja, trasladamos al promotor de la queja, que en su caso existía una resolución judicial firme que había resuelto, aunque no en sentido favorable a sus intereses, la cuestión objeto de queja, razón por la que no podíamos a conocer el asunto, ya que las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de sus funciones jurisdiccional, no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial, según establece el art. 117.3 de la Constitución Española.

III. Actuación de profesionales del Derecho: Abogados y Procuradores.

Con ocasión de la **queja 2007/0011-J**, relativa a la actuación profesional de varios letrados de un despacho jurídico, uno de los cuales ostentaba la condición de administrador del edificio donde residía el titular de la queja, los cuales habían

realizado diversas actuaciones en el tiempo con manifiesto abuso de derecho según refiere, que le han causado indefensión, al haber adoptado decisiones en relación con el régimen de funcionamiento de la Comunidad de propietarios contrarias a las leyes y al interés de los vecinos, y no habiendo convocado ocasionalmente a algunos de ellos, entre los cuales se encuentra la firmante de la queja.

Una vez leído con atención el escrito de queja, comunicamos a la interesada que, tal y como le comentamos en entrevista mantenida con personal de esta Institución, no corresponde a esta Institución realizar ningún tipo de valoración sobre la actividad de los referidos abogados a los que se refiere en la queja, ya que la apreciación de si existe o no algún indicio de comisión de una infracción del Código deontológico corresponde realizarla, en su caso, al Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja a través de su Junta de Gobierno, ya que tiene la función, entre otras, de velar por el cumplimiento de las normas de ordenación y conducta de los Abogados, cuyo papel es clave en el buen funcionamiento de la administración de la Justicia y en la confianza del público en ella, el control en los conflictos de intereses, en la publicidad y demás obligaciones contenidas en el Código Deontológico, con el fin de asegurar unas buenas prácticas en el ejercicio profesional, prestando el auxilio preciso a los ciudadanos para una mejor garantía de sus derechos. Por este motivo, optamos por dar traslado de la queja recibida al Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja para su conocimiento y, en su caso, resolución.

De la misma forma se actuó en la **queja 2007/0084-J**, en la que el autor de la queja consideraba que se había producido un error en su caso al serle denegada la justicia gratuita que había solicitado, ya que tanto la propuesta del Colegio de Abogados de La Rioja como la resolución de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita no habían aplicado lo dispuesto en la Ley 51/2003, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, al tener reconocida una pensión por incapacidad permanente total, por lo que consideraba que se ha producido una situación de indefensión, daño moral y deterioro psicológico.

No le correspondía a esta Defensoría realizar ningún tipo de valoración sobre los distintos aspectos a los que se refería la queja, ya que la apreciación de si existe o no algún indicio de irregularidad en este caso corresponde realizarla, en su caso, al Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja. Por ello, se dio traslado del escrito de queja y de la documentación acompañada con la misma al Excmo. Sr. Decano del Ilustre Colegio de Abogados de la Rioja, que sí ostentaba competencias para ello, con el fin de que tuviera conocimiento de la queja y, en su caso, dictase la resolución oportuna.

También fue objeto de reclamación por otra ciudadana el tratamiento profesional recibido por la abogada que le fue asignada por el Servicio del turno de oficio del Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja (**queja 2007/0211-J**), para el proceso de separación judicial de su pareja. En este escenario, le fue concedido el beneficio de la Justicia Gratuita, a través del cual le fue asignado un Abogado integrado en la lista del Turno de Oficio, con relación al cual, por otra parte, no tiene ninguna reclamación que realizar. Sin embargo, diversas vicisitudes impusieron que el Servicio del turno de Oficio terminara por asignarle de nuevo a otra colegiada.

La promotora de la queja mostraba su inquietud por el tratamiento jurídico y personal que esta profesional había dado a sus problemas, considerando que había actuado con una total pasividad en su obligación de enfrentar el proceso judicial en el que se encuentra inmersa, y que además este hecho había sido realizado de forma consciente y reiteradamente expresada a la interesada, invocando los escasa remuneración que obtiene del Colegio para desdeñar y relegar los asuntos de la misma, la cual interpretaba que, a resultas del proceso citado, incluso ha sido lanzada de su vivienda habitual como consecuencia de esta intervención negligente.

Lo cierto que la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano no ostenta competencias para incoar un procedimiento de investigación, ya que no concurre la actuación de la Administración Autonómica o de las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y ni siquiera está comprometida la actuación de la Administración de Justicia, por lo que, conforme al artículo 17 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo de La Rioja, resulta procedente el rechazo de la queja.

Ahora bien, ante la situación de desconfianza descrita, manifestamos en primer término a la autora de la queja que esta Institución no deseaba en absoluto prejuzgar la actuación de una profesional cuya actuación técnica no conocíamos en profundidad, por lo que, respetuosamente, y a la vista de las funciones los Estatutos atribuyen a la Junta de Gobierno, relacionadas con la supervisión del ejercicio profesional de los Colegiados, creímos pertinente trasladar para los efectos oportunos la reclamación formulada al Excmo. Sr. Decano en su condición de máximo representante legal del Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja.

También se mostraba esta situación de malestar en la **queja 2007/0298-J**, como consecuencia de la resolución desfavorable de un procedimiento judicial, debido según refiere, a la negligente actuación profesional de la abogada y procuradora que defendieron sus intereses. Ante el resultado del proceso, entendía la autora de la queja que como consecuencia de las deficiencias en la labor de dichas profesionales, se le había causado un perjuicio, y que consecuentemente debía ponerse en conocimiento desde esta Institución al Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja.

Al igual que en los casos anteriores, no correspondiéndole a esta Institución realizar ningún tipo de valoración sobre la actividad de los profesionales a que se refería la queja, ya que la apreciación de si existe o no algún indicio de comisión de una infracción del Código deontológico corresponde realizarla, en su caso, al Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja a través de su Junta de Gobierno, ya que tiene la función, entre otras, de velar por el cumplimiento de las normas de ordenación y conducta de los Abogados, cuyo papel es clave en el buen funcionamiento de la administración de la Justicia y en la confianza del público en ella, el control deontológico en los conflictos de intereses, en la publicidad y demás obligaciones contenidas en el Código Deontológico con el fin de asegurar unas buenas prácticas en el ejercicio profesional y el auxilio preciso a los ciudadanos para una mejor garantía de sus derechos, únicamente procedía dar traslado del escrito de queja y de la documentación acompañada con la misma al Excmo. Sr. Decano del Ilustre Colegio de Abogados de la Rioja, que sí ostenta competencias para supervisar la actuación profesional de los referidos letrados, con el fin de que tenga conocimiento de ello, decida sobre su admisión y, en su caso, dicte la resolución oportuna.

IV. Justicia Gratuita.

Tampoco han faltado las quejas sobre la materia. Así, en la **queja 2007/0068-J**, se instaba a la Institución a intervenir para que le fuera concedido a la interesada el letrado de oficio, y posibilitar la interposición de un recurso que paralizara el archivo de varias denuncias que había interpuesto frente a varios agentes de la autoridad y poder personarse como acusación particular en la causa en la que se encontraba imputado y privado de libertad el hijo de la interesada.

En este sentido, tuvimos que volver a recordar el contenido del artículo 17.2 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, que literalmente señala: "*El Defensor del Pueblo Riojano no investigará las quejas cuyo objeto se encuentre pendiente de una resolución judicial, y podrá suspender su actuación si se interpusiera*

o formulase por persona interesada demanda, denuncia o recurso ante los Tribunales", lo cual nos impedía entrar al conocimiento del fondo de la cuestión planteada por mandato expreso de dicho precepto.

Sin embargo, se realizaron diversas gestiones con la Gerencia Territorial de Justicia de La Rioja, de las que fue puntualmente informada la titular de la queja, y que posteriormente posibilitaron que se le reconociera tal derecho, atendiendo a su precaria situación personal a todos los niveles (económica, familiar, de salud, etc.). Con el traslado de la anterior información acabó formalmente nuestra intervención, si bien posteriormente, y con cierta asiduidad, fruto de la confianza depositada en la Institución, la promotora de la queja ha continuado comunicando periódicamente la evolución de los procedimientos judiciales en curso.

V. Registros Civiles.

Un motivo de queja recurrente ha venido constituido por la situación de carga de trabajo que se produce en los Registros Civiles en general, y en particular en el Registro Civil Central, especialmente con ocasión de la tramitación de expedientes de nacionalidad o matrimonio en los que son parte interesada ciudadanos extranjeros.

Así, en la **queja 2007/0054-J**, el interesado solicitaba nuestra intervención de la misma respecto de la demora que se estaba produciendo en el Registro Civil Central para proceder a la anotación marginal de su matrimonio y divorcio, y que le estaba perjudicando para contraer nuevo matrimonio con una mujer de nacionalidad argelina, la cual no podía obtener el visado y trasladarse a España por las razones expuestas.

Dado el órgano al que iba dirigida la queja, a tenor de lo dispuesto en el art. 1.3 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, por la que se crea y regula esta Institución, se dio traslado del expediente al Defensor del Pueblo, que sí ostenta competencias para supervisar la actuación de la Administración del Estado, con el fin de que decidiera sobre su admisión y, en su caso, sobre la tramitación ante el órgano administrativo correspondiente.

Idéntico contenido se planteaba en la **queja 2007/0087-J**, en la que solicitaba la intervención de la Institución a fin de mediar con la Delegación del Gobierno en La Rioja por una situación que considera discriminatoria e injustificada. Según exponía el interesado, había adquirido la nacionalidad española en el año 1999, pese a que su país de origen, Marruecos, no reconoció la pérdida de su primera nacionalidad. Tras fallecer su esposa en el año 2005, vuelve a casarse por el rito coránico en Marruecos en enero de 2006, intenta inscribir dicho matrimonio en el Consulado primero, y después en el Registro Civil Central de Madrid, denegándolo ambos por figurar en la documentación presentada su nacionalidad de origen. Ha intentado asimismo reagrupar a su mujer recién casada, tramitando la documentación pertinente ante la Oficina de Extranjeros de Logroño, siéndole denegada igualmente.

Del estudio de la queja se desprendía que iba referida a la actuación del Registro Civil Central, dependiente orgánicamente del Ministerio de Justicia, como a la actuación de la Oficina de Extranjeros de Logroño, dependiente del Ministerio del Interior, que, a tenor de lo dispuesto en el art. 1.3 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, por la que se crea y regula esta Institución, no están sometidos al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, circunscrito a las actuaciones del Gobierno y de las Entidades Locales de La Rioja. Por ello le dimos traslado de la queja recibida al Defensor del Pueblo para que decidiera sobre su admisión y, en su caso, sobre la tramitación ante el órgano administrativo correspondiente, a la vez que comunicamos al interesado el traslado de la misma.

8. LOCAL (ADMINISTRACIONES LOCALES)

I. Valoración general de las quejas



El número de quejas que hemos imputado a la materia relacionada con la Administración Local es de 20 (5,18%, del total de quejas recibidas). No obstante, es preciso advertir que no se incluyen en este apartado todas las reclamaciones dirigidas por los ciudadanos frente a las entidades locales de La Rioja, sino aquellas que tienen un contenido material exclusivo de la Administración Local, como el empadronamiento o los bienes y servicios de las Corporaciones Locales. Obviamente, el número de quejas que tenían como administración afectada a un Ayuntamiento de esta Comunidad Autónoma es mucho mayor, pero están incluidas en otros apartados de este capítulo, como urbanismo y obras públicas y servicios.

De este modo, casi la mitad de las quejas incluidas en este apartado se referían a los problemas de los ciudadanos para ver estimadas sus solicitudes de alta o baja en el **Padrón Municipal**. Aquí la actividad de esta Oficina ha tenido dos frentes principales. En un elevado número de supuestos han bastado las gestiones de mediación entre el interesado y la entidad local correspondiente, para que ésta agilizara la tramitación solicitada, mientras que en determinados supuestos ha sido precisa la emisión de recomendaciones que, en cualquier caso, han sido aceptadas en la mayoría de los supuestos, dando cumplimiento a las pretensiones de los ciudadanos, tanto en materia de altas como de bajas.

En la generalidad de las actuaciones de esta Institución con relación al empadronamiento, hemos partido de la consideración del padrón municipal no solamente desde la perspectiva censal y estadística, sino como punto de conexión de los ciudadanos con los municipios en los que residen, y como elemento fundamental para el acceso a los derechos sociales. Al inscribirse en el padrón del municipio donde se reside, se adquiere la condición de vecino o vecina. Esto permite ser elector y elegible, así como participar en la gestión municipal, pero también, utilizar lo servicios públicos municipales. La necesidad de tener que acreditar el empadronamiento a la hora de acceder a recursos sociales, ayudas, a la participación en promociones de viviendas protegidas, para beneficiarse de deducciones en el IRPF determina que los ciudadanos se preocupen porque sus datos consten correctamente en el padrón municipal de habitantes.

Por ello, hemos dedicado especiales esfuerzos en hacer ver que las entidades locales deben ajustar su actuación en esta materia a las disposiciones reguladoras de las bases del régimen local, así como al Reglamento de Población y Demarcación Territorial, de tal modo que han de proceder, aún de oficio, a verificar que concurre el requisito de la residencia en el término municipal, pero sin considerar otras finalidades tales como las recaudatorias o las de mera oportunidad para la Corporación Municipal. Por ello, bastará con que la solicitud sea efectuada con ánimo de residir de modo habitual o la mayor parte del año si reside o habita en varios municipios para cuya

comprobación la justificación a aportar habrá de interpretarla con relación a la razonabilidad de ese ánimo o intención.

En segundo lugar, aparecen las quejas relacionadas con los **bienes de las entidades locales**, y en particular con la titularidad pública o privada de caminos en las zonas rurales. Estos problemas vienen normalmente aderezados con la incertidumbre que muestran los registros públicos, estatales y municipales, acerca de estos hechos, porque los caminos vienen siendo caracterizados en función del uso que tradicionalmente le han ido dando los vecinos a estos terrenos, pero sin fijar constancias registrales al respecto. En la generalidad de los casos, nuestras facultades de intervención son más bien escasas, ya que las cuestiones relativas a la propiedad, pública o privada, de los terrenos, ha de ser ventilada exclusivamente ante los Tribunales de Justicia, y en este sentido nos vemos obligados al cierre de las quejas, salvo en aquellos supuestos en los que existe constancia documental suficiente como tomar una posición jurídica.

En este apartado, destacan también las quejas relacionadas con determinados **servicios municipales**, tales como la ubicación de los contenedores de basura, o el estado del mobiliario urbano. Aquí aparece también una distinción entre las actividades de mediación de la Defensora, cuya intervención motiva por si misma la solución o al menos la búsqueda de soluciones. En el resto de asuntos, nos encontramos ante actuaciones propias del margen de discreccionalidad de las entidades locales, lo que nos impide la emisión de recomendaciones por vulneración de derechos, pero sin encontramos fundamento en algunas ocasiones para la emisión de Sugerencias para la mejora o adaptación de los servicios públicos, que han contado con un desigual grado de aceptación.

II. Empadronamiento

La primera queja sobre empadronamiento llegó con ocasión del expediente **2007/0045-L**, en la que su titular afirmaba que desde que su familia se instaló en el Municipio de Robres del Castillo, había cursado tres solicitudes de alta en el Padrón Municipal, sin que hasta la fecha de interposición de su queja hubieran obtenido respuesta por escrito. Si conocieron, sin embargo, la opinión verbal del Alcalde, que les manifestó su intención de no acordar el Alta. Transcurridos más de cuatro meses y algunos recordatorios por parte de esta Institución, el Ayuntamiento de Robres no respondió a nuestra petición de información, por lo que decidimos iniciar una gestión personal para conocer el alcance del problema, en la que el propio Alcalde nos comunicó que el conflicto se encontraba solucionado, ya que el empadronamiento estaba siendo cursado. Ello no obstante, los interesados negaron esta circunstancia, lo que nos obligó a una segunda gestión, tras la cual verificamos que, efectivamente, tuvo lugar el alta en el Padrón, por medio de la pertinente Resolución de Alcaldía.

Los términos en los que estaban planteadas las quejas **2007/0056-L,** y **2007/0114-L** distaban de la anterior, ya que en estos casos existía una notificación del Ayuntamiento de Munilla, por medio de la que desestimaba la solicitud de empadronamiento de una familia en el núcleo de San Vicente de Munilla, fundamentada en que la trama urbana de este barrio no contaba con los servicios mínimos de habitabilidad y se encontraba en una situación cercana a la ruina, por lo que de acuerdo con la Ley de Ordenación de Territorio y Urbanismo de La Rioja, lo verdaderamente ajustado al ordenamiento jurídico sería el desalojo de la localidad y no la práctica de altas en el Padrón. Una que vez que solicitamos al Ayuntamiento la remisión de los informes técnicos que soportaban esta resoluciones, y tras la emisión de dos recordatorios de colaboración, lo que recibimos fue una certificación

acreditativa del hecho de que la Corporación, finalmente, había admitido la solicitud de interesados en el asunto 2007/0056-L, y había ordenado su alta en el Padrón, por lo que, sin más investigación, cerramos el expediente. Por el contrario, para la queja 2007/0114-L, nos vimos obligados a emitir un recomendación para que el Ayuntamiento de Munilla procediera a practicar el alta solicitada. También este supuesto concluyó satisfactoriamente, ya que la Corporación aceptó la resolución y empadronó a los administrados.

También el Ayuntamiento de Arrúbal se negaba a practicar el empadronamiento de los interesados en el expediente **2007/0083-L**, con el argumento de que en realidad su domicilio habitual no se encontraba en el municipio, tal y como el consistorio había podido comprobar porque le fue imposible notificar determinadas actuaciones en la dirección postal señalada en la solicitud de empadronamiento, así como después de verificar el bajo consumo de agua potable que señalaban los contadores en ese domicilio. Ello no obstante, la investigación de esta Institución pudo constatar que los titulares de la queja tenían la intención de trasladar su residencia, si es que no la habían trasladado ya, a la vista de determinadas pruebas como recibos de consumos de gas, teléfono, o facturas por la realización de obras en la vivienda señalada. Esta circunstancia nos condujo a considerar la desestimación de la solicitud de empadronamiento, como punto de conexión con la vulneración del derecho de los ciudadanos a fijar su residencia libremente, cohonestado con la obligación de las entidades locales de practicar los empadronamientos correspondientes. En atención a estas circunstancias, emitimos la pertinente recomendación al Ayuntamiento de Arrúbal para practicara el alta en el Padrón municipal. Ello no obstante, la Corporación estimó que no concurría el requisito de la habitualidad de la residencia, por lo que consideró pertinente no aceptar la citada recomendación.

Seguidamente, comunicamos esta situación a la interesada, y le indicamos que podía solicitar nuevamente el empadronamiento, y recurrir posteriormente la denegación ante la Jurisdicción Contencioso – Administrativa, si estimaba que la misma era ilegal.

En cualquier caso, no hubo lugar a la puesta en marcha de esta estrategia, ya que la nueva solicitud fue estimaba y, en consecuencia, practicada el alta correspondiente.

Las actuaciones del Ayuntamiento de Arrúbal en materia de empadronamiento fueron también el objeto de la queja **2007/280-L**, cuya titular también afirmaba que su solicitud de alta había sido denegada sin fundamento alguno. En principio, iniciamos normalmente el procedimiento de investigación, pero a la recepción del informe municipal, y en conversaciones con la interesada, supimos que la misma había interpuesto recurso contencioso – administrativo contra la resolución denegatoria, por lo que nos vimos obligados a cerrar un asunto que se encontraba pendiente de resolución judicial.

Por el contrario, la queja **2007/0168-L**, tenía por objeto el régimen jurídico de la baja en el Padrón del Ayuntamiento de Logroño, y planteaba una cuestión curiosa. La autora de la queja afirmaba que era la propietaria de una vivienda en la que había convivido con dos ciudadanas rumanas, que mientras residieron en este domicilio se encontraban debidamente empadronadas.

No obstante, ambas habían vuelto a su país, por lo que fue la propia interesada la que solicitó la baja en el Padrón, y obtuvo la desestimación de los servicios municipales, los cuales entendieron que la instancia debía ser cursada por las propias interesadas. En la propia petición de informe, esta Institución recordó al Ayuntamiento su deber de mantener actualizados los datos del Padrón, y de practicar las anotaciones precisas cuando tenga elementos de juicio suficientes, tanto para las altas como para las bajas. En consecuencia, el informe municipal expresaba la intención de

iniciar los trámites necesarios para comprobar la realidad de los datos presentados por la interesada, y, en su caso, practicar de oficio la baja, por lo que cerramos la queja que se hallaba en vías de solución. No obstante, en una posterior fase de seguimiento del expediente, comprobamos que las bajas no habían sido declaradas, por lo que reabrimos la queja y solicitamos al ayuntamiento la información precisa sobre el estado del expediente. No obstante, antes recibir la citada información, la propia interesada nos informó que la baja en el Padrón ya se había producido.

En el asunto alumbrado por las quejas **2007/0272-L** y **2007/0334-L** existía un planteamiento bien particular, que nos obligó a emitir dos Resoluciones ciertamente únicas en el conjunto del ejercicio 2007. Los interesados nos informaban que habían solicitado el empadronamiento en el Ayuntamiento de Logroño, el cual había desestimado estas solicitudes porque no presentaban su pasaporte original, a lo que ellos respondían que esto no era posible, ya que estos documentos se encontraban retenidos en la Jefatura Superior de Policía de Logroño. Así, es preciso añadir que los escritos queja eran verdaderamente beligerantes, y estaban confeccionados con términos muy gruesos sobre la actividad del Departamento de Estadística. Una vez abierto el correspondiente procedimiento de investigación, el Ayuntamiento respondió que el alta en el Padrón no podía ser practicada, ya que pesaba sobre los solicitantes una orden de expulsión del territorio nacional.

Vistos los informes municipales, y atendiendo a los términos en los que se expresaron las peticiones de ambos interesados, consideramos que entraban dentro de lo que nuestra Ley reguladora denominada mala fe o uso abusivo del procedimiento con el interés de perturbar la actividad de la Administración. Estimamos por tanto que esta actitud no era nada edificante ya que podía calificarse como abusiva e indefendible por esta Institución, y en consecuencia cerramos los expedientes.

La actividad de esta Oficina con relación a los problemas de empadronamiento terminaron con el análisis de la queja **2007/0377-L**, también dirigida a la actuación del Departamento de Estadística del Ayuntamiento de Logroño, cuya denegación afecta a toda la familia del interesado, y está fundamentada en que los funcionarios municipales no consideran que la documentación acreditativa de la habitualidad de la residencia sean correcta, e incluso en la negación de su validez. Además, el interesado denunciaba que estos argumentos habían sido vertidos de forma oral, ya que todavía no había obtenido una respuesta por escrito. Esta queja fue interpuesta en diciembre, y a la fecha de cierre de este informe, 29 de febrero de 2008, todavía no hemos recibido la información municipal, por lo que todavía se encuentra en tramitación.

III. Bienes de las entidades locales, Instalaciones, Obras y Servicios

La queja **2007/0076-L,** interpuesta por dos vecinos del Municipio de Agoncillo en su calidad de propietarios de una vivienda en el término municipal, tenía dos dimensiones. En primer término, venían a relatar que el inmueble que adquirieron lindaba con un camino público, pero que posteriormente fue cerrado por su vecino bajo la alegación de que el terreno era de su propiedad, lo que les impedía acceder a una de las fachadas para acometer su rehabilitación. Sobre esta cuestión, el Ayuntamiento nos informó que no existía soporte documental alguno que acreditara la titularidad pública del camino, por lo que no pudimos concluir su demanialidad, y en este sentido nos vimos obligados a decretar el cierre de la queja por no haber detectado irregularidad en la actuación del Consistorio. En segundo lugar, los interesados relataban que habían sido condenados por Sentencia del Juzgado nº 7 de Logroño el cerramiento de los huecos existentes en la misma fachada norte del edificio, lo que les ocasionaba graves perjuicios. De acuerdo con lo dispuesto por nuestra Ley

Reguladora, nos vimos obligados a cerrar también el expediente por esta vía sin iniciar ningún tipo de actividad de investigación, toda vez que la cuestión estaba revestida de la calidad de Cosa Juzgada.

La queja **2007/0141-L** tenía un contenido muy similar, y estaba interpuesta por la propietaria de una finca en el término municipal de Foncea, quien relataba que el único camino de acceso a la misma había sido paulatinamente invadido por los cultivos conlindantes, hasta su total desaparición en el año 2005, por lo que había quedado privada del acceso a su propiedad. En este escenario, había activado numerosas gestiones con el Ayuntamiento, donde le indicaban que en realidad el citado camino había desaparecido hacía mucho más tiempo, como consecuencia de la reordenación territorial derivada de la concentración parcelaria del municipio. La interesada, no conforme con esta información, dirigió su actividad al Catastro, para conocer la verdadera realidad jurídica del terreno, y se encontró con la sorpresiva novedad de que los planos catastrales habían desaparecido, por lo que decidió acudir a solicitar la intervención de la Defensora. Teniendo en cuenta que la actividad administrativa denunciada, por la actuación del Catastro, pertenece al ámbito competencial de la Administración General del Estado, resolvimos la remisión del expediente al Defensor del Pueblo, el cual nos ha comunicado la iniciación el pertinente procedimiento de investigación.

La queja **2007/0028-L**, fue interpuesta por la titular de un establecimiento hostelero en el Municipio de Sorzano, la cual manifestaba su malestar por la ubicación de los contenedores de recogida de basuras junto a su negocio, lo que provocaba innumerables molestas por olores e inmisiones a sus clientes, y desde luego comprometía la viabilidad del negocio, que considera un recurso turístico de la localidad. Antes de acudir a la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, la interesada ya se había dirigido al Ayuntamiento para intentar solventar el problema, pero obtuvo una respuesta negativa, y posteriormente se dirigió al órgano competente en materia de salud pública del Gobierno de La Rioja, que tras girar visita al lugar, ordenó al Ayuntamiento la adopción de medidas correctoras, e incluso recomendó la reubicación de los contenedores. No obstante lo anterior, la titular de la queja pudo observar que todas las medidas correctoras se redujeron a la colocación de un nuevo contendor para aumentar la capacidad de recogida, pero no observó que se hubiera procedido a la reubicación.

Estos antecedentes no nos permitieron considerar vulnerado el derecho de la promotora de la queja, pero si encontramos base suficiente para formular una Sugerencia al Ayuntamiento de Sorzano, para que, en el ejercicio legítimo de sus competencias, adoptara medidas correctoras respecto al emplazamiento de los contenedores, junto al establecimiento hostelero, reubicándolos en un lugar donde las molestias se minimicen a la población, y donde la afección a las viviendas y negocios sea menor en comparación con la actual situación. Finalmente, el Ayuntamiento optó por no aceptar esa Sugerencia, lo que comunicamos a la autora de la queja antes de proceder al cierre del expediente, tal y como relatamos en el capítulo IV.

En la queja **2007/0090-L**, el interesado denunciaba el estado en el que se encontraban las arquetas de sumideros de la vía pública en el término municipal de sojuela, que en los días de lluvia se desbordaban con el consiguiente peligro de inundación para las viviendas que se hallaban por debajo de su nivel. En su detallado y pronto informe, el ayuntamiento nos indicó la naturaleza y causas de los problemas planteados por el titular de la queja, y nos comunicó que la zona afectada se encontraba pendiente de ejecución en el seno de los planes regionales de obras, por lo que consideramos que el conflicto estaba en fase de resolución, y así lo comunicamos al interesado, antes de proceder al cierre de la queja.

La denuncia de la queja **2007/0099-L**, también versaba sobre el estado de las instalaciones y mobiliario urbano, en concreto, sobre el deterioro del parque *"San Adrián"*, de Logroño, al que había llegado por comportamiento tales como los juegos de los niños en el césped, el uso excesivo de la actividad de terraza de determinadas cafeterías, y el indebido estacionamiento de vehículos. En la investigación que abrimos sobre la cuestión, que además incluyó el análisis de un interesante estudio sobre las condiciones de las zonas verdes de las ciudades españolas elaborado por un empresa privada, detectamos que, efectivamente, el mantenimiento del referido parque era susceptible de mejora, tanto desde la perspectiva de la actividad de la Administración Local, como del propio comportamiento de los ciudadanos, pero la cuestión no alcanzo para estimar vulneración de derechos, por lo que tuvimos que resolver el cierre de la queja.

La denuncia que contenía la queja **2007/0122-MA**, iba dirigida al Ayuntamiento de Logroño, en concreto por la existencia de una tapa de registro suelta en la calzada de la C/Vara de Rey, que presentaba peligro para los viandantes. La interesada comunicó esta circunstancia a los servicios municipales, pero una vez verificada su inactividad, decidió solicitar la intervención de la Defensora del Pueblo Riojano. En su informe, el Ayuntamiento nos comunicó que en esa fecha ya habían dado a la empresa concesionaria las instrucciones precisas para el arreglo de la tapa de registro, la cual estaría en perfecto estado en el plazo de tres meses, lo que trasladamos a la autora de la queja antes de cerrar el expediente que había vías de solución.

Por su parte, los interesados en la queja **2007/0130-L**, denunciaban el estado de peligrosidad e insalubridad en la que se encontraba la parte superior de la C/Escuelas de Cervera del Río Alhama, por la acumulación de escombros y basuras. Este procedimiento se dilató en varios meses, por la falta de respuesta del Ayuntamiento, que finalmente, y tras la emisión de hasta tres recordatorios, terminó por ofrecer una respuesta muy satisfactoria para los intereses, mediante la que nos informaba de las reuniones mantenidas con el propietario de los residuos colocados en la vía pública, y de la intención de las partes de proceder a su retirada, lo que comunicamos a los promotores de la queja antes de proceder al cierre del expediente, por estimar que el conflicto planteado se encontraba en vías de solución.

Por último, la queja **2007/0380-L**, tenía un contenido muy similar, ya que denunciaba el estado de total abandono en el que se encontraba la Calle José María Bacigalupe de Haro, que precisaba de reparaciones urgentes, limpieza de la vía y mantenimiento de sumideros, retirada de vehículos abandonados, etc. Para la efectiva resolución de esta denuncia, solicitamos informe al Consistorio, pero a la fecha de cierre de este informe, todavía no hemos recibido la respuesta requerida.

La queja **2007/0262-L**, también iba pivotaba sobre la Tasa por suministro de agua. En este caso, la titular de la queja denunciaba que le había sido liquidado un importe excesivo con relación a su propio consumo, ya que incluía los consumos realizados con anterioridad a la adquisición de la vivienda por un constructor que utilizo el inmueble como centro de construcción de 14 adosados que se encontraban cerca de la misma, por lo que alegaba que no le correspondía a ella el pago de esta cantidad. Este hecho quedó además perfectamente acreditado por la documentación obrante en el expediente, de la que se deducía que, en el momento en la promotora de la queja accedió a la posesión del inmueble, el contador ya registraba consumos realizados con anterioridad. Por ello, consideramos que, admitida por el Ayuntamiento esta situación, lo ajustado al ordenamiento jurídico era declarar el error de la liquidación, ya que determinada una cuantía no correspondiente al consumo real y efectivo de la titular de la queja, por lo que remitimos la correspondiente Sugerencia,

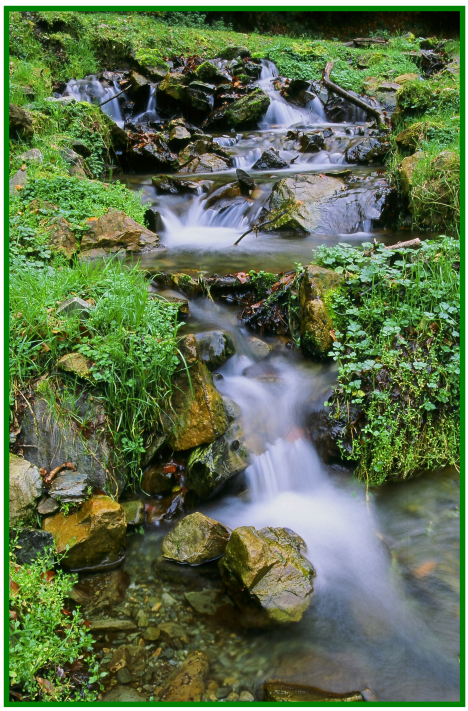
para que el Consistorio adoptara a la mayor brevedad posible medidas correctoras dirigidas a la devolución parcial de la tasa por suministro de agua abonada indebidamente por la titular de la queja, correspondiente al primer semestre de 2007, sin perjuicio de llevar a cabo una compensación de ésta con los futuros recibos que se giren por dicha tasa o con otras tarifas que no han sido objeto de abono en su momento. A la fecha de cierre de este informe, esta Sugerencia se encuentra en fase de respuesta por la Administración indicada. En parecidos términos se suscitó la queja **2007/0070-O**, cuya promotora denunciaba que el Ayuntamiento de Logroño le había girado liquidaciones de la tasa por suministro de agua potable por unos consumos que ella consideraba excesivos. Añadía que el técnico municipal había revisado en varias ocasiones su contador, y que en ninguna de ellas había encontrado deficiencia alguna, pero seguía defendiendo la desproporción de las cantidades giradas. Al contrario que en la anterior, la investigación de esta queja no nos condujo a encontrar actividad irregular alguna, pero en cualquier caso obtuvimos el compromiso del Ayuntamiento de cambiar el contador la interesada, por lo que en este sentido procedimos al cierre de la queja.

IV.Otros derechos de los administrados.

El contenido de la queja deducida en el expediente **2007/0071-L** era muy complejo, pero podía constreñirse a una sola reclamación, ya que el interesado denunciaba la negativa por parte de la Corporación del Ayuntamiento de Majarrés a poner a su disposición la información requerida, antecedentes, copias de expedientes y la recepción de determinada documentación presentada por el propio titular de la queja en varios asuntos de competencia municipal. En el curso del expediente, estudiamos detenidamente todas y cada una de los procedimientos y actuaciones municipales en los que en el interesado había solicitado algún tipo de documentación, y llegamos a la conclusión de que en ninguno de ellos la entidad local había vulnerado sus derechos como administrado. Ello, porque si bien es cierto que el derecho de acceso a archivos y registros públicos tiene un verdadero alcance constitucional, no lo es menos que la propia Constitución lo califica este derecho como de configuración, por lo que su régimen jurídico ha de integrarse de modo imprescindible con los establecimientos de la legislación sobre procedimiento administrativo común y régimen jurídico de las Administraciones Públicas, de tal suerte que en ninguno de los supuestos planteados pudimos detectar vulneración de este régimen jurídico, ni, por tanto de los derechos del interesado. En este sentido cerramos la queja en el primer trimestre el ejercicio, pero el expediente siguió vivo durante todo el año, ya que el interesado nos comunicó otras actuaciones municipales que merecían su reproche, así su abierta disconformidad con nuestra resolución de cierre. De este modo, entramos al estudio detallado que nos remitió, y no pudimos encontrar ningún fundamento que nos permitiera reabrir la queja, por lo que ya en el mes de diciembre, decretamos la terminación definitiva de este procedimiento.

9. MEDIO AMBIENTE

I. Valoración general de las quejas.



Un total de 16 quejas (4,15%) han sido interpuestas sobre materias relacionadas con los aspectos medioambientales de la actuación de las Administraciones Públicas. En general, hemos podido observar que la practica totalidad de las reclamaciones interpuestas en esta Oficina por los ciudadanos tiene que ver con las molestias que sufren por la actividad cotidiana de sus convecinos y de las actividades empresariales que les rodean, bien sea denunciando actividades molestas, nocivas, insalubres o peligrosas, o algún tipo de contaminación o inmisión.

Como primera valoración sobre este apartado, hemos de apuntar que la actividad de protección del derecho a un medio ambiente adecuado reconocido por el artículo 45 de la Constitución Española, encuentra varios matices dignos de mención. En primer lugar la dispersión de las normas vigentes, que abarcan un proceloso campo originado en el derecho comunitario europeo y completado con disposiciones nacionales, autonómicas y locales. Además, el hecho de que la fijación de una determinada vulneración del orden ambiental requiere la constatación, en numerosos supuestos, de determinados datos de carácter técnico o científico, que limitan la intervención de esta Institución, la cual, por su propia naturaleza estatutaria, no puede entrar en valoraciones de esta índole. Este hecho nos obliga a encauzar el conocimiento y resolución de los conflictos presentados por los administrados desde una vertiente estrictamente jurídica, sin que nos sea posible pasar a enjuiciar los aspectos más relacionados con las cuestiones técnicas o las decisiones meramente discrecionales adoptadas por las Administraciones Públicas.

En este apartado, nos referimos en primer lugar a las **reclamaciones por actividades molestas**, las cuales, en la mayoría de las ocasiones, han sido solventadas satisfactoriamente, ya que han podido ser solucionadas activando las facultades mediadoras de la Defensora del Pueblo Riojano. Así, en los supuestos planteados por los interesados no pudimos detectar infracciones del ordenamiento jurídico ambiental, por lo que nuestra actuación se dirigía a poner en marcha gestiones con las diversas entidades locales competentes para el mantenimiento del orden ambiental en su respectivo municipio, los cuales se han mostrado en general muy dispuestos al estudio y búsqueda de soluciones para los distintos problemas planteados.

En un segundo grupo de quejas, aparecen las denuncias por **contaminación acústica**, que conforman un importante bloque de las interpuestas ante la Oficina de la Defensora. Aquí encontramos algunas categorías diferenciables. En primer término aparecen las reclamaciones en las que los ciudadanos padecen la contaminación acústica provocada por las actividades de sus convecinos, como las de los bares considerados de forma aislada o las de chamizos típicos de las fiestas patronales, por

ejemplo. En estos supuestos, la principal preocupación estriba en la inactividad de los Ayuntamientos, lo que nos obliga a iniciar actividades de impulso para que las entidades locales procedan a la medición de la contaminación, y a la comparación de los resultados con su respectiva ordenanza de ruidos, para incoar, en su caso, a la apertura de los correspondientes procedimientos administrativos de imposición de medidas correctoras. También hemos encontrado situaciones más complejas, en las que la contaminación acústica tiene su origen en actividades industriales que afectan a varios municipios por su posición fuera de los cascos urbanos, en cuyo caso los problemas fundamentales se encuentran en constatación de incumplimientos, pero también en la determinación de los órganos competentes para la resolución de los conflictos.

Por último, señalamos que la actividad más expuesta de la Defensora del Pueblo Riojano se ha desarrollado en materia de **contaminación acústica** con relación a los problemas de las zonas saturadas por el ocio nocturno de la cuidad de Logroño, en la que nos solo concurren problemas ambientales, sino que aparecen elementos característicos de otros derechos constitucionales, como el derecho a la protección de la salud, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de empresa, aderezado con connotaciones propias de la cultura y la idiosincrasia riojana. Estas circunstancias provocan que en el problema de la contaminación acústica de la actividad de la hostelería confluyan y compitan numerosos intereses dignos de protección, que deberán ser afrontados por las Administraciones competentes – Autonómica y local - con sensibilidad y decisión.

Por último, este apartado fina con la relación de un grupo heterogéneo de quejas que tienen por objeto las consecuencias ambientales de las **obras públicas y las actividades privadas.** En este caso, conviene hacer referencia a un problema de reciente aparición en la sociedad de las nuevas tecnologías y las consecuencias negativas de la existencia de campos electromagnéticos, y sus interacciones con la salud de las personas, lo que nuevamente dota a estos supuestos de un tinte medioambiental, e incide en el derecho a la protección de la salud. El límite más importante a la intervención sobre estos temas, deviene de la inexistencia de un consenso científico sobre la verdadera incidencia de los campos electromagnéticos, lo que impide constatar infracciones de la normativa ambiental o sobre protección de salud. No obstante, hemos traído a nuestras resoluciones los principios de cautela y prevención, que permiten intervenir sobre las instalaciones de líneas de alta tensión y otras fuentes de campos electromagnéticos, para sugerir a las Administraciones Públicas la adopción de medidas que permitan reducir la exposición humana a este tipo de fuentes eventualmente contaminantes.

II. Actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas

La primera queja interpuesta con relación a los diversos problemas medioambientales, fue la derivada del expediente **2007/0003-MA**, en la que el titular venía a denunciar la situación provocada por uno de sus vecinos, que tenía en su inmueble una gran cantidad de animales (pájaros y perros), que ocasionaban graves molestias, por olores y suciedad, sin que además su propietario residiera en el mismo inmueble. Añadía que en el año 2003 había obtenido una Sentencia del Juzgado de Primera Instancia, confirmada por la Audiencia Provincial, por la que se condenada al propietario de los animales a cesar la actividad de cría, que, ante la renuencia del condenado fue ejecutada por la Policía Local, pero posteriormente eludida con la reanudación de la actividad. Como quiera que, además del conflicto jurisdiccional, también se encontraban afectadas competencias municipales, iniciamos el procedimiento de investigación, que terminó con la emisión de una Recomendación al Ayuntamiento de Logroño, para que, en el ejercicio de sus competencias, y de acuerdo

con lo dispuesto por la Ordenanza reguladora de la tenencia y protección de animales de compañía, girara la correspondiente visita al inmueble citado y, en su caso, dictara orden de ejecución frente al responsable de los animales por infracción de la citada Ordenanza, y le instara a adoptar las medidas tendentes a evitar los perjuicios que se derivaban de la actividad de cría.

Por su parte, la Corporación municipal no pareció aceptar la recomendación, ya que en su respuesta se remitió en todo momento a la fase de ejecución de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia. No obstante, ya en el mes de noviembre, nos comunicó que había sido ejecutada convenientemente la Sentencia, por medios propios y contratados, que limpiaron y desinfectaron el inmueble, por lo que, desde la perspectiva procedimental, dimos por aceptada y cumplida la recomendación. En el mes de diciembre recibimos una misiva del Interesado que nos informaba de que la situación seguía siendo la misma.

La queja **20070015-MA**, fue presentada por representantes de la Asociación Unificada de Guardias Civiles, en la que ponían en conocimiento de esta Institución una actuación que consideraban impropia del Cuerpo en el que prestaban servicio, ya que habían detectadao que en el puesto de la Guardia Civil de Murillo habían sido depositados hasta un total de 15 vehículos oficiales, de baja para el servicio, con el consecuente impacto medioambiental. A pesar de que las actuaciones de la Guardia Civil, se integran en la competencia del Ministerio de Interior, las actividades de prevención y control del medio ambiente conforman el ámbito competencial de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial y el Ayuntamiento de Murillo de Río Leza, por lo que nos dirigimos a las dos instancias. Por su parte la Dirección General de Calidad Ambiental nos trasladó un oficio del Coronel de la 10ª zona en el que daba cuenta del procedimiento de baja de los vehículos, que a lo largo del año se depositan en un determinado lugar, para proceder cada mes de junio a su subasta a nivel nacional, por lo que no encontramos infracción administrativa determinante de la vulneración de derechos ciudadanos, y así lo comunicamos a los interesados. Con posterioridad al cierre del expediente, el Ayuntamiento emitió su informe en el comunicaban que habían girado visita a las instalaciones, en las que habían recibido idénticas respuestas, por lo que no consideramos procedente la reapertura de la queja.

La queja **2007/0251-MA**, venía a denunciar las graves consecuencias que las inmisiones de una planta de tratamiento de residuos, producía a las residencias y cultivos de los 27 interesados. Ciertamente, el contenido de su denuncia era complejo, ya que la planta de residuos indicada ejercía su actividad en varias parcelas adyacentes al municipio, y por la documentación que reunimos, así como por las visitas giradas pudimos comprobar que verdaderamente producía graves molestias y daños a cultivos y viviendas. Cuando recibimos la información solicitada a la Dirección General de Política Territorial, comprobamos que la actividad de tratamiento de residuos se estaba ejercitando sin las licencias preceptivas en algunas de las parcelas, y con problemas de alcance medioambiental en otras. Del mismo modo, la Dirección General nos comunicó que había abierto un procedimiento sancionador por estos hechos, y que además había ordenado el cierre de la planta y la restauración del terreno para una fecha concreta, sin que la empresa hubiera cumplido la orden administrativa en el plazo acordado. Tras varias prórrogas, el órgano ambiental terminó por conceder un nuevo plazo, acompañado de un cronograma de trabajo, que finaba el día 28 de febrero de 2008. En estas circunstancias, y ante la renuencia de la empresa a clausurar la planta, decidimos emitir una recomendación, resumida en el capítulo IV, para que, en primer lugar, la Dirección General de Calidad Ambiental iniciara una actividad inspectora periódica del seguimiento del cronograma de trabajo y verificara el cumplimiento de la orden de clausura. Subsidiariamente, recomendamos

que la Administración procediera a la ejecución subsidiaria de la orden si constataba su incumplimiento. A la fecha de cierre de este informe, seguimos en contacto con los titulares de la queja, y nos mantenemos a la espera de la actuación de la empresa propietaria de la planta y de la propia Administración, para seguir el cumplimiento de la recomendación emitida o reanudar, en caso contrario, nuestra actividad.

El contenido de la queja **2007/0142-MA** era ciertamente particular, ya que estaba interpuesto por una vecina del municipio de el Villar de Enciso, donde posee una vivienda aunque no es propietaria. En concreto, relataba que el ganado vacuno del municipio deambula por el territorio municipal con total libertad, generando diversas molestias entre los vecinos, y que el Ayuntamiento no había recogido las quejas de aquellos en relación con este problema. Iniciado el procedimiento de investigación, y tras una dilación importante, el Ayuntamiento citado remitió un informe en el que nos comunicaba que estudiaría la posibilidad de construir un vallado perimetral que impidiera la entrada del ganado a la trama urbana. Ya en el año 2008, hemos conocido que el Ayuntamiento realizará el vallado, por lo que hemos procedido al cierre del expediente.

La intervención de esta Institución en las materias relacionadas con el Medio Ambiente, ha concluido en este ejercicio con el cierre de la queja **2007/0364-MA**, en la que el interesado, vecino de Haro, denunciaba los daños ocasionados por un nido de cigüeña situado en el edifico de la comunidad de propietarios. En particular, presentaba la queja con relación, por un lado, a las ayudas recibidas por el mantenimiento de los nidos, así como por la negativa encontrada en la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial. En cualquier caso, no pudimos encontrar vulneración de derechos en ninguno de los dos supuestos, por lo que procedimos a decretar el cierre del expediente.

III. Contaminación Acústica

Una de las más intensas intervenciones de la Defensora del Pueblo Riojano, se viene desarrollando con relación a la queja **2007/0039-MA**, que fue interpuesta por 6 interesados, con relación al exceso de ruidos que tienen que soportar como consecuencia de las actividades de ocio en el casco antiguo de Logroño, en su condición de vecinos y titulares de negocios en esta zona de la capital riojana. La reclamación, altamente conocida en la vida social de Logroño, iba dirigida a las dos Administraciones competentes sobre la materia. En concreto, frente al Gobierno de La Rioja, fundamentalmente en torno a su facultad de determinación de horarios en locales de ocio y restauración, y frente al Ayuntamiento de Logroño, en su función de control de ruidos y sobre sus potestades de Policía en esta cuestión. La intervención de esta Oficina se saldó con la emisión de una Sugerencia, dirigida al Gobierno de La Rioja, y una Recomendación para que el Ayuntamiento de Logroño velara por el cumplimiento de las ordenanzas de ruidos del municipio. Tanto el contenido de estas Resoluciones, como la intervención en fase de seguimiento de las mismas, están perfectamente definidas en el capitulo IV de este informe.

En relación con los ruidos, también recibimos la queja **2007/0080-MA**, presentada por un propietario de una vivienda en un edificio residencial de la C/ Lope de Vega de Logroño, denunciando las graves molestias provocadas por la cercanía de la carretera LO – 20 (circunvalación sur). En cualquier caso, la vía descrita tiene en realidad la consideración de carretera de interés nacional, ya que forma parte del eje de paso en Logroño de la N – 232, por lo que nos vimos en la obligación de remitir el expediente al Defensor del Pueblo, que en este momento está tramitando el procedimiento de investigación.

Por su parte, la queja **2007/0273-MA**, también venía relatando un conflicto en materia de ruidos, esta vez originados por una actividad de *"chamizo"*, que afectaba considerablemente a la calidad de vida del interesado durante los periodos de fiestas patronales de Logroño. En este procedimiento encontramos una muy satisfactoria respuesta del Ayuntamiento, que nos comunicó que había emitido la orden de cesación de la actividad de chamizo, que, por otra parte, no contaba con la preceptiva licencia. Para terminar el expediente, informamos al promotor de la queja de esta situación, y dimos por cerrado el procedimiento que se hallaba en vías de solución, sin perjuicio de dejar el expediente pendiente de seguimiento en el transcurso de las fiestas patronales venideras.

La queja **2007/0359-MA,** tenía un contenido muy similar, pero en este supuesto las inmisiones por contaminación acústica que provocaban molestias en el domicilio del promotor, estaban originadas en un local en el que desarrollaba su actividad una entidad bancaria. Sobre este problema concreto, el Ayuntamiento nos comunicó que la entidad ya había ejecutado una serie de medidas correctoras sobre determinados problemas y que, en este momento, no incumplía ninguna determinación ambiental de las ordenanzas reguladoras, tal como y como había constatado en las últimas inspecciones giradas a instancia del titular de la queja. A la fecha de cierre de este informe nos hallamos en fase de estudio de la documentación aportada por el municipio, por lo que el expediente se encuentra pendiente de cierre.

En idéntica fase procedimental está la queja **2007/0361-MA**, que reclama nuestra intervención por la fuerte contaminación acústica del *Centro de alta resolución de procesos asistenciales* adyacente al antiguo hospital *San Millán – San Pedro*. Habida cuenta del contenido de la queja, resultó que están afectadas dos instancias administrativas, la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, como titular del edificio emisor, y el Ayuntamiento de Logroño, como responsable de las potestades de policía sobre la contaminación acústica. En fechas recientes hemos recibido los informes de ambas entidades, que en este momento se hallan en fase de estudio pendiente de resolución.

Para finalizar este apartado, relatamos también las actuaciones seguidas con ocasión de la interposición de la queja **2007/0345-MA**, que también tenía carácter colectivo, por cuanto que estaba interpuesta por varios vecinos de los municipios de Nájera, Tricio y Huércanos, que reclamaban nuestra actuación con relación al exceso de ruidos procedentes de una actividad industrial situada en Nájera. En particular, parece ser que esta actividad estaba en el origen de los ruidos que hacían insoportables las actividades diarias y de descanso nocturno. Sobre esta situación, los titulares de la queja ya habían llevado a cabo las actividades administrativas procedentes ante el Ayuntamiento de Nájera y la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, sin que hubieran podido encontrar una solución satisfactoria. Cuando recibimos el detallado y puntual informe de la Administración, llegamos a un conocimiento certero del asunto. La cuestión se encontraba varada entre dos análisis de contaminación acústica realizados por dos instituciones. El primero de ellos, por la Policía Local de Nájera, que detectó un claro incumplimiento de la Ordenanza de ruidos del municipio, en tanto que el segundo, hecho por el Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil, no constataba superación de los márgenes de la Ordenanza. También supimos que esta fluctuación entre ambas mediciones, tenía su origen en motivaciones técnicas derivadas de las variables de las condiciones atmosféricas en las que fueron tomadas las medidas. En esta situación, nos pareció que el Ayuntamiento no podía dar por zanjada la cuestión, sino que necesitaba contar con una tercera medición, tomada bajo todas las condiciones posibles, que terminara por aclarar si verdaderamente las inmisiones eran ilegales. Por ello, recomendamos a la Corporación Municipal que recabara la asistencia de la

Dirección General de Calidad Ambiental que, en su condición de órgano ambiental de esta Comunidad Autónoma, es el más preparado técnicamente.

No obstante, en plena fase de aceptación de esta recomendación, hemos tenido acceso a un documento de la empresa generadora del ruido, por el que se compromete a la realización de un exhaustivo estudio sobre las inmisiones, por lo que permanecemos a la espera de conocer sus conclusiones.

Finalmente, incluimos en este apartado una referencia a la queja **2006/0003-MA**, que fue interpuesta en las postrimerías del año 2006, y que también versaba sobre las molestias producidas a sus promotores por la contaminación acústica de un generador de una construcción, que permanecía en funcionamiento durante la noche en la calle Jorge Vigón de Logroño. Este asunto fue finalmente cerrado por solución, ya que el Ayuntamiento nos comunicó que había iniciado un procedimiento administrativo para instar a la empresa concesionaria a la adopción de las medidas correctoras, así como la imposición de las sanciones pertinentes por la infracción de la ordenanza de ruidos.

IV. Contaminación atmosférica



La Defensora del Pueblo Riojano abrió en el ejercicio 2007, dos procedimientos de oficio relacionados con la contaminación atmosférica, dirigidos al Ayuntamiento de Logroño y a Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, que dieron lugar a los expedientes **2007/0290-MA** y **2007/0291-MA**. En concreto, la preocupación que dio lugar la iniciación de los procedimientos, traía su causa de la problemática que se planteaba en relación con la concentración máxima permitida de ozono que aborda a la ciudad de Logroño, y que mantenía a nuestro municipio como una de las ciudades españolas que superaban el valor objetivo de concentración máxima permitida de ozono, con el consiguiente perjuicio, no sólo para el medio ambiente, sino lo que es más importante, para la salud humana. El estudio pormenorizado de los informes de ambas administraciones, originó la necesidad de emitir una Sugerencia, dirigida la Consejería y al Ayuntamiento, para que, en el ejercicio de las competencias que cada administración tenga atribuidas, adecuaran sus futuras actuaciones a las previsiones de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, y de sus normas de desarrollo, arbitrando de forma coordinada los mecanismos legales que, en línea con los planes y programas ya iniciados positivamente hasta la fecha, garanticen el cumplimiento de los objetivos de calidad en sus respectivos ámbitos territoriales, contribuyendo mutuamente a que se mejore, además, la información complementaria suministrada a la población, prescrita en el apartado II, anexo II del Real Decreto 1796/2003. Tanto el contenido de esta resolución, como el seguimiento efectuado sobre la misma, son objeto de un detallado análisis en el capítulo V de este informe.

V. Instalaciones y obras (Legalidad de los proyectos y obras, licencias ambientales, elementos contaminantes de las instalaciones, campos electromagnéticos, etc)

La queja **2007/0018-MA**, tenía un contenido netamente medioambiental, y fue interpuesta por l Colectivo Ecologista Riojano, que exponía que la Diputación Foral de Álava, el Gobierno de La Rioja y la Confederación Hidrográfica del Ebro, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, habían autorizado en el Río Ebro la construcción de una central hidroeléctrica. Dicha central, situada en el límite entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Riojana (municipios de Torremontalbo y Baños de Ebro), se estaba construyendo por la empresa Eléctrica Río Antiguo, S.L., sin haberse realizado una adecuada evaluación del impacto ambiental, según refiere dicho colectivo. En estas circunstancias, los promotores de la queja afirmaban que el impacto ambiental de la instalación sería intenso, ya que afectaría notoriamente a la flora y la fauna de ambas márgenes del Río Ebro, que habían sido declaradas lugares de interés comunitario. Por último, estimaban que el proyecto no contaba con el preceptivo impacto de evaluación ambiental, por lo que solicitaban la intervención de la Defensora del Pueblo Riojano para la paralización de la construcción de la instalación. En cualquier caso, cuanto nos aproximamos al estudio de los planteamientos de los titulares de la queja, llegamos al entendimiento de que el proyecto sobre el que se interponía la reclamación, era de la responsabilidad del Ministerio de Medio Ambiente, por lo que decidimos la remisión del expediente al Defensor del Pueblo, de acuerdo con los establecimiento de nuestra Ley Reguladora. En fase de seguimiento de este procedimiento, hemos conocido que el Alto Comisionado de las Cortes Generales ha inadmitido la queja por dos razones. En primer lugar, porque considera que el proyecto si ha sido sometido a un estudio de compatibilidad medioambiental. En segundo lugar, porque las alegaciones vertidas por el Colectivo Ecologista Riojano ya han sido debidamente resueltas por los órganos ambientales autonómicos competentes, y no ha sido posible encontrar vulneración de derechos.

La cuestión sobre el impacto ambiental de determinadas instalaciones también se suscito con relación al expediente **2007/0052-MA**, cuyo conflicto derivada de la proximidad de la instalación de un centro de transformación en los bajos de un inmueble situado en el Municipio de Arnedo, cuyos propietarios mostraban una gran preocupación por la incidencia de las radiaciones electromagnéticas sobre su propia salud.

Este expediente mostraba dos fundamentos de intervención. El primero giraba en torno a la consideración de particular afectado por la instalación, y sus consecuencias en las notificaciones de este proyecto. Así, de la información suministrada por el Ayuntamiento de Arnedo, se desprendía que el procedimiento había sido correctamente sometido al trámite de información pública predeterminado por la Ley, pero no había sido notificado personalmente a los propietarios del inmueble en el que la empresa eléctrica pensaba instalar el centro de transformación. Este hecho escondía un tratamiento restrictivo del concepto de interesado o afectado, y mereció una reflexión por parte de esta Institución sobre la base de las aportaciones realizadas en esta materia por el Defensor del Pueblo. En segundo lugar, ya desde la perspectiva del fondo del asunto, nos dedicamos al análisis del estado de la materia sobre las consecuencias de los campos electromagnéticos sobre la salud humana, sobre todo a partir de los estudios de la Agencia Internacional de investigación sobre el cáncer, la Federación Española Municipios y Provincias, y las posiciones doctrinales y jurisprudenciales existentes. En cualquier caso, lo cierto es que las mediciones realizadas por la empresa no alcanzaban en ningún supuesto los estándares mínimos permitidos por la legislación ambiental, pero en cualquier caso mereció también una reflexión por parte de esta Institución, con relación al imprescindible principio de

prevención que debe guiar el comportamiento de las Administraciones Públicas, a la hora de valorar los riesgos latentes de los campos electromagnéticos. Finalmente, esta reflexión y análisis no permitió vislumbrar vulneración de derechos en ningún caso, pero sí la emisión de algunas consideraciones en torno a la plena aplicación del principio de prevención.

Procedente de la Comisiones de Peticiones del Parlamento de La Rioja, venía el problema planteado en por el promotor de la queja **2007/0073-MA**, cuya reclamación tenía por objeto relativo a la línea de alta tensión de la Urbanización “Aguas Mansas”, en Recajo-Agoncillo, y que atraviesa la parcela de la que es propietario. Con su queja pretendía únicamente el desvío de la línea de alta tensión (LAT) a su paso por la urbanización "Aguas Mansas", en la localidad de Agoncillo, justificando dicha medida en paliar las múltiples consecuencias y riesgos potenciales negativos tanto para la salud, el medio ambiente y el gran impacto ambiental que ocasiona. Esta pretensión también fue deducida ante el Defensor del Pueblo, lo que en un primer momento obligaba al cierre del expediente, para evitar la desaconsejable duplicidad de actuaciones. No obstante, en este momento, recibimos el cierre del Alto Comisionado de las Cortes Generales, lo que legitimaba de todo punto nuestra intervención. El acercamiento al problema derivado de las obras señaladas por el interesado partía del conocimiento de las prescripciones del ordenamiento jurídico con relación a la instalación de líneas de alta tensión, y sus consecuencias, lo que nos llevó al conocimiento de la normativa comunitaria traspuesta al ordenamiento español, así como de las disposiciones autonómicas sobre la materia. Por otro lado, tuvimos nuevamente la oportunidad de conocer el estado del conocimiento científico sobre la cuestión, que desde luego apunta a que las líneas de Alta Tensión producen la ionización del aire situado alrededor del cable de la línea, fenómeno denominado efecto corona. Aumenta con la humedad y tiene múltiples consecuencias: emisión de ruido, interferencias de radiofrecuencia o la generación de ozono troposférico. Además, el efecto corona provoca la atracción y concentración de aerosoles contaminantes y gas radón, sobre todo en las inmediaciones de zonas industriales. Las mediciones llevadas a cabo en líneas de alta tensión de 132 kilovoltios señalan que, a 1,80 m. de altura, hay un 20% de aerosoles contaminantes que están cargados o llevan exceso de carga. Como media, este efecto se extiende a unos 200 m de la línea en dirección del viento y en líneas de 275 kV, hasta 500 m. Como consecuencia, la Agencia Internacional de Investigación sobre el Cáncer incluido los campos electromagnéticos de baja frecuencia como posible agente cancerígeno.

Por todas estas cuestiones, y a la luz de un intenso trabajo de investigación, terminamos por emitir una Sugerencia al Ayuntamiento de Agoncillo y el Gobierno de La Rioja para que en aras a un mínimo principio de cautela, y en cumplimiento precisamente de las directrices recogidas en la Guía para la elaboración de los informes de sostenibilidad ambiental para futuros desarrollos urbanísticos, se estudie de forma coordinada por ambas Administraciones, cada una en el ejercicio de sus legítimas competencias, la posibilidad de adoptar medidas correctoras respecto de la línea de alta tensión que actualmente atraviesa la Urbanización “Aguas Mansas” de la citada localidad.

Tal y como se indica en el capítulo IV, esta Resolución ha sido finalmente rechazada por el Ayuntamiento, pero ha obtenido una satisfactoria respuesta del Gobierno, personalizada en la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, en la que comunica que la Dirección General de Política Territorial tendrá en cuenta nuestras consideraciones en la elaboración de la normativa urbanística sobre la materia.

Por su parte, la queja **2007/0327/MA**, tenía un contenido muy similar, ya que sus promotoras venían a denunciar las consecuencias contaminantes y nocivas para la

salud de un centro de transformación de Alta Tensión en un edificio de Alcanadre. En concreto, las interesadas afirmaban que el centro fue instalado dos años antes, durante los cuales habían detectado la aparición de varios casos de cáncer y pólipos entre los vecinos del Municipio.

Cuanto nos enfrentamos a la iniciación de este procedimiento, observamos que su contenido presentaba matices propios de varias materias. En primer lugar, los propios de los efectos ambientales, por lo que remitimos un requerimiento de información al Ayuntamiento de Alcanadre, para conocer si el centro de transformación contaba con las licencias ambientales y de actividad requeridas por la Ley. Por otro lado, y ante las posibles incidencias para la salud pública, nos dirigimos también a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja. A la fecha de cierre de este informe, ya hemos recibido el atento informe municipal, pero nos encontramos a la espera del informe de la Consejería, por lo que el expediente continúa en estado de estudio y tramitación.

10. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

I. Valoración general de las quejas



Los expedientes dedicados a esta materia han constituido un 8,81% del total (34 quejas), que hemos podido agrupar en cinco categorías que se derivan de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas.

En primer lugar aparecen las quejas suscitadas en el desarrollo de los procedimientos de **expropiación forzosa**, que preceden a la iniciación de las obras y servicios que acometen los poderes públicos. La primera cuestión importante a la que nos enfrentamos en esta materia es la relacionada con la decisión de iniciar un concreto expediente expropiatorio contra un determinado bien perteneciente a una persona. Esta claro que esta decisión tienen un claro componente discrecional, y que supone el ejercicio de una competencia que la Ley otorga a los representantes políticos democráticamente elegidos, por lo que la elección de un concreto bien no puede ser objeto de supervisión por esta Institución, ya que por si misma no implica, desde luego, vulneración de derechos, siempre que verifique la observancia de los principios constitucionales sobre la materia, respeto a la propiedad privada, función social de la misma, y adecuación de la indemnización por su privación. Por ello, la actividad de la Defensora del Pueblo Riojano se constriñe a constatar que la Administración Expropiante respeta las garantías y derechos formales del administrado en el ejercicio de la potestad, y lo cierto es que hemos de presentar una valoración satisfactoria desde esta perspectiva, ya que ninguna de las operaciones fiscalizadas ha merecido reproche alguno.

Algunos problemas ha suscitado la primera fase del procedimiento de expropiación, la determinación de las propiedades a expropiar, pero, en general, los vicios detectados han sido correctamente subsanados mediante la retroacción de los procedimientos al trámite de acta de ocupación. En otros supuestos, la reclamación del ciudadano iba dirigida al aprecio mostrado por la Administración, o la determinación del justiprecio por el Jurado Provincial, lo que, en atención a su condición de órgano de la Administración General del Estado, nos ha conducido a la remisión del expediente al Defensor del Pueblo.

El segundo bloque importante de expedientes resumidos en este apartado lo conforman las diversas reclamaciones formuladas por los ciudadanos contra los aspectos de construcción y puesta en funcionamiento de los numerosos **aparcamientos subterráneos** acometidos por el Ayuntamiento de Logroño en ejecución del *"Plan de centro"*. Pues bien, en este caso la valoración es desigual, ya que podemos confrontar actuaciones correctas de la Corporación logroñesa con algunas irregularidades que han merecido nuestra intervención. Fundamentalmente, esta intervención ha tenido lugar con relación a los procedimientos de adjudicación de las plazas, en los que hemos detectado una cierta falta de información a los

interesados, que estaba en el origen de su confusión sobre los criterios y formas de adquisición, por lo que nos vimos obligados a la emisión de resoluciones tendentes a mejorar la observancia de los derechos de los administrados y el principio de seguridad jurídica.

Como es evidente, las obras municipales y autonómicas constituyen la plataforma más importante para la aparición de **reclamaciones por responsabilidad patrimonial**, materia en la que hemos tenido la ocasión de posicionarnos en dos aspectos que consideramos vitales para la protección de los derechos ciudadanos. Así, esta perfectamente claro que los poderes públicos están en la obligación de proveer a los administrados de las infraestructuras y servicios que estos precisan y exigen, pero esta circunstancia no impide que estas actividades han de ser ejecutadas con la garantía de indemnidad de quienes no tengan la carga de soportar los daños, tal y como impone el artículo 106 de la Constitución Española. Por ello, hemos concentrado nuestros esfuerzos en hacer ver a las Administraciones competentes que la protección de este constitucional exige que sean muy garantistas y tramiten todas las solicitudes que interpongan los ciudadanos, independientemente de quienes sean las entidades encargadas de las prestación de los servicios (concesionarios) o de la ejecución de las obras (contratistas), ya que estos servicios y estas obras son siempre públicas, y las Administraciones deben aparecer siempre al frente de las mismas y responsabilizarse de los daños irrogados, sin perjuicio de las posteriores reclamaciones que efectúe a sus empresas colaboradoras. En segundo lugar, también nos hemos centrado en solicitar al Ayuntamiento de Logroño que de cumplimiento al requisito de remitir todos los expedientes por reclamaciones superiores a 600 euros al Consejo Consultivo, ya que no vemos este trámite como un obstáculo a la reclamaciones de los ciudadanos, sino como la importante garantía que supone para los administrados la intervención de un órgano imparcial y de la máxima independencia.

Por último, hacemos referencia en este apartado a un grupo diverso de reclamaciones suscitadas en las actuaciones de las administraciones, tales como la **mejora de instalaciones y servicios, o el acondicionamiento de calles o travesías urbanas.** En este apartado, señalamos que la actividad de la Institución también ha sido muy variable, y destacan mucho las intervenciones de mediación entre la Administración y el ciudadano, que en numerosos supuestos han dado lugar a la consecución de una resolución satisfactoria para ambas partes.

II. Expropiación forzosa (Determinación de las propiedades, derechos y garantías del expropiado, justiprecio, etc).

La queja **2007/0004-O**, venía referida a las obras de instalación de una línea eléctrica subterránea, que debía transcurrir por la propiedad del interesado, por lo que el Gobierno de La Rioja inició el correspondiente procedimiento de expropiación forzosa situando como beneficiaria a la empresa eléctrica. El expediente fue tramitado correctamente hasta la formulación de la hoja de aprecio del expropiado, que fue presentada el día 10 de diciembre de 2004, y el registro de entrada del expediente de valoración en el Jurado Provincial de Expropiación, de 7 de octubre de 2005, sin que hasta la fecha de interposición de la queja (3 de enero de 2007) hubiera concurrido acto alguno.

A la vista de la naturaleza jurídica del Jurado Provincial de Expropiación, como órgano integrado en la Administración General del Estado, remitimos el expediente al Defensor del Pueblo, quien procedió a tramitar su investigación, igualmente demorada por la tardanza de la respuesta administrativa. No obstante, con fecha 22 de noviembre de 2007, recibimos una misiva del Defensor del Pueblo en la que nos

comunicaba que, según el informe del propio Jurado, la Resolución del asunto planteado estaba próxima, por lo que quedamos a la espera de la comunicación de la misma.

También la queja **2007/0029-O** venía a denunciar la vulneración de derechos ciudadanos en el seno del procedimiento expropiatorio para la instalación de línea eléctrica, en esta ocasión por vía área. En la ejecución de esta obra, la línea estaba proyectada para que transcurriera por una finca cuya titularidad pertenecía a la interesada, de tal suerte que la convertía en un terreno inservible, y limitaba drásticamente sus posibilidades de edificación. Por esta razón, la promotora de la queja compareció en el procedimiento proponiendo a la Administración un trazado alternativo y menos invasivo para las titularidades dominicales de los propietarios. El Gobierno de La Rioja, como Administración Expropiante, desestimó este nuevo trazado, aunque reconoció que el elegido era particularmente gravoso para la expropiada, ya que a pesar de la reducida superficie de la finca (27 áreas), en la misma se habían instalado 3 torres y un cable de fibra óptica soterrado que la atraviesa, indicando que estas circunstancias serían tenidas en especial consideración en el expediente expropiatorio. Asimismo, una vez ejecutada la obra, resultó que la línea no fue colocada a través del itinerario previsto, que era el linde entre la finca de la promotora de la queja y la colindante, sino atravesando completamente su propiedad, lo que ahondaba en el perjuicio ya resaltado.

Por este último hecho, con fecha 29 de noviembre de 2006 puso en conocimiento este hecho tanto del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, a efectos de que fuera tenido en cuenta a la hora de fijar el justiprecio, como a la Dirección General de Ordenación y Desarrollo Económico, con el fin de que se comprobara la situación del lindero, se recolocaran las torres en el lugar previsto en el proyecto, o caso contrario, se modificara éste con la ubicación final de las citadas torres, sin que hubiera recibido respuesta en la fecha de interposición de su queja.

Una vez admitida la queja, la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico realizó una inspección sobre el terreno, y además requirió a la empresa beneficiaria para informara sobre el nuevo trazado de la instalación, y una vez analizadas las conclusiones de los técnicos, la Administración Expropiante pudo comprobar como, en efecto, existen desviaciones poco significativas del proyecto inicial con relación a la Instalación ejecutada, pero que no sólo no perjudican a la reclamante, sino que le benefician al trasladar parte de la servidumbre al propietario de la parcela 205, con el que se alcanzó un compromiso relativo a la colocación de los apoyos 723 y 724, que aparece reflejado en el acta previa a la ocupación de esta parcela, así como en el acta de ocupación definitiva levantada el 7 de marzo de 2006. Por este motivo, añade, desestimaron íntegramente las alegaciones de la interesada, la cual, por su parte alegó que habían sido modificados los mojones de la finca para minimizar esta variación, argumento que además sustentó con la presentación de un reportaje fotográfico que soportaba su afirmación. En consecuencia, y llegado el expediente a este punto, interesaba que la cuestión fuera tenida en cuenta a la hora de cuantificar el Justiprecio.

En esta tesitura, el margen de maniobra de esta Institución era muy escaso, ya que nos encontrábamos ante la colisión de dos intereses soportados por criterios de marcado carácter científico o técnico, sobre los cuales no tenemos facultades de supervisión, dada la naturaleza jurídica de este Alto Comisionado. Por ello, y ante la imposibilidad de acreditar que se hubiera producido una vulneración de derechos ciudadanos, únicamente pudimos constreñir nuestra intervención a valorar los aspectos formales. Esta situación nos impedía un pronunciamiento favorable a las pretensiones de la titular de la queja, no pudiendo esta Institución ir más allá de revisar

lo actuado en función de parámetros de la legalidad y regularidad del procedimiento seguido, sin que podamos, desde un punto de vista legal y técnico, entrar a revisar o valorar una situación de esta naturaleza ni sustituir a dichos técnicos a la hora de elaborar los distintos dictámenes e informes de contenido técnico que en el ejercicio de su labor realizan, sin que, en ningún caso, puedan ser sustituidos por valoraciones subjetivas, en mayor o menor medida interesadas, centrándonos por tanto en la comprobación de que las distintas actuaciones llevadas a cabo se desarrollan con estricta observancia del principio de legalidad, sin que la disconformidad o desacuerdo con una actuación administrativa pueda por sí sola motivar nuestra intervención.

En consecuencia, procedimos a verificar que el procedimiento administrativo había respetado los derechos constitucionales de la interesada y en ausencia de otros elementos que objetivamente indicaran lo contrario, no resulto adecuado efectuar recomendación alguna a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural por cuanto no se apreció irregularidad en la actuación administrativa desde la perspectiva de los derechos que asisten a los particulares en sus relaciones con la Administración

Los perjuicios derivados del ejercicio de la potestad de expropiación también constituyeron la pretensión deducida del expediente **2007/0036-O**, mediante el cual, la interesada ponía en conocimiento de esta Institución que las obras previstas para la conexión viaria entre el desdoblamiento de la N – 232 y la A – 12, a su paso por varea, proyectaban la partición de una finca de su propiedad destinada al cultivo hortofrutícola, con el consiguiente perjuicio económico. En este caso, y una vez estudiamos el proyecto de ejecución, resultó que la titular del mismo es la Administración General del Estado, por lo que resolvimos la remisión del expediente al Defensor del Pueblo. En la fase de seguimiento de esta queja, recibimos la copia de un escrito de agosto de 2007, por el que el Alto Comisionado de las Cortes Generales comunica a la interesada que el problema planteado no puede ser supervisado, ya que se refiere a una potestad discrecional y técnica, que no supone por si misma vulneración de derechos ciudadanos. En cualquier caso, y al igual que hicimos nosotros, el Defensor del Pueblo informó a la promotora de la queja sobre sus derechos de audiencia e información pública en el procedimiento administrativo, para que pudiera hacerlos valer en defensa de sus intereses. En los mismos términos, dimos curso a la queja **2007/0268-O**, que venía referida a los daños provocados en la finca del titular de la misma, como consecuencia de las obras que la demarcación de Carreteras del Estado en La Rioja, había ejecutado. En este momento, el expediente se encuentra en tramitación en la sede el Defensor del Pueblo.

El procedimiento de expropiación fue de nuevo objeto de supervisión en la queja **2007/0072-O**, esta vez en torno a las titularidades dominicales de los bienes objeto de la intervención administrativa. En este caso, se trataba de las obras de ejecución del embalse de enciso, en las que la Confederación Hidrográfica del Ebro aparecía como Administración expropiante, que una vez tramitó el procedimiento, terminó por abonar el justiprecio al Ayuntamiento de Enciso. Precisamente, la intervención de esta Corporación riojana legitimaba al titular de la queja para interponer su queja ante la Defensora del Pueblo Riojano, por el hecho de que estimaba que algunas de las parcelas objeto de la expropiación era de su propiedad. Por ello, había solicitado a la Confederación la incoación del un procedimiento de revisión de oficio, al entender que el expediente estaba viciado de nulidad radical o de pleno derecho, por aplicación del artículo 62 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Sin embargo, transcurridos algunos meses desde la presentación de la solicitud, la Administración no le había notificado resolución alguna.

Admitida la queja, procedimos a iniciar el procedimiento de investigación y recabamos el expediente expropiatorio, del que se deducía que, efectivamente, habían sucedido problemas de identificación de fincas y propietarios. No obstante, pudimos comprobar cómo los mismos se habían solventado de acuerdo a la Ley, por lo que procedimos al cierre de la queja, al no haber detectado irregularidad administrativa determinante de vulneración de derechos constitucionales, sin perjuicio de remitir al titular de la queja a la Jurisdicción competente para conocer de las cuestiones sobre titularidad dominical.

En materia de determinación de las titularidades dominicales en el ejercicio de la potestad expropiatoria, es especialmente curioso el problema planteado en la queja **2007/0318-O**, en la que, en un primer momento, la interesada entendía que el Ayuntamiento de Viniegra había intervenido sobre una finca de su propiedad, sin tramitar previamente el correspondiente procedimiento de expropiación. Sin embargo, la versión del Ayuntamiento fue bien distinta, ya que nos comunicó que accedió a la propiedad de la finca por donación del mismo propietario, negocio que elevado a escritura pública en el año 2001, por lo que, evidentemente, no tenía que iniciar el procedimiento de expropiación, ya que era el propietario de la finca. En consecuencia, procedimos al cierre de la queja.

Finalmente, el contenido del procedimiento de expropiación fue objeto de supervisión en el expediente **2007/0308-O**, en que el interesado mostraba el enorme perjuicio económico que le ocasionaba la expropiación del un negocio situado en el municipio de Enciso, como consecuencia de una intervención de la que era titular la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial. En este supuesto, tampoco fue posible detectar irregularidad determinante de vulneración de derechos, ya que, por un lado, la decisión de ejecución de una determinada obra pública, para la implantación de un servicio público, esta investida de un claro componente discrecional que no puede ser objeto de fiscalización por esta Institución y, en segundo lugar, porque, verificado el curso procedimental del expediente, éste se había desarrollado con respeto a las garantías e instrumentos del protección de los derechos del interesado.

III. Aparcamientos subterráneos (Obras, Adjudicación de plazas, etc)

La queja **2007/0021-O** fue interpuesta por el Grupo Municipal del Partido Riojano en el Ayuntamiento de Logroño, entonces en la oposición política. La pretensión del Grupo iba dirigida a la actuación de la Junta de Gobierno Local con relación a la adjudicación de determinadas plazas de aparcamiento subterráneo en la calle Gran Vía del Rey Juan Carlos I, que según su criterio se produjo de forma irregular con base en tres argumentos, el primero, que alguno de los seleccionados no cumplían los requisitos para obtener el derecho a la plaza; el segundo, el establecimiento de una reserva de plazas no permitida, y, por último, la existencia de una serie de plazas no adjudicadas sin destino concreto y expresamente declarado.

Una vez analizada la queja de referencia, la Defensora del Pueblo Riojano resolvió su inadmisión, ya que no concurrían los requisitos de legitimación por incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13.4 de la Ley reguladora de esta Institución, que impide a las Autoridades formular quejas en asuntos de su competencia. En este sentido, considero necesario que la Defensora del Pueblo Riojano, se mantenga fuera de los avatares y discrepancias políticas, legítimamente representadas por parte de los representantes políticos libremente elegidos por los ciudadanos. En estos supuestos, como el que ahora se nos plantea, la Institución no puede transformarse en el foro de discusión política que se pretende, pues para ello, la

representatividad política que ostentan ha de ser ejercida en el seno de los órganos de gobierno de la Corporación Municipal.

Es más, las genéricas irregularidades denunciadas sobre el procedimiento de adjudicación de las plazas del aparcamiento subterráneo, y las supuestas infracciones del Ordenamiento Jurídico, han de ser, en su caso revisadas por la Jurisdicción competente, para lo cual, los Concejales gozan de la legitimación necesaria, cuando frente a las resoluciones administrativas de adjudicación de plazas o su formalización hayan formulado su expresa oposición o hayan salvado su voto (artículo 63 de la Ley 7/1965).

Así, en la STC 173/2004, de 18 de octubre, tras referirse (FJ 3) a la conocida doctrina de este Tribunal acerca del interés legítimo como título de legitimación activa, se señalaba a continuación (FJ 4) que, al lado de esa legitimación, que en definitiva es la general para poder acceder al proceso contencioso-administrativo según el art. 19.1 a) de la vigente LJCA, existe una legitimación ex lege, que corresponde "concretamente, por razón del mandato representativo recibido de sus electores, a los miembros electivos de las correspondientes corporaciones locales para poder impugnar los actos o actuaciones de éstas que contradigan el ordenamiento jurídico. No se trata de una legitimación basada en un interés abstracto en la legalidad, sino de una legitimación directamente derivada de la condición de representante popular que ostentan, en cuanto ahora importa, los concejales de un Ayuntamiento y que se traduce en un interés concreto -inclusive puede hablarse de una obligación- de controlar su correcto funcionamiento, como único medio, a su vez, de conseguir la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal que, como primera competencia, asigna a los Municipios el art. 25.1 de la mencionada Ley reguladora de las Bases del Régimen Local". De esta forma, y en cuanto a la legitimación de los miembros de las Corporaciones Locales para impugnar los actos y acuerdos de las mismas, hemos de traer a colación, la reciente Sentencia del TC 108/2006, de 3 de abril de 2006.

Así, estas consideraciones aconsejaron aplicar el artículo 13.4 de la Ley del Defensor del Pueblo Riojano, por lo que resultó procedente cerrar la queja.

Por otra parte, la adjudicación de las plazas del aparcamiento subterráneo de la calle Gran Vía también fue el objeto de otras dos quejas más, interpuestas por dos particulares. La primera fue la queja **2007/0022-O**, suscrita por la madre de una adjudicataria, con relación a la reserva de plazas, que quedaban fuera de la adjudicación y del poder de elección de los aspirantes, en contra lo previsto en los pliegos municipales y en el sistema de adjudicación. En este caso, nuevamente nos vimos obligados a declarar la inadmisibilidad de la queja, toda vez que la misma había sido interpuesta por la madre de la interesada y por tanto no observamos que hubiera acreditado que tenga un interés directo o legítimo en el tema que nos planteaba, salvo el de que hubiera sido su hija la adjudicataria, que sería persona cuyo derecho estaría en juego.

El mero de hecho de pretender que la Administración Pública respete el ordenamiento jurídico en un proceso de adjudicación de plazas de aparcamiento en el que no ha sido parte la reclamante, aunque sea humanamente comprensible y loable como madre, no otorga la posibilidad de que esta Institución realice actuación alguna, pues también tenemos que ajustar nuestra intervención supervisora a las previsiones contenidas en nuestra Ley reguladora, debiendo exigir el cumplimiento de admisión de quejas que contempla el artículo 13.

El precepto exige, como requisito previo que deben acreditar los ciudadanos que demanden nuestra intervención, tener un interés legítimo en el asunto que planteen, son restricción alguna por razón de nacionalidad, residencia, raza, sexo, edad, etc. Conforme a la Ley, esta Institución no es una Administración Pública, cuya función sea ejercer un mero control de legalidad sobre las demás Administraciones Públicas, sino que sólo debe intervenir a favor de personas que tengan un interés legítimo en un asunto que de alguna forma le puede afectar.

Por su parte, la queja **2007/0030-O** fue promovida finalmente por una interesada en el procedimiento de adjudicación de plazas del aparcamiento, que por otra parte ya había denunciado las presuntas irregularidades ante el Defensor el Pueblo. Por ello, y con la finalidad de evitar duplicidades de tramitación y criterios de supervisión, nos abstuvimos de conocer la cuestión, sin perjuicio de quedar a disposición de la interesada, y seguir la intervención del Alto Comisionado de las Cortes Generales. Sobre esta cuestión, con fecha 30 de enero de 2008, el Defensor del Pueblo nos comunicó que ha recibido el informe del Ayuntamiento de Logroño, cuyo contenido considera insuficiente, por lo que ha decidido solicitar una ampliación de información.

Las quejas relativas a la adjudicación de plazas de aparcamiento, en las diversas obras ejecutadas en el término municipal de Logroño continuaron esta vez con relación al aparcamiento situado en la plaza Plaza Martínez Flamarique. Así, en el expediente **2007/0050-O**, el titular de la queja mostraba su disconformidad con el sistema de elección de plaza. Concretamente, recibió un primer acuerdo de la Junta de Gobierno Local, en la que le comunicaban que le había tocado el número 30 en el orden de elección. Sin embargo, dos meses más tarde recibe un nuevo escrito en el que le informan de un supuesto cambio en el criterio de asignación de números, de forma que ha pasado al número 285. El interesado añadió que tal cambio de criterio no le fue comunicado en el momento en que se produjo, por lo que requirió a la Junta para que le diera traslado del mismo. Así, consultadas las Bases para la adjudicación de aparcamientos subterráneos adoptadas por la Comisión de Gobierno en sesión de 26 de noviembre de 2003, el sistema de elección establecido fue el de sorteo, que, en su caso, se desarrollaría con las reglas del sorteo de vivienda. La finalidad de la norma en este caso buscaba posibilitar que sean los residentes en las zonas más próximas a los aparcamientos construidos en el subsuelo de terrenos de dominio público municipal los principales beneficiarios de la adjudicación de tales plazas de garaje, todo ello con en aras a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, que podían disponer así de un lugar de estacionamiento de su vehículo particular lo más cerca posible de su domicilio.

Así, existió un acuerdo más de la Junta de Gobierno Local el 16 de junio de 2004, que contenía la aprobación de la lista definitiva parcial de adjudicatarios de plazas de aparcamiento, especificando que "*la elección concreta de plaza de aparcamiento se efectuará en función del número de orden de registro de las solicitudes"*. En realidad, y según la versión del Ayuntamiento, no existía una contradicción entre estas dos determinaciones, ya que la asignación a casa aspirante de un número de identificación conforme al orden de entrada en el registro municipal, lo era a efectos de la realización del posterior sorteo ante Notario, pero lo cierto es que la propia Corporación reconoció que se había producido un error en la redacción del acuerdo citado, el cual inducía a confusiones en cuanto a los criterios de adjudicación de las plazas de aparcamiento. Por ello, la intervención de esta Institución se redujo a la emisión de una recomendación para que el Ayuntamiento extremara en sucesivas adjudicaciones de plazas de aparcamiento en la ciudad de Logroño los aspectos formales y materiales del procedimiento de adjudicación, poniendo especial cuidado en la exposición pública del sistema de elección concreta de la plaza de garaje desde

el acuerdo de inicio del procedimiento, en aras a salvaguardar no sólo la igualdad y la transparencia del proceso, sino también el principio de seguridad jurídica.

El contenido de esta Resolución fue íntegramente aceptado por la Administración afectada, por lo que, sin perjuicio del posterior seguimiento de otros procedimientos futuros, dimos por cerrada nuestra Intervención.

Durante todo el ejercicio que supone el objeto de este informe, todavía han sido promovidas determinadas quejas relacionadas con los aparcamientos subterráneos. Esta vez, en el expediente **2007/0161-O**, la queja tenía su principal objeto en una serie de defectos constructivos del aparcamiento de *"Donantes de sangre"*, en el que el interesado denunciaba determinadas goteras y filtraciones. Con carácter previo a la interposición de la queja, su promotor había realizado trámites para determinar la responsabilidad de estos vicios, y en concreto aportó un dictamen de perito, en el que constaba que aquellos podían imputarse al Ayuntamiento de Logroño. Sin embargo, y pesar de las reclamaciones efectuadas, no había obtenido respuesta municipal, por lo que decidió solicitar la intervención de la Defensora del Pueblo Riojano.

El expediente que resumimos tuvo importantes dilaciones imputables al Ayuntamiento de Logroño, que retrasó notoriamente la tramitación del procedimiento en esta Institución. No obstante, con fecha 29 de enero de 2008 recibimos finalmente el informe municipal, en el que nos indican que realizaran un estudio técnico sobre los defectos denunciados por el interesado, por lo que a la fecha de cierre de este informe, nos mantenemos a la espera de las conclusiones del citado estudio.

La actividad de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano en materia de aparcamientos subterráneos también se extendió a la **queja 2007/137-O**, en la que los interesados mostraban la situación de indefensión en la que se encontraban frente a la empresa concesionaria de la gestión del aparcamiento del *"Semillero"*, en Logroño. En particular, denunciaban que habían formalizado los contratos de cesión, sin haber tenido la oportunidad de estudiarlos con la profundidad necesaria, y posteriormente detectaron una serie de cláusulas que consideraban abusivas, ya que otorgaban a la empresa concesionaria amplios poderes en cuanto a la determinación del precio sin justificación alguna. Asimismo, nos trasladaron su preocupación por la falta de equidad en la fijación del precio y las condiciones de mantenimiento, así como por la definitiva adjudicación de todas las plazas de la infraestructura.

Una vez que iniciamos el correspondiente procedimiento de investigación, y en diversas conversaciones con representantes de la Administración y con los interesados en el expediente, acordamos de forma preliminar el cierre de la queja, ya que el problema, según nos comunicaron, había tomado vías de solución. No obstante, realizamos una labor de seguimiento, que integró la recepción y análisis del informe presentado por la Corporación Municipal de Logroño, así como de un acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 24 de julio de 2007, sobre "*Principios y reglas de general aplicación para una correcta gestión y explotación de los aparcamientos subterráneos de la ciudad promovidos, como Administración concedente por el Excmo. Ayuntamiento de Logroño"*.

Finalmente, a través de esta tarea de seguimiento procedimos al estudio de la cuestión planteada por los interesados, en la que detectamos la existencia de dos relaciones jurídicas. La primera, de naturaleza jurídico – pública, entre el Ayuntamiento de Logroño y la empresa concesionaria de la obra pública, y la segunda, propia del derecho privado, entre esta empresa y los cesionarios de las plazas de aparcamiento. Por ello, llegamos a la conclusión de que cualquier cuestión relacionada con los contratos que ligan a la concesionaria y a los interesados, pertenece al derecho civil, y

en ella no interviene el ejercicio de potestades públicas que nos permitiría posicionarnos sobre las reclamaciones efectuadas. En consecuencia, nos vimos obligados a cerrar el expediente, por tratarse de una cuestión jurídico – privada, lo que así informamos a los titulares de la queja.

IV. Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas

La queja **2007/0035-O** fue interpuesta por el interesado con relación a los daños producidos en bienes de su propiedad, como consecuencia del rally organizado por el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua el pasado 17 de octubre de 2006. Expuso en concreto que con ocasión de dicho evento, se produjeron distintos daños en una finca, compuesta por las parcelas 330, 331 y 332, Polígono 3 (Camino Real), consistentes en un boquete en el muro de hormigón que rodea la finca, rozaduras en el mismo y en la puerta metálica de acceso, así como en el hormigón de la acequia de riego. El promotor de la queja presentó una reclamación ante la Corporación Municipal, y en la misma solicitó que se reparara el denominado Camino Real, que da acceso a sus propiedades. Por su parte, la Administración reparo el boquete del muro, pero ejecutó el resto de las reparaciones, ni dio respuesta a la reclamación.

En su respuesta al requerimiento de información remitido por esta Oficina, el Ayuntamiento expuso la actuación seguida a la reclamación interpuesta por el particular, que se restringió a comunicar la situación a los organizadores privados del evento, quienes procedieron inmediatamente a la reparación del muro. Sobre el resto de daños provocados en la finca y en el camino, el Ayuntamiento estimó que tales daños no suponían un perjuicio patrimonial en el patrimonio del interesado, por lo que no creyó conveniente atender la petición, sin perjuicio de tener las consideraciones manifestadas como reclamaciones o quejas del vecino sobre la política municipal, y dio por cerrado el asunto.

Con estos antecedentes de hecho, consideramos que la actuación administrativa había sido irregular, y había provocado la vulneración de los derechos del titular de la queja como administrado. Esta afirmación estaba sustentada en el hecho de que, sin perjuicio de la responsabilidad civil en que pudieran incurrir las personas o entidades organizadoras del evento deportivo, el Ayuntamiento de Villamediana aparece como la titular del servicio, por lo que los artículos 106 de la Constitución Española, y 54 de la Ley de Bases del Régimen Local, le colocan como el centro de imputación de la responsabilidad patrimonial que pudiera derivarse de los daños irrogados. Por ello, la competencia para determinar y declarar si ha existido responsabilidad corresponde únicamente a la Administración a través del correspondiente expediente administrativo, independientemente de que el organizador del evento tenga contratada una póliza de seguro con una entidad privada. Se trata por tanto de dos relaciones autónomas e independientes: por una parte la que se establece entre el ciudadano y la Administración por los daños producidos con ocasión de la celebración del evento organizado por el Ayuntamiento, es decir una relación extracontractual, y por otra la que se establece entre la Administración, la entidad organizadora y su compañía aseguradora, en virtud del contrato de seguro.

Asimismo, la cuestión planteada en el presente supuesto, desde una vertiente jurídica, se concretaba en la falta de resolución o contestación del Ayuntamiento, dentro de los plazos que la normativa de aplicación establece al efecto, a una petición de indemnización efectuada por un ciudadano y que viene fundada en la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Por todas estas cuestiones, entendimos necesario emitir dos Resoluciones derivadas de las anteriores consideraciones. En primer lugar, una recomendación para que, en aras a evitar el perjuicio de la acción de responsabilidad patrimonial, el Ayuntamiento acordara la admisión a trámite y la instrucción consiguiente de la reclamación de responsabilidad, en relación a los daños producidos, y, por otro lado, una sugerencia para que, ejercitando las competencias que tiene encomendadas respecto de la pavimentación de vías públicas y conservación de caminos y vías rurales, lleve a buen término el compromiso de acometer las obras de reparación de los viales que resultaron dañados por la celebración de la prueba automovilística, así como a su posterior mantenimiento periódico.

La respuesta de la Corporación municipal fue plenamente satisfactoria, ya que nos comunicó la aceptación de las dos Resoluciones, indicando que el procedimiento de responsabilidad patrimonial quedaba incoado, y que pondría los medios oportunos para la reparación de los caminos dañados. No obstante, con fecha 2 de febrero de 2008, recibimos un aviso del titular de la queja, según el cual el procedimiento de responsabilidad patrimonial se encuentra paralizado en este momento, por lo que hemos decidido la reapertura del procedimiento, en fase de evaluación de seguimiento. A la fecha de cierre de este Informe se comunica por parte del Ayuntamiento el pleno pago de los daños causados, el arreglo del camino y nuevos modos para organizar los rallys.

En materia de Responsabilidad Patrimonial, las cuestiones vertidas en la anterior recomendación citada, fueron complementadas con la resolución de la queja **2007/0079-O**, en la que nuevamente la titular de la queja relataba como había sufrido una serie de daños en su patrimonio, como consecuencia de determinadas obras municipales ejecutadas por el Ayuntamiento de Fuenmayor. También en esta ocasión, presentada la correspondiente reclamación ante el Ayuntamiento, la interesada se encontró con una Resolución de indmisión escuetamente motivada. Por ello, emitimos una nueva Recomendación para que al Ayuntamiento de Fuenmayor tramitara y resolviera los expedientes de responsabilidad patrimonial por daños causados a tercero como consecuencia de la ejecución de contratos de obras públicas. Ello porque lo cierto es que inadmitir la acción ejercitada por la interesada motivada administrativamente en la existencia de un contrato administrativo de obras, y que por consiguiente, la responsabilidad la asume el contratista contraviene tanto los preceptos constitucionales invocados como la propia Ley 30/1992, su Reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 429/1993, como el contenido del artículo 97 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto-Legislativo 2/2000, de 16 de junio. Así, la vulneración de derechos tiene alcance constitucional, ya que la acción de responsabilidad patrimonial está prevista en el artículo 106 de la Carta Magna. Así, y según tiene declarada la mejor doctrina del Tribunal Supremo, la naturaleza netamente objetiva de la responsabilidad patrimonial de la Administración impide a ésta, que actúa en la esfera de sus atribuciones para satisfacer un servicio público, desplazar la misma al contratista, mero ejecutor material, sin perjuicio de la acción de repetición de aquélla contra éste. En cualquier caso, esta Recomendación no fue aceptada por la Corporación afectada, que a su vez nos comunicó que la interesada había interpuesto recurso en vía contencioso – administrativa, por lo que procedimos al cierre del expediente.

Nuevamente tuvimos que aplicar esta doctrina con relación al expediente **2007/0191-O**, en la que titular de la queja denunciaba que tras sufrir una serie de daños en el complejo deportivo *"Las Norias"*, de Logroño, presentó una reclamación de daños ante el Ayuntamiento, que fue desestimada por entender que la responsabilidad

debía atribuirse, en régimen de derecho civil, a la sociedad de capital íntegramente municipal, "*Logroño Deporte, S.A."*

En este supuesto, las consecuencias de la consideración del sistema objetivo de responsabilidad patrimonial de las Administraciones por el funcionamiento de los servicios públicos, por lo que también en este caso remitimos una Recomendación para que el Ayuntamiento de Logroño tramitara la solicitud de la interesada por el procedimiento de responsabilidad patrimonial, sin dar traslado a la sociedad mercantil, independientemente de repetir por vía interna la cantidad satisfecha, en el caso de que quedara demostrada la existencia de responsabilidad, lo que tampoco prejuzgamos en ningún supuesto, ya que las cuestiones jurídicas relativas a la producción del daño, su constatación, la relación de la causalidad y su imputación al servicio público han de ser ventiladas exclusivamente ante el propio órgano administrativo competente.

En este supuesto, el Ayuntamiento no consideró pertinente aceptar nuestra recomendación, ya que discrepa abiertamente de esta doctrina. En general, la Corporación Municipal nos comunicó que la responsabilidad tiene naturaleza de derecho civil, y que por tanto debe ventilarse entre el particular y la sociedad pública en sede jurisdiccional civil.

La reclamación de responsabilidad patrimonial por daños en Obras Públicas, se nos presentó nuevamente con ocasión de la queja **2007/0165-O**, en la cual los desperfectos se habían producido en el vehículo de la interesada como consecuencia de la elevada pendiente que tenía la rampa de acceso a su garaje en una de las aceras de la C/ San Antón. La titular de la queja ya había interposición reclamación en el registro del Ayuntamiento de Logroño, pero la misma fue desestimaba por la ausencia de relación de causalidad entre la actividad administrativa y los daños producidos. No obstante, en este caso, el procedimiento si fue tramitado y resuelto en su integridad, si bien, con el vicio de la falta de dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, cuestión sobre la que volveremos posteriormente.

En este supuesto, esta Institución enfocó el problema desde dos puntos de vista. En primer término, supervisando la actividad administrativa tramitada en el expediente de responsabilidad, y llegamos a la conclusión de que no había irregularidad alguna que determinara una vulneración de derechos, ya que, a la falta de relación de causalidad, había que unir cierta concurrencia de culpas con la actuación de la interesada, por lo que la Resolución del Ayuntamiento aparecía plenamente ajustada a Derecho. En segundo lugar, pasamos al estudio de la pendiente de la rampa definitiva colocada para dotar de acceso a los edificios de la Calle San Antón, la cual cumplía con las determinaciones del planeamiento urbanístico logroñés sobre la materia, por lo que tampoco en este supuesto, pudimos encontrar base jurídica suficiente como para emitir resolución alguna.

Sobre Responsabilidad Patrimonial, esta vez en cuanto a la ejecución de las Resoluciones estimatorias, entró además la queja **2007/265-O**, en la que la interesada denunciaba que no había recibido el pago de los intereses imputables al principal de una indemnización por una caída provocada por las obras ejecutadas mediante contrato de obras en la calle Gonzalo de Berceo. En este asunto, y una vez producida la intervención de la Defensora del Pueblo Riojano, tanto el Ayuntmiento de Logroño como la propia titular de la queja nos comunicaron que la cantidad adeudada había sido satisfecha, por lo que decretamos el cierre de la queja.

Conviene resaltar además, por la importancia para las conclusiones de este informe, la queja **2007/340-O**, interpuesta por la interesada como consecuencia de la desestimación de una reclamación por responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento

de Logroño, a consecuencia de una caída en el momento de tomar un autobús urbano de la ciudad. En este supuesto, el Ayuntamiento si tramitó la solicitud de la interesada como reclamación de responsabilidad, por lo que, de acuerdo con las facultades de intervención de esta Institución, no podemos formular reproche alguno en cuanto a los elementos objetivos y subjetivos de régimen legal del derecho administrativo, ya que se trata de una cuestión de legalidad ordinaria que únicamente puede ser determinada por la Administración Pública afectada y, en su caso, corregida por la Jurisdicción Contenciosa. No obstante, al fiscalizar el procedimiento tramitado en el Ayuntamiento, detectamos que el órgano instructor había omitido un trámite preceptivo, el dictamen del Consejo Consultivo. En este caso, tanto la legislación básica del Estado, como la normativa reguladora del Consejo Consultivo de La Rioja, exigen la constancia de este dictamen en los procedimientos de responsabilidad patrimonial, en aquellas reclamaciones cuya cuantía exceda de 600 euros. La exigencia de este dictamen, no supone la existencia de un formalismo administrativo, sino que tiene una contenido plenamente garantista para los derechos del administrado. Esto es así, porque en el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, éstas actúan con dos posiciones diversas, como entidades públicas dotadas de las potestades precisas, pero también como entidades cuyo patrimonio está en juego ante la reclamación interpuesta por el interesado, razón por la cual el ordenamiento jurídico ha previsto la intervención de un órgano consultivo altamente cualificado en derecho e independiente de la Administración que fiscaliza, para garantizar la salvaguarda de los derechos subjetivos de los ciudadanos. En consecuencia, ya en el año 2008, emitimos una recomendación al Ayuntamiento de Logroño para que, con la finalidad de dar cumplimiento a las garantías del procedimiento de responsabilidad patrimonial, y evitar todo motivo de indefensión, se ajuste a las prescripciones del Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrolladas por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, retrotrayendo las actuaciones seguidas tras la solicitud de reclamación por lesiones interpuesta por la titular de la queja, al momento procesal en que debe darse traslado al Consejo Consultivo para elaborar el preceptivo dictamen previo a la resolución del expediente.

Por último, también con relación a la responsabilidad patrimonial, fue interpuesta la queja **2007/325-O**, como consecuencia de una caída en la plaza San Agustín de Logroño, cuya reclamación fue desestimada por el Consistorio. A la fecha de cierre de este informe, el expediente se encuentra en fase de recepción del informe de la Administración.

V. Instalaciones, Obras y Servicios

Las primeras intervenciones sobre esta materia, fueron realizadas con relación a las quejas **2007/0061-O** y **2007/0069-O**, en las cuales los interesados venían a mostrar su denuncia por los gastos excesivos de la campaña de iluminación navideña, así como por el estado de los accesos del entonces recién inaugurado Hospital *"San Pedro"*. No obstante, estos procedimientos fueron cerrados, ya que tocaban cuestiones propias de la discrecionalidad administrativa y por que la situación había entrado en vías de solución en el segundo de los procedimientos.

La queja **2007/0082-O** venía referida a la colocación, en la ejecución de un proyecto de urbanización, de un cuadro de luz en la fachada de la vivienda del titular de la queja, que aseguraba que el Ayuntamiento de Zarratón no había contado con su consentimiento, y que además el cuadro le ocasionaba determinadas molestias. En una primera aproximación al problema nos dirigimos a la Corporación Municipal, la cual nos indicó que la instalación del cuadro es provisional, ya que posteriormente se le daría una ubicación adecuada. No obstante, el titular de la queja no mostró su

conformidad con este hecho, ya que la Administración había colocado un nuevo cuadro encima del anterior, por lo que decidimos reabrir el procedimiento mediante la emisión de un nuevo requerimiento de información, y la realización de una actividad de mediación con la empresa eléctrica encargada de la distribución en esta localidad riojana. Finalmente, atendidas todas estas gestiones llegamos a la conclusión de que las cuestiones técnicas sobre la colocación de la instalación no podían ser supervisadas por esta Institución. No obstante, giramos una Sugerencia al Ayuntamiento de Zarratón, ya que existía una clara afección estética de los cuadros sobre la fachada de la vivienda, y además suponían un grave problema de seguridad, en el sentido de que los cuadros podían servir como plataforma para acceder a la vivienda escalando por los mismos. La Sugerencia emitida por tanto, estaba dirigida que la Entidad Local adoptara a la mayor brevedad posible, medidas correctoras respecto al actual emplazamiento de los cuadros de luz situados actualmente junto a la vivienda del promotor de la queja, procediendo subsidiariamente, en caso de que técnicamente no sea posible lo anterior, a indemnizarle en consonancia con la afección producida.

En la respuesta a esta Sugerencia, el Ayuntamiento nos comunicó la decisión de no aceptarla, ya que estimada que no concurrían los problemas de seguridad citados y que no existía afección alguna que legitimara el cambio de situación, y mucho menos derecho a indemnización a favor del afectado.

En relación con las obras y servicios de la Administración Pública, hemos de volver nuevamente sobre la ejecución de obras en materia de carreteras, a la sazón de la queja **2007/0100-O**, que venía suscrita por una plataforma ciudadana *"en defensa de las Huertas de Varea y el Soto de los americanos"*, con relación al proyecto de desdoblamiento de la N – 232, en el tramo Agoncillo – Logroño. Según lo autores de la queja, el desdoblamiento en este tramo quedaría como "carretera de servicio" ern beneficio de algunas bodegas de la zona y en detrimento de huertas de particulares y terrenos de agricultores, que se verían afectados por la realización del nuevo tramo. Teniendo en cuenta que la titular de estas obras es la demarcación de carreteras del Estado en La Rioja, procedimos, de acuerdo con el Convenio de Colaboración de esta Institución con el Defensor del Pueblo, a remitir el expediente al Alto Comisionado de las Cortes Generales. Finalmente, en octubre de 2007, recibimos una misiva del Defensor, en la que nos comunica que el expediente continúa con su tramitación, sin que a la fecha de cierre de este informe, haya emitido resolución al respecto.

El expediente **2007/0103-O** fue interpuesto por la interesada en su condición de inquilina de un puesto, de un famoso mercado de la ciudad de Logroño, y terminó acumulada al expediente **2007/0139-O**, ya que el mismo venía firmado por todos los propietarios de puestos en el mismo local, y por las mismas razones. En particular, los hechos presentados ante esta Institución tuvieron su origen en el derrumbamiento de parte de la cubierta del mercado, lo que suponía un grave perjuicio para los interesados, ya que dejaba algunos puestos a la intemperie, y además dejaba las instalaciones en graves condiciones de seguridad, ocasionadas por las humedades descubiertas, sus implicaciones con el estado de la instalación eléctrica y el riesgo de perecimiento de algunos de los productos alimenticios. Iniciado el correspondiente procedimiento de investigación, resultó que el Ayuntamiento de Logroño había dirigido ya una orden de ejecución al propietario del inmueble, para que ejecutara inmediatamente las obras de remodelación del edificio, hasta que quedara en las óptimas condiciones de utilización comercial por parte de los arrendatarios. Lo cierto es que, a la vista del expediente administrativo tramitado, observamos que habían tenido lugar muchas gestiones y comunicaciones entre los técnicos municipales y la propiedad, e incluso diversos compromisos de la ejecución de las obras, pero sin que éstas tuvieran lugar en momento alguno. Con estos antecedentes, consideramos que

existían dos tipos de relaciones, la jurídico - privada entre los propietarios y los inquilinos, que estaban siendo dilucidadas en sede judicial (la cual terminó con Sentencia judicial ordenando la ejecución de las obras), y una segunda relación gobernada por el derecho público, en tanto que el Ayuntamiento de Logroño está obligado a velar por la seguridad y salubridad de los edificios del caso urbano, ordenando a los particulares la ejecución de las medidas correctoras precisas, y ejecutando subsidiariamente las órdenes incumplidas.

Así, entendimos que la competencia del Ayuntamiento se halla claramente determinada por la Ley, y no obsta la existencia de un proceso judicial de naturaleza jurídico privada, para que la Corporación Local tenga atribuida la obligación de intervenir en este asunto. En primer lugar, los suscriptores de la queja solicitan de la Administración la ejecución forzosa por vía subsidiaria, de la Orden de ejecución que constituye la Resolución de Alcaldía de 14 de noviembre de 2005. La posibilidad de ejecutar subsidiariamente una Orden de ejecución contravenida, cuyo procedimiento será analizado más adelante, no es únicamente una facultad de los Ayuntamientos, sino que constituye también una obligación de la Corporación, que está constreñida a velar por la integridad, salubridad y ornato públicos de los edificios que componen el territorio municipal. Así se deduce del artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora del régimen local que atribuye a todos los municipios la competencia irrenunciable en materia de ordenación, gestión, y ejecución, y disciplina urbanística. En el mismo sentido ha de ser interpretado además el artículo 197 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, cuando fija la obligación de los propietarios de mantener las edificaciones en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, y, en su segundo párrafo, traslada a los Ayuntamientos esa obligación, en el supuesto de la misma no sea atendida por aquellos.

Asimismo, esta obligación de intervención municipal se encuentra reforzada por el resto de las responsabilidades que vienen impuestas por el propio artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local. Así, la letra h) del apartado 2, atribuye a los Ayuntamientos la competencia en materia de protección de la salubridad pública, y, por otro lado, la letra g), la competencia en materia de abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.

Por ello, analizada esta doctrina, llegamos a la conclusión de que la ejecución subsidiaria de las obras de reforma del edificio afectado era una obligación legal que la Corporación no podía eludir, por lo que recomendamos la inmediata iniciación de las obras. En cualquier caso, y ante la presión existente, en el transcurso del plazo para aceptar la recomendación, la propiedad comenzó las obras de remodelación del edificio, lo cual nos fue comunicado por la entidad local. Finalmente, en una investigación de seguimiento recientemente abierta, los inquilinos nos comunican que las obras de desarrollan a satisfacción, por lo que hemos por cerrado el expediente.

La queja **2007/0104-O** reiteraba nuevamente las cuestiones relacionadas con la titularidad dominical de determinadas fincas sobre las que interviene la Administración Pública. En el supuesto concreto, el interesado venía a denunciar que el Ayuntamiento de Quel, había ocupado, en vía de hecho, una finca que pertenecía a su familia desde tiempo inmemorial, al fijar los límites de un camino que nunca existió. Sin embargo, lo cierto es que constaba en el expediente remitido por el Ayuntamiento, una Sentencia Judicial Firme que declaraba el derecho de la Corporación Municipal, en cuya virtud la Administración inició un expediente de recuperación de oficio. Por tanto, nos vimos en la necesidad de cerrar la queja, una vez detectada que la actividad administrativa fue correcta desde el punto de vista jurídico. Por un lado, porque existía efecto de Cosa Juzgada sobre los argumentos vertidos por el titular de la queja, y, además, porque en

cualquier caso no existió vía de hecho, ya que la Administración tramitó correctamente un procedimiento administrativo, el de recuperación de oficio, con todas las garantías legales exigibles.

Por su parte, la queja **2007/0154-O** tenía un objeto claramente dirigido a la actividad administrativa en materia de obras y servicios, ya que versaba sobre las consecuencias que para una vivienda privada habían tenido los trabajos de pavimentación de la Calle Real del Municipio de Badarán, ya que los interesados alegaban que, finalmente, la superficie de acceso a su propiedad había quedado reducida considerablemente, por lo que solicitaban la declaración de la responsabilidad patrimonial por los daños sufridos. Las obras citadas fueron ejecutadas, mediante contrato de obras públicas, por la entonces denominada Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, por lo que la intervención del Ayuntamiento era meramente auxiliar. En su respuesta a nuestro requerimiento, la Administración Autonómica indicó que, efectivamente, la superficie había rebajada, pero no lo suficiente como para impedir el acceso de los propietarios, lo que demostró mediante la alegación de los datos técnicos precisos. Por ello, y aplicando los criterios doctrinales y jurisprudenciales sobre la materia, impidió a esta Institución realizar reproche alguno, por lo que cerramos la queja, al no haber detectada irregularidad administrativa.

Sin embargo, la actividad de esta Institución consiguió importantes efectos en la resolución de los problemas planteados en la queja **2007/0158/O**, interpuesta por una vecina del barrio de la Unión de los Tres Ejércitos, con relación a las obras de "*Ensanche y mejora de la Carretera LR-460"*. La principal preocupación de la interesada versaba sobre el hecho de que el viario señalado transcurría por el casco urbano del barrio, pero sus condiciones eran las de una carretera interurbana, ya no estaba dotada de elementos de seguridad, tales como la señalización horizontal y vertical, no permitía el paso de dos vehículos en dirección contraria, y no contaba con canalización de aguas pluviales, lo que inducía en la infraestructura graves problemas de seguridad.

En el procedimiento abierto, remitimos requerimientos de información a la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes y al Ayuntamiento de Clavijo, de cuyas respuestas no parecía deducirse una solución clara a los problemas de seguridad vial manifestados en el escrito de la queja. Por ello, la Defensora emprendió una intervención de mediación personal, y mantuvo una reunión con el representante municipal. Finalmente, en días previos a la inauguración de la infraestructura, pudo comprobarse como los citados trabajos se habían efectuado correctamente, habiéndose colocado señales verticales de reducción e velocidad, bandas horizontales de control de velocidad, indicadores horizontales de control de velocidad, se habían construido aceras en prácticamente toda la travesía del casco urbano del Barrio de La Unión de los Tres Ejércitos que anteriormente a la obra no existían, se habían pintado pasos de peatones en las zonas que se consideran necesarios con sus señales indicadoras, y se habían colocado viondas laterales de seguridad en las zonas precisas. En cuanto a la canalización de aguas pluviales, se procedió a su ejecución de toda la travesía, y en concreto frente a la fachada de la urbanización donde residía la interesada, se solventó parcialmente con la construcción de una acera de hormigón lavado, y se procedió a la limpieza de la canalización de aguas pluviales que existe en la citada zona. Por todo ello, con fecha 21 de agosto, la Defensora decretó el cierre de la queja por solución al problema planteado.

Esta misma cuestión se repitió con ocasión de la interposición de la queja **2007/227-O**, que en esta caso afectaba a las obras de acondicionamiento de la Travesía de San Asensio. En este supuesto, la titular de la queja denunciaba que el

resultado final de las obras hacía imposible la accesibilidad a su vivienda, y además dejaba la acera más estrecha que en el resto de la calle. Preguntada la Consejería de Obras Públicas, como titular de la obra, sobre esta cuestión, recibimos un completo informe suscrito por la técnico encargada de las obras, sobre cuyos datos soportaba la Administración el cumplimiento estricto del reglamento de accesibilidad del Gobierno de La Rioja. Así, y a la vista de las fotografías y medidas remitidas por la interesada, así como el propio informe de la Administración, llegamos a la conclusión de que el acceso a la vivienda cumplía con todas las disposiciones legales y técnicas sobre la materia, por lo que procedimos al cierre del expediente por actuación correcta, ya que no encontramos vulneración derechos susceptibles de protección por esta Institución.

Una cuestión importante sobre Obras Públicas fue la deducida por la queja **2007/0181-O**, sobre todo por su carácter colectivo, y porque además presentaba tintes de interés general para la seguridad vial de Logroño. En este caso, una asociación de vecinos se dirigió a nosotros para denunciar situación final en la que había quedado la Calle Lardero, en el tramo comprendido entre la calles Gran Vía y Vitoria, ya que, según este colectivo las obras de pavimentación y urbanización de dicho tramo no se correspondían con el entorno urbanístico de tramos y calles adyacentes y próximas. Así comprobaron con desagrado que frente a la peatonalización de c/ Gran Vía, c/ Daniel Trevijano y c/ Maria Teresa Gil de Gárate, dicho tramo fue ejecutado como semipeatonal, habiendo perdido gran parte del arbolado existente anteriormente y no previéndose mejora alguna en la deficiente iluminación del lugar.

Afirmaban que su indignación venía dada por no ajustarse lo ejecutado a todas las informaciones que recibieron verbalmente desde el Ayuntamiento previamente a la realización de las obras de remodelación, ya que siempre se les indicó que las mismas abarcarían la peatonalización de la calle permitiendo el acceso a garajes, mejora y sustitución del alumbrado existente y dotación de nuevo mobiliario urbano e infraestructuras.

En vez de esto, surgió su sorpresa y malestar al comprobar que la peatonalización no es completa, los accesos presentan importantes carencias, limitaciones y riesgos para los peatones debido al acceso de vehículos desde la calle Gran Vía; asimismo la deficiente iluminación no fue sustituida, desaperieron los árboles existentes antes de las obras, se habilitó una zona de estacionamiento en batería que crea graves dificultades para acceder al garaje del n.º 43 de Gran Vía, y tampoco se dotó al tramo del mobiliario urbano del entorno.

Por su parte, el Ayuntamiento de Logroño informó a esta Institución que, en principio, no estaba prevista la peatonalización de la calle Lardero, si bien este proyecto podría ser objeto de estudio junto a otro que estaba ideado para las calles Fundición y Vitoria, pero que, en cualquier caso, el estado del tramo de la calle a que se refiere en su escrito se encuentra en razonable estado de conservación, sin perjuicio de que se tome nota de las sugerencias para una futura remodelación y su inclusión en la programación de las obras de mejora y mantenimiento del viario público.

Desde la perspectiva de las facultades de esta Institución, está perfectamente claro que entre nuestras competencias de supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas no se encuentra la de valorar criterios técnicos o decisiones discrecionales de los representantes municipales elegidos en sufragio universal, por lo que tomamos postura alguna en torno a la peatonalización de la calle que impetraban los vecinos. Ello no obstante, de la queja se deducía también que existían en el acabado final de la calle determinados problemas de seguridad vial por su acceso al tráfico rodado, así como de iluminación, lo que nos sirvió de base para formular una

Sugerencia al Ayuntamiento para que, en aras a evitar futuros accidentes en la Calle Lardero, en el tramo comprendido entre las Calles Gran Vía Juan Carlos I y Ciudad de Vitoria, estudiara la aplicación en dicho lugar de medidas correctoras que minoraran en lo posible el potencial riesgo para la seguridad de los viandantes, todo ello sin perjuicio de las mejoras que sean necesarias respecto de la dotación de servicios y mantenimiento de la citada calle, la cual se encuentra en estos en periodo de aceptación por parte de la entidad local.

En la queja **2007/0200-O** el titular relataba que era propietario de una finca en el municipio de Nestares, sobre la cual intervino colocando una valla y plantando algunos árboles con autorización administrativa. Posteriormente, recibió un requerimiento de la Delegación del Gobierno en La Rioja, para que procediera a retirar la valla y al arranque de la plantación, e incluso la notificación de una sanción por el incumplimiento de esta orden, cuyo contenido económico fue objeto de providencia de apremio. Tratándose de un asunto de la competencia de la Administración General del Estado en La Rioja, remitimos el expediente al Defensor del Pueblo, de tal suerte que, a la fecha de redacción de este apartado, el expediente continúa su tramitación en aquella instancia.

11. SANIDAD

I. Valoración general



En este apartado damos detalle de 41 quejas, que suponen el 10,62% de los procedimientos tramitados durante el ejercicio 2007, y en él se incluyen todas aquellas intervenciones dirigidas a la protección del derecho a la protección de la salud, reconocido por el artículo 43 de la Constitución Española, la cuales hemos dividido en cuatro categorías.

La primera está integrada por todas aquellas reclamaciones dirigidas a los distintos **niveles de la atención sanitaria**. En este sentido, y con las salvedades que haremos posteriormente, hemos de señalar que nuestra intervención ha de ser considerada como muy útil para los ciudadanos que han confiado en nosotros, ya que un alto número de problemas han podido ser efectivamente solucionados. Del total de las quejas del primer bloque, destacan por encima de las demás, las interpuestas con relación al tratamiento que el Servicio Riojano de Salud concede a las enfermedades de **fibromialgia, síndrome de dolor crónico y fatiga crónica**. Sobre esta sensible materia, apuntamos que hemos llegado a tener un buen conocimiento de la situación, gracias a la situación de especial colaboración que mantenemos con el tejido asociativo, lo que nos ha permitido acercarnos más eficazmente al problema. Así, los representantes de estas asociaciones, así como algunas personas que han interpuesto las quejas a título particular, nos han comunicado sus percepciones, a través de las cuales estiman que el sistema riojano de salud no otorga a estas patologías la autonomía precisa para obtener una prestación sanitaria adecuada. Afirman, y así hemos podido comprobarlo, que la atención es prestada a través del servicio de reumatología, del que desde luego no tienen ninguna queja, pero añaden que esta situación es el origen de la ausencia del tratamiento sistemático y multidisciplinar que precisan. Por ello, una vez que hemos constatado esta situación, hemos remitido varias recomendaciones y sugerencias a la Consejería de Salud, como primera fase del camino para la creación de una unidad o servicio específico para las enfermedades de fibromialgia, fatiga crónica y dolor crónico, que integre especialistas de todas las ramas afectadas, y que profundice en la formación de los profesionales. En un primer momento, no hemos obtenido la respuesta deseada por parte de la Consejería, que considera que afronta el problema adecuadamente. No obstante, en las respuestas emitidas desde este departamento, nos han trasladado su buena disposición para mantener contactos con la Asociación de enfermos para recibir sus sugerencias y reclamaciones.

En otro orden de cosas, también hemos tenido una intensa intervención en otros asuntos relacionados con los niveles asistenciales, como en materia de **hospitalización domiciliaria**, donde hemos seguido la implantación del servicio en algunos municipios de la cuenca del Iregua, o la **atención de los lactantes y sus acompañantes**, cuestión ésta que sigue viva en algunos procedimientos iniciados ya a lo largo de 2008.

Un aspecto importante de la asistencia sanitaria en sus distintas vertientes, es el **complemento económico** que debe seguir a determinadas prestaciones. Ello, porque

la concesión de ayudas financieras al alojamiento y manutención en los supuestos de derivaciones a otros servicios del sistema nacional, conforma un elemento nuclear del derecho a la protección de salud, teniendo que estas derivaciones se producen por la falta de algunas prestaciones en nuestro territorio, y provocan numerosos perjuicios a pacientes y familiares. En este sentido, hemos intervenido en algunos casos en los que esta ayuda por desplazamiento no era concedida, o bien la concesión se demoraba en el tiempo. Así, hemos visto que el problema fundamental era de tipo organizativo, ya que la dilación en la tramitación y abono de los fondos tenía que ver con algunos problemas de orden técnico y de necesidades de de recursos humanos, que a lo largo de nuestras investigaciones se han ido solucionando, mediante la implantación de una nueva aplicación informática, la adscripción de personal, e incluso la promoción de modificaciones normativas.

En tercer lugar damos noticia de las reclamaciones interpuestas en materia de **listas de espera**, que es uno de los principales retos de la sanidad moderna. Al acercarnos a este evidente problema en algunas áreas, partimos de una consideración preliminar. La existencia de cierto tiempo de espera entre la solicitud y la efectiva prestación del servicio es inevitable, debido a la clara desproporción existente entre la oferta y la demanda de servicios sanitarios. Sin embargo, esta constatación objetiva no puede esconder que la prestación sanitaria en un tiempo razonable, tal y como está configurada por la Ley General de Sanidad y por la Ley de Salud de La Rioja, forma parte del núcleo esencial del derecho a la protección a la salud, por lo que las Administraciones Públicas están ciertamente obligadas a la implantación de sistemas de mejora y optimización de los tiempos de espera.

Lo cierto es que a lo largo del ejercicio encontramos verdaderas dificultades para conocer exactamente el problema en La Rioja, ya que nunca hemos tenido respuestas satisfactorias de la Consejería de Salud sobre las cuestiones que le planteábamos con relación a los tiempos de espera y a los sistema de reducción de listas, a lo que tampoco hemos podido acceder mediante publicadas, ya que estas no existen en el seno del departamento. Por ello, en la mayoría de las ocasiones hemos debido conformarnos con los datos aportados por los pacientes y los publicados por el sistema nacional de listas de espera, que también cuenta con los datos volcados por el sistema riojano. Asimismo, hemos decidido conocer más de cerca la situación de las **listas de espera en ginecología**, por lo que se encuentra en tramitación un procedimiento de oficio al respecto, del que damos cuenta en el capítulo V.

Por último, otro gran caladero de quejas sobre la sanidad riojana, tienen que ver con la tramitación de expedientes de **responsabilidad patrimonial** por daños irrogados en la asistencia sanitaria. En este caso, los problemas son esencialmente distintos de los sucedidos en otras materias, ya que la Administración Sanitaria riojana tramita correctamente los procedimientos, y en la generalidad de los casos da una respuesta ajustada al ordenamiento jurídico, independientemente del grado de satisfacción generado en el administrado, que por otro lado suele encontrarse en momento muy difíciles de su vida cuando se enfrente a estas situaciones. Además, tenemos que añadir que las facultades de intervención de este Institución han de limitarse a comprobar que se cumplen todas las garantías desde el punto de vista del derecho administrativo, tal y como detallamos posteriormente.

Finalmente, apuntamos que en materia de sanidad, y en el ejercicio de las funciones de seguimiento que nos atribuye nuestra Ley reguladora, la Defensora del Pueblo Riojano acordó abrir el expediente **2007/0203-C**, para proceder al análisis de constitucionalidad de la Ley 14/2007, de 3 de julio, de Investigación Biomédica, el cual finó sin concluir vulneración alguna del orden constitucional de fijación de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de La Rioja.

II. Asistencia sanitaria (asistencia, atención primaria, especializada, quirúrgica y farmaceútica, catálogo de prestaciones, actuación de los profesionales, etc)

El asunto concreto alumbrado por el expediente **2007/0178-S**, fue la supuesta prestación deficiente del servicio de hospitalización domiciliaria, que según el propio relata de la interesada, fue indebidamente denegado, ya que, la prestación requerida no llegaba hasta el domicilio de aquella, situado en Albelda de Iregua. El planteamiento de esta cuestión nos permitió analizar este concreto servicio incluido dentro del catálogo de prestaciones del sistema nacional de salud, que desde luego conforma uno de los derechos de los usuarios. Sin embargo, No podemos olvidar que para proporcionar esta asistencia se requiere una infraestructura que permita desplazar a los domicilios los medios humanos y materiales precisos, y en un tiempo adecuado, con una disponibilidad de todos los recursos durante las 24 horas del día. Por ello, la ampliación del Servicio de Hospitalización a Domicilio a nuevas poblaciones se hace de forma programada y atendiendo a criterios en primer lugar de seguridad del paciente, pero también de eficacia en la utilización de recursos. En consecuencia, pero entendemos la dificultad del problema de ordenar el servicio a localidades dispersas y de poca población, sin perjuicio de que también deba exigirse, en todo caso, soluciones razonables que aseguren la debida prestación del servicio sanitario y el acceso al mismo de todos los ciudadanos. Pero ponderando las mejoras e inconvenientes en conjunto parece que resulta evidente la tendencia del Servicio de Hospitalización a Domicilio en ofrecer cada vez mayor cobertura geográfica - que es lo procedente y lo que deseamos-, dentro de lo que resulta seguro, no constituyendo realmente una insuficiente asistencia para los vecinos de localidades excluidas de la zona de cobertura, aunque sí lógicamente más molestias. Así, procedimos al cierre de la queja. Sin embargo, poco tiempo después de haber emitido la resolución de cierre, supimos que, finalmente, el Servicio Riojano de Salud había ampliado la hospitalización domiciliaria hasta el municipio de Viguera, incluyendo el de Albelda de Iregua, lo que también comunicamos a la interesada antes de proceder al cierre definitivo.

La queja **2007/0087-S**, venía a solicitar la intervención de esta Institución por su autor, que no deseaba continuar recibiendo la asistencia médica por parte de los profesionales sanitarios del Centro Espartero, por diferencias que tuvo en su día con los mismos, ni tampoco en el ambulatorio de Labradores, donde es atendido actualmente, y al que critica por su falta de profesionalidad. Sobre esta concreta cuestión, le informamos de su derecho a la elección de centro, y de los medios a través de los cuales podía ejercer este derecho. Sin embargo, el titular de la queja volvió a ponerse en contacto con nosotros para comunicarnos que no había recibido respuesta a esta solicitud de cambio, por lo que nos dirigimos a la Consejería de Salud preguntando por lo motivos de esta falta de respuesta. Posteriormente, conseguimos que el Servicio Riojano de Salud emitiera su respuesta, en la que pedía disculpas al usuario y le informaba de los medios y formas para ejercitar su derecho al cambio de facultativo, por lo que entendimos salvaguardados sus derechos y decretamos el cierre de la queja.

La queja **2007/0094-S**, fue la primera de una serie de reclamaciones interpuestas por los desajustes de puesta en funcionamiento del hospital *"San Pedro"*, y en ella la interesada nos informaba de que tuvo que soportar un importante atasco en los accesos, y que posteriormente el tiempo de espera ya en las dependencias del centro fue desmesurada. Por lo que respecta a la denuncia frente a la espera en el Hospital, entendimos que la misma se encontraba dentro de los márgenes exigibles, sobre todo teniendo en cuenta que nos hallábamos en los primeros estadios de una gran

infraestructura, por lo que no detectamos irregularidad determinante de la vulneración de derechos ciudadanos que permitiera una intervención, aunque si abrimos el procedimiento de investigación con relación al acceso rodado al centro, mediante la remisión de un requerimiento de información al Ayuntamiento de Logroño como titular de la vías descritas. Sobre este aspecto, la Corporación nos comunicó la existencia de un convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma para la construcción de viales de acceso, por lo que dimos el tema por cerrado por encontrarse en vías de solución.

En la queja **2007/0115-S**, la interesada, en cuanto que hermana de un enfermo por encefalopatía de etiología no filiada, venía a expresar que no consideraba que el servicio riojano de salud prestara a su hermano la atención precisa. Ello porque, a pesar de que se encuentra residiendo en el CAMP de Fuenmayor, tiene que soportar determinados periodos críticos, de tal suerte que los profesionales del centro no pueden atenderle correctamente, por lo que considera que debería estar ingresado por la Unidad de Psiquiatría. Recibido el informe de la Consejería de Salud, pudimos constatar como la atención prestada había sido adecuada a la patología descrita. No obstante, detectamos que lo que realmente había sucedido era que los profesionales sanitarios no habían informado correctamente a la hermana del paciente sobre las distintas posibilidades de atención a dispensar. Este hecho no alcanzó para considerar vulnerado el derecho a la protección de salud y una asistencia adecuada, pero si consideramos pertinente, a la luz de los derechos a la información reconocidos por la legislación sanitaria estatal y autonómica, dirigirnos en una reflexión a la Consejería para que mejorara este aspecto de la relación médico – paciente, y, del mismo modo, comunicamos esta situación a la titular de la queja.

La queja **2007/0205-S**, también tenía por objeto la presunta denegación de atención sanitaria, cuyos antecedentes se remontan a la operación de garganta a la que fue sometida la interesada en una clínica privada de Zaragoza, la cual le produjo graves consecuencias. Con posterioridad, acudió al Servicio Riojano de Salud para tratar las graves secuelas sufridas, que también alcanzaban el aspecto psicológico, donde fue vista en varias ocasiones por el Servicio de Traumatología. En cualquier caso, la paciente estimaba que su problema requería la intervención del Servicio de Neurología, en una atención de la que no disponía el sistema riojano de salud, por lo que acudió al servicio de atención al usuario para que la derivaran al lugar que fuera procedente. Ante la negativa del Servicio de Prestaciones de la Consejería de Salud, decidió solicitar la intervención de la Defensora. En este asunto, optamos por la realización de un intensa actividad de mediación con distintos órganos de la Consejería y del Servicio Riojano de Salud, asesorando además a la autora de la queja, sobre el procedimiento a seguir para obtener la derivación. Finalmente, fue derivada al servicio correspondiente del Hospital *"Valdecilla"*, de Santander, por lo que dimos por cerrada nuestra intervención por solución del conflicto planteado.

La autora de la queja **2007/0223-S**, nos informaba de una prestación deficiente, ya que, para el tratamiento de su enfermedad de blaferoespasmo, le había sido indicada la administración mensual de *"botox"*. Llegado el mes de julio, la interesada se persona en las dependencias de Servicio Riojano de Salud, donde le comunicaron que el tratamiento no podría ser administrativo, ya que los profesionales encargados de esa tarea se encontraban de vacaciones. Por su parte, la Consejería nos informó puntualmente y con detalle, de los medios personales y materiales que tiene adscritos a este Servicio, los cuales son suficientes y bien cualificados, por lo que, además del leve problema producido en un solo día por la concurrencia de varias causas, terminamos por concluir que la asistencia es prestada adecuadamente, por lo que decretamos el cierre del expediente.

Sobre prestaciones farmaceúticas también tuvimos ocasión de intervenir, con relación a la queja **2007/0347-S**, cuya titular venía a denunciar la actuación del servicio riojano de salud en la Administración de *"Plavix"*. En el texto de su reclamación, relataba que el facultativo había prescrito la administración del tratamiento, y sin embargo encontró numerosos obstáculos para ello. En primer lugar, en el servicio de inspección, en el que le comunicaron la desautorización del medicamento, lo que les obliga a solicitar una nueva cita con el especialista, quien finalmente tramita el uso compasivo. No obstante, sus problemas no terminaron en este punto, ya que además la promotora de la queja afirma que debe acudir habitualmente al centro de alta resolución de procesos asistenciales para conseguir el fármaco, lo que le ocasionaba enormes perjuicios.

La presentación de esta queja tenía algunas zonas oscuras que finalmente nos aclaró el informe de la Jefa de Prestaciones de la Consejería de Salud, en el que admitía que, efectivamente, estaban sucediendo algunos problemas con la tramitación de las solicitudes para uso compasivo de medicamentos como el indicado, Sin embargo, el informe acreditó que había sido mejorado el sistema de prescripción de uso compasivo, siguiendo las directrices de la Agencia del medicamento, creando el sistema adecuado para la prescripción por los facultativos, y bajo su exclusiva responsabilidad, de este uso, por lo que dimos por cerrado el expediente al entender que el problema descrito se hallaba en vías de solución.

La siguiente reclamación, la queja **2007/0225-S**, tuvo por objeto la denuncia de la situación de desamparo en que se hallaba la interesada en relación con los servicios públicos sanitarios, tras el padecimiento de varias dolencias. Afirmaba la promotora de la queja que había acudido recientemente a la consulta de cardiología del Hospital San Pedro, donde no le realizaron las pruebas pertinentes para el seguimiento de sus problemas de corazón. Expuso además en su escrito de queja que, ella sintió que no daban veracidad a sus dolencias porque cuando ambos doctores supusieron que padecía fibromialgia, achacaron su dolor a esta enfermedad y no estudiaron otras posibles causas. Por ello, tuvo que acudir a un cardiólogo privado, el cuál la exploró con un electrocardiograma y le diagnosticó: cardiopatía hipertensiva severa con hipertrofia ventricular izquierda y dilatación auricular; insuficiencia cardíaca diastólica con inversión de la relación E/A por remodelación transparietal. Este diagnóstico demuestra, según expresaba la titular de la queja fundándose en dichos informes técnicos, que sus dolencias no eran infundadas, si no que detrás de ellas había graves problemas cardíacos, por lo que quiso denunciar ante esta Institución la mala praxis del Servicio de Cardiología del Hospital San Pedro. Por el contrario, el informe técnico emitido por este Servicio, demostró que se habían practicado a la paciente varias pruebas de cardiología, del tal suerte que el resultado de las mimas concluía que no había deficiencia coronaria alguna. Por este hecho, llegamos al convencimiento de que, en realidad, no había concurrido mala praxis, ya que, aún sin los conocimientos técnicos precisos, era posible determinar que se habían seguido todos los protocolos vigentes, pero si creímos que la situación producida había terminado por lesionar la relación médico - paciente, y deducimos que el problema, que sin duda presenta variadas y complejas connotaciones de clínica médica atendiendo a las diversas patologías que presenta, parece tener su raíz o germen en una falta de información sobre la enfermedad y su tratamiento, que ha derivado finalmente en una total falta de confianza de la paciente hacia el conjunto de profesionales que componen el Servicio de Cardiología del Hospital San Pedro, ya que las impresiones de ésta hacia todos y cada uno de los cardiólogos que la han examinado –y han sido varios- son negativas, mientras que del resto de profesionales de la sanidad pública que han tenido ocasión de tratarla son positivas (atención primaria, traumatólogos, etc.). Por esta razón, emitimos una Sugerencia para que para que desde el Servicio de Cardiología del Complejo Hospitalario San Millán-San Pedro, se le facilitara a la paciente toda la

información que sea necesaria sobre el diagnóstico y tratamiento de la patología que presenta, realizando en su caso las pruebas periódicas que sean precisas para el seguimiento y valoración de la evolución de la enfermedad, con la finalidad de posibilitar con ello en primer lugar que la confianza que debe presidir la relación médico-paciente se recuperara, ofreciéndole en el caso de que dicha desconfianza se haya asentado definitivamente, alternativas que clínicamente se puedan considerar viables, siempre dentro del marco de la sanidad pública riojana. A la fecha de cierre de este informe, nos hallamos a la espera de la respuesta de la Consejería de Salud.

En la queja **2007/0248-S**, el problema derivado de la prestación radicaba en el hecho de que el paciente había sido tratado de su enfermedad por los servicios de traumatología y neurología de la Fundación Hospital de Calahorra, en los cuales la opinión facultativa incluía la derivación con el servicio de reumatología, sin que, a la fecha de interposición de la queja se le hubiera dado la correspondiente cita. En el transcurso de tiempo que media entre el requerimiento de información y la recepción del informe, el paciente fue finalmente derivado al reumatólogo del centro de salud de Arnedo, por lo que dimos el asunto por solucionado, y en estos términos cerramos la queja. En una comunicación posterior con el interesado, nos informó que estaba siendo tratado satisfactoriamente, por lo que, además, mostraba su agradecimiento a la intervención de esta Institución.

Las **queja 2007/0218-S** y **2007/0275-S** nacían de las inquietudes de una asociación de enfermos de fibromialgia (Fibro-Rioja), que planteaban que dicha dolencia no estaba reconocida por la Seguridad Social, motivo por el que los médicos de reumatología no les atedían debidamente, debiendo acudir a otras Comunidades Autónomas para obtener un buen diagnóstico.

En relación con el tema del reconocimiento de la enfermedad como incapacitante para el trabajo, se remitió un oficio al Defensor del Pueblo Español, por tratarse de una materia del ámbito competencial propio de la Administración Estatal, Seguridad Social. Por lo que concierne a las prestaciones sanitarias y asistenciales, el requerimiento de información fue dirigido a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, para que informase sobre la existencia de Protocolos rectores del proceso asistencial para pacientes afectados por el síndrome de la Fibromialgia y en su caso de Fatiga Crónica, fijación de objetivos médicos en el manejo del dolor que esta enfermedad genera y en su caso, la eventual participación del movimiento asociativo en la elaboración de estos documentos, y sobre la viabilidad de asignar una Unidad Asistencial de referencia a la investigación, diagnóstico y tratamiento de la Fibromialgía.

Sorprendía comprobar que aunque desde 2004 existe un documento de consenso para el tratamiento y manejo de la fibromialgia elaborado por un Grupo de expertos creado *ad hoc* en el seno de la Subcomisión del Prestaciones del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, los enfermos de La Rioja, - en este caso, mediante una queja colectiva, pues se hace por una Asociación- continúan transmitiéndonos la falta de coordinación entre el nivel de atención primaria y especializada que normalmente intervienen en el diagnóstico y tratamiento de la enfermedad así como el desconocimiento de la enfermedad por parte de los médicos de atención primaria, por lo que difícilmente pueden aplicar las conclusiones de aquél documento de consenso.

Es cierto que la inevitable tensión entre la mejora de las prestaciones sanitarias y el objetivo de autosuficiencia y racionalidad de recursos de los sistemas sanitarios públicos provoca que las medidas adoptadas para abordar una enfermedad no sean en todo caso las ideales. Sin embargo, también es cierto que ante la aparición de situaciones nuevas (en este caso, la identificación de unas enfermedades complejas

como la fibromialgia y el síndrome de fatiga crónica) la sanidad pública en La Rioja (también en otras comunidades autónomas) no estaba reaccionando de la forma que demanda el problema en cuestión, originando diferencias entre los sistemas sanitarios públicos.

Es más, la inversión en formación adecuada de los profesionales y en unos recursos básicos comunes en toda nuestra Comunidad Autónoma, ahorraría muchísimo dinero a la sanidad pública puesto que evitaría el peregrinaje de estos enfermos hasta llegar a un diagnóstico correcto así como, en muchas ocasiones, tratamientos inadecuados y lesivos.

Este comentario nos llevaba a otro de mayor alcance: como ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones el Defensor del Pueblo, el traspaso de las competencias en materia de sanidad a las comunidades autónomas ha acrecentado las diferencias asistenciales entre los ciudadanos de las distintas partes de España (a pesar de que existe una cartera básica de servicios que es el mínimo común en todo el territorio nacional), ya que las reivindicaciones de las personas que sufren estas enfermedades no se producen exclusivamente en nuestra Comunidad Autónoma de La Rioja, sino que son generales.

De esta forma se ponía de relieve, por un lado, las demanda de los enfermos y sus familiares para que el sistema sanitario público responda adecuadamente a sus necesidades, y, por otro lado, el interés de los representantes de los ciudadanos (en el parlamento) por este tipo de enfermedades y la necesidad de mejorar la atención a las personas que las padecen (alrededor de un 3% de la población en España).

Por ello, entendiendo que la administración sanitaria de la Rioja no puede ignorar la realidad de las personas que en esta Comunidad Autónoma padecen fibromialgia y síndrome de fatiga crónica, conformándose con distribuir (y parece que de forma no muy eficiente) el documento de consenso elaborado en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y promover actividades formativas meramente testimoniales para los profesionales (como la relacionada en el Informe expedido por la Unidad de Reumatología), no puede consentir que los ciudadanos de La Rioja tengan que marcharse a otros sitios para que su enfermedad sea reconocida y tratada adecuadamente, razón por la que estimamos oportuno dirigir una Recomendación para que por parte de la administración sanitaria de La Rioja se procediera a la elaboración de un protocolo de actuación para el diagnóstico y tratamiento de la FM y FC, con criterios uniformes en todos los centros y servicios sanitarios de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sobre la base del documento de consenso elaborado en 2004 por la Subcomisión de Prestaciones del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, abordando de manera planificada y con profundidad el desarrollo de programas de formación continuada dirigidos a todos aquellos profesionales implicados, y establecer, al menos, una unidad de referencia con un equipo multidisiciplinar, sin olvidar la necesidad de promover una adecuada comunicación y colaboración con las asociaciones de personas afectadas, para conocer sus inquietudes.

En su respuesta a la anterior Recomendación, la Consejería de Salud entendía que la asistencia sanitaria prestada mediante los servicios existentes en el Servicio Riojano de Salud era la correcta, por lo que entendimos rechazada nuestra propuesta. En cualquier caso, y dado el carácter colectivo que presentan estas quejas, entendimos que sería conveniente que la Consejería de Salud, tal y como asume en su respuesta, iniciara una toma de contacto con la *"Asociación de fibromialgia y síndrome de fatiga crónica y otras enfermedades reumáticas de La Rioja"*, con el

objeto de conocer de primera mano sus necesidades y aspiraciones, así como intercambiar impresiones sobre las principales cuestiones tratadas en este expediente.

También hemos tenido la oportunidad de conocer muy de cerca los problemas de los alertan los enfermos de síndrome de fátiga y dolor crónico. En primer lugar, con ocasión de la queja **2007/0306-S**, de carecer colectivo, interpuesta por una serie de afectados por el síndrome de dolor crónico, y cuyo principal punto de reclamación estriba la situación de desamparo en que se encuentran en relación con el tratamiento de su enfermedad. en su queja, afirmaban que en la unidad de reumatología del Servicio Riojano de Salud no se les atiende adecuadamente, ya que no reúne las características precisas para hacer frente al problema en idóneas condiciones, razón por la cual, salvo que se produzca una derivación excepcional por parte de los facultativos riojanos, tienen que acudir por su propia iniciativa y sin financiación del sistema riojano de salud a otras Comunidades Autónomas, principalmente en Cataluña, para que les elaboren un diagnóstico claro y su respectivo tratamientos, donde aseguran, se les practican una serie de pruebas que podrían realizarse en nuestro Hospital, sin necesidad de tener que desplazarse, y donde reciben un tratamiento directo de los servicios sanitarios autonómicos e incluso acceden a la jubilación por incapacidad permanente. Expresan que la Administración sanitaria no ha hecho frente a esta realidad, que desde luego afecta a un número considerable de ciudadanos riojanos. Fruto de dicha desasistencia, expresan que padecen graves problemas, amén de la dificultad de diagnosticar su enfermedad, el hecho de que tales padecimientos no se consideren “enfermedad”, a los que se suman problemas laborales, sociales e incluso familiares.

Con estos antecedentes, la Consejería observó que la enfermedad era adecuadamente tratada por el servicio de reumatología del servicio riojano de salud, por lo que nuestra primera aproximación al problema partió del análisis de las prestaciones con las que cuenta, para poder determinar si existe una verdadera vulneración del derecho a la protección de la salud de los pacientes de esta enfermedad. No obstante, como quiera que la responsabilidad de la gestión de los servicios sanitarios compete a los Servicios de Salud, al igual que hemos tenido ocasión de hacer anteriormente en varias quejas por patologías similares, también consideramos oportuno cerrar la presente resolución dirigiendo una reflexión a esa Administración, a fin de que, en la línea con lo recomendado por el Defensor del Pueblo, valorara la necesidad de implantar y desarrollar iniciativas de diferentes alcance y contenido para lograr la mejor atención posible a las personas afectadas por esta patología, en orden a garantizar a los pacientes una adecuada respuesta a sus necesidades, así como promover la comunicación, colaboración y participación con las asociaciones de personas afectadas por dolor crónico.

Como consecuencia de todo ello y a la vista del estudio de cuanto se expresa en el escrito de queja, entendimos que no procedía efectuar recomendación alguna a la Consejería de Salud distinta a las ya efectuadas por el Defensor del Pueblo, por cuanto no se aprecia una actuación administrativa que sea contraria al ordenamiento jurídico o que no respete los principios constitucionales que está obligada a observar toda Administración Pública, por lo que sin perjuicio de reiterar las anteriores consideraciones para su reflexión, dimos por finalizadas nuestras actuaciones en relación con este caso procediendo al archivo de la queja.

La siguiente queja sobre la deficiente atención de estas enfermedades, nos llego con ocasión del expediente **2007/0317-S**, esta vez relacionada con la fibromialgia, y que fue interpuesta por dos interesadas que mostraban las mismas inquietudes con relación a su enfermedad y la consideración que recibe la misma en el sistema riojano de salud. De modo que solicitaban fundamentalmente la mejora de las

prestaciones desde la perspectiva de la unidad de medicina interna, y la implantación de medidas formativas para la aproximación de esta enfermedad a los profesionales sanitarios riojanos. En este caso, volvimos de nuevo sobre los pasos del estudio realizado por el Defensor del Pueblo, que ya emitió diversas resoluciones, en las que recomendaba a los servicios públicos de salud, que pueden resumirse en la creación de equipos multidisciplinares, guías y protocolos de información y asistencia especialmente preparados para el diagnóstico y tratamiento de la enfermedad de fibromialgia. Del mismo modo, observamos como algunas Comunidades Autónomas ya han implementado medidas que caminan en esta dirección, por lo que, en este supuesto, decidimos la emisión de una recomendación (íntegramente transcrita en el capítulo IV de este informe), en el sentido explicado, que no ha sido aceptada por la Administración. No obstante, en el informe razonado de la no aceptación, la Consejería de Salud muestra su disposición a mantener contactos con las asociaciones implicadas, para tratar los asuntos que plantean. Por ello, hemos comunicado este hecho a las interesadas, y nos encontramos en la fase de seguimiento de estos contactos.

Uno de los asuntos con más repercusión pública en materia de salud, fue el de la queja **2007/0309-S**, en el que se nos presentó un problema que exigió una rápida intervención por nuestra parte. La interesada era la madre un bebé lactante que se encontraba ingresado en el Hospital San Pedro, de tal suerte que no le dejaban acompañarle salvo en el horario preciso para procurarle la lactancia, por lo que, teniendo en cuenta que su domicilio se encontraba en Fuenmayor, había optado por pernoctar en el aparcamiento del centro hospitalario. En esta Institución estimamos que esta situación era enormemente anómala, por lo que inmediatamente requerimos la información de la Consejería que, en esta ocasión, respondió con cierta premura, y nos informó que para estos supuestos el Servicio Riojano de Salud ponía a disposición de las madres alojamiento en un hotel de la ciudad de Logroño, para que pudiera descansar durante los tiempos de espera entre tomas, pero que, en cualquier caso, no era posible acceder a la solicitud de acompañamiento en todo momento. En el análisis de estos hechos, terminamos por emitir dos resoluciones que son debidamente anotadas en el capítulo IV de este informe. Por lo que respecta a la primera, tenía por objeto que la administración permitiera a la autora de la queja acompañar en todo momento a su hijo, y se tomó después de considerar vulnerado el derecho de la madre a permanecer junto con su hijo durante todo el tiempo que dura la hospitalización, a la luz de los derechos subjetivos reconocidos por la legislación riojana en materia de salud y menores, cuya conjugación declara expresamente el derecho del menor a verse acompañado por su madre durante todo el proceso asistencial del que está siendo objeto en el Hospital San Pedro, y que constituye una obligación de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y a la adopción de las medidas pertinentes para procurar la efectiva realización de este derecho.

Por otro lado, pasamos al análisis de esta cuestión en otros servicios del sistema nacional de salud, y observamos que el derecho al acompañamiento de las madres a sus hijos lactantes durante el periodo de hospitalización, se encuentra desarrollado en diversos grados, pero estimamos que existía base suficiente para sugerir a la Consejería que para que, de “lege ferenda” y con el objeto de preservar el vínculo madre-hijo con carácter general, llevara a cabo la reforma legislativa que se considerara precisa en aras a posibilitar el derecho de acompañamiento de los progenitores en el caso de hospitalización de personas recién nacidas, y de menores de edad en general.

En un primer momento, la Consejería no aceptó el contenido de la recomendación, ya que la situación con relación a la autora de la queja continúo siendo la misma hasta el alta hospitalaria de su hijo, y lo mismo sucedió con los

términos de la sugerencia. Asimismo, en fase de seguimiento de la resolución, la Consejería tomó posiciones de nuevo, expresando que mantenían el convenio de colaboración con un establecimiento hotelero de Logroño, y que permitían a las madres pernoctar en la sala del hospital de neonatología, sin que considerara preciso adoptar más medidas para garantizar el vínculo madre – hijo.

La queja **2007/0323-S**, tenía por objeto un tratamiento sobre desprendimiento de retina, que el interesado no admitió por considerarlo demasiado agresivo, por lo que decidió acudir a la medicina privada, donde afirmaba que le habían administrativo un tratamiento igualmente afectivo y que ningún caso supuso la pérdida de su ojo. Por ello, además solicitaba el reintegro de los gastos médicos. En primer lugar, nos dedicamos al análisis de la prestación dada al interesado en el seno del sistema público, y del estudio del informe remitido por el facultativo que le atendió, y sin entrar a valorar criterios científicos que nos están vedados, llegamos a la conclusión de que se habían aplicado protocolos vigentes, por lo que no estimamos vulneración alguna de derechos ciudadanos. Por lo que respecta a la solicitud de reintegro de los gastos médicos, analizamos la normativa aplicable, y encontramos que no parecían cumplirse los requisitos exigidos por la legislación, que dispone que los gastos ocasionados por servicios prestados fuera de los servicios públicos de salud, únicamente serán reembolsados, cuando tenga lugar una necesidad de carácter vital. Como apuntamos, estos requisitos han sido altamente interpretados por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha declarado que, además, es preciso para proceder al reembolso, que no haya tenido lugar una asistencia por el propio Servicio Público, requisito que no se da en este supuesto, por lo que es previsible que ante una eventual reclamación, el Servicio Riojano de Salud, denegara la petición, y así lo comunicamos al paciente.

La queja **2007/0005-S**, fue interpuesta en enero, con relación al tratamiento dado por los profesionales en el servicio de urgencias del Hospital San Millán. El inicio del procedimiento de investigación de esta queja, requería la aportación de varios documentos por parte del interesado, para lo cual fue requerido en varias ocasiones, la última de ellas en el mes de abril. Como quiera que nunca aportara estos documentos, procedimos al cierre del expediente.

Por su parte, la queja **2007/0153-S**, tenía por objeto una reclamación sobre la atención prestada por lo profesionales del Centro Espartero. Sin embargo, la propia interesada expresó su desistimiento con respecto a la pretensión, por lo que decretamos la terminación del expediente sin investigación. El mismo contenido tenía la queja **2007/0184-S**, esta vez con relación al trato recibido por el titular de la queja, por su médico de atención primaria. En este caso, recibimos la respuesta a nuestro requerimiento de información, en la que la Consejería de Salud nos informaba de que, en primer lugar, había procedido al cambio de facultativo, en tanto que además había abierto un procedimiento de investigación para determinar las responsabilidades del doctor, por lo que dimos por finalizada nuestra intervención, al considerar reestablecido el derecho del paciente.

La queja **2007/0134-S** fue interpuesta por una profesional del Servicio Riojano de Salud, que explicaba que su situación médica le impedía realizar la jornada complementaria con normalidad, ya que le había sido diagnosticado un trastorno distímico, que de acuerdo con el informe de la Jefa del Servicio de Prevención de riesgos laborales de personal sanitario, hacía aconsejable que la paciente no realizara actividad laboral en horario nocturno. Ante esta nueva situación, la Jefa del Servicio de anestesiología y reanimación comunicó a la interesada un nuevo cuadro de guardias, en el que las mismas estaban fijadas desde las 15 hasta las 22 horas, con el fin de dar cumplimiento a la recomendación del Servicio de Prevención de riesgos laborales. La

reclamante mostró su disconformidad con esta nueva situación, ya que estimaba que vulneraba sus derechos como empleada pública, reconocidos por el Estatuto Marco del personal sanitario de los Servicios de Salud, y como trabajadora, contenidos en la legislación sobre prevención de riesgos laborales, ya que le suponía la prestación de un exceso de horas sobre su jornada laboral. En la respuesta a nuestro requerimiento de información, la Consejería concluyó que el nuevo horario implantado era correcto, ya que daba cumplimiento a las determinaciones sobre salud labora, excluyendo el trabajo nocturno, sin exceso de horas, y cumpliendo la normativa sobre descansos. En el estudio de documentación aportada, pudimos comprobar la certeza de estos hechos, por lo que estimamos que la actuación administrativa había sido correcta, y así lo comunicamos a la interesada.

El contenido de la queja **2007/0234-S,** tenía un cierto cariz de acción pública, ya que denunciaba que las cafeterías del Hospital San Pedro y del Ayuntamiento de Logroño, servían bebidas alcohólicas, en clara contravención de la legislación vigente, por lo que no nos quedó más remedio que proceder a su cierre ya que se apreciaba falta de interés directo en su resultado, por cuanto no existía un derecho personal del interesado en riesgo de vulneración. Todo ello, tal y como le fue comunicado, sin perjuicio de los eventuales procedimientos de oficio que la Defensora pudiera abrir al respecto. En cualquier caso, y en la fase de seguimiento y estudio de este asunto, supimos por el propio interesado que la cafetería del Hospital ya había dejado de servir bebidas prohibidas. Sobre esta cuestión, apuntamos en este apartado que en cualquier caso fue abierto un procedimiento de oficio (**2007/0254-S)**, que finalmente fue cerrado, tal y como se explica en el capítulo V, tras verificar que no existía irregularidad alguna. Por el contrario, si detectamos que la normativa sobre Drogodependencias y de otras adicciones estaba siendo incumplida por el Ayuntamiento de Logroño, en cuyas dependencias se servían bebidas alcohólicas, con ocasión del procedimiento de oficio **2007/0279-S**, lo que obligó a la emisión de un recordatorio de deber legal, ya en el año 2008, para que la Corporación cumpliera las normas sobre esta prohibición, así como la obligación de señalamiento de esta circunstancia.

Similares características mostraba la queja **2007/0284-S**, que en este caso denunciaba la escasa observancia que estaba teniendo la Ley de medidas frente al tabaquismo en el sector de la hostelería, pero también en edificios públicos y centros de trabajo, pero nos vimos obligados a declarar su inadmisión, ya que era anónima, y la falta de identificación nos impedía abrir el procedimiento de investigación.

La queja **2007/0292-S**, presentaba un contenido muy sensible y, desde luego, con un elevado rango de interés social, ya que estaba interpuesta por los representantes de la comisión anti – sida, los cuales manifestaron en una reunión mantenida en la sede de esta Institución, los problemas detectados en la realización de la prueba de VIH en el sistema riojano de salud. En particular, expresaban que los datos de identificación de quien se realiza la prueba constan en su historia pública, lo que, ciertamente, provoca una evidente disconformidad, por lo que, para evitar esta identificación, los pacientes terminar por recibir la prueba en los servicios de salud de las Comunidades Autónomas vecinas, donde goza de la condición de anómina. A partir de estas premisas, esta Insititución se dirigió en primer lugar al servicio de salud de la Comunidad Autónoma del País Vasco, para conocer de primera mano la cuestión, y nos confirmaron que, efectivamente, las personas que desean realizar la prueba de VIH no tienen que identificarse, sino que la misma se hace mediante la asignación de un código personal. Por ello, nos dirigimos en segundo lugar a la Consejería de Salud, cuyo informe se encuentra en este momento en fase de estudio. Del mismo, hemos mantenido reuniones en fechas recientes con los titulares de la queja, para analizar los aspectos más relevantes que plantean.

II. Prestaciones económicas

Las quejas suscitadas en materia de ayudas económicas derivadas de la prestación sanitaria comenzaron con lo expuesto por el autor de la queja **2007/0207-S**, en la que afirmaba que estaba asistiendo domiciliariamente a un familiar suyo, por medio del tratamiento de oxigenoterapia, lo que le ocasionaba un coste determinado, y conocía que la Consejería otorgaba unas ayudas de contenido económico para su financiación. No obstante, cuando las solicitó, le fueron negadas, ya que el paciente no se hallaba empadronado en La Rioja. Al requerimiento de información la Consejería nos contestó en los mismos términos, ya que nos informó que el paciente no tenía la condición de usuario del sistema riojano de salud, por lo que no podía resultar como beneficiario de las ayudas y que, en cualquier caso, debería solicitarlas en su propio nombre. Por esta cuestión, cerramos la queja al no haber detectado irregularidad, y, al mismo tiempo, informamos al interesado de estas circunstancias, para que procediera a la subsanación de aquel defecto, con carácter previo a la presentación de una nueva solicitud. A fecha, parece ser que la ayuda ha sido otorgada.

La segunda queja relativa a las prestaciones económicas fue la derivada del expediente **2007/0216-S,** en la que el interesado mostraba una gran disconformidad con el retraso en el pago de las ayudas por desplazamiento, manutención y alojamiento de usuarios desplazados a otros servicios públicos de salud. La consejería reconoció que existía el retraso, que justificaba en la falta de personal y medios técnicos para hacer frente a los pagos. Esta situación nos permitió realizar un estudio de este tipo de prestaciones económicas, que son consecuencia de la creación de los servicios autonómicos, y del hecho de que algunos de éstos, por su tamaño, no puedan prestar toda la asistencia prevista en el catalogo de servicios, viéndose obligados a desplazar usuarios a otras Comunidades, y a costear esta prestación para mantener la indemnidad de los pacientes. Precisamente, y teniendo en cuenta que la prestación de la asistencia sanitaria está asignada a las Comunidades Autónomas, el legislador ha procurado la creación del Sistema Nacional de Salud para integrar y cohesionar este Servicio Público esencial, de tal suerte que la existencia de 17 Servicios Públicos de Salud (18 incluyendo INGESA) no suponga merma en la calidad del Servicio ni discriminación por razón de la vecindad administrativa. Por ello, cuando un paciente necesita una prestación que el Servicio de su Comunidad no puede cubrir, está previsto el desplazamiento al lugar preciso sin coste adicional, por lo que, cuando el traslado no se ha efectuado mediante transporte sanitario, procede indemnizar al paciente y, en determinados supuestos, a sus acompañantes. Por ello, es posible entender que la compensación económica por desplazamiento ha de formar parte de la cartera de Servicios y, por tanto, del Derecho a la Protección de la Salud.

En atención a estas reflexiones previas, y aplicando la doctrina sobre la obligatoriedad de resolver y notificar todos los procedimientos administrativos en plazo (tres meses en este procedimiento concreto), decidimos sugerir a la Consejería de Salud que Salud asignara al Servicio de Prestaciones y Atención al usuario los recursos humanos y materiales precisos para poner al día el sistema de ayudas por desplazamiento en materia de asistencia sanitaria, de tal forma que los procedimientos sean correctamente tramitados, resueltos y ejecutados en el plazo máximo de tres meses. Tras la emisión de varios recordatorios, la Consejería aceptó la Sugerencia emitida, afirmando su intención de reforzar el servicio con el personal necesario, y con la modificación de la orden reguladora de las ayudas, para dotar al sistema de una carácter más automático, que permitiera abonar los fondos a la vista de la solicitud y

las facturas acreditativas. Asimismo, pasado un tiempo, el interesado en esta queja nos comunicó que había recibido el pago requerido.

Exactamente en los mismos términos fue resuelta la queja **2007/0239-S**¸ que alumbraba idéntico problema de retraso en el pago de las ayudas por desplazamiento, con la diferencia de que, en este caso, todavía estamos a la espera de una toma de posición por parte de la Consejería.

III. Listas de espera

Una de las principales materias que abordamos en relación con la prestación sanitaria, es la relativa a las listas de espera en sus distintas modalidades. La primera de ellas lo fue con relación a la queja **2007/0135-S**, en la que la autora relataba un tratamiento ginecológico al que debió someterse como consecuencia de un aborto natural. Cuanto debieron iniciarse las posteriores revisiones, resultó que, desde el mes de febrero hasta el verano no tuvo la cita esperada, por lo que se puso en contacto con el Servicio Riojano de Salud, donde le comunicaron que el sistema de citas se encontraba bloqueado y que no la podían determinar una fecha concreta. Advertida esta situación, nos dirigimos con el correspondiente requerimiento de información, en cuya respuesta nos comunicaron que la titular de la queja ya había sido atendida en día 13 de junio, por lo que procedimos al cierre de la queja.

En materia atención ginecológica también se nos presentó la queja **2007/0316-S**, cuyos titulares relataban que se encontraban a la espera de la realización de una técnica de reproducción asistida, la inyección intracitoplasmática (ICSI). Sin embargo, tras acudir al servicio de atención al paciente conocieron que la lista de espera era de tal envergadura que no se les podía orientar de una fecha aproximada para la intervención. En vista de dicha respuesta, hablaron directamente con su Doctor y les informó que la lista esta colapsada desde octubre de 2006, debido a la posible interrupción en diciembre de 2007 del concierto con la Clínica Los Manzanos para la realización de dicha técnica, aconsejándoles que trasladaran su expediente al Hospital Miguel Servet de Zaragoza, porque no se sabe como se va a resolver la situación. Sin embargo, al preguntar por la lista de espera en este último centro, tampoco se les informa de fechas orientativas fiables. Esta situación le provocó una gran situación de ansiedad y abandono por parte del sistema nacional de salud, por lo que decidieron solicitar nuestra intervención. No obstante, hemos de apuntar que a la fecha de cierre de este informe, todavía nos encontramos a la espera de la recepción del informe de la Consejería de Salud, a la que ya le hemos tenido que remitir dos recordatorios.

Una de las actuaciones más intensas sobre listas de espera, fue la realizada como consecuencia de la queja **2007/0195-S**, en la que el interesado nos informaba de una cita en la especialidad de dermatología que se demoraba por espacio de 152 días, que consideraba excesivos y lesivos para su derecho a la atención sanitaria. En su informe, la Consejería de Salud fue verdaderamente parca, ya que prácticamente no respondió a las cuestiones sobre las que nos interesamos, lo que nos llevó a realizar un estudio de la situación de las listas de espera en el seno del sistema nacional de salud. En este punto, partimos del hecho de que la universalización de la asistencia ha provocado que los Servicios Públicos de Salud hayan asumido la asistencia sanitaria para todos los ciudadanos y en la mayoría de las especialidades que la ciencia médica reconoce, lo que unido al incremento de la esperanza de vida y a la evolución misma del proceso asistencial ha tenido una consecuencia radical: la demanda de asistencia sanitaria es desproporcionada con relación a la oferta que los Servicios de Salud pueden ofrecer, por lo que existencia de listas de espera es inevitable y, desde luego, comprensible. Ello no obsta, sin embargo, para que la

Administración Sanitaria deba comprometerse en ofrecer la asistencia sanitaria en un periodo de tiempo adecuado y en términos de equidad. Por ello, para determinar si verdaderamente existía una vulneración de este derecho nos fijamos en la media nacional de atención en la especialidad de dermatología, la cual se encuentra en 44 días, que comparados con los 152 del titular de la queja, nos obligaron a recomendar la implantación de las medidas precisas para atender la consulta del Sr. Iñarrea en un periodo de tiempo adecuado, conforme a criterios clínicos y de equidad, así como para lograr una gestión más eficaz de la lista de espera para consulta dermatológica. A esta recomendación giró la Consejería una respuesta más detallada sobre el sistema de citas en esta especialidad, en la que daba cuenta de las medidas para la mejora de esta cuestión.

En el caso de la queja **2007/0231-S**, ya demora señalada había tenido lugar con relación a la Unidad del Dolor, para la que, tras una serie de operaciones de diagnóstico, habían citado al interesado por un periodo de espera de 7 meses, teniendo en cuenta que estaba atravesando un intenso episodio de dolores de espalda. La Consejería remitió, con cierta tardanza, un informe muy fundamentado técnicamente, en el que se explicaba el tratamiento prestado al titular de la queja, que incluía no solamente las citas con la unidad del dolor, sino también otras visitas con los Servicios implicados. Asimismo, nos comunicó que habían adelantado la cita para la Unidad, por lo que procedimos al cierre de la queja, cuyo problema ya había solucionado.

En el mismo sentido se expresaba también la queja **2007/0301-S**, en la que el interesado denunciaba un enorme retraso de ocho meses de cita para tratamiento en la unidad del dolor, pero en este supuesto la solución al conflicto fue más rápida, ya que una vez recibido nuestro requerimiento, el Servicio Riojano de Salud, procedió a adelantar la cita con el paciente, por lo que en fechas recientes hemos decretado el cierre del expediente.

Las listas de espera en intervención quirúrgica también han sido tratadas por esta Institución, en un caso especialmente grave relacionado con el expediente **2007/0293-S**, en cuyo testimonio la paciente nos informó que tenía un tumor en la cabeza (enfermedad de Cushing), y que se encontraba desde hacía varios meses en lista de espera para una intervención quirúrgica para la que ni siquiera tenía fecha en el momento de interposición de la queja. Sin embargo, el domicilio de la interesada radicaba en la localidad de Oyón, conforme a lo cual su tratamiento estaba siendo prestado por el servicio de salud de la Comunidad Autónoma del País Vasco, razón por la cual dimos inmediatamente traslado al Ararteko, quien nos comunicó que daban comienzo al procedimiento de investigación del asunto planteado.

Por el contrario, la lista de espera en cirugía si fue objeto de estudio en el caso de la queja **2007/0326-S,** en que la interesada aducía que estaba pendiente de ser intervenida en una operación cirugía percutánea en el pie izquierdo, la cual tendría lugar aproximadamente en un plazo de dos o tres meses. Sin embargo, ha visto como ha transcurrido el tiempo sin que se le hiciera llamamiento, dirigiéndose por escrito en octubre de 2007 al Servicio de Atención al Paciente a fin de informarse de las causas de la demora, sin que recibiera respuesta. Por su parte, la Consejería nos comunicó que la operación no podría ser realizada por el momento, porque la paciente voluntariamente rechaza la intervención hasta que se implante la "Técnica de Cirugía Percutánea", hecho que todavía no se ha producido. Esta cuestión fue definitivamente resuelta mediante la emisión, ya en el año 2008 de una recomendación, para que se den a la mayor brevedad posible las instrucciones oportunas que posibiliten que la paciente pueda ser derivada a un centro para la realización del tratamiento quirúrgico, mediante técnica percutánea, que le fue prescrito desde el Servicio de Traumatología

del Hospital San Millán-San Pedro. A esta solución llegamos tras constatar que la nueva técnica fue ofrecida por el sistema a la interesada, y de hecho entró a formar parte de la lista de espera. Cuestión distinta es la que supone que la técnica todavía no esté efectivamente implantada, ya que, del derecho a la prestación apareció desde el momento en que fue ofrecida, por lo que su inclusión *"sine die",* una suspensión del derecho a la asistencia sanitaria.

Finalmente, la preocupación de los usuarios del sistema riojano de salud por la existencia de listas de espera en la especialidad de ginecología, invitó a esta Institución a la apertura del procedimiento de oficio **2007/0302-S**, a efectos de determinar el régimen seguido para la organización de las listas de espera en la Unidad de Ginecología del Hospital San Pedro de La Rioja. En la tramitación de este expediente, la Consejería de Salud dilató la remisión del informe requerido, y en cualquier caso la documentación remitida no ha satisfecho en modo alguno las necesidades de información de esta Institución, por lo que nos vimos obligados a enviar una solicitud de ampliación de datos, que a la fecha de cierre de este informe todavía no ha sido atendida.

IV. Responsabilidad patrimonial

La queja **2007/0027-S**, venía a denunciar una supuesta maña praxis médica en el tratamiento suministrado a una paciente de neumonía, por la que también había recurrido la interesada al defensor del usuario del Servicio Riojano de Salud. En particular, la titular de la queja mostraba un hondo malestar por la escasa coordinación de los profesionales del sistema riojano de salud, la mala praxis de los profesionales, la escasez de medios y personal, la inoperancia del servicio de farmacología y la dispensa de medicación. Una vez recibidas estas denuncias, realizamos una serie de gestiones personales con el servicio riojano de salud, para intentar canalizar la situación y obtener un conocimiento certero de los hechos. Sin embargo, terminado el procedimiento de investigación, no pudimos obtener elementos de juicio suficientes para demostrar el verdadero alcance de la mala praxis, dada la carencia de medios técnicos con los que contamos, por lo que nos dirigimos a la interesada informándole de la situación, y asesorándole de los diversos instrumentos jurídicos con los que contaba para intentar una reclamación por los hechos relatados. También la titular de la queja **2007/0060-S** tenía por objeto la denuncia de una mala praxis médica en el seno de una asistencia sanitaria que, en este caso concreto, terminó con el fallecimiento de la paciente. En este supuesto la queja fue interpuesta por una familiar de la paciente que había iniciado un expediente de responsabilidad patrimonial, sin que a la fecha de la interposición de la queja hubiera obtenido Resolución. No obstante, cuando recibimos el informe de la Administración, ésta nos comunicó que ya había recaído Resolución, que de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo, había tenido contenido desestimatorio. Asimismo, supimos que la titular de la queja había interpuesto el correspondiente recurso contencioso – administrativo. Teniendo en cuenta por lo tanto que nuestra Ley reguladora nos impide investigar aquellos asuntos que se encuentran pendientes de resolución judicial, nos vimos en la obligación de comunicar esta situación a la interesada y a cerrar el expediente, no sin realizar un seguimiento del problema mediante continuos contactos que desarrollan todavía a la fecha de cierre de este informe.

En materia de salud, la primera recomendación que emitimos lo fue con ocasión de la queja **2007/0111-S**, cuyos hechos se remontan a un desprendimiento de retina sufrido por la autora, del que no fue correctamente atendida por el Servicio Riojano de Salud, ya que no le administraron el tratamiento correcto, y asimismo no le atendieron en el tiempo correcto, razón por la cual sufrió graves consecuencias para la

vista, como la intervención mediante tres operaciones quirúrgicas y la pérdida de visión en un 90%. Nos dirigimos posteriormente a la Consejería de Salud, la cual, tras dos recordatorios emitió un informe en el que indicaba que la atención sanitaria prestada a la interesada había sido conforme a los protocolos aplicables, por lo que nos encontramos ante dos versiones completamente distintas de los mismos hechos. Por ello ante la divergencia de posiciones, de un lado de la paciente, y de otro, de la Administración Sanitaria, y sin prejuzgar el fondo del asunto, esto es, la existencia de un daño o lesión evaluable económicamente, individualizada e imputable a la Administración bajo un nexo o relación de causalidad (causa a efecto) en los términos reconocidos en el artículo 106, consideramos pertinente que se decretara la incoación de oficio de un expediente de responsabilidad patrimonial para deslindar la eventual existencia, o en su caso inexistencia de responsabilidad imputable a los servicios públicos sanitarios.

Reiteramos que sin intención de prejuzgar el fondo del asunto, es preciso recordar en lo que se refiere a los concretos actos médicos capaces de causar un daño a un paciente, el funcionamiento del servicio público consiste en el cumplimiento por la administración Sanitaria de un deber jurídico previo e individualizado respecto de ese paciente, que es correlativo al derecho de éste a la protección a la salud y a la atención primaria, como principio rector de la política social y económica, contemplado dentro del Capítulo III del Título I de la CE,

Sólo partiendo de esta premisa, resulta capaz de explicar técnicamente la reiteración con que la doctrina y la jurisprudencia, así como los Dictámenes del Consejo de Estado y de los Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas, vienen exonerando de responsabilidad a la Administración cuando el actuar médico, en el caso concreto, ha sido conforme a la llamada lex artis ad hoc. Por ello, y para poder desentrañar correctamente sin los hechos alegados por ambas partes estimamos preciso que la Consejería iniciara de oficio el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial, y así lo recomendamos. No obstante, la Administración afectada no aceptó la resolución, lo que comunicamos a la interesada.

Los daños relatados en la queja **2007/0166-S**, lo fueron como consecuencia de una caída en el complejo hospitalario *"San Millán – San Pedro"*, como consecuencia de una mancha de aceite y cristales rotos en uno de los ascensores, que causaron al interesado lesiones en codo y cadera, por las que presentó la correspondiente reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Consejería de Salud, la cual desestimó la pretensión, por no considerar acreditada la existencia de nexo causal entre la actividad administrativa y el daño inferido. Tras el análisis de la documentación aportada por él mismo, y la copia del expediente administrativo remitido por la Administración, llegamos a la conclusión de que no había tenido lugar vulneración de derechos ciudadanos, ya que tramitó correctamente del procedimiento, resolvió sobre la petición del administrado, lo que nos condujo a declarar el cierre por no irregularidad.

La queja **2007/0199-S**, relataba una serie de daños provocados por la asistencia sanitaria en la hija de la interesada, por los que además había interpuesto la correspondiente denuncia ante el Juzgado de Guardia. Como es evidente, la existencia de un procedimiento abierto en sede judicial, nos obligó a proceder al cierre de la queja.

12. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

I. Valoración general de las quejas



Estas materias han dado lugar a la apertura de 20 expedientes, que suponen un 5,18 % con relación al total. En primer lugar es necesario apuntar que los títulos competenciales relativos al derecho del trabajo y a la seguridad social pertenecen en exclusiva al Estado, sin perjuicio de algunas funciones de ejecución asumidas por la Comunidad Autónoma de La Rioja, por lo que, en la mayoría de los asuntos presentados, no hemos podido intervenir más allá de la remisión del expediente al Defensor del Pueblo y seguir la tramitación ante el Alto comisionado de las Cortes Generales. Ello no obstante, si hemos podido desarrollar algunas de las funciones que prevé la Ley del Defensor del Pueblo Riojano, como las de asesoramiento o mediación.

En general, las quejas detalladas en este apartado pueden agruparse en dos categorías. La primera va referida a las diversas vertientes de las **relaciones laborales**, en cuyo caso nuestra intervención solamente es posible si el contratante es la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, o sus Entidades Locales, porque en caso contrario nos está vedada la contratación laboral entre privados, como ocurre, por ejemplo, en los conflictos alumbrados entre una cooperativa y su asociado. Por el contrario, como decimos, si hemos podido intervenir en algunos asuntos en los que la Administración Autonómica actuaba como empresario, sobre todo en dos asuntos planteados por funcionarios de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte. En esta categoría, también hemos conocido determinados problemas de funcionamiento en el Servicio Riojano de Empleo en la ejecución de programas de formación profesional continua.

En segundo lugar, aparecen en este epígrafe las reclamaciones interpuestas por motivos relacionados con el sistema de seguridad social, y por tanto implican la interdicción para la protección del derecho reconocido en el artículo 41 de la Constitución Española. En este caso, hemos recibido quejas relacionadas con el **cómputo de los periodos de cotización**, que han alumbrado algunos desajustes en la comprobación de los periodos en el Régimen Especial de trabajadores autónomos durante la década de los años sesenta del pasado siglo. La preocupación por esta cuestión fue compartida por el Defensor del Pueblo, que ya cuenta con Resolución sobre este particular caso.

Otro grupo numeroso de reclamaciones de Seguridad Social lo han conformado las cuestiones sobre **resoluciones de reconocimiento de incapacidad**, lo que ponía a la Defensora del Pueblo Riojano delante de dos limitaciones. La primera, derivada de la ausencia de competencias para la tramitación de las quejas, lo que nos obligaba a remitirlas sistemáticamente al Defensor del Pueblo, pero también una segunda, el marcado carácter técnico de los informe en cuya virtud se emiten las resoluciones, lo que nos impedía en muchos casos cualquier tipo de intervención distinta de la de suministrar información al titular de la queja.

Por último, un tercer grupo de quejas sobre Seguridad Social tienen que ver con las distintas **prestaciones del sistema**, en cuyo caso, y además de la consabida remisión de los expedientes al Defensor del Pueblo, si hemos podido tomar parte mediante la realización de algunas actividades de mediación con la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

En la queja **2007/0014-SS**, la interesada deducía su queja en relación con el cómputo del periodo de cotización en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, ya que el criterio establecido por la Seguridad Social le privaba del cómputo de cuatro años, por lo que únicamente le correspondía una pensión del 90%, por 30 años de cotización. Teniendo en cuenta que la materia planteada por la titular de la queja lo es sobre un asunto de la competencia de la Administración de la Administración General del Estado, esta Institución remitió el expediente al Defensor del Pueblo, el cual estudió detenidamente la situación planteada, y terminó por responder a la interesada, por medio de una atenta carta, en la que le comunicaba que la actuación administrativa había sido correcta, ya que no era posible computar los cuatros años que ella alegaba. En cualquier caso, y si bien desde el punto técnico, la actuación era correcta, lo cierto es que el Alto Comisionado de las Cortes Generales ha tenido la oportunidad de conocer numerosas cuestiones como la planteada en esta Oficina, y que afectan al periodo de cotización de los trabajadores autónomos, por lo que giró una recomendación al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, para que revisara los criterios legales que, empero, no fue aceptada.

En la queja **2007/0025-SS,** el interesado expuso que padecía una lesión derivada de un accidente de trabajo que le impedía desarrollar con normalidad su profesión de vigilante de seguridad, por lo que solicitó que le fuera reconocida la incapacidad total. La solicitud le fue denegada por Resolución del Director Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en La Rioja, motivo por el que se dirigió a esta Institución. De acuerdo con nuestro régimen competencial, remitimos la queja al Defensor del Pueblo, en cuya Oficina la queja se cerró, ya que no detectó irregularidad administrativa determinante de vulneración de derechos, y consideró que la Resolución era ajustada al ordenamiento jurídico. En parecidos términos se desarrolló la tramitación de la queja **2007/0081-SS,** cuyo contenido también discutía una Resolución del Director Provincial, esta vez con relación a un procedimiento de revisión y reintegro de cantidades indebidas, y en la que también el Defensor del Pueblo estimó la actuación correcta de la Administración de la Seguridad Social, y, en consecuencia, cerró el expediente remitido desde esta Institución.

Por su parte, el expediente **2007/0112-SS** también venía referido al cobro de prestaciones del sistema de Seguridad Social, pero pudo ser resuelto en el seno de esta Institución, ya que el interesado consultaba una determinada cuestión jurídica de la fue pertinentemente informado. En particular, relataba que estaba legalmente separado de su esposa, de suerte que estaba obligado al pago de una pensión por Sentencia Judicial firme, por lo que venía percibiendo en los últimos años una prestación por cónyuge a cargo. Sin embargo, el Instituto Nacional de la Seguridad Social le reclamaba las cantidades indebidamente satisfechas, ya que no se concurrían los requisitos legales exigibles para considerarle beneficiario de la prestación. Examinados en esta Institución los antecedentes de hecho aplicables, resultó que el cónyuge del pensionista era también perceptor de una pensión no contributiva, por lo que las dos prestaciones devenían incompatibles. Así, informamos de esta situación al interesado, así como de los preceptos legales aplicables, y procedimos al cierre del expediente.

A pesar de que nuevamente el contenido de la queja **2007/0116-SS** versaba sobre cuestiones competenciales del sistema de seguridad social, también en ella

tuvimos la ocasión de realizar una actividad de medicación antes de remitir al interesado a la presentación de una queja ante el Defensor del pueblo. En este caso, el promotor de la queja venía a relatar que había presentado una determinada solicitud ante la Tesorería General de la Seguridad Social, con fecha 13 de enero de 2006 sin que hasta el momento de interposición de la queja (4 de abril de 2007) hubiera obtenido respuesta. La actividad de mediación también fue desarrollada con ocasión de la queja **2007/0138-SS**. En este caso, el titular de la queja mostraba su disconformidad con una Resolución de la Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en la que no se admitía a trámite una denuncia que el mismo había impuesto (comunicando determinadas infracciones en el orden social), por falta de competencia, lo que, a su entender, era ilícito. Preguntada la Dirección por esta cuestión, nos respondió por medio de un atento informe, en el que nos comunicaban que, efectivamente, carecían de la competencia para la tramitación de la denuncia, ya que esta correspondía al Instituto Nacional de la Seguridad Social, ya que, en realidad nos encontrábamos ante un asunto de incapacidad. Verificado por esta Institución que el interesado fue debidamente informado por la Dirección Territorial, procedimos al cierre de la queja por no irregularidad. No obstante, ya en enero de 2008, el promotor de la queja ha remitido más información sobre la materia, razón por la cual remitimos el expediente al Defensor del Pueblo.

Por su parte, el expediente derivado de la queja **2007/0074-SS**, venía referido también a una cuestión de seguridad social, pero que afectaba colateralmente a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja. En este caso, el interesado, que venía desarrollando funciones de cocinero en un colegio riojano, también solicitó el reconocimiento de incapacidad total, que igualmente le fue denegado por Resolución Administrativa, la cual recurrió en vía judicial, viendo también desestimada su pretensión en esta vía. Por esta razón, una vez culminado el periodo de baja, solicitó su reingreso en su puesto de trabajo, que también le fue denegado. En la tarea de medicación que nuestra Ley reguladora nos atribuye, nos dirigimos a la Consejería de Educación, para que nos informara sobre la posibilidad de reingreso el titular de la queja. El Director General de Educación nos comunicó que no era posible ya que, durante el periodo de baja había expirado el contrato laboral del interesado, toda vez que la duración del mismo estaba condicionada a la provisión de su puesto por medio de proceso de selección por personal laboral fijo, por lo que, a la fecha de la solicitud, el contrato de trabajo estaba extinguido. Verificada esta situación, procedimos al cierre de la queja por actuación administrativa correcta.

Por el contrario, no nos fue posible intervenir en el conflicto latente en la queja **2007/0127-SS**, en la que el interesado puso en nuestro conocimiento que padecía en su condición de miembro de una cooperativa había decidido proceder a la anulación de sus derechos económicos por ser nula su participación en la actividad cooperativizada por incapacidad laboral transitoria de baja médica. Estos antecedentes situaban por tanto el conflicto en el ámbito de las relaciones de naturaleza privada entre la sociedad y el cooperativista, por lo que, a la luz de nuestra Ley reguladora, nos vimos en la obligación de decretar el cierre de la queja sin investigación.

En la queja **2007/0132-SS**, el interesado denunciaba que venía cobrando una pensión de jubilación del SOVI muy pequeña con relación a su periodo de cotización que se produjo entre España, Francia y Bélgica, cuyo cómputo temporal y cuantías acreditaba. No obstante, no tuvimos la oportunidad de iniciar ninguna actuación sobre este expediente, ya que posteriormente conocimos el fallecimiento de su titular, por lo que decretamos el cierre.

La queja **2007/0159-B** venía planteada por una ciudadana preocupada por la grave enfermedad que desde septiembre de 2006 padecía su marido, funcionario afiliado a MUFACE. Según nos exponía, durante este tiempo no habían sido atendidos por la Mutualidad, teniendo que asumir la familia todos los gastos hasta el día de hoy, ascendiendo a más de 24.000 euros. Dado que el escrito iba referido a la actuación de un Organismo Público (MUFACE), dependiente orgánicamente del Ministerio de Administraciones Públicas, que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, por la que se crea y regula esta Institución, no está sometida al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, dimos traslado de la queja al Defensor del Pueblo.

El expediente **20070243-SS** también se tramitó íntegramente en esta Oficina, ya que afectaba a la competencia, al menos aparentemente, de dos Departamentos del Gobierno de La Rioja. En particular, la interesada expuso que era una funcionaria adscrita a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja, afirmaba que sufría una enfermedad mental, que apoyaba en determinados informes facultativos, por cuyo motivo no se sentía con fuerzas para incorporarse a su puesto de trabajo. Sin embargo, alegaba que le había sido denegada la jubilación por incapacidad y añadía que no le había ingresada la última nómina. Con estos antecedentes, solicitamos informe tanto a la Consejería de Educación, como a la Dirección General de la Función Pública, cuyas conclusiones fueron prácticamente idénticas, ya que nos comunicaron que la titular de la queja había pasado por un periodo de incapacidad temporal, pero que, en aquellos momentos, ya había pasado a la situación de servicio activo, por lo que debía reincorporarse a su puesto de trabajo. Así, no detectamos vulneración alguna de los derechos de la interesada como empleada de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por lo que cerramos la queja por actuación administrativa correcta.

Por su parte, la queja **2007/0275-SS**, será estudiada más detenidamente en el apartado dedicado al área de sanidad, ya que el cuerpo principal de su contenido está dedicado al tratamiento que el Gobierno de La Rioja da a la enfermedad de fibromialgia, que desde luego es cuestión que preocupa mucho a esa Institución. Desde el punto de vista de este epígrafe, la interesada mostraba además su disconformidad con la actuación de la Tesorería General de la Seguridad Social, por lo que fue remitida al Defensor del Pueblo, donde actualmente continúa su tramitación.

La queja **2007/0294-SS** dio lugar a una intensa actividad, ya que de su contenido se deducían varias competencias del Gobierno de La Rioja, sobre todo en materia de empleo e inspección de los servicios administrativos. El primero de los motivos de la queja, iba referido al desarrollo de un curso de formación organizado por los servicios de empleo, tras el cual recibió una notificación del INEM notificándole la propuesta de suspensión de la prestación por desempleo por tiempo de un mes por no haber renovado su demanda de empleo el pasado 19 de septiembre, momento en el que se encontraba realizando dos cursos de Formación Profesional Ocupacional. El mismo día que recibe la citada notificación acude al Servicio Riojano de Empleo para solventar el problema, donde según refiere se le reconoce la existencia del error, ya que debería tener la tarjeta de demandante de empleo en suspensión hasta la finalización de los cursos, y se le hace entrega de un justificante que debe presentar en la oficina del INEM para que se proceda a la subsanación. Sin embargo, considera que debería ser la propia Administración la que solventara dicho error administrativo al haber sido ella la responsable del mismo. Analizada esta cuestión, y reconociendo que había concurrido un error gravoso para el ciudadano, lo cierto es que fue solventado satisfactoriamente, por lo que no encontramos irregularidad alguna determinante de vulneración de derechos ciudadanos.

En segundo lugar, el titular de esta queja interpuso una reclamación ante el Servicio Riojano de Empleo, por distintas cuestiones relacionadas con la impartición del curo de formación, y la respuesta que obtuvo no le fue satisfactoria, ya que se produjo fuera de lo que él entendía como plazo de resolución, que estimaba de 20 días. Por ello, formuló queja en el libro de reclamaciones y quejas del Gobierno de La Rioja, el cual le dio respuesta indicando que la actuación había sido correcta. Tampoco en este supuesto encontramos vulneración de derechos ciudadanos, pero si parece acreditado que se produjo una demora en la contestación a la primera reclamación interpuesta, por lo que, ya en enero de 2008, emitimos una Sugerencia al Gobierno de La Rioja, para que se den las instrucciones pertinentes a fin de que por parte de la Inspección General de Servicios se le facilite una respuesta, en el sentido que sea procedente, por la demora en la contestación a la reclamación formulada en fecha 12 de diciembre de 2007.

La queja **2007/0312-SS**, también denunciaba una situación sobre la que esta Institución carece de facultades de intervención. En ella, la interesada expuso que tras sufrir un accidente de trabajo permaneció 2 años de baja por depresión, sin cobrar prestación a partir de los 18 meses de baja. Tras obtener el alta médica, se reincorporó a su trabajo, al tiempo que planteó judicialmente tanto la contingencia como la incapacidad absoluta, la cual obtuvo finalmente el año 2002, pero basada igualmente en un cuadro depresivo. Sin embargo, posteriormente se le diagnosticó que la imposibilidad de trabajar era debido a que padece fibromialgia y síndrome de fatiga crónica, cuando los síntomas son los mismos que tenía durante el periodo de baja en el que no cobró prestación alguna y, que de haberse reconocido por el INSS, le haría acreedora de dos años más de cotización que no se tuvieron en cuenta para fijar la pensión que le corresponde. Por ello, consideró vulnerados sus derechos y se dirigió a esta Institución, en la que, a la vista de que la reclamación se dirigió contra la Administración de la Seguridad Social, remitimos el expediente al Defensor del Pueblo. En el mes de diciembre, recibimos una copia del escrito del Alto Comisionado, por el que acordó la inadmisión de la queja. En parecidos términos se desarrolló la tramitación de la queja **2007/0356-SS**, cuya solicitud gira en torno a la desestimación de una solicitud de reconocimiento de prestación por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social, que también fue remitida al Defensor del Pueblo, quien nos ha comunicado recientemente la tramitación de la queja. De idéntico modo se solventó la queja **2007/0382-SS**, relativa a una actuación de la Tesorería General de la Seguridad Social sobre devolución de cantidades indebidas, que ahora mismo se halla admitida por el Alto Comisionado de las Cortes Generales.

Para finalizar este apartado, anotamos las quejas **2007/0372-SS, 2007/0373-SS, 2007/0374-SS, 2007/0375-SS** y **2007/0383-SS,** cuyas promotoras pertenecían a Congregación de las Hermanitas de los Ancianos Desamparados de la Residencia Mª Teresa Jornet de Logroño, y venían a relatar que cotizaban a pero únicamente por el régimen de la jubilación y no cotizan por la contingencia sanitaria por lo que no tienen derecho a ello. Sin embargo, en su periplo por el resto de España habían venido disfrutando de la asistencia sanitaria prestada por los diversos servicios sanitarios. Sin embargo, cuando se instalaron en Logroño, recibieron su empadronamiento y lo trasladaron al Servicio Riojano de Salud, este organismo le comunicó que no tenían derecho a la asistencia sanitaria. Con estos antecedentes estiman que, efectivamente, no tienen derecho a las prestaciones del sistema de seguridad social, pero si a considerarse titulares del derecho a la protección de salud, por lo que decidieron solicitar la intervención de la Defensora del Pueblo. A la vista de esta reclamación, acordamos iniciar algunas gestiones, y nos pusimos en contacto con la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, pero no obtuvimos respuesta alguna, por lo que decidimos remitir el expediente al Defensor del Pueblo, e cuya instancia estos expedientes se encuentran en tramitación.

13. URBANISMO Y VIVIENDA

I. Valoración general de las quejas



Las materias urbanismo y vivienda han supuesto 38 quejas, lo que supone un 9,84% sobre el total de procedimientos tramitados ante esta Institución. Este elevado porcentaje tiene que ver con la especial sensibilidad social de los asuntos tratados, que tienen en cualquier caso una fuerte afección a los derechos constitucionales de los ciudadanos, como el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada del artículo 47 de la carta magna, o el derecho de propiedad del artículo 33.

El conjunto de las quejas enmarcadas en este epígrafe obedece a cinco categorías.

La primera de ellas es la que recoge las quejas suscitadas con relación a la **vivienda**. En este apartado recogemos en primer lugar algunas reclamaciones en las que no hemos podido intervenir, ya que aparecían problemas meramente privados entre particulares, por ejemplo sobre arrendamiento de vivienda, o porque pesaba sobre el conflicto presentado por los interesados una resolución judicial que obligaba al cierre de la queja. Por otra parte, nuestra actividad supervisora si se ha desarrollado con plenitud sobre la actividad de las Administraciones Riojanas en materia de viviendas de protección oficial.

En este sentido, aparece un grupo de reclamaciones relativas a los **vicios constructivos** que alumbraban algunas de las edificaciones promovidas por la Comunidad Autónoma o por algunas entidades locales, sobre las cuales hemos desplegado todas nuestras facultades de mediación, ya que actuábamos como correa de transmisión entre el interesado y la administración, hasta el punto de que, en determinados supuestos, la situación ha terminado felizmente. En otros casos nos hemos visto impedidos por la imposibilidad de acreditar que los defectos de construcción son imputables a los promotores, por lo que hemos tenido que remitir al ciudadano a los Tribunales de Justicia, como única vía válida para constatar, por medio de la prueba pericial pertinente, la existencia y alcance de las responsabilidades.

En realidad, el principal foco de actuación de esta Institución con relación al problema de la vivienda, aparece sobre las diversas acciones de **fomento del acceso a la vivienda**, ya sea en propiedad o en alquiler, por medio del sistema de ayudas financieras y la construcción de viviendas en los diversos regímenes de protección oficial. Un problema constatable en la lectura de las quejas resueltas estriba en la enorme dispersión normativa de las ayudas, que deviene del Plan de Vivienda para los años 2005 a 2008, aprobado por Real Decreto del Gobierno de España, pero que

debe ser ejecutado por la propia Comunidad Autónoma a través de un complejo entramado normativo, y por los propios ayuntamientos, que también disponen –fundamentalmente el de Logroño- de su propio conjunto. Esta situación provoca en el ciudadano una gran confusión, que no tiene claras las normas y reglas a las que debe sujetarse para obtener las diversas subvenciones previstas, o los procedimientos a través de los cuales se adjudican las viviendas de protección oficial, que además entremezclan instituciones del derecho administrativo y de derecho civil. Por ello, creemos que las Administraciones Públicas competentes deben mejorar sus sistemas de información sobre ayudas al acceso a la vivienda, para incrementar el nivel de seguridad jurídica y la confianza de los ciudadanos que acuden a solicitar los fondos, o a adquirir sus viviendas.

La segunda categoría de quejas suscritas en esta materia, se refiere las actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de **planeamiento urbanístico.** Aunque hemos recibido un alto número de reclamaciones en este sentido, nuestras facultades de supervisión son muy reducidas, ya que la determinación de los contenidos de los planes urbanísticos está dotada de un amplio margen de discrecionalidad. Como no podía ser de otra manera, son las Autoridades Públicas democráticamente elegidas las únicas competentes para determinar los patrones de desarrollo urbanístico y usos que atribuyen a los concretos tipos de suelo incluidos en su territorio. Sin embargo, no es menos cierto que el ejercicio de la potestad de planeamiento está sujeto al cumplimiento de los deberes reglados que prevé la legislación, como la sostenibilidad medioambiental del urbanismo, la tramitación administrativa del planeamiento con todas la garantías, la participación ciudadana y el respeto al derecho de propiedad y a la iniciativa privada. Por todo ello, nuestra intervención en esta materia ha de concretarse a verificar si se observan los elementos reglados del ejercicio de la potestad de planeamiento, pero respetando en todo caso su ejercicio.

En todo caso, la Defensora del Pueblo Riojano ostenta más facultades de supervisión en torno al tercer apartado de este epígrafe, dedicado a la **gestión urbanística**, una materia de claro alcance local, en el que verdaderamente se pone en liza la protección de los derechos de los ciudadanos, bien sea en su condición de vecinos simplemente interesados o de propietarios de los terrenos afectados por los desarrollos urbanísticos. En este caso, las potestades municipales están mucho más constreñidas tanto por aplicación de la Ley como de las propias determinaciones de los planes. Así, hemos podido afrontar importantes problemas en asuntos como densidades edificatorias, cumplimiento de los sistemas de ejecución, y organización de las entidades colaboradoras.

Al último apartado se le reservan quejas derivadas de actuaciones urbanísticas no imputables a ninguno de los anteriores, tales como las titularidades, públicas y privadas, de terrenos, o la actuación de las entidades locales sobre propiedades de los interesados.

Con relación a los principios generales del urbanismo, apuntamos aquí que en el ejercicio de las funciones de seguimiento de ordenamiento jurídico español que nos atribuye nuestra Ley reguladora, la Defensora del Pueblo Riojano abrió el expediente **2007/202-C**, que tenía por objeto el análisis de constitucionalidad de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del suelo. Tal y como se explica en el capítulo VI de este informe, el estudio consideró la adecuación al bloque de la constitucionalidad de determinados preceptos de esta Ley, y terminó por concluir que los artículos 1, 2, 10, 11, 14, 15, 17, así como las disposiciones adicional sexta, final primera y transitoria primera invadían el estatus competencial de nuestra Comunidad Autónoma, por lo que recomendamos

al Parlamento y al Gobierno de La Rioja la interposición del pertinente recurso de constitucionalidad.

II. Vivienda (Régimen de ayudas a la vivienda, adjudicación de viviendas de protección oficial, vicios constructivos, etc)

La primera queja suscrita en el pasado ejercicio sobre urbanismo y vivienda fue la derivada del expediente **2007/0009-U**, que denunciaba una situación que posteriormente se irá repitiendo. En particular, la titular de la queja afirmaba que el año 2003, había pagado una fuerte suma de dinero a una promotora para la adquisición de una vivienda en construcción. No obstante, pasado un tiempo, observó como la construcción de la obra no comenzada, y tras investigar la situación descubrió como además no disponía de las licencias exigibles. En consecuencia, detectamos como la situación narrada planteaba un asunto en el estaba latente una presunta estafa, pero impedía la investigación de esta Institución, que tiene vedado el acceso a los problemas entre particulares, por lo que nos vimos en la obligación de proceder al cierre de la queja, y en este sentido informamos al particular afectado.

Igualmente, la queja **2007/0124-V**, también planteaba un conflicto entre particulares, ya que versaba sobre los problemas que había tenido su titular, en su condición de arrendataria de una vivienda, de la que fue lanzada por la Guardia Civil por impago de rentas. En atención a estos hechos, deducimos que nos encontrábamos ante una relación jurídico privada arrendaticia que afectaba únicamente a particulares y que, por consiguiente, no se producía actuación alguna de la Administración Pública, quedando por tanto el asunto al margen de las facultades de supervisión de esta Institución. En similares términos cerramos la queja **2006/0002-V**, de la que damos cita en este texto ante la ausencia de informe referido al año 2006. En este caso, también sucedía un problema entre privados derivado de la relación arredanticia entre la interesada y una empresa constructora, por lo que nos vimos obligados al cierre del expediente.

También la queja **2007/0024-U** tenía como denunciaba las irregularidades suscitadas en un proceso de adquisición de vivienda, pero en este supuesto permitía la actividad de investigación por parte de la Defensora del Pueblo Riojano, toda que vez que la empresa constructora era "*IRVI, S.A* ". El titular de la queja exponía que desde que su vivienda fue sorteada en enero de 2003, la desinformación acerca de de la fecha prevista de entrega de llaves ha sido continua, y que se había producido un baile de fechas de entrega que la fueron retrasando indebidamente, ya que la fecha límite prevista era en 2005. No obstante, es preciso añadir que esta queja fue interpuesta en febrero de 2007, y que, en la respuesta a nuestro requerimiento de información, la Consejería nos informó que las viviendas estarían entregadas en el mes de marzo. Por ello, no encontramos actividad administrativa que fuera irregular, por lo que decretamos el cierre de la queja, sin dejar de realizar una posterior actividad de seguimiento, a través de la cual hemos podido constatar que, con el retraso señalado por el interesado, finalmente las llaves fueron entregadas.

Los vicios constructivos también constituían el principal argumento de interposición de la queja **200//0078-U**, en la que el interesado alegaba que había adquirido una vivienda promovida por el Gobierno de La Rioja, que presentaba enormes defectos de cierre, cubierta y terrazo, así como otras anomalías que habían subsanadas a su cuenta. Al requerimiento de información de esta Institución, la Dirección General de Vivienda relató que, efectivamente, las viviendas afectadas habían sido construidas por el Gobierno de La Rioja, en el seno de los acuerdos para

la construcción de un embalse, por lo que, verificados determinados vicios por medio de inspección, contrató a una empresa para la reparación de los mismos, dando por finalizados estos trabajos en el año 1998. Finalizados estos trabajos, la Dirección no considera que los defectos alumbrados con posterioridad fueran de su responsabilidad, y así lo comunicaron a los propietarios.

En esta situación, el margen de maniobra de esta institución era ciertamente escaso, ya que no disponemos de los medios técnicos precisos para determinar el origen y la responsabilidad de los daños que alegaba el titular de la queja, lo que vedaba la posibilidad de declarar vulneración de derechos, y nos obligó a cerrar la queja, no sin informar al afectado de la posibilidad de abrir la vía jurisdiccional, como único instrumento válido para declarar la responsabilidad existente sobre la materia.

Nuevamente tuvimos la ocasión de pronunciarnos sobre los vicios o defectos, con relación a la petición de la queja **2007/0131-V**, en la que el interesado denunciaba que su vivienda de protección oficial sufría inmisiones por ruidos procedentes de la vivienda contigua, y concretamente una terraza que no aparecía en los proyectos de obras supervisados por la Administración. Por su parte, la Dirección General de Vivienda comunicó que, con ocasión de la misma denuncia, ya realizó determinadas actividades de comprobación de la adecuación de la ejecución de la obra al proyecto supervisado, sin que por este extremo detectara ninguna irregularidad. Asimismo, añadió que había realizado las intervenciones precisas para dar solución al problema de la caldera y su colocación. No obstante, el titular de la queja estimaba que éstas no eran suficientes. En este escenario de confrontación sobre criterios estrictamente técnicos, esta Institución no pudo determinar la existencia de los vicios alegados, ya que no cuenta con los medios periciales adecuados para sustentar una posible vulneración de derechos ciudadanos, por lo que procedimos al cierre de la queja.

Por el contrario, si tuvimos la oportunidad de intervenir sobre la Política de vivienda, al albur de la queja **2007/0263-U**, en la que nos enfrentamos con el sistema de ayudas previsto por el Plan de Vivienda 2005 – 2008. En concreto, la interesada relataba como había puesto su vivienda a disposición del servicio de alquiler de la sociedad *"IRVI, S.A."*, y, una vez encontrado un inquilino accedió a las ayudas para propietarios que publicitaba el Gobierno de La Rioja en su portal web, entre las que se encontraba un servicio de garantía (avalado por el propio *"IRVI, S.A."*, que garantizaba el cobro de mensualidades impagadas). Pues bien, la promotora de la queja añadió que una vez sucedió el impago de rentas se dirigió a la oficina de vivienda para ejecutar esta garantía, momento en el que conoció que había renunciado a la misma a través de una cláusula del contrato de arrendamiento. Sobre esta concreta cuestión, la Consejería de Obras Públicas y Vivienda alegó que el paquete de ayudas para propietarios se encuentra perfectamente detallado en los diversos medios de difusión, y que, en cualquier caso, dispone de un servicio de asesoramiento adecuado para solventar este tipo de cuestiones. Sobre el problema planteado en concreto, señaló que la inquilina no cumplía con los requisitos de solvencia precisos para que la propietaria pudiera acceder a la garantía, por lo que procedió correctamente al incluir la renuncia en el texto del contrato.

En la tramitación de esta queja estudiamos con profundidad el sistema de ayudas a la vivienda generado por la intervención en la materia de la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de La Rioja. Ciertamente, y desde la perspectiva estrictamente jurídica llegamos a la conclusión de que, efectivamente, no era posible poner en marcha ningún mecanismo para asegurar a la interesada el cobro de sus rentas, ya que la renuncia en el contrato era expresa. No obstante, también dedujimos que el sistema de información al ciudadano en esta materia era deficiente, ya que publicitaba la ayuda, pero no ofrecía asesoramiento adecuada sobre una

cuestión de gran calado técnico, como es la de los requisitos y efectos jurídicos de las garantías personales. Por ello, sugerimos al Gobierno de La Rioja que implantara las medidas precisas para asegurar que los beneficiarios de las ayudas conocen perfectamente los términos y condiciones en que acceden a aquellas. El contenido de esta Resolución fue íntegramente aceptado por la Administración, en la forma que consta en el capítulo IV de este informe.

En materia de construcción, adquisición y enajenación de viviendas de protección oficial, los términos de la queja **2007/0269-V**, fueron manifestados en torno a una consulta sobre un aspecto jurídico cuyas consecuencias perjudicaban notoriamente a la interesada. En particular, afirmaba en su escrito que cuando se dirigió a la Oficina de Vivienda para iniciar los trámites precisos para la descalificación de su vivienda, por cuanto que habían transcurridos los 15 años que entonces eran preceptivos, fue informada de que había entrado en vigor una nueva Ley que impedía descalificar las viviendas con una antigüedad inferior a 25 años, situación que consideraba gravemente injusta, por lo que decidió dirigirse a esta Oficina. En este caso, decidimos cerrar la queja sin requerimiento de información, e informamos a la interesada que verdaderamente había sido bien asesorada por la Dirección General de Vivienda, ya que la entrada en vigor de la nueva Ley de vivienda de La Rioja, instauraba el nuevo plazo de 25 años, y además se aplicaba retroactivamente a su vivienda por imperativo de la Disposición Adicional Tercera.

Ciertamente más compleja fue la situación puesta de manifiesto por los interesados en la queja **2007/0329-V**, en la que relataban que en diciembre de 2005 resultaron adjudicatarios de una vivienda de protección oficial de régimen especial, y, por tanto, del resto de ayudas públicas asignadas a estas operaciones, entre ellas la concesión de un préstamo para la financiación de la vivienda. Posteriormente, en mayo de 2007 aportaron la documentación requerida para demostrar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la norma, y entre ellos la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas correspondiente al ejercicio 2005. En este sentido, recibieron la Resolución de concesión de la ayuda, una vez verificado por la Dirección General del Vivienda del Gobierno de La Rioja el efectivo cumplimiento de los requisitos de renta. Finalmente, conocieron con estupor como el Ministerio de Vivienda había denegado la ayuda precisamente por el incumplimiento del requisito de renta. A partir de este momento comienzan a tener reuniones con los funcionarios y Autoridades de la Dirección General de Vivienda, intentando demostrar que la denegación de la ayuda ha sucedido en virtud de un error en la determinación del ejercicio computable para concesión del préstamo indicado. Por el contrario, la Administración afectada no acepta las alegaciones, y termina por informarles que el préstamo suscrito puede convertirse el libre sino renuncian a las ayudas. Los interesados afirman que, empujados por las malas maneras del personal de la Dirección General de Vivienda, y el miedo a que el crédito mutara a las condiciones del mercado financiero libre, deciden renunciar a la ayuda, y, soliviantados por la situación, acuden a solicitar la intervención de esta Institución.

Escuchadas estas circunstancias tan adversas, iniciamos el correspondiente procedimiento de investigación, y recibimos el informe de la Administración en la que nos dio detalle del procedimiento seguido, en el que destaca la asunción de los errores cometidos en determinados expedientes, que han llevado a esta situación tan indeseable. En cualquier caso, la Dirección General de Vivienda nos informa que la renuncia de los interesados implica la terminación de los procedimientos, pero han comprendido la grave situación en la que han quedado los beneficiarios, por lo que han conseguido el compromiso de la entidad financiera para que mantenga los créditos convenidos por la misma duración y en las mismas condiciones, así como otra serie de garantías que permitan situarles en similares términos que los determinados

con las ayudas. Sin embargo, los titulares de la queja siguen manifestando su disconformidad con esta situación, por lo que a fecha de emisión de este informe, la queja se encuentra en fase de estudio para Resolución.

El asunto deducido de la queja **2007/0059-U**, planteaba una cuestión que puede convertirse en los próximos años en un tema recurrente ante las Oficinas de los diversos defensores, y que tiene que ver con las distintas formas del fenómeno que ha dado en llamarse acoso inmobiliario. Así, en el asunto que nos ocupa, la interesada venía a denunciar que era propietaria de una vivienda sita en un lugar muy céntrico de Logroño, cuyo edificio adolecía de algunos problemas estructurales. En este escenario, observó como una empresa constructora logró adquirir varios pisos de este inmueble, hasta hacerse con la mayoría de las cuotas y acceder así a la presidencia de la Comunidad de Vecinos, para solicitar posteriormente la ruina económica del edificio y derribarlo. Así fue sucediendo hasta que el resto de vecinos impugnó la declaración municipal de ruina en sede contencioso – administrativa, recibiendo posteriormente una sentencia estimatoria de sus pretensiones. No obstante, parece ser que el Presidente de la Comunidad de Propietarios solicitó de nuevo la declaración de ruina a la Corporación Municipal, que en este caso fue desestimada. En este caso, ha sido la empresa constructora la que ha deducido recurso contencioso – administrativo, que en el momento de interposición de la queja se encontraba en plena tramitación.

Por estas y otras maniobras que calificaba de dudosa legalidad, la interesaba consideraba que las actuaciones de la empresa constituían un claro supuesto de acoso inmobiliario, por lo que decidió acudir a nuestra Oficina. En cualquier caso, y teniendo en cuenta que el conflicto se encontraba pendiente de Resolución Judicial, nos vimos obligados a decretar el cierre de la queja.

II. Planeamiento urbanístico

Con ocasión del estudio de la queja **2007/0109-U** tuvimos la primera oportunidad las cuestiones derivadas el planeamiento urbanístico. En particular, se trataba de las consecuencias que la titular de la queja padecía como consecuencia de la modificación de las normas subsidiarias del Municipio de Sotés, que le provocarían dos problemas relacionados con una finca de su propiedad. En primer lugar, porque la Corporación municipal pretendía ampliar la distancia entre la distancia pasando de 12,50 metros a 15 metros, con el consiguiente perjuicio que sufrirían en su finca, pues en particular, les impediría el acceso a la cochera de su vivienda. En segundo lugar, porque con relación a la parte lateral de la finca en la que ésta linda con un camino de 2,5 metros, propiedad de un particular y éste a su vez con un camino del pueblo, entendía que la modificación prevista por las normas, le perjudicaría en grado sumo a ella, pero beneficiaría enormemente al particular, que vería notoriamente ampliada su superficie. Por su parte el Ayuntamiento informó que la situación planteada por la interesada se produciría porque la nueva redacción de las normas subsidiarias preveía la creación de una calle, por donde anteriormente transcurría un camino. En cualquier caso, la propia interesada resaltó como el conflicto en torno a su finca ya había sido resuelto en sede jurisdiccional, a través de Resolución judicial firme, que también alegó el Ayuntamiento. Este hecho nos condujo, en un primer momento, al cierre del expediente, ya que nos enfrentábamos con un asunto vedado a nuestras facultades de intervención por aplicación de la Cosa Juzgada.

La primera queja suscrita que afectaba a la Administración Local riojana fue la derivada del expediente **2007/0002-L**, venía referida a calificación de un determinado terreno en el término de Islallana, perteneciente al Municipio de Nalda, y accedió a

esta Oficina mediante remisión de la Comisión de Peticiones del Parlamento de La Rioja. En concreto, parece ser que el planeamiento general definía como parcela edificable un terreno que debía tener la calificación de vial público. En consecuencia, algunos vecinos de la pedanía habían procedido al cerramiento de la parcela, lo que imposibilitaba el acceso a determinados inmuebles. En el informe del técnico municipal quedaba claro que existía un error en las determinaciones del planeamiento general, que debían haber previsto el terreno como dotación pública, ya que así estaba acreditado por toda la documentación existente. En consecuencia, el Ayuntamiento de Nalda se comprometió a la modificación del Plan, para subsanar este error, lo que permitiría posteriormente la recuperación del bien de dominio público a través de los instrumentos previstos en la legislación sobre patrimonio de las Administraciones Públicas. A la vista de estas afirmaciones de los representantes de la Corporación, decidimos decretar el cierre de la queja, sin perjuico de la posterior actividad de seguimiento que acometimos durante todo el ejercicio. A la fecha de cierre de este informe, hemos conocido que la revisión del planeamiento se halla todavía en fase de redacción del Plan, lo que hemos comunicado al interesado, a los efectos de que pueda defender su derecho en los trámites preceptivos de información pública.

Posteriormente, las autoras de la queja pusieron en nuestro conocimiento que, a su juicio, habían concurrido algunas irregularidades en la tramitación revisora de las normas subsidiarias, y que habían sido desestimadas la totalidad de sus alegaciones en el trámite de información pública, por lo que, en este punto, procedimos a la reapertura del asunto, que finalmente terminó con la emisión de una recomendación. Esta Resolución partió de un elemento básico ya adelantado anteriormente, que no es otro que el reconocimiento de las potestades discrecionales en materia de planeamiento, que permiten a las entidades locales la adopción de aquellas alternativas que consideran más aptas para sostener el modelo de transformación urbanística de su territorio. Sin embargo, Hay que tener en cuenta en este sentido que la potestad administrativa de planeamiento, que incluye la de reforma o modificación, a través del «ius variandi», no puede ejercitarse arbitrariamente, sino siempre subordinado al principio constitucional -artículo 9.3 de la Constitución Española- de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, y que partiendo de tal planeamiento general, debe asumirse la doctrina jurisprudencial recogida con claridad en la doctrina del Tribunal Supremo, acerca de la exigencia legal de la motivación del plan, o lo que es lo mismo, también de su modificación. Así, con relación a la motivación de la formación de la voluntad administrativa en la redacción y ejecución de los planes, detectamos que la ocupación de la finca de la interesada estaba fundamentada en algunos datos antiguos. Del mismo modo, para ahondar más en la cuestión debatida, giramos una visita a la localidad, y procedimos al estudio del planeamiento aprobado, y terminamos por verificar que las afecciones sobre la propiedad de la titular de la queja no aparecían debidamente justificadas y que la motivación del Ayuntamiento no era adecuada a los fines perseguidos por la intervención pública, por lo que encontramos base jurídica suficiente para emitir la recomendación citada, en el sentido de que se dicten las instrucciones oportunas para que, a la mayor brevedad posible, se revisara o modificara el Plan General Municipal, con la finalidad de solucionar los problemas expuestos en los apartados anteriores, respetando asimismo una rampa de acceso a la vivienda de la promotora de la queja, y, por último, procediendo al deslinde de las parcelas señaladas antes de proceder a la urbanización de la calle de dicha localidad. Tal y como queda explicado en el capítulo IV de este informe, el Ayuntamiento ha aceptado esta Resolución, por lo que a la fecha de cierre de este informe nos encontramos en fase de seguimiento.

La materia de las potestades urbanísticas de las Administraciones Públicas, también fue el objeto de la queja **2007/0252-U**, en la que su titular denunciaba que, a su parecer, el desarrollo urbanístico planeado para el sector *"Valparaiso"* era

notoriamente erróneo, ya que planificaba la construcción de un Polígono Industrial contaminante conjuntamente con otros usos de naturaleza residencial. A la vista de esta queja, trasladamos al interesado algunas reflexiones sobre la posición que adoptan las Administraciones Públicas como titulares de la función urbanística, que tienen atribuida la facultad de determinar el modelo de desarrollo de la cuidad, y los usos que se conectan a cada tipo de suelo. Es por ello que esta Institución no se encuentra en disposición de realizar valoraciones sobre los patrones de expansión de la ciudad, ya que las facultades de intervención que tiene legalmente atribuidas no le convierten en una Administración Pública cuya función sea ejercer un mero control de legalidad sobre las demás Administraciones Públicas, sino que sólo debe intervenir en casos probados o cuando existan indicios de la existencia de esos excesos o abusos cometidos por una Administración Pública contra las personas, sin que la mera disconformidad o desacuerdo con una actuación administrativa no pueda por sí sola motivar nuestra intervención. Sobre esta misma materia tuvimos que volver con relación a las quejas **2007/0278-U** y **2007/147-U** interpuestas en los mismos términos que la anterior, y sobre la que también decretamos la inadmisión por idénticos motivos.

III. Gestión urbanística

En el asunto manifestado en la queja **2004/0149-U** expuso el interesado que era propietario de una parcela sita en el paraje de "El Rollo". Según indicaba, el propietario del terreno colindante, había edificado una vivienda, abriendo ventanas, sin respetar las distancias mínimas que establece la ley, ocupando asimismo parte del terreno de su propiedad, vallando posteriormente el perímetro. Manifiestaba que acudió al Ayuntamiento para aclarar la situación, sin que se le informara al respecto por desconocimiento. Sin embargo, informaba de que dicha construcción fue paralizada por Fomento debido a la cercanía a la carretera de Burgos, ni disponía de servicios de luz y agua dado que le fueron denegados los permisos al tratarse de una vivienda ilegal.

Sobre la misma materia giraba el contenido de la queja **2007/0342-U**, cuyo titular era propietario de una vivienda y solar en la entidad menor de Morales, perteneciente al Ayuntamiento de Corporales, y denunciaba que, en la finca contigua, estaban edificando sobre un terreno rústico, añadiendo a ello que sobre la referida finca recaía una servidumbre voluntaria de luces y vistas a favor de su propiedad, la cual limitaba igualmente el derecho a edificar. Posteriormente, pudimos comprobar que la edificación señalada disponía de la licencia requerida para el tipo de obra, y cumplía adecuadamente con la legalidad urbanística. Sobre la cuestión relativa a la servidumbre, recuperamos la mejor doctrina constitucional sobre la naturaleza jurídica de las licencia municipales, que es reglada, como ha precisado una consolidada jurisprudencia del Tribunal que la define como acto de control preventivo, no constitutivo, sino meramente declarativo, de un derecho preexistente del administrado ya atribuido por el ordenamiento urbanístico y por el derecho civil, por lo que en su otorgamiento o denegación se ha de actuar dentro de la más estricta legalidad pues la Administración no es libre para decidir si otorga o no la licencia. Esto quiere decir que el Ayuntamiento de Corporales carece de competencia alguna para pronunciarse sobre si la obra en cuestión se ajusta o no a la legalidad civil, por exceder de las competencias del mismo, ya que dichas cuestiones son de la competencia de la Jurisdicción ordinaria, y los permisos y licencias que en su caso haya otorgado, siempre se otorgan respecto de la finalidad a que se refiere, "dejando a salvo del derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero, y no pueden ser invocadas para excluir o disminuir la responsabilidad civil o penal en la que hubieren incurrido los beneficiarios en el ejercicio de sus actividades", tal y como expresamente disponen tanto el artículo Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales como la Ley, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Consecuentemente, dado que

la determinación de si la obra en cuestión se ajusta o no a la legalidad civil excede de las competencias del Ayuntamiento, por las razones antedichas, debemos concluir que no nos encontramos en este aspecto concreto ante ninguna actuación de la Administración que sea irregular o que incurra en una vulneración del ordenamiento jurídico, sino ante un conflicto en el ámbito privado que afecta a particulares y que debe ser resuelto por tanto entre ellos, acudiendo a las vías que consideren más oportunas y, en último extremo, si los vecinos del inmueble colindante no atienden a razones, ante los Tribunales del orden civil que son los que ostentan las competencias para pronunciarse sobre estos temas, sin que el Ayuntamiento deba intervenir, salvo que como consecuencia de las visitas de inspección a realizar, se acredite un incumplimiento de la normativa urbanística o de los términos de concesión de la licencia.

Detectamos por tanto, que la denuncia no solamente estaba dirigida a temas de carácter privado entre colindantes, sino que tenía que ver que la protección de la legalidad urbanística, por lo que abrimos el procedimiento de investigación, tras el que descubrimos que la edificación citada contaba con Licencia de Obras para la construcción de una caseta de aperos de 40m2 -y esto con anterioridad a la aprobación del Plan General Municipal de Tricio, aprobado en el año 2003-, motivo por el que le fueron correctamente denegados los permisos para los correspondientes servicios. A la vista de esta situación tuvimos que poner en práctica la doctrina de las licencias de edificación, cuya naturaleza jurídica permite que las mismas se concedan sin perjuicio de las titularidades dominicales sobre la superficie edificada, y que en este supuesto fue otorgada dentro de los márgenes permitidos por la legislación urbanística y el propio planeamiento municipal. Por ello, quedó perfectamente claro que la actuación administrativa de la entidad local fue correcta, y no determinante de la vulneración de derechos ciudadanos, ya que, una vez otorgada la licencia dentro de los márgenes permitidos, aquellas cuestiones relativas a asuntos de índole civil, convierten el problema denunciado en un conflicto privado, de tal suerte que la Jurisdicción es la única competente para la resolución. En el mismo sentido procedimos al cierre de las quejas **2007/0198-U** y **2007/0249-O** cuyos titulares nos comunicaban que estaban sufriendo en su vivienda un grave problema por filtraciones de agua cuyo origen estaba en las respectivas propiedades colindantes. De acuerdo con las reglas reguladoras de esta Institución, nos vimos obligados a cerrar estos expedientes, por tratarse de conflictos entre particulares, únicamente deducibles ante la jurisdicción civil, de lo que también informamos debidamente a los interesados. Así concluyó también nuestra intervención a consecuencia de a queja **2077/0244-V**, promovida por una Comunidad de Propietarios, en denuncia de los daños provocados por la obras de colocación de un ascensor en el edificio contiguo, que además estaba ocupando una parte de su propiedad, por lo que también nos inhibimos de Resolver.

Por el contrario, si pudimos intervenir en el conflicto planteado por la titular de la queja **2007/0379-U**, que también versaba sobre determinados perjuicios padecidos por los propietarios de una finca en el municipio de Viguera, los cuales detectaron que la construcción de una vivienda unifamiliar en la colindante, había supuesto que ambas quedaran a distinto nivel, de tal suerte que caía tierra desde la una a la otra, perjudicando los cultivos, y con grave peligro para personas y bienes. La resolución de esta queja pudo llegar por medio de la actividad mediadora de la Defensora, realizada entre el Ayuntamiento, y los propietarios afectados. Finalmente, la propietaria obligada a construir un muro de contención que evite los movimientos de tierra ha manifestado su intención de ejecutar esta obra, para lo que presenta un presupuesto, pero ha solicitado un aplazamiento de la obligación por dificultades financieras, que ha sido concedido por el Ayuntamiento, por lo que lo que hemos procedido al cierre de la queja, que se halla en vías de solución.

Si bien es cierto que la queja **2007/0150-U**, tenía un contenido netamente urbanístico, la resolución procedió del análisis de la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad consagrado en la Constitución Española. En el escrito de interposición, el particular relataba las trabas que encontraba por parte del Ayuntamiento de Fonzaleche para colocar un peldaño que le permitiera acceder a su vivienda, tras haber realizado obras de rehabilitación durante el año 2005. Como consecuencia de la reapertura de la puerta principal del inmueble, resultaba un desnivel de 40 centímetros hasta la acera. Para salvar este desnivel, la interesada colocó un escalón de piedra, pese a que no figuraba en el proyecto de rehabilitación. Sin embargo, el Ayuntamiento otorgó la licencia de obra solicitada, condicionándola a la retirada del peldaño, *"debiendo quedar de la alineación de la fachada hacia en interior, no pudiendo invadir la vía pública en ningún momento", siendo requerida para derruir dicho acceso.* Dado que existen en Fonzaleche numerosos inmuebles de similares características que tienen en sus entradas escalones invadiendo la vía pública, la interesada consideraba injusto que se le hiciera retirar el peldaño en su vivienda en particular.

A la vista de este antecedente, verificamos las normas urbanísticas aplicables, y llegamos a la conclusión de que la pretensión de la interesada implicaba la ocupación del dominio público y sobrepasaba las normas sobre alineaciones del municipio, por lo que parecía claro que la actuación de la administración afectada era correcta. Lo cierto es la titular de la queja conocía bien esta situación, porque estimaba que estaba siendo discriminada en términos comparativos con otros inmuebles del municipio, por lo que consideraba vulnerado el principio de igualdad. Esta alegación nos obligó a remitirnos a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la cuestión, cuyo núcleo fundamental estriba en la concepción de la igualdad ante la Ley, de tal suerte que no es susceptible alegar la violación de este derecho cuando se incurre en el incumplimiento de los requisitos legales exigibles para una determinada actuación, razón por la cual decretamos el cierre de la queja.

La queja **2007/0152-O**, de carácter colectivo, contenía un elemento de marcada naturaleza técnica. Los titulares de la interposición, eran propietarios del 65% del territorio incluido en el sector SUD – 4 del Municipio de Entrena, para el que el Planeamiento preveía la compensación como sistema de ejecución, a desarrollar en el plazo de 10 años. En este caso, los interesados alegaban que habían presentado ante la Corporación los estatutos de la junta de compensación, que no habían sido aprobados con el argumento de que previamente debía estar aprobado el correspondiente Plan Parcial. En realidad, nos comunicaron que la denegación de esta iniciativa privada predeterminada en el Plan General, tenía el perverso objeto de modificar el sistema de ejecución, que de este modo mutaría a expropiación.

En definitiva, como ya hemos adelantado, el punto nuclear denunciado por los interesados, se situaba en la necesidad de determinar si, efectivamente, la Corporación Municipal se encontraba en disposición de denegar la constitución de la Junta de Compensación alegando que no había sido aprobado el Plan Parcial. A la luz de la legislación urbanística, consideramos que no existe irregularidad administrativa en las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Entrena, y que la negativa a la tramitación de las proposiciones presentadas en 2006, resulta ajustada a la legislación urbanística, pues mal pueden tramitarse unos Estatutos y Bases de actuación de la Junta de Compensación, sin previamente haber delimitado la unidad de ejecución a desarrollar, mediante la aprobación del pertinente Plan Parcial.

En materia de urbanismo, el asunto más sensible al que nos hemos enfrentado fue el correspondiente a la queja **2007/0164-U**, al que posteriormente siguió la queja

2007/0331-U, ya que se trataba de un grave problema que afectada a los derechos de alrededor de 200 familias. Todos los interesados manifestaban la grave situación de indefensión en la que se encontraban tras la anulación, por medio de una sentencia del Juzgado de lo contencioso – administrativo, de un acuerdo del Ayuntamiento de Villamediana, por el que otorgaba a la una empresa constructora licencia para la edificación de 190 viviendas en un sector del territorio municipal. Una vez ganada la firmeza de la Sentencia, la consecuencia directa es que las viviendas están construidas y algunas de las hipotecas formalizadas, sin que los adquirentes pudieran acceder a las mismas. Esta situación tan grave dio paso a un arduo proceso de investigación, que incluía la presentación de informes por parte del Ayuntamiento de Villamediana, así como de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, cuyos contenidos están perfectamente explicados en el capítulo IV de este informe. No obstante, a modo de resumen, podemos remarcar aquí que la cuestión fundamental tenía una doble cara. La primera afectaba a la propia comisión de ordenación del territorio urbanismo de La Rioja, que en dos ocasiones había denegado la modificación puntual de las normas subsidiaria del municipio, por entender que lo procedente era la revisión total del planeamiento, y porque además las modificaciones incumplían los estándares urbanísticos de la Legislación riojana, lo que impedía la regularización de las viviendas citadas. Por su parte, el Ayuntamiento de Villamediana también se mostraba renuente a la revisión de su planeamiento, al que por otra parte estaba obligado por las disposiciones transitorias de la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

Todas estas consideraciones nos condujeron a emitir tres Resoluciones: El Recordatorio de un deber legal nº 1/2007, dirigido al Ayuntamiento de Villamediana de Iregua sobre la necesidad de adecuar su legalidad urbanística a la nueva Ley Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja; La Recomendación nº 10/2007, dirigida al Ayuntamiento de Villamediana de Iregua para que proceda a la restauración de la legalidad urbanística de las viviendas construidas en las parcelas en el citado sector; y la Recomendación nº 11/2007, , dirigida a la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial para que proceda a decretar el levantamiento de la suspensión de la tramitación del expediente de modificación puntual de las Normas Subsidiarias del Ayuntamiento de Villamediana de Iregua en lo referente al sector.

Estas Resoluciones fueron aceptadas por las dos Administraciones afectadas, y el la fase actual de seguimiento de estas quejas, hemos podido comprobar como, efectivamente, el Ayuntamiento a iniciado la tramitación de la revisión del planeamiento, y ha presentado a la Comisión un expediente de modificación puntual para la regularización de las viviendas construidas, que se halla en su fase de aprobación por el órgano urbanístico autonómico.

La queja **2007/0183-U** estaba suscrita por los representantes de una Comunidad de Regantes, con relación dos unidades de ejecución en Albelda de Iregua. En concreto, la Comunidad de Regantes afirmaba ser propietaria de los tramos de acequias y ríos por los que transcurren las aguas que dan riego a las tierras del Municipio y que, en consecuencia, deben ser tenidos por tales en los procesos de urbanización que actualmente están siendo ejecutados en las unidades descritas en el párrafo anterior, así como en las posteriores, como acreedores de una indemnización suficiente a consecuencia del quebranto que las obras de urbanización van a provocar en los bienes cuya titularidad ostenta la Comunidad de Regantes, y con el objeto de lograr una mayor regulación de los regadíos del Municipio. Conjuntamente con este escrito, la Comunidad de Regantes aportó copiosa documentación, eventualmente acreditativa de su condición de propietarios de las cuencas que soportan el sistema de riego del municipio afectado. En la respuesta a nuestro requerimiento de información, el Ayuntamiento informó que, a su parecer, la comunidad no ostenta la titularidad

dominical que alegaba, y finalmente nos dio detalle de las obras a realizar sobre el regadío municipal, que incluían la reubicación de los ríos y su nueva canalización.

Finalmente, esta Institución concluyó que la actuación administrativa, ni desde luego la de la Junta de Compensación que ejecutaba las obras de urbanización, suponían actuación administrativa que vulnerase derecho alguno. Ello, porque parece claro que las comunidades de regantes no son las propietarias de los terrenos que soportan el sistema de riego, ya que las propiedades pertenecen en cualquier caso a los propietarios de las heredades. Por ello, lo derechos de la Comunidad, en cuanto que persona jurídica diferenciada de los propietarios de los terrenos, son los propios de cualquier afectada por un desarrollo urbanístico, y en el supuesto concreto que nos planteaban se situaban en una simple garantía de indemnidad, al final de la ejecución. Esto sucedía correctamente en las obras realizadas, ya que el sistema de riego quedaría perfectamente reubicado, permitiendo a los regantes servirse del mismo en las misas o en mejores condiciones que las preexistentes.

Por su parte, la queja **2007/0219-U**, fue presentada por el interesado en defensa del derecho de edificación, del que se creía titular de modo absoluto. Refería que era propietario de una parcela ubicada en una unidad de ejecución, y que en el proceso de gestión del planeamiento, ya había concluido la fase de reparcelación. Entendía por ello que era necesario para iniciar las obras, que el Ayuntamiento fijara las cotas topográficas y ejecutara las obras de un nuevo colector que sustituyera a los existentes en la zona sin que, hasta el momento, se hubiera producido ninguna actuación formal por parte del Ayuntamiento en este sentido. Por ello, consideraba que su derecho a edificar estaba siendo vulnerado, y por este motivo solicitaba nuestra intervención.

Una vez que recibimos el informe municipal, procedimos al cierre de la queja, por estimar que los derechos de su titular no estaban siendo vulnerados, porque si bien es que los propietarios de los terrenos tienen el derecho a edificar, no lo es menos que este derecho está limitado por las propias normas que rigen la ejecución urbanística. Y así, estudiando la información remitida por la Corporación municipal, concluimos que la ejecución urbanística es un procedimiento complejo, integrado por muchos elementos de carácter jurídico y técnico que se desenvuelve en tres fases principales. En primer lugar, se halla la fase de cesión y equidistribución de beneficios y cargas, que en el caso de la UENC, 3 de Uruñuela ya se encontraba terminada, con la efectiva inscripción de las parcelas resultantes en el Registro de la Propiedad. Pues bien, en este caso, era preciso que los propietarios afrontaran la segunda fase, que es la de urbanización, mediante la presentación y ejecución del correspondiente proyecto de urbanización. De acuerdo con las determinaciones del Planeamiento y el convenio aludido, la urbanización correspondía también a los propietarios, por lo que en este momento la aportación del Ayuntamiento no podía ser otra que la de Administración tutelante, así como la de aprobación, en su caso, del citado proyecto de urbanización. Al fin, y una vez realizadas estas tareas, podría comenzar la tercera fase, de edificación, previa la confirmación de las alienaciones y rasantes, y todas las actuaciones pertinentes.

En la queja **2007/0261-U** fue interpuesta por un propietario de una parcela en el Polígono Industrial *"El Sequero"*, y estaba fundamentada en el sistema de sostenimiento de gastos estatuido en el seno de la entidad de conservación *"El Sequero"*, que estaba establecido en virtud de dos tramos. El primero, de 40% de la aportación el igual para todos los miembros de la entidad, en tanto que el segundo, del 60%, es variable en función de la superficie de cada propietario. El interesado añadía que sistema es injusto, ya que es sumamente gravoso para los pequeños propietarios, y considera que vulnera el principio de igualdad trasladado al ámbito urbanístico.

El procedimiento de investigación se desarrolló en dos vertientes. En primer lugar nos dirigimos a la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, ya que ésta era la Administración Actuante de este desarrollo urbanístico, que aprobó los estatutos de la entidad. En general, la Consejería manifestó que, en principio, la entidad de conversación, gozada de autonomía de organización interna, por lo que no estimaba procedente reprochar un acuerdo adoptado en virtud de la Autonomía de la voluntad de los miembros, salvo que verdaderamente quedase demostrado que la estipulación de dos tramos, fijo y variable, para la determinación de las cuantias, vulnerase en algún sentido el principio de equidistribución de cuotas, propio del derecho urbanístico. En segundo lugar nos dirigimos también a la entidad de conservación *"El Sequero"*, que de acuerdo con el reglamento de gestión urbanística tiene naturaleza jurídica de persona pública. En su atento informe, la entidad nos informó que los estatutos que venían regulando el sostenimiento financiera de la conservación del Polígono industrial fueron debidamente aprobados por todos los propietarios, en presencia de un representante de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, y autorizados por acuerdo del Consejo de Gobierno. Asimismo, y desde el punto de vista del fondo del asunto, la entidad indicó que la existencia de un tramo fijo de cuotas, aplicable por igual a todos los propietarios tiene sentido, ya que viene a sufragar aquellos gastos cuya procedencia no depende de la superficie, sino que aprovecha del mismo modo a todos los miembros.

Aceptando las alegaciones del Gobierno de La Rioja, así como las de la entidad de conservación, consideramos procedente el cierre de la queja, ya que concurrían algunos obstáculos de índole material y formal que impedían declarar vulneración alguna del principio de igualdad. Así, en primer lugar, porque el tramo fijo de la cuota no es en si mismo discriminatorio, en cuanto que viene a servir a determinados servicios cuyo contenido es independiente de la superficie aportada; En segundo lugar, porque, en cualquier caso, el titular de la queja había votado favorablemente este sistema, lo que ponía en juego la doctrina de los actos propios; Finalmente, existían graves problemas para considerar que el acuerdo fuera impugnable por la vía del recurso de alzada contra los propios estatutos, o contra el acto administrativo de autorización de la entidad, ya que ambos plazos habían transcurrido y convertían estos actos en consentido y firmes con la aprobación del propio interesado.

La ejecución del planeamiento nos ocupó también en la queja **2007/0305-U**, interpuesta por los propietarios de un inmueble en la localidad de Agoncillo, que pretendían ejecutar un proyecto de rehabilitación del mismo, para lo que presentaron el oportuno proyecto al Ayuntamiento. La presentación de la solicitud de licencia estaba fechada el día 7 de mayo de 2007, sin que a la fecha de interposición de la queja (octubre), hubieran obtenido respuesta. En una reunión mantenida en la sede de esta Institución nos señalaron sus sospechas porque esta dilación tuviera que ver con las maniobras de un constructor, que pretendía adquirir su propiedad para incrementar la intensidad edificatoria. Lo cierto es que en su respuesta, el Ayuntamiento verificó que el proyecto presentado por los interesados presentaba datos que incumplían las determinaciones del planeamiento, ya que nominaba como callejón privado a una vía que tenía naturaleza pública, y que lindaba con su propio edificio. Añadía además que el retraso en la denegación de la licencia había sido intencionado, para dar tiempo a los titulares de la queja para subsanar la deficiencia, por lo que posteriormente se produjo la definitiva denegación. En consecuencia, una vez que constatamos que verdaderamente el proyecto se encontraba viciado por incumplimiento del plan, procedimos al cierre del expediente.

Las actividades, ciertamente complejas, de la ejecución del planeamiento urbanístico, se nos mostraron en lo expuesto por las quejas **2007/0352-U** y **2007/0362-U**, interpuestas por dos propietarios del barrio de *"La Estrella"*, de Logroño, que estimaban que estaban siendo objeto de una serie de operaciones que tenían la finalidad de privarles de su propiedad a precios inferiores a los de mercado, en un intervención concertada del Ayuntamiento de Logroño con la empresa constructora que ostentaba la mayoría de la superficie del sector a desarrollar. En particular, denunciaban que la valoración a efectos de IBI había sido intencionadamente bajada, y que, por su parte, la empresa, había cometido ciertas irregularidades con relación a las fincas incluidas en el sector, y los caminos que lo cruzaban, apropiándose de parte de estos para incrementar su posición en una futura Junta de Compensación. En el procedimiento de investigación de este asunto, recibimos un informe municipal que consideramos insuficiente, por lo que emitimos una petición de ampliación de datos, que en este todavía no hemos recibido.

La queja **2007/0321-U**, venía a denunciar determinadas irregularidades en la fase constructiva de un edificio en la Calle Lope Toledo de Logroño, y fue interpuesta por una Comunidad de Vecinos cercana que se sentía afectada por estas irregularidades. En particular, denunciaban que la altura del nuevo edificio supera la máxima permitida por el Plan General. Asimismo, tenían la percepción de que las distancias resultantes de la obra, entre su edificio y el de ASPACE, eran menores de las permitidas.

Recibida esta queja, requerimos al Ayuntamiento de Logroño para que nos informara sobre las cuestiones planteadas en octubre del curso, sin que hasta la fecha hayamos recibido informe. Ya en febrero de este año, hemos emitido un último requerimiento de información, recordando a la Corporación la obligación de colaboración con esta Institución, y así lo hemos comunicado a los autores de la queja.

Exactamente el mismo contenido y tramitación ha tenido la queja **2007/0328-U**, en la que la interesada comunicaba que residía en un domicilio de la Calle Tudela de Logroño, frente al cual ha sido construida una guardería, de tal forma que el ascensor se encontraba plenamente adosado a su edificio perturbando las vistas. Del mismo modo, hallaban graves perjuicios en la colocación de los aparatos de aire acondicionado. En cualquier caso, la queja está fechada también en octubre y a la fecha de cierre de este informe, seguimos a la espera de la respuesta del Ayuntamiento de Logroño a nuestro requerimiento de información. Del mismo modo, estamos a la espera de recibir informes de las Administraciones afectadas en otro asunto más, el relacionado con la queja **2007/0376-U**, sobre una serie de irregularidades denunciadas sobre las actuaciones de una empresa constructora en un inmueble en el que regentan un bar, del que han sido lanzados por la posible amenaza de ruina, con la que muestran su desacuerdo, ya que cuentan con informes técnicos que soportan que el edificio puede ser perfectamente realizado.

La última intervención de esta Institución en materia de gestión urbanística ha tenido lugar con ocasión de lo expuesto por los veintidós Interesados en la queja **2007/0381-U,** todos ellos en su calidad de adquirentes de viviendas de Protección Oficial del Ayuntamiento de Logroño. Concretamente, afirmaban que la construcción de las viviendas indicadas terminó en marzo de este año, pero los propietarios que quisieron entrar a vivir en el mes de julio tuvieron que hacerlo con luz de obra, porque en esa fecha no estaba terminado el suministro definitivo de energía eléctrica. Sin embargo, la empresa constructora les informó de que en el mes de septiembre el asunto estaría perfectamente arreglado. No obstante, en el momento de suscribir esta queja, la situación seguía siendo la misma, de tal suerte que el edificio seguía con la luz de obra, sin ascensores, y sin extractores en el garaje, cuya puerta, además, no

funcionaba. Añadían además ninguna de las entidades y empresas concurrentes en la promoción indicada les informaban adecuadamente sobre el problema concreto que afecta al suministro eléctrico de su vivienda, ni les fijan un plazo fiable de resolución del mismo. Así les había sucedido en el Ayuntamiento de Logroño, la Junta de Compensación, la empresa suministradora de energía y la constructora, por lo que, en esta grave situación de incertidumbre, entendían que sus derechos están siendo vulnerados y han decidido solicitar la intervención de la Defensora del Pueblo Riojano.

En este caso, y dada la naturaleza de entidad administrativa de la queja gozan las juntas de compensación, requerimos de información a la misma, la cual nos dio detalle de los problemas sucedidos, que tenían que ver con la imposibilidad de construir un centro definitivo de transformación en el terreno inicialmente previsto, lo que estaba obligando a buscar una nueva ubicación. En cualquier caso, nos indicaban que en el plazo más breve posible, la solución estaría adoptada. Por su parte, el Ayuntamiento de Logroño todavía no ha dado respuesta a nuestra petición de información.

En cualquier caso estamos siguiendo muy de cerca el asunto, y en las últimas conversaciones con los titulares de la queja, hemos conocido el compromiso de la empresa constructora a tener solucionado el problema en el mes de marzo de 2008, por lo que a la fecha de cierre de este informe, nos encontramos a la espera de la definitiva solución del problema.

IV.Otros

La queja **2007/0010-U** fue interpuesta por su autor con relación al cierre por parte de un vecino, de un camino por el que accedía a una finca de su propiedad. En concreto, señalaba que era propietaria de una finca situada entre la carretera nacional 232 y la vía del ferrocarril, y que el camino de acceso a dicha fina había sido cerrado con una valla por otro vecino, por lo que ella al igual que otras personas no podía acceder a su propiedad, tal y como venía haciendo desde tiempo inmemorial. Añadía que, presentado este problema al Ayuntamiento, este no actuaba, a pesar de haber reconocido por medio de acta que camino era público, por lo que no podía ser cerrado.

A la luz de estos antecedentes, nos fijamos en dos cuestiones fundamentales para la resolución de la queja. En primer lugar, tratamos de vislumbrar si verdaderamente el camino cuya reapertura solicitaba la titular de la queja, era un bien de dominio público, indebidamente ocupado. Para ello analizamos la copiosa documentación disponible, e incluso giramos visita al lugar, sin que pudiéramos encontrar ninguna base sólida que sustentara la afirmación de que se había producido una invasión del dominio público, ya que esta condición no estaba demostrada, por lo que no procedía realizar ningún reproche al Ayuntamiento. En consecuencia, y en segundo lugar, la única actuación posible era la de realizar una labor de asesoramiento sobre la interesada informándole de los diversos instrumentos previstos por el Ordenamiento Jurídico para declarar la demanialidad del camino que ella misma alegaba, el recurso a la vía jurisdiccional, o bien la iniciativa privada en la acción en defensa de los bienes de dominio público que prevé el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

La queja **2007/0046-U** tenía un contenido muy similar, ya que proponía el hecho de que el Ayuntamiento de Matute, sin previo aviso y unilateralmente, había decidido poner un alambrado cerrando su finca con el camino adyacente. En estas circunstancias, el promotor de la queja había puesto la situación en conocimiento de la Corporación Municipal, la que reconoció los hechos y comprometió a restituir la finca y el camino a su estatus original, así como ha mantener reuniones con los vecinos

afectados. Sin embargo, varios meses de estas declaraciones, todavía no habían sucedido ninguna de estas dos actuaciones, por lo que el interesado decidió dirigirse a la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano. Por su parte, el Ayuntamiento nos indicó que existía la intención de proceder a la recuperación del citado camino, pero que era precisa una actuación previa de los vecinos para respetar los mojones y retirar las piedras y malezas existentes en la cuneta. Asimismo, añadía que había citado sobre el terreno a algunos vecinos para proceder, en su presencia, a la recuperación del camino. Así, a la vista de estas afirmaciones, cerramos la queja, ya el problema había tomado vías de solución. No obstante, nos vimos obligados a reabrir la queja cuando recibimos la constatación de que tales intervenciones no habían sido ejecutadas, de modo que nos pusimos de nuevo en contacto con el titular de la queja y requerimos por segunda vez al Ayuntamiento para que nos informara sobre el estado de la cuestión. En estas circunstancias, el Ayuntamiento se mostró ciertamente renuente a facilitar la información solicitaba, y fueron precisas numerosas actuaciones y diligencias personales y telefónicas hasta que finalmente la Corporación terminó por enviar un escueto informe, meses después, en el que nos comunicaba que, finalmente, no tendrían lugar las actuaciones de recuperación previstas. Esta situación tan anómala dio lugar a una recomendación que fue emitida ya en el año 2008, en el sentido de instar al Ayuntamiento para que ejecutara su propio acto de citación de los particulares y recuperación del camino. En fechas muy recientes a la fecha de este informe, hemos recibido la respuesta de la Corporación, que ha aceptado nuestra Resolución, por lo que nos encontramos en plena fase de seguimiento de este expediente.

Un planteamiento de hecho muy similar presentaba la queja **2007/0049-U**, en la que su titular explicaba que en el Municipio de Alfaro existía un camino que era tenido por público y que desde tiempo inmemorial venía siendo utilizado como tal hasta que en el año 2002 fue cerrado por una empresa privada, en la intersección con la Carretera de la Estación o de Grávalos, con el consentimiento de la Administración Municipal. Señalaba que, además, esta cuestión ya debía estar zanjada, ya que existía un acto administrativo del propio Ayuntamiento, de 1968, por el que quedaba perfectamente declarada la titularidad demanial del camino, y por tanto sus notas definitorias de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

Después de ciertas vicisitudes tendentes a identificar correctamente el camino discutido, así como parcelas adyacentes, el Ayuntamiento de Alfaro terminó por informar que, en realidad, ni antes ni después de 1968, el camino venía siendo considerado como de dominio público, ya que era mantenido por los propios propietarios colindantes, e incluso fue ocupado para el cultivo por el titular de la queja, que tenía obstruido el paso por el mismo. Así, no informó que existía alguna resolución firme que negaba el carácter demanial del trazado.

Una vez procedimos al estudio de esta cuestión, pudimos llegar al convencimiento de que, efectivamente, el trazado ocupado por la empresa tenía efectivamente la naturaleza jurídica de bien de dominio, afirmación soportada por la documentación obrante en el expediente, por lo que obtuvimos la conclusión de que el Ayuntamiento debía proceder a la realización de sus potestades sobre el patrimonio de las Administraciones Públicas. En primer lugar, debemos tener presente que la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas, como bien es conocido por todos, establece la inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes demaniales. En segundo lugar, además, no podemos obviar que existe un acto administrativo de 1998 que reconoce el carácter demanial del bien, por lo que resulta aplicable al caso la llamada “doctrina de los actos propios”, que exige y requiere que los mismos se realicen con el fin de crear, modificar o extinguir algún derecho, causando, estando y definiendo la situación jurídica del mismo y debiendo ser concluyente y definitivo, y

que requiere que los hechos tengan una significación y eficacia jurídica contraria a la acción ejercida, precisando tener eficacia jurídica bastante a producir una situación de derecho contraria a la sostenida por quien lo realice, ya que "han de tratarse de actos que por su trascendencia o por crear convención causen estado, no pudiendo ser alterada unilateralmente la relación jurídica por ellos creada y han de ser hechos de inequívoca significación, de los que no cabe regresar contradiciéndose por vincular a quien los realiza a un estado o situación jurídica que por su proyección más allá del ámbito unilateral es inalterable”

Conforme a la citada teoría de los actos propios, que vincula a la Administración, y al principio de seguridad jurídica, una vez firme el acuerdo de diciembre de 1968, no procede por la vía de hecho o por medio de otra actuación administrativa contradictoria dar una protección distinta al citado camino, y pretender dejar de considerarlo camino público. No debe acogerse el argumento referido a determinados actos administrativos que no reconocen la existencia del camino, y ello porque son bienes de dominio público y, en consecuencia, inalienables, imprescriptibles e inembargables. Además, y como sostiene el propio Tribunal Supremo la “teoría de los actos propios” impide en cualquier caso que se modifique la naturaleza y el carácter de un bien público a través de determinadas actuaciones sin seguir el procedimiento previsto legalmente, que, insistimos, fue precisamente lo que en su momento aconsejó la asesoría legal al Ayuntamiento de Alfaro.

Así pues, a partir de esta doble consideración, terminamos por emitir una Recomendación para que, en uso de las prerrogativas de las Entidades Locales para la defensa de los bienes de dominio público el Ayuntamiento de Alfaro ejercitara todos los medios, acciones y recursos a fin de recuperar la posesión de dicho camino municipal, o alternativamente, llevara a cabo la desafectación del mismo a través del correspondiente expediente en el que se acredite y justifique la legalidad de tal medida. Subsidiariamente, para que en defecto de lo anterior, en el caso de que mantuviera la tesis de que dicho camino no tiene ni ha tenido nunca tratamiento de camino público, dada la contradicción existente entre dos actuaciones administrativas en cuanto a la consideración de la naturaleza vecinal del citado camino, tramitara el correspondiente procedimiento de revisión de oficio que justifique suficientemente la decisión de anular de diciembre de 1968. Finalmente, el Ayuntamiento nos comunicó que no aceptaba la Recomendación, y en este sentido procedimos al cierre del Expediente.

14. VARIOS

I. Valoración general de las quejas



Forman parte de este bloque 18 quejas, que constituyen un 4,66% del total de las tramitadas durante el año 2007.

Este apartado está integrado por una serie de elementos de naturaleza diversa, difícilmente encajable en alguno de los apartados anteriores, bien por su propia materia, o por estar referidas situaciones muy particulares planteadas por los interesados sin estar aparentemente afectada ninguna administración pública. Conviene destacar, en este sentido, algunas quejas relacionadas con el ejercicio de los **derechos del administrado ante las Administraciones**, tales como el derecho de acceso a archivos y registros públicos, a obtener copia de los documentos presentados, o a obtener una resolución para las solicitudes presentadas. En estos supuestos, o bien no hemos encontrado irregularidad determinante de vulneración de derechos ciudadanos, o bien ha bastado la actividad de mediación para hallar una respuesta de la Administración que el interesado consideró como satisfactoria.

En otro grupo de quejas, la petición fundamental de los ciudadanos estaba centraba en el ejercicio de potestades discrecionales de la administración, que no permitían la supervisión de esta Institución, pero si otorgaban base jurídica suficiente como emitir una sugerencia, tal y como sucede en el supuesto de la **publicación de normas en el boletín oficial**, emitida para salvaguardar los derechos del administrado.

Asimismo, detallamos en este apartado las quejas relacionadas con el comportamiento de **los Funcionarios y Autoridades Públicas de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sus organismos públicos o la Entidades Locales**, en las que los ciudadanos muestran su malestar por el trato recibido por los mismos. Estos supuestos están previstos por el artículo 19 de nuestra Ley reguladora, el cual dispone que estas reclamaciones serán trasladadas directamente al funcionario o autoridad de que se trate, para que tome conocimiento de los mismos, por lo que así fueron tramitadas las solicitudes de los ciudadanos.

La primera de las quejas sobre la que informamos en este apartado, el expediente **2007/0105-VV**, tuvo su origen en una solicitud de la interesada, para que la Defensora del Pueblo Riojano interviniera en algunos de los problemas que estaba generando la puesta en marcha del nuevo Hospital *"San Pedro"*, de Logroño. En particular, la queja venía referida al mal funcionamiento del servicio de urgencias de la infraestructura, así como los accesos a la misma, y en general al barrio de la Estrella. En este punto, procedimos al cierre de la queja, toda vez que no denunciaba un

perjuicio particular, derivado de una actuación administrativa concreta determinante de la vulneración de sus derechos subjetivos.

La queja **2007/0174-VV**, tenía relación con a la restricción existente en la Casa de las Ciencias para poder acceder con sillas de niño. En este caso, el interesado señaló que el pasado acudió a la Casa de las Ciencias acompañado de su esposa y de su hija de 9 meses, con el objeto de visitar una exposición. Sin embargo, al acceder a las salas, refiere que le fue impedido el acceso por razones de seguridad. Ante dicha actuación, presentó un escrito en el Ayuntamiento de Logroño, exponiendo su desacuerdo con dicha negativa, recibiendo respuesta de la Directora de la Casa de las Ciencias, en la que se justificó dicha medida en razones de seguridad, y más concretamente, en las dificultades que podrían ocasionarse en caso de evacuación urgente, con la presencia de coches o sillas de niño en los pasillos y salidas de emergencia, motivo por el que se deben dejar dichos objetos en la recepción hasta el final de la visita. Sobre esta respuesta el titular de la queja estimaba que depositar las sillas en la recepción del museo hasta la finalización de la visita, podía ocasionar problemas con la seguridad de las mismas. Por todas estas razones estimó que esta restricción no era adecuada, por lo que solicitó la intervención de esta Institución. En la respuesta al requerimiento formulado, la Dirección de la Casa de las Ciencias informó que la solución adoptada era la correcta, ya que las reducidas dimensiones de la instalación, así como las características de las exposiciones dificultan la visualización de las mismas y su interactividad, si las visitas se producen con objetos tales como las sillas de bebés y niños. En cualquier caso, recalca que la restricción lo es sobre los objetos, y en ningún caso sobre los menores.

La aproximación a estas dos posiciones partió de la comprensión sobre los argumentos mostrados por la Dirección del Museo, pero nos condujo a la emisión de una Sugerencia, dirigida al Ayuntamiento de Logroño, sobre la conveniencia de valorar, como medida de apoyo a las familias y con el objetivo de potenciar la participación activa de sus miembros en las actividades socio-culturales, la posibilidad de permitir el acceso de sillas de niño a las distintas dependencias de la Casa de las Ciencias, reglamentando en todo caso, en aras a un mínimo principio de seguridad jurídica, la normativa de acceso a dicho centro por medio de la correspondiente Ordenanza, con las condiciones que se consideren oportunas, incluyéndose las disposiciones de la misma en la información general que se ofrece al ciudadano desde la página principal de la Casa de las Ciencias, a la que se accede desde la página web del Ayuntamiento de Logroño.

El contenido de la anterior sugerencia fue aceptado por la Dirección del Museo, que se planteó dos soluciones alternativas. O bien, instaurar un sistema definitivo que permitiera solucionar, sin coste para los usuarios, los problemas planteados, o dotar al centro de soluciones provisionales dependientes de las características de cada una de las exposiciones, por lo que procedimos al cierre de la queja. No obstante, ya en febrero de 2008, el interesado solicitó la reapertura de la queja por incumplimiento de los compromisos adquiridos, por lo que a la fecha de cierre continúa su tramitación.

Por su parte, la queja **2007/0197-VV** tenía un contenido verdaderamente heterogéneo, motivo por el cual fue incluida en este apartado de materias. En primer lugar, la interesada nos expuso que el origen de sus problemas estaba en la aparición, en su casa, de gases y extraños olores, que pudieron provocar intoxicaciones a los miembros de su familia. Al parecer, estas inmisiones eran provocadas por unas obras en la propiedad contigua, lo que de acuerdo con nuestra Ley reguladora, nos condujo al cierre del expediente por tratarse de un problema entre particulares. En segundo lugar, la promotora de la queja vino a detallar como a raíz de los problemas descritos, tuvo problemas con su marido, del que estaba legalmente

separada, que terminó por denunciarla por malos tratos a sus hijos. Asimismo, y en torno a esta cuestión, denunció la actuación de la Policía Local del Municipio. Estos dos hechos también nos obligaron al cierre de la queja, ya que, por un lado, la relación con el esposo de la interesada se encontraba pendiente de Resolución Judicial, en tanto que no encontramos irregularidad administrativa determinante de vulneración de vulneración de derechos en la actuación de la Policía Local.

La queja **2007/0242-VV** tenía un importante valor no solo para la Resolución del conflicto planteado por su autor, sino por el indudable aspecto de interés general que presentaba. Concretamente, el interesado alegaba que había intentado suscribirse a la edición en papel del Boletín Oficial de La Rioja, solicitud que le había sido denegada, ya que esta posibilidad estaba cerrada, ante la perspectiva de la eliminación del diario oficial en este soporte en los próximos años. En este sentido, se sentía discriminado con respecto a los antiguos suscriptores, que sí recibían la edición, y con respecto al resto de los ciudadanos, ya que él no tenía acceso a las nuevas tecnologías, por lo que quedaba privado de su derecho a conocer el contenido de las publicaciones oficiales. Cómo órgano competente para la gestión y edición del diario, nos dirigimos a la Consejería de Presidencia, la cual nos informó que, efectivamente, el acceso a la suscripción en soporte papel estaba cerrado, ya que, de acuerdo con la estrategia sobre potenciación del acceso a las nuevas tecnologías, y los estándares de protección del medio ambiente, el soporte papel sería eliminado en breve. En cualquier caso, añadía que el Gobierno de La Rioja dispone de puntos de acceso gratuito a Internet suficientes como para proteger el derecho de los ciudadanos a la consulta del Boletín Oficial. Desde el estudio que sobre la cuestión planteada realizamos en esta Institución, llegamos a la conclusión de la pertinencia de la medida prevista por el Gobierno de La Rioja, en el sentido de que la edición en papel del Boletín Oficial pierde suscriptores cada año, hasta el punto que el elevado coste de su publicación, desaconseja continuar con ella. Por su parte, las consultas al Boletín Oficial, a través del portal web *"larioja.org"* aumentan hasta llegar a cifras que seguramente en poco tiempo superaran los tres millones de visitas anuales. Por ello, no pudimos determinar la existencia de vulneración de derechos ciudadanos en el sistema transitorio que terminará con desaparición del soporte papel y la consolidación de los diarios oficiales como texto de referencia y plena vinculación jurídica. No obstante, nuestro contacto con la materia, y la realización de un estudio comparado sobre la cuestión en el resto de comunidades autónomas, nos condujo a descubrir que en La Rioja existe un cierto vacío normativo, ya que las cuestiones anteriormente tratadas carecen de regulación reglamentaria. Por ello, y con el objeto de garantizar el principio de seguridad jurídica, terminamos por Sugerir al Gobierno que, en aras a unos mínimos principios de legalidad, seguridad jurídica y publicidad normativa, reglamentara la gestión y edición digital del Boletín Oficial de La Rioja por medio de la correspondiente orden o reglamento, con las disposiciones que se consideren oportunas sobre la supresión de nuevas suscripciones a la edición impresa de la citada publicación oficial, incluyéndose dicha normativa en la información general que se ofrece al ciudadano desde la página digital principal del Gobierno de La Rioja. Finalmente, mediante un escrito de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, el Gobierno aceptó nuestra Sugerencia y nos comunicó que ya trabaja sobre un borrador de Decreto que regulará la edición digital del Boletín Oficial de La Rioja.

La siguiente queja que resumimos en este apartado, la derivada del expediente **2007/253-VV**, tenía que ver con las relación del administrado con la Administración Pública. En este caso, la interesada mostraba que había tenido cierto problema con su compañía telefónica, que decidió poner en conocimiento de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones. En un primer momento, recibió una respuesta escrita de este órgano que no consideró satisfactoria, por lo que dirigió una segunda petición, de la que todavía no había obtenido una Resolución, por lo que decidió solicitar la

intervención de la Defensora del Pueblo Riojano. Así las cosas, y teniendo en cuenta que el órgano afectado está integrado en la estructura de la Administración General del Estado, y de acuerdo con nuestro régimen competencial, remitimos el expediente al Defensor del Pueblo. A la fecha de cierre de este informe, el expediente continúa su curso en aquella instancia. En idénticos términos, mediante remisión al Defensor el Pueblo, tramitamos la queja **2007/0270-VV,** que también versaba sobre el comportamiento de las operadoras en materia de conexión telefónica, de internet y televisión por cable. En este caso, la interesada manifestada que suscribió engañada un contrato con una compañía cuyos servicios no precisaba, ya que estaba satisfecha con la anterior. En la labor de seguimiento que esta Oficina realiza de los asuntos enviados a otros defensores, hemos conocido que el Defensor del Pueblo ha debido inadmitir la queja por tratarse de un asunto privado, pero ha asesorado convenientemente a la interesada sobre los instrumentos de reclamación de los que dispone. Por su parte, la queja **2007/264-VV**, tampoco pertenecía a nuestro ámbito de facultades. En este caso, el titular de la queja mostraba su disconformidad con la actuación del Ilustre Colegio de Abogados de Málaga, en el tratamiento de un asunto judicial en la ciudad de Marbella. Por ello, y según su propia solicitud, remitimos el expediente al Defensor del Pueblo Andaluz para que iniciara la pertinente actividad de mediación con la citada entidad.

Del mismo modo, tampoco tuvimos demasiadas posibilidades de intervención en torno a la queja **2007/0266-VV**, que denunciaba una presunta irregularidad de una Resolución denegatoria de Autorización del Presidente del Servicio Riojano de Salud, que el interesado pretendía aportar conjuntamente con su escrito de queja, cosa que no sucedía. Para poder una posición al respecto, le pedimos que nos enviara una copia del acto administrativo, actuación que no llevó a cabo en el plazo de dos meses, por lo que dedujimos que la intención era de desistir de los planteamientos de la queja, y decretamos su cierre.

La queja **2007/0303-VV**, está íntimamente relacionada con el expediente 2007/0227-O, del cual deriva. Tal y como resumimos en el apartado correspondiente, en aquel asunto la interesada denunciada que las obras de mejora de la Travesía de San Asensio habían dejado prácticamente inaccesible su vivienda, pero fue cerrado por no irregularidad, ya que el resultado de la intervención cumplía las prescripciones del Gobierno sobre accesibilidad. No obstante, la titular de la queja dedujo otra más denunciado los malos modos con los que había sido tratada por las Autoridades competentes sobre su asunto. Para tratar este problema, acudimos al artículo 19 de nuestra Ley reguladora, que obliga a comunicar a las Autoridades y funcionarios públicos este tipo de reclamaciones, para que tomen razón de las mismas. En idénticos términos se resolvió la queja **2007/0313-VV** que tenían su origen en el expediente 2007/0165-O, que también fue cerrado por no irregularidad en un asunto sobre responsabilidad patrimonial en la ejecución de obras de titularidad del Ayuntamiento de Logroño. En este caso, la reclamación venía dirigida al trato recibido por parte de los funcionarios municipales, que además no le informaron correctamente sobre la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, así como de sus derechos como administrada, por lo que, nuevamente de acuerdo con el artículo 19, comunicamos esta circunstancia al Excmo. Alcalde del Ayuntamiento de Logroño.

El expediente **2007/0315-VV,** versaba sobre la aplicación de una exención tributaria del concepto, *"bienes de naturaleza urbana"* a un inmueble situado en el caso urbano del Municipio del Briones. En particular, los interesados acreditaron en la documentación aportada junto con el escrito de su queja, que el inmueble citado se encontraba dentro de la delimitación de conjunto histórico – artístico del Municipio de Briones, que, desde la Resolución de 4 de julio de 1973 estaba inmersa en el procedimiento de declaración previsto por la sucesivas de protección del patrimonio

histórico – artístico. Por lo tanto, estimaban que resultaba de aplicación la exención del pago del tributo prevista por la legislación reguladora de las Haciendas Locales, y en consecuencia iniciaron un procedimiento ante la Corporación Municipal, para que esta declarara la exención. No obstante, la solicitud fue desestimaba en varias ocasiones. Además, los interesados aportaron junto con su escrito de queja, dos documentos de la Dirección General de Cultura del Gobierno de La Rioja, en las que éste órgano certificaba la tramitación del procedimiento de declaración como bien de interés cultural, y que el inmueble de los interesados disponía de un escudo heráldico en su fachada, por lo que ésta debió ser respetada en la remodelación ejecutada.

Preguntada la Corporación Municipal por esta cuestión, respondió que, en realidad, el casco urbano de Briones todavía no ha sido declarado conjunto histórico – artístico, ya que la Resolución de 4 de julio de 1973 es la inicio del expediente, sin que hasta la fecha el mismo esté finalizado. Por otro lado, el pleno municipal estimó que, en cualquier caso, no bastaba la simple previsión de la exención en la legislación reguladora de las Haciendas Locales, sino que su aplicación concreta debe estar predeterminada en la ordenanza fiscal del Ayuntamiento, inclusión que además no resulta previsible dada la trascendencia que tendría sobre las arcas municipales, habida cuenta de la naturaleza de los bienes inmuebles con los que cuenta su demarcación.

Con estos antecedentes, procedimos al estudio de la queja, y tras el análisis de la legislación vigente y el estado de la doctrina sobre la materia, llegamos a tres conclusiones. En primer, lugar, parece claro que la exención solicitada no es aplicable con carácter general al municipio previsto, ya que el caso urbano de Briones todavía no ha sido declarado, a pesar de que el inicio del procedimiento administrativo data de 1973. Sobre este punto, los autores no logran ponerse de acuerdo en torno a la aplicabilidad cautelar de los beneficios fiscales durante el tiempo de la tramitación, lo que desde luego no alcanza para estimar vulneración de derechos ciudadanos por esta vía. En segundo lugar, constatamos que el inmueble concreto sobre el que trataba la queja contiene en su fachada un escudo heráldico, por lo que, en su caso, la declaración como bien de interés cultural es automática por Ministerio de la Ley, por lo que la aplicabilidad de la exención es indudable.

Así las cosas, y una vez obtenida la conclusión de que el edificio de los titulares de la queja tenía derecho a obtener la exención prevista, quedaba por determinar la tercera cuestión, relacionada con las posibilidades de declaración de la misma, a pesar de que no se encuentra prevista en la Ordenanza Fiscal de Briones, ya que la Corporación municipal presentaba dudas al respecto. Esta circunstancia nos llevó a reflexionar sobre el sistema de fuentes en el orden tributario, para terminar concluyendo que los principios de reserva de Ley y Jerarquía normativa obligan a las entidades locales a aplicar la exención predeterminada por la Ley reguladora de las Haciendas Locales, ya que dotada de un contenido imperativo que las ordenanzas, en tanto que reglamentos, no pueden soslayar. Por todas estas cuestiones, emitimos una Recomendación al Ayuntamiento, para que procediera a aplicar la exención solicitada por los interesados, que a la fecha de cierre de este informe se encuentra pendiente de aceptación.

El contenido de la queja **2007/0319-VV**, tiene, además la importancia propia del asunto que encierra, un marcado carácter de interés general para la salvaguarda de los derechos ciudadanos, en materia de inviolabilidad del domicilio y protección de datos. En particular, comentamos una queja suscrita por el colectivo de auxiliares de enfermería al completo de un centro residencial dependiente de la Consejería de Servicios Sociales, en el que ha comenzado a instalarse un sistema de video vigilancia por circuito cerrado. Para un mayor conocimiento sobre la cuestión, mantuvimos una

reunión con algunos representantes del colectivo, que nos mostraron su inquietud por la puesta en funcionamiento de esta Instalación, ya que dudaban seriamente de su utilidad para la mejora del servicio a los residentes y usuarios, en tanto que, por otro lado, la consideraban gravemente invasiva para sus derechos como trabajadores.

En la respuesta al requerimiento de información remitido, la Consejería de servicios sociales nos dio los detalles técnicos del sistema, que estará compuesto por un circuito en el perímetro exterior y otro dirigido a determinadas zonas comunes del centro. Asimismo, la Administración asegura que la instalación de las cámaras tiene la finalidad de mejorar el servicio y la seguridad de los usuarios, y que en la formación de la voluntad para la implantación se han valorado los criterios proporcionalidad e idoneidad exigidos por la Jurisprudencia Constitucional Española. Por el momento, y teniendo en cuenta la sensibilidad de la materia, esta Institución continúa con el proceso de estudio de la queda, no solamente desde la perspectiva del derechos a la protección de datos de trabajadores y usuarios del centro, sino también teniendo en cuenta que el centro constituye el domicilio de los residentes, por lo que habrá valorar nuestra respuesta también a la luz del derecho a la inviolabilidad del mismo, en un Resolución que se encuentra pendiente de emisión.

La queja **2007/0346-VV**, presentaba una reclamación interpuesta por un trabajador de una empresa afincada en La Rioja que recientemente acababa de formalizar un expediente de regulación de empleo. Concretamente, el trabajador indicaba que no había recibido ninguna notificación en el procedimiento seguido ante la autoridad laboral, y que cuando solicitó a la Dirección General de Empleo que le notificara la aprobación del expediente, el documento no contenía los requisitos exigidos por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, por lo que se sentía indefenso sin la posibilidad de entablar los recursos administrativos o judiciales que procedieran.

Por su parte la Dirección General de Empleo respondió con prontitud a nuestra requerimiento de información, alegando que el trabajador no tenía la condición de interesado en el procedimiento, sino que la tramitación de éste se entendía con los representantes de los trabajadores, a los que se giraron correctamente todas las notificaciones precisas, con indicación de los recursos válidos y el plazo para interponerlos. En este caso, la respuesta de la Administración no podía ser más correcta ya que el estatuto de los trabajadores, sitúa claramente a los representantes de los trabajadores como los representantes en el procedimiento administrativo de regulación de empleo, por lo que las notificaciones y cualesquiera actos del mismo, habrán de entenderse con ellos. De acuerdo con esta concepción del concepto de interesado, concluimos que las notificaciones cursadas en el expediente de regulación de empleo de referencia fueron correctas, y servidas a los trabajadores por medio de sus representantes, de tal suerte que la emisión de una copia de la Resolución a petición de uno de los trabajadores no puede ser estimada como notificación, y por ende no ha de reunir los requisitos exigidos por la legislación. En consecuencia, procedimos al cierre de la queja, ya que no detectamos irregularidad determinante de vulneración de los derechos ante la Administración Pública.

En la queja **2007/0370-VV**, el interesado mostraba su malestar por la desatención sufrida desde la Oficina Municipal de Información al Consumidor, al no haber sido atendido en el momento en que acudió a la misma, además de la negativa del Registro del Ayuntamiento de Logroño a hacerle entrega de un justificante de haber presentado la reclamación, por lo que desconoce si finalmente se ha recepcionado y dado trámite a la misma. Al recibir esta queja, tuvimos que informar al interesado que no encontrábamos en su escrito ninguna eventual vulneración de derechos ciudadanos, más allá de lógico malestar que pudiera sentir por el hecho de

no haber sido recibido por el personal técnico de la OMIC en el momento en que acudió a la misma, y posteriormente le indicamos los medios más adecuados para obtener cita en la Oficina sin tener que personarse en la misma, con la finalidad de evitar desplazamientos inútiles, y en estos término decretamos el cierre de la queja.

En principal contenido de la queja **2007/0371-VV**, tenía que ver con la protección de los derechos de los empleados públicos, en su versión relativa a las facultades de los representantes de los trabajadores para obtener información de los empleadores y al derecho a la negociación colectiva. En concreto, la queja fue interpuesta por el Secretario de la Junta de Personal del Ayuntamiento de Calahorra, que en esta condición giró un escrito registrado en el Ayuntamiento de Calahorra con fecha 7 de agosto de 2007, por el que solicitaba que se informara de forma escrita de los motivos existentes para que determinados agentes no sean nunca llamados al citado servicio para poder analizar las razones que se aleguen. Transcurridos dos meses desde la presentación de la solicitud, el interesado presentó un segundo escrito reiterativo de la petición anterior, al que además añadió un petición de entrevista con el responsable de la Policía Local de este Ayuntamiento habida cuenta que el sindicato al que representaba no tenía la posibilidad de reunirse con la dirección de la Policía para abordar estos asuntos ante la negativa de esta Jefatura en tratar con el sindicato demandante Finalmente, y transcurridos otros dos meses más sin haber obtenido respuesta oficial alguna, el interesado considera que sus derechos como empleado público y representante sindical están siendo vulnerados, por lo que decide solicitar la Intervención de la Defensora del Pueblo Riojano.

En un principio, el transcurso de este expediente se inició normalmente por la remisión de un requerimiento de información al Ayuntamiento de Calahorra, que fue atendido con prontitud. En su respuesta, el Consistorio nos comunicó que ya había dado respuesta a las solicitudes de los interesados, y además nos dio su opinión sobre el conflicto planteado, que por tanto quedó pendiente de informe. Sin embargo, poco tiempo después recibimos una comunicación del titular de la queja, en la que nos informaba que el Ayuntamiento había accedido a negociar directamente con los representantes sindicales, por lo que agradecía nuestra decisiva intervención y solicitaba el cierre de la queja, lo que así acordamos y trasladamos al Consistorio riojabajeño.

Para finalizar este apartado resumiremos la queja **2007/385-VV,** que presentaba el interesado en relación con el régimen jurídico autonómico aplicable a los perros – guía y de servicio.

En particular, el contenido de la queja se desenvolvía en torno a la regulación de esta Comunidad Autónoma sobre perros – guía, fundamentalmente contenida en la Ley de perros guía acompañantes de personas con deficiencia visual, que reconoce y garantiza que toda persona que sufra deficiencia visual acompañada de perro guía tiene derecho a acceder, junto con él, a cualquier lugar, establecimiento o transporte de uso público, con independencia de su titularidad pública o privada. En consecuencia, quedaban excluidas de este derecho todas aquellas personas, con cualquier otro tipo de discapacidad o capacidad reducida, que también se sirven de estos animales para conducirse en sus actividades cotidianas. Así a título de ejemplo, el interesado nos señaló los perros de servicio, adiestrados para ayudar a personas de movilidad reducida (abriendo puertas, cajones, armarios, etc); los perros de audición, con habilidades para avisar a personas sordas ante determinados sonidos como los de los teléfonos; Los perros de aviso para epilépticos o diabéticos, con habilidades para avisar a su dueño de la inmediatez de una crisis, o los perros de terapia, con adiestramiento en capacidad para auxiliar discapacitados y ancianos.

Por este motivo, el titular de la queja estimó que el derecho de acceso podría extenderse sin problema a estos animales, conjugando de esta manera los problemas de accesibilidad y comportamiento de aquellas que los necesitan.

Así las cosas, la Consejería de Servicios Sociales mostró una actitud muy positiva ante nuestro requerimiento de información, y nos comunicó que la cuestión sería incluida en la próxima reunión del Consejo Sectorial de Personas con Discapacidad, en cuyo seno serían solicitados y analizados los informes pertinentes para valorar la posibilidad de iniciar los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general necesarios para introducir en el ordenamiento jurídico riojano los derechos a los que se refería el interesado en su solicitud de información. Por ello, dimos por cerrada la queja, que se encontraba en vías de solución, sin perjuicio de realizar una actividad posterior de seguimiento.

Finalmente, quedan encuadrados en este apartado dos asuntos relacionados con la función de seguimiento del ordenamiento jurídico estatal, que supusieron la iniciación de dos expedientes. El primero de ellos (**2007/0204-C**), dedicado al análisis de constitucionalidad de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, en cuyo estudio no detectamos vulneración alguna del estatus competencial atribuido a la Comunidad Autónoma de La Rioja. Del mismo modo, tampoco encontramos tacha de inconstitucionalidad en el análisis de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, por la que se aprueba la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que dio lugar a la queja **2007/0365/C**. En cualquier caso, estos expedientes quedan perfectamente definidos en el capítulo VI de este informe.

CAPITULO IV

RESOLUCIONES DECLARATIVAS DE LA LESIÓN DE DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EMITIDAS POR LA DEFENSORA DEL PUEBLO RIOJANO DURANTE EL 2007.

1. Valoración general

Durante este primer año la Defensora del Pueblo Riojano en el ejercicio de sus potestades conferidas por el artículo 24 de la Ley 6/2006 ha emitido una serie de Resoluciones que, con un carácter meramente declarativo -como lo exige la norma- han reconocido la existencia de lesiones o menoscabos de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

Como tales Resoluciones declarativas del menoscabo de los derechos y libertades constitucionales, siguiendo las pautas de otras Defensorías y en especial de la experiencia acreditada por la Oficina del Defensor del Pueblo Español, tras sus veinticinco años de funcionamiento, hemos graduado estas Resoluciones dependiendo de la intensidad de la vulneración del derecho de la siguiente forma:

a. **Advertencias de deberes legales y recordatorios**: se emiten cuando al menoscabo de los derechos de los ciudadanos, la Administración causante del mismo, demuestra un incumplimiento o trasgresión de las normas jurídicas en vigor tanto estatales como autonómicas.
b. **Recomendaciones**: son emitidas en los supuestos en los que existe una clara vulneración del derecho pero sin infracción de las normas. En este tipo de Resoluciones, una vez declarada la existencia de tal menoscabo del derecho del ciudadano, la Defensora tiene la potestad de recomendarle a la Administración qué hacer para evitar estas situaciones y para reintegrar a dicha persona o colectivo en el pleno ejercicio de sus derechos consagrados constitucionalmente.
c. **Sugerencias**: la Defensora utiliza la forma de Sugerencia cuando la violación del derecho es menor e incluso inexistente, pero se sugiere a la Administración autonómica o local, cómo actuar para avanzar dentro del Estado Social y Democrático de Derecho, en la consecución de mejores servicios públicos en aras no sólo al interés del ciudadano que presentó la queja, sino incluso, en beneficio de toda la colectividad.

A efectos sistemáticos cada una de estas Resoluciones, tiene un número correlativo con la referencia anual 2007. Por ello hemos de advertir que todos los expedientes registrados de entrada en el año 2007, algunos de ellos han sido finalizados en el presente año, 2008, por lo que se ha iniciado otro registro de números correlativos de Recomendaciones, Sugerencias y Advertencias con el vigente año natural, por ello, si bien se reflejarán como expedientes cerrados, el contenido de estas Resoluciones datadas ya con el nuevo año serán incluidas en el siguiente Informe Anual.

2. Advertencias y Recordatorios de deberes legales

Dentro de esta clasificación de resolución declarativa de derechos de los ciudadanos unida al recordatorio de un deber legal, por hallarse la Administración incursa en el cumplimiento de normas únicamente se ha emitido una.

El recordatorio fue dirigido con fecha de 14 de junio de 2007 a la Corporación Municipal de Villamediana de Iregua, y como Presidenta de la misma, a su anterior Alcaldesa. La materia que se abordó fue urbanística en especial, sobre la necesidad de ajustar la realidad urbanística del municipio a la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (LOTUR), máxime cuando el referido Ayuntamiento había hecho caso omiso de la anterior, la Ley 10/1998.

A continuación y como se hará sistemáticamente, con todas las Resoluciones, se expresará:

a) El contenido literal
b) El posicionamiento de la Administración.
c) La labor de seguimiento de la Defensora del Pueblo Riojano

Recordatorio de un deber legal nº 1/2007, de 14 de junio, dirigido al Ayuntamiento de Villamediana de Iregua sobre la necesidad de adecuar su legalidad urbanística a la nueva Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

a) Contenido literal del Recordatorio (queja nº 2007/0164-U)

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha de 21 de mayo de 2007 se registró de entrada en la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano una queja suscrita por 190 familias afectadas, todas ellas titulares de las viviendas construidas en el llamado Sector R-4 del municipio de Villamediana de Iregua. A los efectos de tramitación designaban como representantes ante la Defensora a los Letrados del Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja, Don A.L.B. y Don Á.L.F.

En la queja colectiva sus promotores manifestaban la situación de indefensión en que se hallan tras la anulación por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de La Rioja del Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Villamediana de 30 de octubre de 2002, por el que se otorgaba licencia a “Promociones S. D. ” para la construcción de 190 viviendas en el Sector R-4, concretamente en las parcelas 3.1 (73 viviendas); 3.2 (33 viviendas); 3.3 (32 viviendas) y 3.4 (52 viviendas).

Tras la anulación de la referida licencia, los firmantes de la queja afirmaban que se encuentran perdidos en tramites burocráticos, y en definitiva o bien, no pueden ocupar sus viviendas, o bien, los que las ocupan no pueden obtener las pertinentes cédulas de habitabilidad por lo que las empresas suministradoras de servicios básicos, como son, el gas, la electricidad, la telefonía y otros, se niegan a la prestación de dichos suministros.

SEGUNDO. Admitida a trámite la queja referida y con fecha de 22 de mayo del presente, la Defensora, en virtud de las potestades conferidas por el artículo 18 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, emite dos requerimientos de información: uno dirigido al Ayuntamiento

de Villamediana y otro, a la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial (Dirección General de Ordenación Territorial) del Gobierno de La Rioja

TERCERO. El 4 de junio, queda registrado de entrada en la Oficina de la Defensora, la respuesta al requerimiento de información dirigido a la Consejería. Por vía de informe suscrito por la Directora General de Política Territorial, se manifiesta cuanto sigue:

"Con relación a la solicitud manifestada en su escrito de fecha de 22 de mayo de 2007 (expediente nº 2007/0164/U) relativa a la queja presentada por 190 familias, representadas por el abogado Don Á.L., por la que se solicitan el auxilio de su Institución ante la inactividad del Ayuntamiento de Villamediana de Iregua, referente a la restauración de la legalidad urbanísitifca, y protección de la legalidad urbanística, tengo el honor de dirigirme a usted dando respuesta a los extremos sobre los que se solicita el informe.

En primer lugar, y antes de dar cumplida respuesta a su petición, considero necesario efectuar una sucinta relación de los antecedentes que oran en esta Dirección General acerca del expediente indicado.

Desde septiembre de 2004, la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja ha venido recordando al Municipio de Villamediana de Iregua la obligación legal de daptar sus Normas Subsidiarias de Planeamiento Urbanístico a las disposiciones de la Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, en particular, se recuerda al Ayuntamiento de Villamediana de Iregua que el plazo de dos años previsto en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 10/1998m de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, ha transcurrido sobradamente , por lo que se recomienda que proceda a la redacción de un instrumento de planeamiento general de los previstos en el citado texto legal.

El incumplimiento de esta obligación con rango legal está agravado por la circunstancia de que el municipio de Villamediana de Iregua ha experimentado en los últimos años un aumento demográfico sin precedentes que supone el segundo mayor de todo el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja (76,2 %), y que le ha conducido desde 1.945 habitantes en 1996 hasta los 3.982 de 2005. Este espectacular crecimiento poblacional ha venido acompañado del correlativo desarrollo urbanístico, soportado formalmente por múltiples modificaciones puntales, que no hacen sino incidir en la necesidad de revisar las normas subsidiarias de planeamiento.

La situación se agravó además para los propietarios que relaciona en la exposición de su queja, como consecuencia de la anulación de las licencias de edificación a través de la Sentencia de 29 de julio de 2005, del Juzgado de lo contencioso-administrativo de Logroño confirmada en apelación por la Sentencia de 21 de diciembre de 2005 de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja. De la fundamentación de la Sentencia de instancia, así como del fallo de la misma, se deducía que la legalidad urbanística violentada podría ser restablecida, por cuanto había sido presentado ante el propio Juzgado el documento acreditativo de la aprobación inicial por el Ayuntamiento de la revisión de sus propias Normas Subsidiarias de planeamiento urbanístico. Sin embargo, debe indicarse que dicho expediente no fue sometido a información pública como exigía la entonces Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (hoy, Ley 5/2006, de 2 de mayo), y ni mucho menos presentado ante la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (en adelante, C.O.T.U.R.) para su aprobación definitiva, por lo que el procedimiento quedo sin efecto, sin que pudiera producirse el reestablecimiento de la legalidad urbanística, en los términos indicados por la propia Resolución judicial.

No obstante, debe mencionarse que con posterioridad a la Sentencia indicada, el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua aprobó inicialmente el 6 de abril de 2006 una modificación puntual de las Normas Subsidiarias que afecta al art. 4.2.6 "número máximo de viviendas" (la cual debe entenderse como sustituía de la aportada ante el Juzgado de lo

Contencioso) pero que sin embargo no ha sido presentada ante la C.O.T.U.R. hasta el 3 de abril de 2007, y sobre la que luego tendremos que volver sobre ella.

En este contexto, y a la vista de la renuencia de la Corporación Municipal a tramitar la adaptación de su planeamiento a la legislación vigente, la C.O.T.U.R. decidió no admitir modificaciones puntuales procedentes de este Ayuntamiento hasta que no tuviera lugar la citada adaptación. El acuerdo de la Comisión, fechado en 5 de octubre de 2006, contenía el siguiente tenor literal:

De acuerdo con los informes emitidos, el Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo adopta el siguiente acuerdo:

1. El Ayuntamiento de Villamediana de Iregua deberá procederse a la elaboración de un Plan General Municipal conforme con la legislación vigente.
2. Como medida transitoria, se acuerda no aprobar ninguna modificación puntual del citado instrumento de planeamiento vigente en tanto en cuanto no sea absolutamente necesario para el normal desarrollo del municipio.
3. Se acuerda otorgar al Ayuntamiento de Villamediana de Iregua el plazo de un mes para que presente las alegaciones que de acuerdo a su derecho considere oportunas."
Una vez que el Ayuntamiento de Villamediana alegó lo que tuvo por conveniente, pero sin que de sus alegaciones se atisbara ningún tipo de solución efectiva al problema, la C.O.T.U.R. se pronunció definitivamente, mediante acuerdo de 1 de diciembre de 2006, en los siguientes términos:

"No se contestan las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua por considerar que las mismas no plantean fundamento jurídico alguno.

Ratificar la necesidad de proceder a la revisión de las Normas Susidiarias de Villamediana de Iregua y aceptar el compromiso de la alcaldesa en orden a la tramitación de su nuevo Plan General Municipal, en los plazos establecidos en su escrito.

Una vez formalizado el contrato de adjudicación se podrán tramitar las modificaciones paralizadas en virtud del acuerdo de 5 de octubre de 2006 del Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Las modificaciones puntuales nuevas solo serán tramitadas, previa justificación, en caso de absoluta necesidad para el normal desarrollo del municipio."

Como se desprende de estos acuerdos, la Comisión intenta, desde el respeto a la Autonomía que al Ayuntamiento de Villamediana concede la Constitución Española, que la legalidad urbanística y la racionalidad sean reestablecidas en su término municipal, por lo que, a la fecha de redacción de este escrito, continúan sin ser tramitadas las modificaciones puntuales, hasta en tanto se produzca la efectiva adjudicación de la asistencia técnica precisa para la elaboración de un nuevo planeamiento.

En esta etapa, se mantuvieron dos reuniones con la Alcaldesa de Villamediana de Iregua y otros representantes de la Corporación Municipal, en las fechas 13 de noviembre de 2006 y 13 de abril de 2007. En dichas reuniones, los representantes del Ayuntamiento ofrecieron diversos compromisos y fijaron calendarios para la adjudicación del contrato de redacción del nuevo planeamiento. Pero a pesar de todo ello, a la fecha de redacción de este escrito, esta Dirección General no ha conocido actuación formal concreta alguna en este sentido.

Así las cosas, y en respuesta a las cuestiones que plantea en su escrito, cabe apuntar las siguientes consideraciones:

1.- Sobre los expedientes de modificación de normas subsidiarias del Ayuntamiento de Villamediana pendientes de aprobación por parte de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (C.O.T.U.R.).

Desde la aprobación definitiva de las normas subsidiarias de planeamiento del Ayuntamiento de Villamediana de Iregua, en fecha 29 de julio de 1994, han tenido entrada en la Dirección General de Política Territorial 44 expedientes de modificación de NN.SS., de los cuales han sido aprobados 41, mientras que 3 se hallan suspendidos.

2.- Expedientes de legalización formalizados por el Ayuntamiento de Villamediana presentados a la C.O.T.U.R.

Con fecha 3 de abril de 2007, tuvo entrada en el Registro de esta Consejería un expediente titulado "modificación puntual de las normas subsidiarias. Artículo 4,2.6, Número máximo de viviendas". Prima facie, con esta modificación se pretende aumentar el número máximo de viviendas que la gestión del planeamiento puede ejecutar. No obstante, esta modificación está viciada por el hecho de que la misma resulta afectada por los acuerdos de la C.O.T.U.R. de 5 de octubre y 5 de diciembre de 2006, por lo que su tramitación no es posible hasta que no se produzca la citada revisión del planeamiento municipal. En cualquier caso, la modificación puntual presentada supone una solución incompleta e ineficaz porque no enfrenta los problemas que el desarrollo urbanístico de Villamediana presenta y que dieron motivo a los Acuerdos de la C.O.T:U.R. referidos.

3.- Posibles vías de solución del conflicto planteado por los autores de la queja colectiva, 190 familias afectadas.

En opinión de esta Dirección General el Ayuntamiento de Villamediana debe proceder a la iniciación del procedimiento para la aprobación de un nuevo Plan General por medio del cual debe adaptar su planeamiento a las disposiciones vigentes contenidas en la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Esta claro que ésta es una obligación de contenido legal cuyo cumplimiento ya debió hacerse efectivo en el ano 2000, con el fin de adaptarse a la anteriormente vigente Ley 10/1998.

Sin perjuicio de lo anterior, la revisión de las NNSS del municipio se impone también como una exigencia derivada de las circunstancias que afectan a la realidad social de Villamediana. El crecimiento sin parangón que ha experimentado, motivado por su cercanía a Logroño y por el desarrollo del área metropolitana, implica que la malla urbana ha sido transformada de tal modo en la última década, que las NNSS vigentes ya no pueden soportar los cambios producidos, y mucho menos los que previsiblemente están por llegar. Por este motivo, cualquier modificación puntual de las NNSS ya no constituye un mero ajuste en aspectos puntuales de la planificación, sino que derivan del notorio cambio producido y suponen la adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio. Por ello, esta Dirección General considera como una necesidad imperiosa la revisión a la que, por otra parte, la Corporación Municipal ya viene obligada.

Así, queda plenamente justificado el criterio de la C.O.T.U.R., en respuesta al planteamiento de su escrito, denegando la tramitación de cualquier modificación puntual, hasta en tanto no se produzca la revisión del planeamiento. En este estado de cosas, una vez que Villamediana de Iregua contara con un Plan adaptado a la reglamentación vigente, el mismo podría abarcar la legalidad urbanística, amparando la densidad de población que ahora mismo, y según la Sentencia precitada, se halla fuera de ordenación. Esta es, a juicio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la solución más adecuada al ordenamiento jurídico, que permitiría a las viviendas afectadas acceder a las licencias precisas para obtener los servicios, así como el resto de autorizaciones administrativas que posibiliten su primera ocupación.

Resta añadir, para finalizar, que esta posición de la C.O.T.U.R. se encuentra reforzada por el hecho de que no es el sector R-4 el único afectado por esta lamentable situación, ya que esta Dirección General tiene conocimiento de que la concesión de licencias de edificación por encima de los parámetros de densidad fijados por las normas subsidiarias, y por tanto presumiblemente nulas, está teniendo lugar en el seno de otros sectores, por lo que es posible prever el aumento de problemas similares a los de las personas que presentaron queja en su Oficina. De tal suerte que la única solución ajustada al ordenamiento jurídico, que permita racionalizar el desarrollo del Municipio, así como ajustar la construcción de viviendas a legalidad, es la revisión del planeamiento".

CUARTO. También por vía de informe registrado el 6 de junio del presente, la Alcaldesa Presidenta de la Corporación municipal concede respuesta al requerimiento de información decretado por la Defensora del Pueblo Riojano, en los siguientes términos:

ASUNTO: Informe sobe la licencia de obras concedida a Promociones S. D. parcela 3.1, 3.2, 3.3 y 3.4 del Sector R-4.

En relación a la queja presentada ante esa Institución suscrita por 190 familias, todas ellas representadas por el Letrado del Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja, D. Á.L., y en el que se solicita por la Oficina de la Defensora del Pueblo en escrito de 22/5/2007 (R.S. n° 949 de 22/5/2007 y R.E. Ayuntamiento n° 1861 de 22/5/2207), en el que solicita que de este Ayuntamiento se informe sobre una serie de cuestiones que ***a*** *continuación paso a dar cumplimiento a lo requerido dando contestación en los términos planteados, así:*

I.- Sobre las medidas adoptadas por la Corporación Municipal tendentes a la restauración de la legalidad urbanística tras la anulación judicial del acuerdo de la Comisión de Gobierno de 30 de octubre de 2002.

No se ha adoptado por el Ayuntamiento ninguna medida tendente a la de restauración de la legalidad urbanística, dado los términos de redacción de la propia Sentencia que anula la licencia (confirmada en apelación) cuyas obras estaban ya ejecutadas, y al estimar parcialmente el recurso en la que dice textualmente "sin que pueda acogerse la petición subsidiaria formulada de demolición de la edificación en cuanto a la parte de la misma que exceda de 118 viviendas".

Además la parte dispositiva del Auto del Juzgado contencioso-administrativo n° 1 de Logroño de fecha 17/10/2006, dice textualmente "DISPONGO.- Tener por ejecutada la Sentencia n° 267 de fecha 29 de julio de 2005 dictada en procedimiento ordinario n° 312/03-C del que dimana la presente Pieza Separada de Ejecución. Disponiendo el archivo de la actuaciones, una vez firme esta resolución".

2.- Sobre la eventual existencia de expedientes administrativos incoados para la protección de la legalidad urbanística, tras la existencia de 72 viviendas carentes de licencia, y por ende, fuera de la legalidad urbanística.

Teniendo en cuenta lo informado en el apartado 1 solo existe un expediente administrativo por solicitud de D. R.R.L. de 24/3/2006, en el que por desestimación presunta por silencio administrativo se interpone recurso contencioso administrativo, que se tramita ante el Juzgado n° 1 de Logroño en procedimiento ordinario n° 657/2006-B.

3.- Sobre las modificaciones planteadas en las Normas Subsidiarias rectoras del urbanismo en el mismo municipio.

Referente a la modificación sobre el asunto concreto se está tramitando el expediente denominado "Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias: inclusión del Art. 4.2.6 referente a densidad de viviendas", y que fue remitido a la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja el 3 de abril de 2007, para su aprobación definitiva.

4.- Sobre la eventual existencia de un Plan General de Ordenación Urbanística.

Actualmente el planeamiento se rige por las Normas Subsidiarias de Planeamiento, cuya revisión fue aprobada por el Pleno de la entonces Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de La Rioja en sesión celebrada el día 29 de julio de 1999 (BOR n° 138 de 10/11/2007).

Sobre la eventual existencia de un Plan General de Ordenación Urbanística, por no reiterar lo que se expondrá en el punto 7 que después se contestará, habrá que estar a las decisiones de los miembros de la Corporación y posterior aprobación por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja. El Ayuntamiento está aplicando el planeamiento conforme el documento técnico anteriormente señalado y las correspondientes modificaciones que se han realizado desde la fecha de aprobación.

5.- Sobre las posibilidades de dar una solución administrativa al problema denunciado por los autores de esta queja colectiva, en orden a obtener la pacífica posesión de sus viviendas.

La solución administrativa es sencilla si se aprueba definitivamente por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja la modificación presentada por este Ayuntamiento referente al expediente denominado "Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias: inclusión del Art. 4.2.6 referente a densidad de viviendas", y que fue remitido a ese órgano el 3 de abril de 2007.

Posteriormente se procedería a legalizar la situación, ya que el número de viviendas es la infracción legal en que se basan las instancias judiciales para declarar la nulidad de la licencia; y hay que señalar que tanto el Juzgado (ratificado en apelación por la Sala del Tribunal Superior de Justicia) añade que al estar tramitándose la modificación de las Normas Subsidiarias y las obras no se han ejecutado las obras sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones no procede la demolición de la edificación.

6.- Sobre cualquier otra cuestión que redunde en un mejor conocimiento y solución del tema planteado por los 190 autores de esta queja colectiva.

Se realizará al final del presente escrito una exposición sobre las cuestiones que se consideran importantes respecto al mejor conocimiento del asunto, aclarando al respecto que la solución actualmente no está SOLAMENTE en el Ayuntamiento, pues se depende de las resoluciones de otras administraciones para poder dar una solución a las consecuencias derivadas de la Sentencias.

7.- Por último y pese a que la Ley 10/1998, de 2 de julio (LOTUR) ha sido derogada por la vigente Ley 5/2006, de 2 de mayo, le rogaría también nos informara sobre las actuaciones emprendidas por el Consistorio para la adaptación de sus normas de planeamiento a las nuevas exigencias legales autonómicas decretadas al amparo del título constitucional del art. 148.1.2" CE, en la interpretación dada por la Sentencia del TC 61/1997, de 20 de marzo.

Actualmente el expediente para la contratación de la redacción del Plan General con la correspondiente adaptación a la legislación vigente, está informado y pendiente de la sesión de la Mesa de Contratación, para realizar la propuesta de adjudicación a la ***Junta*** *de Gobierno Local que es el órgano competente para adjudicar el contrato. Haciendo constar al respecto que el supuesto en el que se debe incluir a este municipio es el del apartado 2 de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 5/2006, de 2 de Mayo de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, y estando en el plazo legal para su adaptación no procede la aplicación del apartado 5 de la Disposición Transitoria citada del mismo cuerpo normativo.*

INFORMACIÓN:

Una modificación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento en el Sector R-4 y el Plan Parcial del Sector R-4, se han tramitado conforme a la legislación vigente, hay que aclarar que en la ficha urbanística del citado Sector esta el número total de viviendas pero no están asignadas ***a*** *cada parcela las que corresponderían, y así es aprobado definitivamente sin decir nada respecto a este asunto por los órganos que lo hicieron.*

La interpretación que se ha realizado desde este Ayuntamiento de la normativa urbanística es que el aprovechamiento y la edificabilidad son los límites que siempre se deben respetar, una vez que se han cumplido los parámetros exigidos legalmente para dejar zonas verdes y dotaciones (escolares, deportivas, etc.). Es evidente que la superficie de las viviendas actualmente es menor que cuando se aprobaron las Normas Subsidiarias en 1994, y también es evidente que las personas que viven en una vivienda actualmente es menor que la de entonces, la propia COTUR en la tramitación de algún expediente realiza correcciones de los citados parámetros urbanísticos en función de la superficie de las viviendas utilizando la referencia de 3,5 habitantes por vivienda de 120 metros cuadrados, y considera como cálculo correcto el aplicar la edificabilidad del sector entre las viviendas permitidas, siendo la ratio que salga válida siempre que sea menor que la señalada como referencia.

*Los propios técnicos redactores de los proyectos de los edificios **así** lo consideran, pues así se presentan para tramitar las licencias, sin que por parte del Colegio Oficial de Arquitectos de La Rioja se haya hecho advertencia de ilegalidad; ni que aunque, en otro orden de cosas, se remiten a la Dirección General de Urbanismo y Vivienda para el correspondiente informe de habitabilidad no se ha tenido nunca conocimiento ni siquiera de una opinión que pusiera en duda la legalidad de las actuaciones.*

El desarrollo del citado Plan se hace con la tramitación del correspondiente Proyecto de Compensación, y es aquí donde un particular interpone el correspondiente recurso contencioso-administrativo contra la aprobación del proyecto de compensación que se tramita ante la Sala del Tribunal Superior de Justicia con el número de procedimiento 661/2002 que se resuelve en Sentencia de 6 de octubre de 2004, en el que el fallo textualmente dice: "Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto, sin imposición de costas", y por tanto favorable al Ayuntamiento.

Posteriores reclamaciones son interpuestas por la misma persona que perdió el recurso anteriormente citado e interpone recurso contencioso-administrativo nº 312/02 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Logroño contra el acuerdo de la entonces Comisión de Gobierno en sesión de 30/10/2002, por la que se concedía licencia de obras para la construcción de 190 viviendas en parcelas 3.1, 3.2, 3.3 y 3.4 del Sector R-4 y que se resuelve con la Sentencia nº 267 de 29/7/2005, ratificada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja en la Sentencia nº 722/2005 de 21/12/2005, que resuelve el procedimiento con el rollo de apelación nº 132/2005. Ambas resoluciones judiciales con el mismo contenido declaran parcialmente admitido el recurso respecto a la nulidad de la licencia y no acogerse a la demolición subsidiaria en tanto en cuanto se está realizando la tramitación de una modificación de las Normas Subsidiarias respecto a la aclaración de los criterios para aplicar la densidad del número de viviendas.

En este panorama la situación del Ayuntamiento es la siguiente una licencia anulada con unas resoluciones judiciales que debemos acatar, pero no por ello considerarlas desafortunadas, pues se desconocen las actuaciones que se deben realizar y que en el auto de 17/10/2006 del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 1 de Logroño en el que se dice que la sentencia ya está ejecutada. ¿Qué hacer ante resoluciones judiciales contradictorias?. La opción del Ayuntamiento es seguir la tramitación de la modificación de las normas porque de la interpretación de la Sentencia podemos llegar a la conclusión de que le daría cobertura legal para que la licencia de edificación no sea nula y/o admitiría legalización.

Aclarar que el Ayuntamiento se ha personado en todos los procedimientos judiciales porque considera que debía defender el criterio con que ha actuado, e incluso se ha interpuesto recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por posible error en la asignación del juzgado, estando pendiente de su admisión a trámite.

Hay que tener en cuenta que no se han rebasado los parámetros de zonas verdes (aproximadamente en el sector para 415 viviendas) y equipamiento social (aproximadamente 374 viviendas) consecuencia de aplicar la ratio entre la edificabilidad y el número de viviendas, que aún si se hubieran sobrepasado se podrían buscar soluciones tanto puntualmente como en la próxima redacción del Plan General.

La información que se solicita respecto a la redacción del Plan General Municipal para este municipio no sé que tiene que ver con la solución del asunto a no ser que se tenga conocimiento del acuerdo de la sesión de 1/12/2006 del Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja en la que resuelve que no van a aprobar ninguna modificación puntual porque no tenemos adjudicado la redacción del citado Plan. Sin ánimo de entrar en el fondo desde esta Alcaldía a la vista de la Disposición Transitoria 1ª de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, quiero expresar mi total desacuerdo con tal medida que supuso la interposición del correspondiente recurso contencioso-administrativo, pero que no fue ratificado por el Pleno del Ayuntamiento, digo que no se debe vincular un asunto con el otro pues no se haría más que complicar más las cosas.

Este Ayuntamiento es consciente de la situación en que están los afectados, los promotores de la edificación, los bancos de los afectados, los propietarios del Sector, pero especialmente los propietarios de las viviendas, ante una situación que no está totalmente en nuestras manos y de las que nosotros no tenemos todas las competencias

para su solución. Así con una licencia nula no podremos dar la primera ocupación y es necesaria la aprobación de la modificación puntual para dar cobertura legal a la licencia; pero otras cuestiones como la habitabilidad es competencia de la Comunidad Autónoma y otros servicios de electricidad, gas, etc., son de las empresas suministradoras.

El asunto está lo suficientemente liado para que se de una visión o tener una información parcial que lo liaría más. Desde todas las administraciones implicadas nos debemos proponer el objetivo principal y único de solucionar el asunto porque si se mezcla con otros temas no sólo no se solucionará sino que se complicaría más.

Nada más que ofrecer mi disposición y la de los servicios de este Ayuntamiento para cualquier aclaración o ayuda que sea necesaria".

QUINTO. El día 13 de junio del presente tiene entrada en el Registro de esta Institución, un escrito suscrito por la Alcaldesa del municipio, en el que literalmente se expresa cuanto sigue:

"ASUNTO**: **Ampliación de información sobre la licencia de obras concedida a Promociones S.D., parcela 3.1, 3.2, 3.3 y 3.4 del Sector R-4.

En relación a la queja presentada ante esa Institución suscrita por 190 familias, todas ellas representadas por el Letrado del Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja, D. A. L. , y en el que se solicita por la Oficina de la Defensora del Pueblo en escrito de 22/5/2007 (R.S. n° 949 de 22/5/2007 y R.E. Ayuntamiento n° 1861 de 22/5/2207), en el que se solicitabas de este Ayuntamiento se informara sobre una serie de cuestiones y al que se dio cumplimiento a lo requerido en escrito de 4 de junio de 2007 (R.S. n° 1114 de 5/6/2007), pongo en su conocimiento lo siguiente:

Con Registro de entrada n° 2009 de 5/6/2007, se ha recibido en este Ayuntamiento la devolución por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (COTUR) del expediente "Modificación puntual de las Normas Subsidiarias. Art. 4.2.6 Número máximo de viviendas", que es un documento de importancia para la posible solución del problema de la queja suscrita por las 190 familias (se adjunta copia), y tal como se dice en el escrito por estar afectado por los acuerdos de ese órgano de 5 de octubre y 1 de diciembre de 2006. No se ha adoptado ninguna resolución al respecto que permita a este Ayuntamiento interponer los recursos o acciones legales para la defensa de los intereses municipales, así como a los posibles interesados y afectados para defender los suyos.

Lo que traslado a esa Institución a los efectos oportunos".

CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación municipal denunciada por los autores de la queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, "Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento".

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que,

"1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

Pues bien, en el supuesto relacionado en los antecedentes expresados, es competencia la supervisión ejercida por la Defensora del Pueblo Riojano, dirigiendo requerimientos de información tanto a la Administración Local, el Ayuntamiento de Villamediana como a la autonómica, residenciándola en la actuación llevada a cabo por el órgano competente en la materia que nos ocupa cual es, la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (COTUR).

Los derechos esgrimidos por los afectados, se hallan dentro del ámbito de protección de la Defensora, y sin ánimo de ser exhaustivos en su exposición, pues con que exista un menoscabo de un derecho consagrado constitucionalmente en el Título I de la Carta Magna, es suficiente para legitimar la intervención de la Defensora, entran en conflicto amen del derecho de propiedad (articulo 33 CE) y el de vivienda (artículo 47 CE), la acción pública en materia urbanística tendente a la denuncia de aquellos hechos que ocasionan o han ocasionado una vulneración de la legalidad urbanística.

SEGUNDA. Sin hacer valoraciones sobre la ejecución material de la Sentencia de instancia, esto es, la dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de La Rioja el 29 de julio de 2005, por la que se estima parcialmente el contencioso entablado y se decreta la nulidad del Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 30 de octubre de 2002, por el que se otorgaba una licencia urbanística a "Promociones S. D", para la construcción de 190 viviendas en el Sector R-4, concretamente en las parcelas 3.1; 3.2; 3.3 y 3.4; lo cierto es que tras dicho pronunciamiento judicial confirmado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja, en la actualidad resulta una situación de hechos consumados, viviendas construidas, que o bien no pueden obtener licencia de ocupación o bien no se les puede expedir la oportuna cédula de habitabilidad, dado que tras la anulación de la licencia, no tienen cobertura urbanística suficiente.

Esta situación generada tras dicha anulación judicial, reclama que en aras de la protección de los derechos de propiedad de terceros adquirentes de buena fe, se pongan en marcha los mecanismos previstos legalmente para la "restauración de la legalidad urbanística" infringida.

La potestad de las Corporaciones locales para el otorgamiento de licencias urbanísticas ha de estar presidida por el principio de legalidad, pues se trata de una potestad reglada cuyos parámetros se encuentran tanto en la normativa autonómica como en los respectivos planeamientos vigentes en el momento de instar el procedimiento administrativo para su concesión. Las licencias se han de otorgar de acuerdo con las previsiones legales, de los planes de ordenación urbana y programas de actuación urbanística y, en su caso de las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento. Así lo ha afirmado reiterada y constante jurisprudencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo y jurisprudencia menor de los Tribunales Superiores de Justicia, entre otros, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja.

La concesión o denegación de la licencias es una potestad absolutamente reglada, por la cual mendicante tal acto administrativo de intervención se controla si la actuación proyectada por el solicitante de la misma se ajusta o no al planeamiento urbanístico vigente.

En el caso sometido a nuestra consideración y dado que se trata de una queja de carácter colectiva, la intervención de la Defensora, se ha de centrar única y exclusivamente en la forma de salvaguardar los derechos de los propietarios afectados, que tras las expectativas surgidas de las correspondientes construcciones, ahora, tras la Sentencia referida del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, se encuentran con una situación fuera de la legalidad.

En efecto, no podemos entrar en la valoración sobre la ejecución de la Sentencia, pues lo impide el artículo 17.2 de la Ley 6/ 2006, y es más existe un obstáculo constitucional, pues es función exclusiva de los jueces y tribunales integrados en el Poder Judicial, la misión de juzgar y de hacer ejecutar las Sentencias (artículo 117.3º CE); si bien, dado que el caso muestra tintes propios de una "problemática general", hemos de pronunciar la presente resolución, en orden a recomendar a las Administraciones implicadas, - la local y la autonómica- una solución para la restauración de la legalidad urbanística vulnerada, concesión de construcción de más viviendas que las previstas en el instrumento urbanístico del municipio, normas subsidiarias-, sin proceder, como declaró la Juez de instancia, al derribo de las que impliquen un exceso en el volumen de edificabilidad.

TERCERA. La forma de restaurar la legalidad urbanística pasa por dos consideraciones, una de carácter general, y otra de carácter particular, en lo que afecta a la protección de los derechos de propiedad de los suscriptores de esta queja colectiva.

En la prevención de carácter general, se centra el Recordatorio del cumplimiento de los deberes legales que la Corporación local, de momento ha preterido, cual es, ajustar sus normas de planeamiento urbanístico a la nueva realidad social y al nuevo encuadre jurídico existente tras la Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional, en la que se centraron los pilares del llamado "Derecho urbanístico autonómico".

Pese a que la Ley 10/1998, de 2 de julio (LOTUR) ha sido derogada por la vigente Ley 5/2006, de 2 de mayo, el Consistorio, según informa la propia COTUR no ha tomado ninguna medida o actuación tendente a la adaptación de sus normas de planeamiento a las nuevas exigencias legales autonómicas decretadas al amparo del título constitucional del artículo 148.1.2ª CE, en la interpretación dada por la Sentencia del TC 61/1997, de 20 de marzo. Simplemente se ha limitado a tramitar modificaciones puntuales de las Normas Subsidiarias vigentes, algunas de las cuales, han sido suspendidas en su tramitación por parte de la COTUR el 5 de octubre y el 1 de diciembre de 2006.

En este sentido la Disposición Transitoria Primera de la LOTUR ordenaba literalmente lo siguiente:

> "1. El planeamiento urbanístico vigente a la entrada en vigor de esta Ley deberá adaptarse a lo dispuesto en la misma en el plazo de dos años, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 89.
> Cuando existan circunstancias que así lo aconsejen, el Consejero competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo podrá ordenar anticipadamente la adaptación del planeamiento a lo dispuesto en esta Ley.
> 2. En tanto no se proceda a su adaptación, se aplicarán las determinaciones del planeamiento que no sean contrarias a esta Ley, y de acuerdo con los criterios de equivalencia establecidos en la Disposición siguiente".

Del mismo modo lo exige en la actualidad la vigente **Ley 5/2006**, **de 2 de mayo,** de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, cuya Disposición Transitoria Primera literalmente establece que:

> "1. Los municipios que a la entrada en vigor de la presente Ley se hubiesen adaptado ya a las determinaciones de la Ley 10/1998, de 2 de julio, deberán adaptarse a la nueva Ley dentro de los cuatro años siguientes a su entrada en vigor.
> 2. Los municipios que a la entrada en vigor de la presente Ley no hubiesen adaptado sus previsiones a la Ley 10/1998, de 2 de julio, deberán adaptarse a la actual en el plazo de dos años a contar desde su entrada en vigor.

3. En tanto no se proceda a su adaptación, se aplicarán las determinaciones del planeamiento vigente que no sean contrarias a esta Ley.

4. Cuando existan circunstancias que así lo aconsejen, el Consejero competente en materia de urbanismo podrá ordenar anticipadamente la adaptación del planeamiento a lo dispuesto en esta Ley.

5. Transcurridos los plazos a que se refieren los párrafos 1 y 2 de esta Disposición Transitoria, la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo no podrá aprobar definitivamente modificaciones puntuales de instrumentos de planeamiento no adaptados que persigan un cambio en la clasificación de suelo o un cambio de zonificación que suponga incremento de la densidad de población".

Por ello y en virtud de las potestades conferidas por la Ley 6/2006, procede emitir al amparo del artículo 24 del citado Cuerpo Legal el siguiente **RECORDATORIO de deberes legales** dirigido al Ayuntamiento de Villamediana de Iregua:

- Para que de conformidad con las previsiones contenidas en la vigente Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja proceda a poner en marcha la tramitación de un procedimiento para la elaboración del pertinente Plan General Municipal.

b) Posicionamiento del Ayuntamiento: ACEPTACIÓN.

Tal y como exige el artículo 24.1º de la Ley 6/2006 se le concedió al Ayuntamiento de Villamediana de Iregua el plazo máximo de un mes para que nos comunicasen a esta Institución, la aceptación de la Resolución dictada o en su caso, las razones que estime convenientes para no aceptarla.

En este sentido la nueva Corporación municipal con fecha de 18 de julio de 2007 dio respuesta a al Resolución de la Defensora expresando literalmente la aceptación del Recordatorio del deber legal, con el siguiente tenor literal:

"Respecto al Recordatorio del deber legal nº 1/2007, de 14 de junio, dirigido a este Ayuntamiento sobre la necesidad de adecuar su legalidad urbanística a la nueva Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja; que este Ayuntamiento se da por enterado y que tal como se señala en escritos anteriores se están realizando las actuaciones con el procedimiento correspondiente para aprobar un Plan General Municipal que se adapte a la citada Ley".

c) La labor de seguimiento de esta Institución.

La labor de seguimiento de la Defensora en orden a la observación de dicha Advertencia se han seguido oficialmente y, así consta que el Ayuntamiento de Villamediana en la sesión plenaria celebrada el día 25 de enero de 2008 ha procedido a la aprobación inicial del instrumento urbanística remitiendo el mismo a la Comisión de Ordenación y Territorio de La Rioja (BOR de 31 de enero de 2008).

Por consiguiente, ha quedado cerrado definitivamente el expediente nº 2007/0164/U, por entender que la Administración Local ha procedido a dar cumplimiento al deber legal.

3. Recomendaciones

En este apartado de Recomendaciones, durante el primer año de andadura de esta Institución, se han emitido las que se relacionan a continuación. A los efectos expositivos, también seguiremos un orden.

a) Contenido literal de la Recomendación.
b) Posicionamiento de la Administración: aceptación o rechazo
c) Labor de seguimiento de esta Institución.

RECOMENDACIÓN nº 1/2007, de 6 de febrero, de la Defensora del Pueblo Riojano, dirigida al Ayuntamiento de Logroño, para que en el ejercicio legítimo de sus competencias, realice a la mayor brevedad posible las actuaciones necesarias para solucionar el problema existente en el piso Xº del edificio n.º X de la Calle Y de esta Ciudad, y que podrían consistir en una serie de actuaciones que se relacionan.

a) Contenido literal de la Recomendación nº 1/2007 (queja nº 2007/0003-MA)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Tuvo entrada en esta Institución un escrito de fecha 3 de enero del año en curso, presentado por don XX , formulando una queja motivada por las continuas molestias que le originan los animales que tiene en un apartamento de la Calle X Nº X . piso X , de Logroño, don XX.

Según nos exponía, dicha persona, que no reside en el inmueble, guarda en la referida vivienda varios animales, fundamentalmente perros y pájaros, que originan gran cantidad de suciedad y molestias que perjudican al resto de vecinos en el uso y disfrute del inmueble en condiciones mínimas de dignidad y salubridad.

Indicaba que, con fecha XX de XXX de 2003, se dictó sentencia por el Juzgado de 1ª Instancia nº 2 de Logroño (autos de Juicio Verbal n.º XXX /200X), confirmada posteriormente en apelación por la Ilma. Audiencia Provincial de La Rioja el XX de diciembre de 200X, condenando al Sr.XXX a cesar en la actividad de cría de animales diversos en la vivienda sita en el piso X º de la Calle XX n.º X de Logroño, procediendo a la inmediata evacuación de tales animales de dicha vivienda, condenando asimismo al demandado a la desinfección, limpieza y reparación de la vivienda precitada a fin de que cesen la pestilencia y olores producidos por dicha actividad de cría de animales, así como de los espacios de convivencia común del citado inmueble, reponiéndolos al estado de higiene y salubridad que exigen las normas sobre salud e higiene públicas. Dicha sentencia, según indica el interesado, sigue sin ejecutarse al día de la fecha, aunque el demandado fue requerido para su cumplimiento bajo apercibimiento de incurrir en desobediencia a la autoridad por Diligencia de fecha 31 de enero de 2006.

Asimismo refiere que, tras desalojar la Policía Municipal al citado vecino, la vivienda se desinfectó el día 12 de mayo de 2005, pero que a los pocos días volvió a meter animales en la misma.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, el interesado solicita la intervención de la Institución a fin de que se resuelva el problema a la mayor brevedad posible.

SEGUNDO. Una vez examinada la queja, y a fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, se solicitó al Ayuntamiento de Logroño información sobre la cuestión planteada en la queja; en concreto, interesando conocer los expedientes incoados hasta la fecha, estado de tramitación de los mismos, medidas correctoras de seguridad e higiene adoptadas, y/o sanciones que se hayan impuesto en su caso.

TERCERO. Con fecha 13 de junio pasado se recibió en esta Institución la información solicitada, siendo la síntesis de la misma la siguiente:

1º.- Que el Ayuntamiento de Logroño tiene conocimiento del problema de malos olores, ruidos y ladridos de perros, así como de basura, procedentes del piso X º de la Calle La XXX n.º X desde el primer escrito presentado por don XX el XX de XXX de 2003, habiéndose girado el XX de XXX de 2004 varias visitas de inspección como consecuencia de dicha denuncia, poniéndose de manifiesto la existencia de cuatro perros, varias jaulas de pájaros y la ausencia de residuos orgánicos susceptibles de producir olores.

2º.- Que el XX de XXX de 2004 se solicitó nuevamente por el Sr. XX que se procediese por los servicios municipales a la limpieza de la citada vivienda, contestándose en fecha 21 de abril de 2004 por la Dirección General de Aguas y Medio Ambiente del Ayuntamiento que "*El servicio de limpieza se circunscribe sólo y exclusivamente a los espacios públicos municipales, y que sólo se actúa en propiedades privadas bajo mandato judicial. Por todo ello, este Ayuntamiento no puede hacerse cargo de la limpieza en un espacio privado*".

3º.- Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 15 de diciembre de 2004, a la vista de los escritos presentados por el Sr. XX , se dictó orden de ejecución frente a los propietarios del citado inmueble para que se procediera a la reparación de la puerta de acceso, con apercibimiento de ejecución subsidiaria en caso de incumplimiento. Dicho requerimiento, tras ser reiterado previo Acuerdo de 29 de junio de 2005, conllevó la incoación de expediente sancionador, y la ejecución subsidiaria por el Ayuntamiento por Acuerdo de 29 de marzo de 2006, de las obras de subsanación de deficiencias detectadas en el referido inmueble.

4º.- Del Acuerdo de 15 de diciembre de 2004 se dio traslado a la Dirección General de Aguas y Medio Ambiente para la emisión de informe sobre las deficiencias relativas a la suciedad y falta de mantenimiento de la escalera y piso X Girada visita de inspección, con fecha 22 de diciembre de 2004 se emitió informe por el Jefe de la Sección e Inspección de Medio Ambiente, dando cuenta de la existencia de suciedad y malos olores a lo largo de la escalera y en la citada vivienda, no reuniendo dicha la misma las condiciones higiénico-sanitarias para su habitabilidad, comprobándose la presencia en su interior de cuatro perros, jaulas de pájaros y sacos de caracoles.

5º.- Mediante oficio de 22 de diciembre de 2004 se remite el anterior informe a la Audiencia Provincial de La Rioja, poniendo en su conocimiento que la Sentencia de XX de XXXX de 200X , dictada en autos de Juicio Verbal nº XXX /200X por el Juzgado de 1ª Instancia n.º 2 de Logroño, y confirmada en apelación el XX de XXXX de 200X , por la que se condenaba al Sr.XX "a *cesar la actividad de cría de animales diversos en la vivienda sita en el piso X º de la Calle XXXX n.X , procediendo a la evacuación de los mismos, y condenando así mismo al demandado a la desinfección, limpieza y reparación de los espacios de convivencia común del citado inmueble, reponiéndolos al estado de higiene y salubridad exigidos*", no se estaba cumpliendo, solicitando la adopción de las medidas oportunas en orden a la ejecución de la sentencia de referencia.

6º.- Con fecha 13 de junio de 2005 se remite a la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Logroño, desde la Dirección de Medio Ambiente, Unidad de Calidad Ambiental, las actuaciones realizadas en relación con el contenido de la Resolución dictada el 28 de abril de 2005 por el Juzgado de 1ª Instancia n.º 2 de Logroño en el procedimiento de Ejecución de Títulos Judiciales n.º XXX/200X, dándose cuenta del informe de la Sección e Inspección de Medio Ambiente de 17 de mayo de 2005 relativo al cumplimiento del desalojo, limpieza y desinfección efectuados, remitiéndose la documentación al Juzgado con fecha 15 de junio de 2005.

7.º- Ninguno de los informes de Inspección de Medio Ambiente ha dado origen a la incoación de expediente sancionador por vulneración de la Ordenanza municipal de Tenencia y Protección de Animales de Compañía.

8º.- En resumen, las actuaciones llevadas a cabo en mayo de 2005 desde la Dirección General de Medio Ambiente se concretan en el cumplimiento de la orden dirigida al Ayuntamiento de Logroño contenida en la Providencia de Ejecución de Títulos Judiciales XXX/200X, de 28 de abril de 2005, de desalojar animales, desinfectar y limpiar el piso 2º, así como desinfectar y limpiar los espacios de convivencia común en el inmueble de la Calle XXXX nº.X , llevado a cabo el XX de XXX de 200X .

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. Leído con atención el escrito de queja, y una vez analizada la documentación remitida por el Ayuntamiento de Logroño, debemos hacer las siguientes puntualizaciones, que asimismo hemos trasladado al autor de la queja.

En primer lugar, en lo referente a la sentencia de fecha XX de febrero deXXX , del Juzgado de 1ª Instancia n.º 2 de Logroño, a la que se ha hecho referencia, tuvimos ocasión en nuestra anterior comunicación de informar al interesado que la misma, siendo firme, debe ser ejecutada en sus propios términos, por lo que debe instar la ejecución de la misma, a través de su letrado, solicitando del Juzgado que curse los requerimientos oportunos, con los apercibimientos de desobediencia a que haya lugar en su caso, ya que esta Institución, en lo referente al citado procedimiento judicial, carece de potestad de intervención.

Efectivamente, el artículo 17.2 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, literalmente señala: "*El Defensor del Pueblo Riojano no investigará las quejas cuyo objeto se encuentre pendiente de una resolución judicial, y podrá*

suspender su actuación si se interpusiera o formulase por persona interesada demanda, denuncia o recurso ante los Tribunales.".

Así pues, hemos indicado antes que nada al promotor de la queja que, de conformidad con el citado precepto de la Ley 6/2006, encontrándose actualmente en trámite y pendiente de ejecución dicha sentencia no podemos entrar a su conocimiento por mandato expreso de dicho precepto, ya que las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de sus funciones jurisdiccional, no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial, según establece el art. 117.3 de la Constitución Española.

Ahora bien, independientemente de lo que disponga la Ley de Propiedad Horizontal y el Código Civil en cuanto al uso abusivo y ejercicio antisocial de sus derechos por parte de otro vecino, tal cual recogen las sentencias dictadas hasta la fecha, el artículo 17.2 de la Ley 6/2006 también dispone que la existencia de un procedimiento judicial en trámite no impedirá, no obstante, la investigación sobre la problemática general que, en su caso, se derive de la queja presentada, debiendo cuidar que las Administraciones resuelvan expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados.

Consecuentemente, y con independencia de que el problema pueda solucionarse por otras vías admitidas en Derecho, como puede ser la judicial, atendiendo al hecho de que la reglamentación municipal permita la tenencia de este número de animales, en ningún caso se justifica que su posesión se pueda ejercer libremente y en condiciones que causen perturbación a otros titulares de derechos, sin respetar las más mínimas reglas de higiene y de salud pública.

Por tanto, la principal cuestión a examinar en este caso en particular es la referente a si la tenencia en el interior de una vivienda de cierto número de perros, junto con un elevado número de animales de otras especies, puede ser encuadrada dentro de las denominadas actividades molestas e insalubres, a que se refiere el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, cuyo artículo 3 define las actividades molestas como las que "*constituyen una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan o por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o substancias que eliminen"* y a las actividades insalubres como las que *"den lugar a desprendimiento o evacuación de productos que puedan resultar directa o indirectamente perjudiciales para la salud humana*".

SEGUNDA. A este respecto no conviene olvidar que el nomenclator que figura como Anexo a la Reglamentación, contiene una enumeración meramente enunciativa y que no constituye *numerus clausus*, por lo que se entenderá aplicable el Reglamento a toda actividad encuadrable en las distintas categorías, con independencia de su mención concreta y explícita en dicho nomenclator, que es precisamente el criterio seguido regularmente por nuestros Tribunales de Justicia (citar por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Santander, de 8 de marzo de 2002).

Así, el artículo 1.1 de La Ordenanza reguladora de la Tenencia y Protección de Animales de Compañía del Ayuntamiento de Logroño, la misma tiene como objeto "*regular la tenencia de animales de compañía en el término municipal de Logroño, armonizando la convivencia de los mismos y las personas con los posibles riesgos*

para la sanidad ambiental, la tranquilidad, salud y seguridad de personas y bienes, y garantizando la protección debida a estos animales.".

El artículo 10 de dicha Ordenanza añade:

1. *La tenencia de animales de compañía en viviendas urbanas queda condicionada a que no causen molestias a los vecinos, teniendo este carácter aquellas actuaciones que estén prohibidas por la normativa municipal, autonómica o estatal.*

2. *No se permitirá tener animales en viviendas o locales deshabitados, así como en solares o patios donde no se les pueda vigilar. Tampoco se podrán tener de forma permanente en terrazas, balcones o en patios de la Comunidad de Propietarios, debiendo siempre pasar la noche en el interior de la vivienda.*

3. *No se podrá poseer, en un mismo domicilio, más de 5 perros y gatos sin la correspondiente autorización como actividad molesta.*

Asimismo, tanto el contenido del artículo 19 de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, como los artículos 184 de la anterior Ley 10/1998, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, como el artículo 197 de la vigente Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, imponen a los propietarios la obligación de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Concretamente, en el artículo 197.3 de la Ley 5/2006, que regula el deber de conservación, se establece que *"Los propietarios de terrenos, urbanizaciones y edificaciones deberán mantenerlos en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos."*

Este deber de conservación hace que los organismos competentes, y en este caso el Ayuntamiento de Logroño, puedan ordenar la ejecución de las medidas necesarias para observar las condiciones anteriormente indicadas, con indicación del plazo de realización.

TERCERA. Esta posibilidad está recogida también en el artículo 95 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común, que establece que *«las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de los Tribunales».*

Igualmente, el artículo 1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales establece que los Ayuntamientos pueden intervenir en la actividad de los administrados cuando exista perturbación o peligro de perturbación de la tranquilidad, seguridad, salubridad y señala como uno de los medios de intervención la orden de ejecución, completando así la capacidad otorgada a las Entidades Locales por la normativa urbanística sectorial.

Teniendo presente, según la documentación aportada por el interesado, que el Área de Aguas y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Logroño ha incoado algún expediente al Sr. Antoñanzas Nalda, como responsable de la vivienda y de los animales que se hallan en su interior, por infracción de la Ordenanza municipal de

Tenencia y Protección de Animales de Compañía, ya que de hecho se han girado varias visitas de inspección en distintas fechas (9-2-04, 17-5-05, 23-11-05 y 29-3-06), la Institución del Defensor del Pueblo Riojano se interesó por conocer cuales han sido las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Logroño desde que tuvo conocimiento de dicha problemática.

Tal cual confirma la abundante documentación remitida por ese Ayuntamiento, las actuaciones relativas al problema planteado en la queja han sido numerosas durante los últimos tres años. Sin embargo, la conclusión que se desprende del examen de la misma es que la solución del mismo está lejos de haberse alcanzado, si atendemos a los antecedentes que se nos ponen de manifiesto por el propio Consistorio y a las repetidas denuncias formuladas por el autor de la queja en cuanto a la persistencia de malos olores y ruidos provenientes del inmueble en cuestión.

Hay que recordar que ya en la visita de inspección girada con fecha 22 de diciembre de 2004 -tal cual recoge el informe por el Jefe de la Sección e Inspección de Medio Ambiente-, se puso de manifiesto la existencia de suciedad y malos olores a lo largo de la escalera y en la citada vivienda, comprobándose la presencia en su interior de numerosos animales, y concluyendo que dicho inmueble no reunía las condiciones higiénico-sanitarias para su habitabilidad.

Según el interesado, tras producirse el desalojo por la Policía Municipal el 11 de mayo de 2005, se procedió a desinfectar la vivienda, y sin embargo, a los 8 días volvió a meter animales de todo tipo.

Sobre este aspecto hay que recordar que el artículo 10.3 de la Ordenanza municipal de Tenencia y Protección de Animales de Compañía únicamente menciona la necesaria autorización como actividad molesta de la tenencia en un mismo domicilio de más de cinco perros y gatos, sin contemplar la posibilidad, como acontece en este caso en particular, de que junto con un número inferior al citado de animales de la especie canina o felina puedan coexistir asimismo determinado número de otras especies tales como aves o caracoles, multiplicándose consecuentemente los efectos negativos que precisamente la Ordenanza trata de evitar.

En el último informe del que se tiene constancia, de 9 de noviembre de 2006, se recoge igualmente que "*la citada vivienda tiene unos colchones, encontrándose sin muebles en ningún hueco ni fregadero, muebles de cocina, puertas, luz, ni agua potable, ya que tiene precintado el suministro por el Ayto. de Logroño, las escaleras no las limpia del XX º piso a la calle, originando suciedad y malestar a los vecinos. En la vivienda tiene en un hueco con los perros y un colchón roto y destrozado, en otra caracoles en cestas con bastante suciedad por el suelo y en la otra garrafas de agua para los perros y enseres particulares*".

Por ello, igualmente es importante destacar, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 10.2 de la Ordenanza municipal, que dicho inmueble permanece deshabitado, tal cual se recoge en el informe de Inspección de Aguas y Medio Ambiente de 17 de mayo de 2005, donde literalmente se expone que "*la citada vivienda se encuentra con unos colchones, sin enseres, fregadero, cocina, etc., solamente tiene la taza del water para evacuar residuos y un grifo para coger agua, tampoco tiene puertas para la separación de los huecos, encontrándose sin luz por falta de contador, y lo mismo pasa con el contador del agua*".

Por tanto, queda patente el incumplimiento reiterado tanto de la Ordenanza municipal de referencia, como del Fallo de la sentencia judicial antes citada. Las

fotografías acompañadas con los informes son suficientemente elocuentes por sí mismas.

Consecuentemente, si con los informes realizados hasta la fecha queda constancia del reiterado incumplimiento de lo dispuesto en la Ordenanza reguladora de la Tenencia de Animales de Compañía, así como de que las condiciones de salubridad no se hallan garantizadas en dicha vivienda, el Ayuntamiento de Logroño puede, además de incoar el

oportuno expediente sancionador, dictar orden de ejecución motivada, indicando claramente las medidas correctoras a realizar, ciñéndose y limitándose al restablecimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad, ornato y salubridad, optando razonadamente por alguna de las medidas indicadas por los técnicos competentes que sirvan para garantizar el restablecimiento y mantenimiento de dichas condiciones, y que preferiblemente supongan el menor grado de intervención posible, otorgando un plazo para su ejecución, notificándolo al responsable del inmueble a través del procedimiento legalmente establecido; y en el caso de que éste no ejecutase las mismas, debe abrirse la vía de la ejecución subsidiaria o sustitutoria por la administración que prevén los artículos 96 y 98 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, siendo inmediata la ejecutoriedad de tal acto administrativo, previo apercibimiento, a través de los distintos medios previstos legalmente (apremio, ejecución subsidiaria, multas coercitivas, etc), pero sin entrar en el ámbito privado derivado del régimen de propiedad correspondiente a las relaciones de vecindad entre particulares, independientemente de la posibilidad de recurso por los interesados frente a dicho acto, ya que no se suspendería la ejecución del acto impugnado.

Por tanto, de conformidad con lo dispuesto en la normativa citada, y en especial en la Ordenanza reguladora de la Tenencia y Protección de Animales de Compañía del Ayuntamiento de Logroño, dada la facultad de la autoridad municipal para imponer la realización de medidas que garanticen la salubridad, es preciso que el Ayuntamiento actúe decididamente y -al igual que ha hecho en anteriores ocasiones ante la denuncia del resto de vecinos afectados por dicha problemática-, efectúe sin demora las visitas de inspección a la referida vivienda cuantas veces sea necesario, comprobando si el responsable del inmueble del piso X º de la Calle X continúa sin observar las mínimas condiciones de higiene, pudiendo poner en riesgo la salud de las personas, y en caso afirmativo, requerir motivadamente al mismo para que adopte de forma inmediata las medidas que estime necesarias a tal fin entre las distintas alternativas técnicas que se le ofrezcan, fijando los plazos de ejecución oportunos, que es el modo normal de actuar en estos casos, y si el obligado a ello no lo hiciera al término del plazo referido, actuar en el uso de sus potestades, todo ello con la finalidad de solucionar definitivamente el problema, solicitando para ello, si fuera necesaria la entrada en el inmueble, el auxilio judicial previsto en los artículos 8.5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y 96.3 de la Ley 30/92, al objeto de poder ejecutar la orden.

Por lo expuesto, se considera que existe un menoscabo de los derechos del promotor de esta queja y por lo tanto resulta, pertinente efectuar al Ayuntamiento de Logroño una **RECOMENDACIÓN** para que, en el ejercicio legítimo de sus competencias, realice a la mayor brevedad posible las actuaciones necesarias para solucionar el problema existente en el piso X del edificio n.º X de la Calle X de esta Ciudad, y que podrían consistir en:

1º.- Girar sin demora una nueva visita por parte de los técnicos de la Inspección de Aguas y Medio Ambiente, con el fin de inspeccionar dicho inmueble y realizar un nuevo informe, más actualizado y completo, de la situación real del mismo, dando cuenta de cuantos hechos puedan dar origen a la incoación de expediente sancionador por vulneración de la Ordenanza municipal de Tenencia y Protección de Animales de Compañía, determinando si precisa de la correspondiente autorización como actividad molesta por la tenencia de animales y si existe o no riesgo para las personas por razones de salubridad.

2º.- En caso necesario, dictar orden de ejecución frente al responsable del inmueble y de los animales que se hallan en su interior, por infracción de la Ordenanza municipal de Tenencia y Protección de Animales de Compañía, instándole a adoptar aquellas medidas tendentes a evitar los perjuicios que de tal actividad se derivan, fijando plazo para la ejecución de las mismas, y contemplando la ejecución subsidiaria por el Ayuntamiento en caso de incumplimiento, sin perjuicio de imponer multas coercitivas.

3º.- Facilitar cuanta información pueda solicitarse por los propietarios y vecinos afectados, notificándoles las resoluciones y actos administrativos que en su desarrollo puedan afectar a sus derechos e intereses.

b) Posicionamiento del Ayuntamiento de Logroño: NO ACEPTACIÓN.

Una vez emitida esta Recomendación fue notificada al Ayuntamiento de Logroño, concediéndole el plazo de un mes para que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 6/2006, nos informara si la aceptaba, acordando las medidas recomendadas o si se apartaba de la misma, en cuyo caso, debía motivar su rechazo.

De esta forma, el Ayuntamiento de Logroño con fecha de 22 de junio de 2007, en orden al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 24 de nuestra Ley, informa cuanto sigue:

> "Atendiendo a la comunicación de la Defensora del Pueblo Riojano en expediente de su referencia 07/0003-MA y respecto de la Recomendación efectuada en su día, se pone en su conocimiento que se sigue en tramitación la Ejecución del Título Judicial 133/2004, habiéndose remitido al Juzgado de referencia memora valorada de las labores que hay que realizar y las empresas que pueden llevarlas a cabo, estando en la actualidad a la espera de la respuesta del Juzgado y de la disponibilidad de acceso al piso de la calle XXX, o en su caso solicitar autorización judicial en ejecución del Título de referencia*".*

c) Labor de seguimiento de la Defensora:

Ante la ambigüedad de la respuesta, la Defensora volvió a efectuar un requerimiento formal para que la Corporación Municipal se posicionara sobre la aceptación de la Recomendación o en su caso, de los motivos de su rechazo.

A este requerimiento el Ayuntamiento vuelve a responder de la misma forma, si bien advirtiendo que, con fecha de mayo de 2005, mediante el sistema de ejecución subsidiaria tuvieron que adoptarse medidas análogas a las de la presente ejecución.

Por ello, y en la labor de seguimiento de esta Institución con carácter previo a la declaración de "Recomendación no aceptada", se procedió al envío de un nuevo requerimiento al Ayuntamiento para que especificara si ha procedido a la adopción de alguna de las medidas recomendadas. Igualmente y con fecha de 7 de diciembre de 2007, se le curso una carta al autor de la queja para que nos comunicara si en efecto se había solucionado el tema.

El autor de la queja nos dio respuesta por escrito, registrado el 28 de diciembre, en que se informaba de lo siguiente:

> *"Tengo a bien informarle que no se han tomado ninguna de las medidas recomendadas por la Defensora:*

- Todo sigue igual e incluso peor que antes.
- El veredicto judicial, sigue sin cumplirse.
- El Ayuntamiento pasa del tema.
- No se ha observado ninguna medida correctora.
- El tiempo pasa y sigo siendo perjudicado"

Por todo ello, la Defensora concluyó declarando que la Recomendación 1/2007, no ha sido aceptada por el Ayuntamiento de Logroño; y de esta forma se hace constar en el Informe Anual, a los efectos oportunos.

RECOMENDACIÓN 2/2007, de 13 de marzo, dirigida al Ayuntamiento de Alfaro (La Rioja) sobre el proceso selectivo para la provisión en propiedad de dos plazas de Policías Locales y acerca de los requisitos preceptivos exigidos en las bases de la convocatoria (publicados en el BOR de 26 de agosto de 2006).

a) Contenido literal de la Recomendación (Quejas nº 2007/0016-F y 0017-F).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha de 9 de enero de 2007 tuvieron entrada en el Registro de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, dos quejas suscritas por dos participantes en el proceso selectivo convocado por el Ayuntamiento de Alfaro, en las que se ponía en conocimiento de esta Institución la presunta "ilegalidad" cometida por el Tribunal calificador de las oposiciones para el acceso al Cuerpo de la Policía Local de Alfaro.

De la documentación obrante en las quejas formuladas ante esta Institución se denota el malestar ante la forma de proceder por el Tribunal encomendado de la función selectiva de las plazas convocadas. En este sentido el Ayuntamiento de Alfaro ofertó mediante Resolución del Ayuntamiento de Alfaro de 22 de agosto de 2006 (BOR de 26 de agosto). En dicha Resolución se decretan los requisitos que han de reunir de forma preceptiva los candidatos que pretendan concurrir a dicho procedimiento de concurrencia competitiva.

Puesto en marcha el procedimiento de investigación regulado en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, la Defensora del Pueblo Riojano emitió dos requerimientos de información dirigidos al Sr. Alcalde-Presidente de la Corporación Local, el primero con fecha de 11 de enero y el segundo, con fecha de 16 de febrero del presente.

De los hechos mostrados en la queja por sus promotores, de las informaciones suministradas por el responsable del Ayuntamiento y de la normativa de pertinente aplicación en materia de acceso a la función pública, bajo los predicamentos de igualdad, mérito y capacidad proclamados dentro de la Sección 1ª del Capítulo II del Título I del Texto Constitucional, en concreto en su artículo 23, la Defensora del Pueblo Riojano, estudiadas sus posibilidades de actuación, ha acordado decretar la presente resolución en forma de Recomendación. Y todo ello con base en los hechos y Fundamentos de Derecho que pasamos a exponer a continuación.

SEGUNDO. Dos participantes en el proceso de concurrencia competitiva, convocado por el Ayuntamiento de Alfaro para la provisión de dos plazas de Policía Local, acudieron al auxilio de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, para mostrar su disconformidad con la actuación del Tribunal de Selección, ante la inclusión de un aspirante sin reunir los requisitos preceptivamente exigidos por las bases de la convocatoria publicadas oficialmente en el BOR de 26 de agosto de 2006.

En este sentido el Ayuntamiento de Alfaro ofertó, mediante Resolución del Ayuntamiento de 22 de agosto de 2006 (BOR de 26 de agosto), dos plazas de Policías Locales. En dicha Resolución se decretan los requisitos que han de reunir de forma preceptiva los candidatos que pretendan concurrir a dicho procedimiento de concurrencia competitiva.

Resulta de las bases de la convocatoria, literalmente en lo que ahora interesa a los que han acudido ante la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano cuanto sigue:

"**II. Requisitos de los aspirantes.**
2.1. Para ser admitido a la realización de las pruebas selectivas, los aspirantes deberán reunir los siguientes requisitos:
f) Estar en posesión del titulo de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado, o equivalente expedido por el Ministerio de Educación y Ciencia con arreglo a la legislación vigente, o en condiciones de obtenerlo, en la fecha en que finalice el plazo de presentación de instancias".

Se expresa en las quejas remitidas a la Defensora que, ha sido admitida una persona sin reunir el mencionado requisito, pues Don J.F.ha sido incluido en las listas como aspirante al acceso al Cuerpo de la Policía Local de Alfaro sin tener a la fecha de finalización del plazo de presentación de instancias de la titulación académica requerida en el Apartado II. Punto 2.1 letra f) de las Bases de la convocatoria para la provisión en propiedad de dos plazas de Policía Local del Ayuntamiento de Alfaro.

También se ha puesto en conocimiento de la Defensora del Pueblo Riojano que se formularon alegaciones en contra de la inclusión del Sr. J.F presentadas en el Registro de entrada del Ayuntamiento de Alfaro el día 28 de diciembre de 2006, y que han sido rechazadas por el Tribunal seleccionador. De otro lado, se ha expresado que con fecha de 8 de enero de 2007, han interpuesto dos recursos de alzada suscritos por los aspirantes que han presentado sus quejas.

Ante el primer requerimiento de información cursado al amparo del artículo 18 de la Ley 6/2006, el Alcalde de la citada Corporación, con registro de salida de 6 de febrero, contestó que en efecto se habían interpuesto dos recursos de alzada, que se encontraban en tramitación y dentro del plazo para resolver, "que finaliza el 7 de abril de 2007". Del mismo modo en el referido escrito, firmado por el Sr. Alcalde referiría literalmente cuanto sigue: "Este Ayuntamiento, aún no se ha pronunciado sobre el asunto, cosa que sucederá con la resolución del recurso de alzada, pendiente de resolución" (sic).

Agradeciendo dicha respuesta, la Defensora volvió a cursar un segundo requerimiento de información con fecha de 19 de febrero, pues era evidente que los datos ofrecidos por el Ayuntamiento no eran otros que los ofrecidos por los propios promotores de la queja, y que desde luego, el plazo máximo para resolver con el que cuentan las Administraciones Públicas, para contestar un recurso administrativo de

alzada es el plazo legal de tres meses contemplado en el artículo 115.2º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, tras la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que volvió a recuperar los antiguos recursos administrativos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, - el recurso de alzada necesario para agotar la vía administrativa, y el de reposición potestativo, frente a actos que ya han causado estado-.

Del mismo modo, la Defensora, también comunicó con fecha de 8 de febrero, la existencia de un certificado emitido por la Inspección Educativa de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de La Rioja, en la que rotundamente se afirmaba, en relación con la cuestión planteada - como ya se afirmaba en el primer requerimiento de información- que "la superación de la prueba de acceso no equivale, a ningún efecto, a la posesión de titulación académica alguna".

Por todo ello y con el fin de determinar las posibilidades concretas de actuación en defensa de un derecho fundamental, cual es el acceso a los cargos públicos, en condiciones de igualdad, mérito y capacidad, tal y como lo exige el artículo 23 de la Constitución Española, en el segundo requerimiento de información oficiado por la Defensora del Pueblo Riojano el día 19 de febrero, se le exigía expresamente al responsable de la Corporación Municipal que informara sobre la tramitación del proceso selectivo, y en concreto centrándose en dos cuestiones:

1. Candidatos admitidos a las pruebas, con expresa referencia a la titulación presentada por cada uno de ellos.
2. Candidatos que han superado las pruebas y orden de prelación de los mismos.

El 28 de febrero con registro de entrada en la Oficina de la Defensora el 5 de marzo de 2007 se amplia la información solicitada, si bien, no se da la información requerida en torno a la lista de candidatos admitidos ni la lista de los candidatos que han superado las pruebas. Se limita dicha información a afirmar que no ha finalizado el proceso selectivo y de forma rotunda se dice - pero no se demuestra - que, para aún incluyendo al candidato en cuestión, para nada se perjudican los derechos de los dos promotores de la queja, pues sin más se afirma, -pero reitero no se acredita-, ninguno de los dos participantes "han aprobado las pruebas de conocimiento".

También de forma contundente en el informe administrativo se afirma que, "la discusión sobre si es ajustada a derecho o no la inclusión del aspirante discutido, es una cuestión puramente jurídica, que a nadie afecta salvo al propio aspirante y que en nada modificaría la decisión de ser o no ajustada a derecho, la situación de ningún otro aspirante".

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. Las bases de la convocatoria de una oposición constituyen la Ley de la misma, obligando tanto a la Administración convocante y Tribunal examinador designado, como a quienes luego de publicadas aquéllas toman parte en el procedimiento de selección y se aquietan a las mismas, como así está legislado (Ley 30/1984, de 2 de agosto, y Real Decreto 364/1995) y tiene declarado el Tribunal Supremo en diversas sentencias, cuya reiteración excusa su cita, como también tiene dicho que no es jurídicamente procedente entender que la admisión a la realización de las pruebas selectivas de un concurso u oposición, e incluso la superación de las mismas, determine para los que carezcan de la titulación exigida para participar en el referido concurso u oposición el nacimiento de un derecho adquirido a no ser posteriormente excluido cuando se advierta la aludida falta de titulación, ya que

aquella admisión inicial lo único que permite o concede es el derecho a la práctica de las pruebas selectivas, pero no es en modo alguno declarativa de derechos para el momento final del concurso o de la oposición, en el supuesto de que el indebidamente admitido supere las pruebas selectivas, ya que se trata solamente de un trámite de admisión, en el que ciertamente deberían ser excluidos los que carezcan de la debida titulación, pero si por omisión o negligencia en la exacta verificación inicial de ello, o por cualquier otro motivo, se admitiera indebidamente a un solicitante, ello no concede al mismo el derecho a ingresar en un determinado Cuerpo o Escala de funcionarios. Así lo ha declarado en varios pleitos sobre procesos selectivos la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, y sirva entre todas la Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de enero de 2005.

Es doctrina jurisprudencial (Sentencias de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 14 de agosto de 1988, 20 de diciembre de 1989 y 14 de octubre de 1993) que sin perjuicio de que la documentación acreditativa de que el participante reúne los requisitos para participar en las pruebas pueda presentarse después de superadas éstas, sin embargo ello no obsta a que aquellos deban concurrir en el interesado en **la fecha de terminación del plazo de presentación de instancias**. A ello añade la última de las sentencias anotadas que «dentro del sistema de pruebas para el acceso a la función pública, la norma es que los requisitos para participar en ellas sean realidad al tiempo de la presentación de las instancias, aunque el nombramiento se condicione a la presentación de los correspondientes documentos probatorios por parte de los que ya han superado las pruebas».

Sin más, y sobre el carácter vinculante de dichas Bases baste, traer a colación el tenor literal del artículo 15 del Real Decreto 364/1995, de 10 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado que expresa cuanto sigue:

"1. Las convocatorias juntamente con sus bases, se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado».

2. Las convocatorias podrán ser de carácter unitario, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, o para ingreso en Cuerpos o Escalas determinados.

3. El Departamento convocante podrá aprobar, con el informe favorable de la Dirección General de la Función Pública, bases generales en las que se determine el sistema selectivo, pruebas a superar, programas y formas de calificación aplicables a sucesivas convocatorias.

4. Las bases de las convocatorias vinculan a la Administración y a los Tribunales o Comisiones Permanentes de Selección que han de juzgar las pruebas selectivas y a quienes participen en las mismas.

5. Las convocatorias o sus bases, una vez publicadas, solamente podrán ser modificadas con sujeción estricta a las normas de la Ley Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".

In claris non fit interpretatio, y el tenor propio del párrafo subrayado conduce a la consideración expresada sobre la vinculatoriedad de dichas bases, tanto para los órganos de selección como para los interesados en la participación en los procesos selectivos convocados.

SEGUNDO. A la luz de esta línea jurisprudencial hemos de analizar las consecuencias que eventualmente supondría la aptitud de la Corporación Municipal de mantener en el proceso selectivo a una persona que a la fecha de terminación del

plazo de instancias no reúne uno de los requisitos preceptivos exigidos por las Bases de la convocatoria que gozan de efectos vinculantes entre la Administración convocante y los posibles candidatos que pretenden formar parte de dicho proceso de concurrencia competitiva.

El acceso a la función pública, pese al margen de discrecionalidad técnica de que gozan los órganos de selección, como lo ha declarado el propio Tribunal Constitucional, pues es evidente que no pueden ser revisados por los Tribunales de Justicia los criterios de evaluación fijados por aquéllos, es de configuración legal, y en esencia, han de ser respetuosamente cumplidos los requisitos exigidos por la normativa general, por la especial, dependiendo del Cuerpo al que se pretenda acceder, y la concreta que determinan las Bases de la convocatoria.

El objeto de la convocatoria publicada en el BOR de 26 de agosto de 2006 consiste en la provisión por el procedimiento de oposición de dos plazas en turno libre de Policías de la Policía Local de Alfaro, Administración Especial, Subescala Servicios especiales, Clase Policía Local, Grupo C, Complemento de destino 15 y clasificada según Reglamento Marco de las Policías Locales de La Rioja, Decreto 14/1999, como de Escala Básica Categoría Policía (Base I. 1.1 de la Convocatoria).

El procedimiento de selección según la Base I. 1.3 de la Convocatoria, cuenta con tres fases:

a) Pruebas
b) Curso de formación
c) Prácticas.

Resulta evidente, dada la preceptividad de las bases, que para poder participar en el proceso de selección e ir superando cada una de las fases se requiere que los aspirantes cumplan o reúnan los requisitos definidos en la Base II. 2.1, y entre ellos, por lo que se refiere a la titulación académica que ha de estar en consonancia con el Grupo al que se va a pertenecer, se exige:

"f) Estar en posesión del título de Bachiller, Formación Profesional en segundo grado, o equivalente expedido por el Ministerio de Educación y Ciencia con arreglo a la legislación vigente, o en condiciones de obtenerlo, en la fecha en que finalice el plazo de presentación de instancias".

En las quejas remitidas a la Defensora se afirmaba por parte de sus promotores que había sido admitido Don J.F.G. sin reunir a la fecha de finalización del plazo de presentación de instancias el requisito que sobre la titulación académica exige el Apartado II punto 2.1 letra f) de las Bases, pues únicamente el Sr. J.F. había aportado el certificado de haber superado las pruebas para el acceso a la Universidad de mayores de 25 años, cuestión ésta que por otra parte, no ha sido desmentida por la Corporación Municipal.

Como ya se indicó en el primer oficio de requerimiento de información, la cuestión planteada consiste en determinar si la superación de dichas pruebas de acceso a la Universidad para mayores de 25 años equivale a la titulación necesaria para una vez superadas las pruebas integrarse en un Grupo funcionarial en concreto en el Grupo C, debiendo acudir para dirimir este caso, a la normativa reguladora de dichas pruebas de acceso.

Así, el Real Decreto 743/2003, de 20 de junio, por el que se regula la prueba de acceso a la Universidad de los mayores de 25 años, expresamente ha querido deslindar este tema en su Disposición Adicional Tercera de la siguiente forma: "La

superación de la prueba de acceso regulada en este Real Decreto no equivale, a ningún efecto, a la posesión de titulación académica alguna".

Con lógica se está dando carta de naturaleza con la admisión de este candidato a una persona que no reúne los requisitos exigidos por las Bases y exigidos también por la legislación reguladora de la función pública.

TERCERA. El acceso a la función pública implica la clasificación del funcionariado en uno de los Grupos contemplados en el artículo 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Por ello, y con buen criterio la convocatoria de las dos plazas ofertadas para la provisión en propiedad dentro del Cuerpo de la Policía Local adscrita al Ayuntamiento de Alfaro, específica la caracterización de las mismas, de la siguiente forma: "la provisión por el procedimiento de oposición de dos plazas en turno libre de Policías de la Policía Loca, Administración Especial, Subescala, Servicios Especiales, Clase Policía Local, Grupo C, Nivel de Complemento de Destino 15 y clasificada según Reglamento Marco de las Policías Locales de La Rioja, Decreto 14/1999, como de Escala Básica, Categoría Policía".

Pues bien, la titulación exigida para el ingreso dentro del Grupo C, y con la calificación de normativa básica del Estado (artículo 149.1.18ª CE), el artículo 25 de la Ley 30/1984 (anteriormente citada), exige la titulación de "Título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado o equivalente".

En este sentido, no puede considerarse como titulación equivalente, la superación de las pruebas de acceso a la Universidad, pues la vacilante corriente jurisprudencial, el Poder Ejecutivo, puso fin a la polémica en el mencionado Real Decreto 743/2003, de 20 de junio, por el que se regula la prueba de acceso a la Universidad para mayores de 25 años, cuya Disposición Adicional Tercera, ha querido con claridad meridiana aclarar esta cuestión afirmando que, "*La superación de la prueba de acceso no equivale, a ningún efecto, a la posesión de titulación académica alguna".*

Acudiendo a la normativa específica riojana, la **Ley 5/1995, de 30 de marzo de Coordinación de Policías Locales de La Rioja,** reformada por la Ley 6/1998, de 6 de mayo, en su artículo 15 preceptúa que, "Los criterios de selección, promoción y movilidad de los Cuerpos de Policía Local de La Rioja, se regularán por el Gobierno de La Rioja a través de la correspondiente Norma –Marco, de acuerdo con los señalados en la presente Ley".

En desarrollo de la Ley autonómica y de acuerdo con los principios proclamados en la misma, se dictó por el Gobierno de La Rioja, el **Decreto 14/1999, de 16 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Marco de las Policías Locales de La Rioja**.

Para el ingreso en los Cuerpos de Policía Local de La Rioja, y para el acceso a cualquiera de sus escalas o categorías, el artículo 16 de la Ley 5/1995, requiere, además de la titulación propia del grupo funcionarial correspondiente, la superación de las pruebas y en su caso, de los cursos de formación que se establezcan. Con carácter general el grupo de acceso originario es el "C", "No obstante, podrán reservarse plazas en turno restringido para funcionarios que lleven al menos tres años de ejercicio en puestos de los Grupos D y E del propio Municipio o en puestos de Policía de otros Cuerpos de la Policía Local de La Rioja".

Acogiendo la respuesta ofrecida por la Corporación Municipal, es cierto que el procedimiento selectivo no ha concluido, pues a la superación de las pruebas han de sumarse los cursos de formación, esto es, la segunda fase, regulada con gran detalle en el artículo 26 del Decreto 14/1999, también con carácter eliminatorio, pues se requiere como mínimo la obtención de cinco puntos para superarlo. Pero no es menos cierto que, para poder concurrir a la fase primera, de carácter eliminatorio, cual son las pruebas relacionadas en el articulo 24 Decreto 14/1999, se han de acreditar la concurrencia de los requisitos que para participar en el procedimiento contiene el artículo 23 del mismo texto reglamentario, y que han sido relacionados de igual forma en la Base II de la Convocatoria examinada.

CUARTA. Con independencia de los efectos que ello puede provocar para las dos personas que han suscrito sus quejas ante la Defensora, y que no podemos valorar ya que no se ha suministrado la información solicitada sobre las puntuaciones que han obtenido los candidatos en la primera fase del procedimiento selectivo, hemos de analizar el alcance de las consecuencias jurídicas que puede provocar la consecución del procedimiento con un candidato que no reúne los requisitos exigidos legal y reglamentariamente, y posteriormente plasmados en las Bases de la convocatoria decretada por Acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Alfaro el 31 de julio de 2006 y publicada en el BOR el 26 de agosto.

Relaciona el artículo 62.1º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, los motivos de nulidad de pleno Derecho de los actos administrativos, afirmando que es nulo de pleno Derecho, el siguiente:

"f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezcan de los requisitos esenciales para su adquisición".

Los efectos de la nulidad de pleno Derecho, amén de la imprescriptibilidad de la acción de nulidad, pues en cualquier momento puede ser apreciada a los efectos de incoar un procedimiento de revisión de oficio del artículo 102.1º de la citada Ley 30/1992, no son otro que los de su retroacción al momento en que nace dicho vicio, bajo el principio "quod nullum est, nullum effectum produit". Esto es, la nulidad es radical de tal forma que no puede ser subsanada no convalidada por la Administración.

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Institución al amparo de lo preceptuado en el artículo 24 de la Ley 6/2006, reguladora de este Alto Comisiondo del Parlamento, ha acordado formular al Ayuntamiento de Alfaro afectado, la siguiente,

RECOMENDACIÓN: "Que en caso de seguir adelante con el proceso selectivo con una persona que no reúne los requisitos de titulación exigido legal y reglamentariamente y relacionados en la Base II de la Convocatoria, su actuación queda viciada "ex" artículo 62.1 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, con el consiguiente perjuicio a otros interesados en el mismo procedimiento de selección.

b) Posicionamiento del Ayuntamiento de Alfaro: NO ACEPTACIÓN.

El Ayuntamiento de Alfaro, tras un apercibimiento para que se posicionara en relación con la referida Recomendación, emitió un informe de fecha 17 de abril de 2007, en el que tras manifestar diversas cuestiones, viene a concluir lo siguiente:

> "Por todo lo expuesto le manifestamos nuestra más absoluta disconformidad con su recomendación y con el criterio seguido en este asunto, solicitando que esta Institución reconsidere su posición y modifique su Recomendación en los términos explicados en este informe".

c) Labor de seguimiento de la Defensora:

Con carácter previo a la declaración de "no aceptación o rechazo" de la Recomendación, la Defensora emite un nuevo informe dirigido al Ayuntamiento de Alfaro, en el que con abundantes argumentos jurídicos expone que el candidato en cuestión ha aportado un título académico impropio, pues la superación de las pruebas de acceso a la Universidad para mayores de veinticinco años, no equivale al título del bachillerato o equivalente.

A ello responde el Consitorio por un oficio de fecha de 14 de junio, en el que se adjunta la convalidación del título del aspirante expedida por el Subdirector General de Ordenación Académica con fecha de 8 de mayo de 2007 (esto es, posterior a la convocatoria).

Ante tal situación y con profundo estudio de la normativa de pertinente aplicación, la Defensora procede a evaluar su Recomendación nº 2/2007, por si fuera preciso una rectificación de la misma. Estudiadas todas las posibilidades, y desde un punto de vista estrictamente jurídico, bajo el principio de legalidad que preside la actuación de esta Institución, el 18 de julio de 2007, se emite, la siguiente Resolución.

Resolución de la Defensora del Pueblo Riojano, de 18 de julio de 2007, por la que se ratifica en la Recomendación nº 2/2007, de 13 de marzo, dirigida al Ayuntamiento de Alfaro (La Rioja), sobre el proceso selectivo para la provisión en propiedad de dos plazas de Policías Locales y acerca de los requisitos preceptivos exigidos en las bases de la convocatoria (publicados en el BOR de 26 de agosto de 2006).

Con fecha de 6 de julio del presente, ha tenido entrada en el Registro de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, de un informe suscrito por el Alcalde del Ayuntamiento de Alfaro, relacionado con las quejas nº 07/0016 y 07/0017-F, tramitadas en esta Institución a instancia de dos personas afectadas en el proceso selectivo para la provisión de dos plazas de Policías Locales ofertadas por el citado Consistorio.

En él, se viene a instar que por parte de esta Institución se reconsidere nuestra posición en relación con la Recomendación nº 2/2007, pues se considera literalmente que, "*Ante tal situación de tremenda importancia y gravedad, que este asunto supone tanto para el ciudadano que ve en serio peligro sus derechos constitucionales como para el Ayuntamiento de Alfaro que ve cuestionada indebidamente su actuación, le rogamos contestación en el sentido de, a la vista de todo ello, modificar el sentido y contenido de su recomendación".*

Del mismo modo, y como información complementaria se acompaña un documento suscrito por el aspirante al proceso selectivo, cuya titulación suscitó la controversia y las quejas, registrado de entrada en el Ayuntamiento de Alfaro el 21 de mayo de 2007, por el que da traslado de un certificado emitido por el Subdirector General de Ordenación Académica de fecha de 8 de mayo de 2007, en el que se resuelve declarar la equivalencia de la prueba de acceso a la Universidad para mayores de 25 años al Título de Bachiller a los únicos efectos profesionales.

Sobrevenidas estas nuevas circunstancias que no pudieron tenerse en cuenta en el momento de la emisión de la Recomendación nº 2/2007 de la Defensora del Pueblo

Riojano, vista la nueva documentación procede su RATIFICACIÓN de acuerdo con los fundamentos jurídicos que se exponen a continuación.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. En primer lugar, hemos de recordar que la Institución del Defensor del Pueblo Riojano incorporada al Estatuto de Autonomía de La Rioja tras su reforma del año 1999, en el artículo 22 y configurada legalmente mediante la Ley 6/2006, de 2 de mayo, como Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja se le ha encomendado la función de velar por la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas consagrados constitucionalmente para cuyo fin, podrá supervisar la actuación de las Administraciones Públicas (artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja y artículo 1 de la Ley 6/2006).

Con ello queremos manifestar cuál es nuestra función supervisora de la actuación de las Administraciones Públicas, cuando de su acción o en su caso, por omisión, se atenten o menoscaben los derechos reconocidos constitucionalmente en el Título I de la Carta Magna. Se concretan las potestades de la Defensora en la protección de los derechos de los ciudadanos frente a posibles ingerencias administrativas que conlleven una lesión o vulneración en aquéllos, más se halla extramuros del ámbito competencial de la Defensora las cuestiones de mera legalidad ordinaria.

En efecto, tal precisión es necesaria para subrayar que esta Institución no ha supervisado, en el supuesto planteado en las quejas, la legalidad del procedimiento de selección o de concurrencia competitiva necesario para el nombramiento de funcionarios de carrera que tras la superación de las pruebas y cursos, pasan a ocupar un puesto de trabajo en la función pública local.

En todo caso, la Defensora, ha centrado el análisis de los hechos relatados en la Recomendación nº 2/2007, en la adecuación del precepto constitucional, el artículo 23, rector de los principios constitucionales para el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad.

SEGUNDO. La aparición de un nuevo documento de fecha posterior a la emisión de la Recomendación nº 2/2007, de 13 de marzo, no altera la fundamentación jurídica que en la misma se expresa, pese a que pueden entenderse encontrados los derechos fundamentales de las partes con intereses contrapuestos, de un lado los autores de la queja que motivó el posicionamiento de esta Institución y, de otro lado, el aspirante que no reunía los requisitos exigidos en las bases de la convocatoria, y que originó también el inicio de otra queja, de referencia nº 2007/0196/F.

De esta forma, y con el máximo respeto a la certificación aportada suscrita por el Subdirector General de Ordenación Académica del Ministerio de Educación y Ciencia por la que se procede a la declaración de la equivalencia del título aportado – Prueba de acceso a la Universidad para mayores de 25 años -, al Título de Bachiller a los únicos efectos profesionales data del día 8 de mayo de 2007.

En este sentido, resulta notoria la existencia de un obstáculo legal y reglamentario que impide su consideración como aspirante cumplidor de los requisitos de las Bases de la convocatoria, pues se advierte que es un documento preconstituido: primero, con posterioridad a la fecha en la que la Defensora que dictó la Recomendación en la que ahora se ratifica y segundo, porque también se trata de

un documento de fecha posterior a la expiración del plazo concedido por aquéllas para la presentación de la documentación que dé cumplimiento de requisitos exigidos para ser admitido al proceso selectivo.

De esta forma el todavía vigente Reglamento General de Ingreso del Personal aprobado por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, exige en su artículo 18 el cumplimiento de todas las condiciones o requisitos exigidos para participar en el procedimiento de ingreso a las plazas ofertadas por las Administraciones Públicas "*referidas siempre a la fecha de expiración del plazo de presentación"*. Con lógica, pues si se permitiera, como en el caso que ahora nos ocupa, dar cumplimiento a los requisitos con posterioridad a la expiración del plazo para la presentación de las instancias, generaría una evidente inseguridad jurídica, y un quebranto en los principios constitucionales rectores del acceso a los puestos públicos. Así lo afirmó entre otras la Sentencia del TSJ de la Región de Murcia de 10 de diciembre de 1999.

Las Bases de la Convocatoria para la provisión en propiedad de dos plazas de policías locales fueron publicadas en el BOR el 26 de agosto de 2006, y en su apartado 3.2, expresamente fijaron como plazo para la presentación de las solicitudes y acreditación del cumplimiento de los requisitos exigidos por las mismas, el de veinte días naturales contados a partir del día siguiente al de la publicación del anuncio de la convocatoria en el Boletín Oficial, si el último día del plazo fuera sábado o inhábil el plazo finalizará el inmediato hábil siguiente.

Dentro del término establecido tanto reglamentariamente como en la norma rectora de todo el proceso selectivo, el interesado presentó una titulación que no correspondía con la exigida en las bases, "Estar en posesión del título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado, o equivalente expedido por el Ministerio de Educación y Ciencia con arreglo a la legislación vigente, o en condiciones de obtenerlo, en la fecha en que finalice el plazo de presentación de instancias".

La equivalencia que con posterioridad presenta el interesado no goza de la consideración de "título equivalente con el Bachillerato", pues dichas equivalencias fijadas reglamentariamente son las siguientes:

- Orden Ministerial de 26 de noviembre de 1975:
    - Bachiller Superior,
    - Formación Profesional de segundo grado,
    - Tener aprobados los cursos de bachillerato con sujeción a planes de estudios extinguidos,
    - Tener aprobados dos cursos de Humanidades con dos de Filosofía en la carrera eclesiástica.

- Resolución de la Dirección General de Enseñanzas Medidas de 14 de abril de 1977:
    - Tener aprobados dos cursos completos del Plan del 57, a falta de las pruebas de grado.

- LOGSE (Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990):
    - El título de bachiller de la Ley General de Educación equivale profesionalmente al nuevo título de Bachiller implantado por la LOGSE.

De ningún modo la superación de las pruebas para acceso a la universidad de mayores de 25 años, está contemplado automáticamente por virtud de dicha normativa

como equivalente al Título de Bachiller exigido en la Base de la Convocatoria reiterada.

Si la vía pretendida hubiera sido la de obtener una equivalencia por resolución administrativa individualizada *ad casum*, debía de haberse requerido, en todo caso, con antelación a la expiración del plazo para la acreditación del cumplimiento de los requisitos, o en su defecto, dentro del plazo de los diez días siguientes concedidos para la mejora o subsanación de defectos.

Lógico corolario de todo lo anteriormente expuesto, y dado que el derecho al acceso a los puestos de la función pública, consagrado constitucionalmente con el rango de derecho fundamental, es un derecho de configuración legal, hemos de concluir reafirmando nuestra posición jurídica originaria, en el sentido de advertir que:

El cumplimiento con posterioridad al plazo de presentación de instancias de los requisitos exigidos en las Bases de las convocatorias, resulta contrario al Ordenamiento Jurídico, y genera, en su caso, un acceso a la función pública improcedente.

Esta es comunicada al Ayuntamiento de Alfaro y a los dos autores de la queja, quienes comunican a esta Oficina, su voluntad de acudir al proceso contencioso-administrativo.

Se dan por concluidas nuestra actuaciones, y la Defensora declara el rechazo de esta Recomendación, lo cual, se hace constar en el presente Informe a los efectos oportunos.

RECOMENDACIÓN 3/2007, de 16 de abril, dirigida al Ayuntamiento de Arrúbal sobre la necesidad de proceder al empadronamiento en su Padrón municipal de los Srs A, B, C y D..

a) Contenido de la Recomendación (queja nº 2007/0083-L)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Tras, la admisión de la queja y la puesta en marcha del procedimiento de investigación establecido en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, a la vista de la documentación aportada por los autores y del informe amablemente emitido por el Ayuntamiento de Arrúbal, junto con las copias de los expedientes, la Defensora del Pueblo Riojano ha emitido la siguiente Resolución.

Con fecha de 12 de marzo de 2007 tuvo entrada en el Registro de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano de una queja suscrita por cuatro miembros de la unidad familiar constituida por A, B, C y D.

Los suscriptores de la queja manifestaban en la misma que, con fecha de 19 de diciembre de 2006, la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano del

Parlamento de La Rioja había decretado el archivo de su expediente ante la negativa del Ayuntamiento de Arrúbal de proceder al empadronamiento de los interesados.

De los hechos mostrados en la queja por sus promotores, de las informaciones suministradas por el responsable del Ayuntamiento y de la normativa de pertinente aplicación en materia de gestión de los padrones municipales y del derecho constitucional que asiste a todo ciudadano de elegir libremente su lugar de residencia habitual, recogido expresamente en el articulo 19 de la Constitución Española con la configuración de "derechos fundamentales y libertades públicas" de la Sección 1ª del Capítulo II del Título I de la Constitución Española, la Defensora del Pueblo Riojano, estudiadas sus posibilidades de actuación, ha acordado decretar la presente resolución en forma de Recomendación. Y todo ello con base en los hechos y Fundamentos de Derecho que pasamos a exponer a continuación.

SEGUNDO. Puesto en marcha el procedimiento de investigación regulado en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, la Defensora del Pueblo Riojano emitió un requerimiento de información dirigido a la Alcaldesa del municipio, con fecha de 15 de marzo de 2007, solicitando en concreto a dicha autoridad que en el plazo máximo de veinte días hábiles nos informase sobre los siguientes extremos:

1.Qué actuaciones se han practicado en el expediente para proceder a dictar la Resolución denegatoria de los empadronamientos solicitados.

2.Qué posibilidades existen de practicar las diligencias de constancia de tales hechos, - la residencia habitual -, en horarios distintos.

TERCERO. Con fecha de 13 de abril de 2007 se ha registrado de entrada el informe emitido por la Alcaldesa del mencionado municipio, dando respuesta al requerimiento de información solicitado por la Defensora en los siguientes términos:

"*En contestación a su escrito de 15 de marzo de 2007, por el que se solicitaba información sobre las actuaciones practicadas por este Ayuntamiento, en los expedientes de empadronamiento instruidos para contestar a las solicitudes de alta en el padrón de habitantes de este municipio, presentadas por A,B,C Y D, por medio de la presente se procede a dar traslado de las actuaciones seguidas por el Ayuntamiento para la resolución de las mismas.*

Con fecha 21 de julio de 2006, fue registrada en las oficinas municipales solicitud de alta en el padrón municipal de habitantes presentada por A,B,C,D y con fecha 13 de septiembre de 2006, tuvo entrada la solicitud presentada por Don D.

El Real Decreto 1690/1986 de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y demarcación territorial de las entidades locales, establece en su artículo 53 que el Padrón Municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio y que sus datos constituyen prueba de al residencia en el Municipio del domicilio habitual en el mismo, por ello el Ayuntamiento debe comprobar que los datos aportados por los solicitantes son ciertos.

En virtud de este mandato, el Ayuntamiento procedió a su comprobación, intentando la notificación a A,B Y C, en el lugar que señalaron como domicilio habitual, los días 3 de octubre a las 10 horas y el día 11 de octubre de 2006, a las 12 horas 30 minutos, y a Don D en el lugar citado los días 5 de diciembre de 2006 a las 11 horas 15 minutos y 7 de diciembre de 2006 a las 10 horas 10 minutos, de forma que se cumpliese escrupulosamente lo señalado por el artículo 59 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común. La notificación se intentó por la mañana ya que la jornada laboral del alguacil

municipal comienza a las 9 horas y finaliza a las 14 horas 30 minutos, se adjunta certificado en el que consta la jornada laboral que cumple el alguacil municipal.

Tras estos intentos se procedió a su notificación a través del boletín oficial de La Rioja, siendo publicada la resolución de Alcaldía de empadronamiento en contestación a la solicitud presentada por A,B Y C con fecha 28 de octubre de 2006, en el boletín n° 142, y en contestación a la presentada por Don D el día 21 de diciembre de 2006, en el boletín n° 168.

Por parte de los servicios municipales se ha comprobado que los consumos de agua desde el 1 de enero hasta el 20 de marzo de 2007, han ascendido a 9 m^3, siendo el consumo habitual de una familia de 4 miembros en el mismo periodo de 35 m^3' El resto de consumos no se han podido certificar al tratarse de datos que se encuentran amparados por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Esperando haber atendido a su petición se despide atentamente".

A dicho informe la Alcaldesa dando fiel cumplimiento al deber de cooperación eleva a nuestro conocimiento copia de los expedientes de empadronamiento de los cuatro miembros de la unidad familiar suscriptores de la queja, constando de los siguientes documentos:

- la petición de empadronamiento de fecha de 21 de julio de 2006,
- la aportación de resoluciones jurisprudenciales a instancia de los interesados con fecha de 31 de agosto de 2006.
- el decreto de Alcaldía de comprobación de la residencia habitual de 25 de septiembre de 2006
- la comprobación de los servicios municipales mediante diligencia del alguacil, el día 3 de octubre de 2006 a las 10 horas de la mañana,
- la nueva comprobación de los servicios municipales practicada el 11 de octubre de 2006 a las 12:30 horas,
-la Resolución de la Alcaldía de 16 de octubre de 2006 denegatoria del empadronamiento solicitado,
- la notificación mediante publicación edictal en el BOR de 28 de octubre de 2006, y
- la comprobación de consumo de agua, realizada el 30 de marzo de 2007.

CUARTO Analizada la documentación aportada a instancia de los interesados resultan reveladores los siguientes hechos, que ayudan a tener un conocimiento más global de la cuestión que se suscita en la queja:

- el certificado expedido por Doña E en su cualidad de Gerente de Recursos Humanos de la empresa XXX ., sita en el Polígono Industrial el Sequero de Arrúbal, expresivo de que la Sra. A, presta sus servicios en la empresa desde el día 3 de junio de 1991 con el carácter de fijo, siendo su horario habitual desde las 8:00 horas hasta las 16:15,
- el certificado de la empresa Construcciones YYYY , sobre los trabajos prestados por Don B durante el año 2006 en Agoncillo,
- la declaración jurada de don C sobre la imposibilidad de estar en su domicilio familiar durante los días en que se personó el Alguacil del pueblo, pues está cursando estudios de Ingeniería en la Universidad de Zaragoza. Aporta su matriculación en el curso 2006/2007,

- el contrato de mantenimiento de la caldera ZZZZ, notificada por la empresa a la dirección de la calle M de Arrúbal,

- las facturas de Gas de varias mensualidades consecutivas, demostrativas de un consumo de gas periódico y constante,

- la solicitud para la obtención de un permiso municipal con fecha de 20 de abril de 2006, para el cambio de la puerta de garaje de su vivienda sita en la calle N.

- la liquidación de la tasa expedida por el Ayuntamiento de Arrúbal,

- la ejecución de las obras y la expedición de las facturas con fecha de 19 de abril de 2006 a nombre de Don D y en el domicilio señalado en la calle Ñ.

- una nota de prensa publicada en el diario “La Rioja” con fecha de 30 de noviembre de 2006, por la que los afectados expresan su “impotencia” ante el rechazo de la Corporación Municipal de no inscribir en el Padrón municipal a la familia con casa en la localidad. Se observa una fotografía de la casa de los promotores de la queja con una comparta manifestando su indignación, y

- tres declaraciones juradas emitidas por vecinos de Arrúbal declarando que conocen a los miembros de dicha familia, que son del pueblo y que tienen su domicilio habitual en la C/ Ñ.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. Los requisitos que determinan la inscripción en el padrón municipal de habitantes vienen recogidos en el artículo 15.1º de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985, cuyo tenor literal, tras la redacción dada por la Ley de 10 de enero de 1996, expresa cuanto sigue:

“Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.

El conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal constituye la población del municipio.

Los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio.

La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón”.

Del mismo modo, y acudiendo a las disposiciones reglamentarias vigentes, y en concreto al Reglamento de Población y Demarcación aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 1 1de julio, reformado parcialmente por el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, desarrollando la normativa básica del Estado parte del derecho de cada ciudadano a ser vecino de un municipio y a empadronarse en el mismo, con el único requisito de la previa acreditación de su residencia habitual en dicho municipio. De esta forma lo establece el artículo 54 del Real Decreto 1690/1986 en la redacción dada por el Real Decreto 2612/1996,

“1. Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.

2. Los menores de edad no emancipados y los mayores incapacitados tendrán la misma vecindad que los padres que tengan su guarda o custodia o, en su defecto, de sus representantes legales, salvo autorización por escrito de éstos para residir en otro municipio. En todo caso, respecto a los mayores incapacitados se estará a lo dispuesto en la legislación civil.

3. La inscripción en el padrón municipal de personas que residiendo en el municipio carezcan de domicilio en el mismo sólo se podrá llevar a cabo después de haber puesto el hecho en conocimiento de los servicios sociales competentes en el ámbito geográfico donde esa persona resida.

Por consiguiente, y en virtud de la libertad constitucional consagrada en el artículo 19 de la Carta Magna todos los españoles tienen el derecho para la elección libre de su residencia y la libertad de circulación por todo el territorio nacional. Partiendo de tal presupuesto constitucional configurado dentro de la categoría de máxima protección pues el precepto se ubica en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I de la Constitución Española, a los promotores de la queja les asiste el derecho de elección libre de su residencia habitual, y por ende, a su plasmación administrativa, consistente en el acto administrativo de causar alta en el Padrón Municipal gestionado por el correspondiente Ayuntamiento. El único presupuesto ineludible que han de acreditar es que en efecto, en dicho municipio radica su residencia habitual.

A este respecto, hemos de precisar que no puede invocarse sin más el derecho fundamental de libertad de residencia para justificar la libre elección del lugar del empadronamiento, porque, si bien toda persona tiene derecho a elegir libremente el lugar de residencia, las consecuencias jurídicas de tal elección vienen determinadas por la ley, por lo que respecta al lugar en el que deberá empadronarse, que deberá ser en aquél municipio en el que se resida la mayor parte del año. Prueba ésta, la de la permanencia en un término municipal durante la mayor parte del año que correrá a cargo del que pretenda dicho empadronamiento.

Este concepto de carácter estrictamente administrativo, causar alta en el Padrón municipal, hunde sus raíces en la concepción civilista del domicilio, por ello el artículo 40 del Código Civil expresa que, “Para el ejercicio de los derechos y para 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”.

El carácter de “habitualidad” en la residencia, para el ejercicio del derecho consagrado constitucionalmente, ha de ser probado por la persona o personas que pretendan inscribirse en un determinado Padrón municipal, como presupuesto para obtener la condición de vecino de dicho municipio. Por ello, se han de analizar los documentos probatorios en los que los autores de la queja fundan su pretensión, esto es, que su residencia habitual radica en el término municipal de Arrúbal.

Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habita durante *más tiempo al año*"; añade el art. 55.2 del mismo Decreto que "solo se puede ser vecino de un municipio", el art. 60.1 que "la formación, actualización, revisión y custodia del padrón municipal corresponde al Ayuntamiento...", y que "los Ayuntamientos -dice el art. 62.1- realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones de modo que los datos contenidos en estos concuerden con la realidad".

SEGUNDA. Por otro lado, el Ayuntamiento goza de todas sus potestades para comprobar la concurrencia de los requisitos que dan derecho u obligan al empadronamiento y la veracidad de los datos declarados por los vecinos a fin de que el padrón responda en todo caso a la realidad de la población residente dentro de su término municipal y así se desprende de la lectura de los artículos 59.2, 62, 69, 70, 71, 72, 73, 74 y 77 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las entidades locales.

Sin embargo, y en lo que concierne al ejercicio de dichas potestades de comprobación administrativas, lo cierto es que, ni la Ley de Bases ni el Reglamento de Población citados, exigen una plena justificación de la residencia habitual o de la

residencia de la mayor parte del año en un determinado municipio, en los supuestos en que se simultánea la residencia en varios términos.

El artículo 59. 2 determina que el Ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto la presentación del documento nacional de identidad o tarjeta de residencia, el libro de familia, el título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos; por otro lado en los supuestos de cambio de residencia, el requisito de la residencia habitual o durante más tiempo en el período de un año es de imposible comprobación a priori, pues en este caso conforme establece el artículo 70 del citado Reglamento cuando una persona cambie de residencia deberá solicitar por escrito su inscripción en el padrón del municipio de destino, el cual, en los diez primeros días al mes siguiente la remitirá al municipio de procedencia, donde se dará de baja en el padrón al vecino trasladado sin más trámite, debiendo hacer constar en su caso si no estuviera empadronada con anterioridad o desconociera el municipio de su anterior inscripción padronal. En tales supuestos bastará con que la solicitud sea efectuada con ánimo de residir de modo habitual o la mayor parte del año si reside o habita en varios municipios para cuya comprobación la justificación a aportar habrá de interpretarla en relación con lo dispuesto en el artículo 59. 2 pero referida a la razonabilidad de ese ánimo o intención.

Este es el criterio jurisprudencial trazado por varias Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas a la hora de enjuiciar los recursos entablados contra la denegación de la solicitud de causar alta en el Padrón Municipal de un término (entre otras sirva la Sentencia de Castilla y León nº 192/2004).

TERCERA. El ánimo o intención de permanecer la mayor parte del año dentro del término municipal del Ayuntamiento de Arrúbal es lo que han de acreditar los suscriptores de la queja, y lo que en definitiva, ha de comprobar la Administración local para acreditar su autenticidad.

Son varios los indicios probatorios en los que los autores de la queja muestran su intención de residir e incluso de estar residiendo en Arrúbal, tales como los consumos de gas natural, de teléfono, de mantenimiento y reparación de su vivienda, el pago de la tasa girada por las licencias de obras concedidas municipalmente e incluso, las declaraciones juradas de otros vecinos que afirman conocer a los interesados y que allí tienen su domicilio.

En contra la comprobación de la Administración municipal consistente en el escaso consumo de agua, o en su caso, en la visita en tres ocasiones, todas ellas por la mañana en diferentes días, no enervan el acervo de todos los elementos probatorios de cargo que han sido aportados por los autores de la queja, máxime cuando queda probado que en las horas que el Alguacil municipal ha visitado su casa, todos ellos se encuentran fuera de la misma ejerciendo sus respectivas labores profesionales y académicas.

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Institución considera lesionado el derecho constitucional a la libertad de residencia (artículo 17 CE) y al amparo de lo preceptuado en el artículo 24 de la Ley 6/2006, reguladora de este Alto Comisionado del Parlamento, estima pertinente efectuar al Ayuntamiento de Arrúbal una **RECOMENDACIÓN** para que, en aras a evitar el consiguiente perjuicio en el ejercicio de su derecho a elegir libremente su residencia, adopte las medidas oportunas para

proceder a dar de alta en el padrón municipal a los miembros de la unidad familiar constituida por Doña A su esposo Don D y sus dos hijos, Don B y Don C.

b) Posicionamiento del Ayuntamiento de Arrúbal: NO ACEPTACIÓN.

La respuesta de la Corporación tuvo entrada en el Registro de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano el 16 de mayo de 2006, en el que la misma insistía literalmente que,

> "con el fin de poder hacer efectiva su Recomendación, rogamos que nos remita la documentación que se detalla a continuación y que fue aportada por los interesados para su tramitación, debido a que no se encuentra en el Ayuntamiento, en particular:
> - el contrato de mantenimiento de la caldera Saunier Duval, notificada por la empresa a la dirección de la Calle XX de Arrúbal.
> - las facturas de gas natural de varias mensualidades consecutivas, demostrativas de un consumo de gas periódico y constante, y
> - tres declaraciones juradas emitidas por vecinos de Arrúbal declarando que conocen a los miembros de dicha familiar, que son del pueblo y que tienen su domicilio habitual en la Calle Frontón nº XX de Arrúbal".

Esta Institución en aras a la protección de datos de carácter personal se pone en contacto con los autores de la queja, quienes expresamente muestran su conformidad para dar traslado al Ayuntamiento de la documentación requerida para tal fin, el empadronamiento de todos los miembros de la unidad familiar.

Ante el silencio de la Administración Local con fecha de 4 de junio de 2007, la Defensora envía un nuevo oficio para que se nos comunique la eventual aceptación o en su caso, el rechazo de la Recomendación.

Persistiendo la Corporación del Ayuntamiento de Arrúbal en la no respuesta, con fecha de 3 de julio, la Defensora vuelve a insistir en el deber de colaboración que pesa sobre todas las Administraciones Públicas, concediéndole un nuevo plazo de diez días para que se posicione, todo ello, con carácter previo a la declaración institucional como Administración hostil o no colaboradora con esta Institución.

El día 6 de agosto de 2007, se le cursa un nuevo apercibimiento, el último. A ello responde la Alcaldesa-Presidenta de la Corporación con una visita personal a la Defensora que, tuvo lugar el día 5 de septiembre , y aporta un informe "Decreto de Alcaldía de fecha de 5 de septiembre de 2007", en el que viene a resolver que:

> "PRIMERO. Con el máximo respeto posible, apartarnos de la RECOMENDACIÓN 3/2007, de 16 de abril de la Defensora del Pueblo Riojano, en el sentido de no proceder a inscribir en el Padrón de habitantes de Arrúbal, a Dª XX, Don YY, Don JJ, Don RR y Don SS, al no residir de forma habitual en este municipio.
> SEGUNDO. Notificar la presente resolución a la Defensora del Pueblo Riojano, a los efectos oportunos".

c) Labor de seguimiento de la Defensora del Pueblo Riojano

Este posicionamiento provoca que la Defensora declare el rechazo de la Recomendación, circunstancia esta que, es debidamente comunicada tanto al Ayuntamiento, como a los autores de la queja, con fecha de 11 de septiembre de 2007.

Con fecha de 1 de octubre de 2007 y previa solicitud, Doña XX en nombre propio y en el de su familia se entrevista con la Defensora, quien le explica el carácter

no vinculante de las Recomendaciones, pues así se desprende de la Ley 6/2006, si bien aconseja que en el caso de estar en situación de causar alta en el padrón municipal de Arrúbal, pueden solicitarlo nuevamente con acopio de abundante documentación para acreditar su residencia habitual en el municipio y en caso contrario, frente al acto denegatorio proceder a su posterior impugnación ante los Tribunales de Justicia, en concreto ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de La Rioja.

Siguiendo estas pautas con fecha de 22 de febrero de 2008 Doña XX comunica telefónicamente a la Defensora del Pueblo Riojano que se ha solucionado el tema, pues volvió a instar el empadronamiento y sin tener que formalizar recurso contencioso-administrativo, la Corporación de Arrúbal, ha procedido a dar de alta en el Padrón municipal de habitantes a la familia de Doña XX. Comunica su agradecimiento a esta Institución.

No obstante, a los efectos del artículo 34 de la Ley 6/2006, la Defensora, si bien estima que se ha solucionado el problema gracias a su intervención, ha de calificar en este Informe Anual que la Recomendación no fue atendida, sino rechazada.

RECOMENDACION 4/2007, de 16 de abril, dirigida al Ayuntamiento de Logroño, sobre la necesidad de extremar en sucesivas adjudicaciones de plazas de aparcamiento los aspectos formales y materiales del procedimiento de adjudicación, poniendo especial cuidado en la exposición pública del sistema de elección concreta de la plaza de garaje desde el Acuerdo de inicio del procedimiento

a) Contenido literal de la Recomendación (queja nº 2007/0050-O).

ANTECEDENTES

PRIMERO. Tuvo entrada en esta Institución un escrito de fecha 16 de febrero del pasado año, presentado por don XX por el que formula una queja motivada por el cambio del criterio de orden de elección de las plazas de garaje en el solar de la Plaza Martínez Flamarique, de esta ciudad.

Según nos expone, es adjudicatario de una de las plazas de garaje del citado solar. En virtud de ello, con fecha 16 de junio de 2004 recibe traslado del acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local de 16 de junio de 2004, en el que se procede a la aprobación definitiva parcial de adjudicatarios estableciendo el criterio para la elección de la plaza en función del número de orden de registro de las solicitudes, correspondiéndole el número XXXX

Sin embargo, con fecha 27 de diciembre de 2006 recibe un escrito comunicando la realización de un sorteo para decidir el orden de elección de plaza, adoptado por acuerdo de la Junta de Gobierno que no fue comunicado a los adjudicatarios oportunamente. Con dicho criterio aplicado posteriormente, ha pasado a ser el adjudicatario número xxxxx en el orden de elección de plaza.

También indica que ha presentado un escrito el pasado 18 de enero de 2007 solicitando el traslado del acuerdo de la Junta de Gobierno aprobando dicho cambio en el criterio de orden de elección de plaza de garaje, así como la revisión del

expediente por considerar perjudicados los derechos de elección de plaza por el cambio de criterio sin haber recibido respuesta del Ayuntamiento hasta la fecha.

Por ello, considerando que se le ha producido un grave perjuicio al cambiar los criterios de elección, al igual que en el caso de otros muchos adjudicatarios, solicita la intervención de la Institución con el fin de que supervise la adjudicación de las plazas de garaje.

SEGUNDO. Una vez examinada la queja, y a fin de poder disipar las dudas que manifiesta el interesado y determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, se solicitó a ese Ayuntamiento información sobre la cuestión planteada en la queja, y en concreto, interesando conocer los motivos del cambio de criterio en el orden de elección de plazas, remitiendo copia del acuerdo de la Junta de Gobierno que así lo disponga, así como conocer los motivos por los que no se ha dado respuesta a la petición del interesado.

TERCERO. Con fecha 28 de febrero pasado se recibió en esta Institución el informe solicitado siendo el mismo del tenor literal siguiente:

"En el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 16 de junio de 2004 se establece que "la elección concreta de la plaza de aparcamiento se efectuará en función del número de orden de registro de las solicitudes".

La elección de la plaza de aparcamiento, se efectúa realmente en función del número de registro, ya que como en toda adjudicación de estas características, según el orden de presentación de las solicitudes se asigna un número de orden de registro, al cual posteriormente se le asigna un número a efectos de realizar el sorteo (ejemplo: al n^{9} de registro 20030076775 le corresponde el número 1, al n^{s} de registro 20030076776 le corresponde el número 2, etc).

En este sentido debe tenerse en cuenta que el procedimiento ordinario seguido por el Ayuntamiento de Logroño para los sorteos de vivienda y aparcamientos es el sorteo notarial, ya que es el único que permite garantizar la igualdad y transparencia del sorteo.

El mencionado sorteo notarial se efectuó el día 22 de diciembre de 2006 ante el Sr. Notario D. M.A.P, tras exponer los listados de adjudicatarios, con el número concreto que correspondía a cada uno en función de su número de registro, en la Oficina de Vivienda del Ayuntamiento de Logroño(sita en C/ Tricio n^{9}1 de Logroño) y en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento, durante un plazo de 20 días.

Todo el procedimiento completo fue explicado minuciosamente a D. xxxx , en la propias dependencias administrativas y posteriormente en el traslado del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 31 de enero de 2007, el cual ha sido recibido el día 21 de febrero de 2007, tal y como pone de manifiesto el Aviso de Recibo de la carta certificada.

Han sido varios los vecinos que han intentado anular el sorteo notarial al tener un número bajo de registro y salir perjudicados por el orden derivado del sorteo realizado. Sin embargo el Ayuntamiento de Logroño en defensa del principio de igualdad de oportunidades y de transparencia, solo garantizado mediante un sorteo notarial, considera necesario mantener dicho sorteo a pesar de las reclamaciones de los vecinos disconformes.".

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. Leído con atención el escrito de queja, y una vez analizada la documentación remitida por el Ayuntamiento de Logroño, debemos hacer las siguientes puntualizaciones, que asimismo hemos trasladado al autor de la queja.

En primer lugar, debemos tener presente que la carencia de plazas de garaje es un problema grave que acucia a nuestra sociedad actual, cada vez más dependiente por otra parte del vehículo particular para los desplazamientos, tanto personales como laborales, siendo lo cierto que los espacios destinados a aparcamientos van progresivamente desapareciendo, principalmente por la nueva configuración interior de las ciudades, con la creación de nuevos espacios peatonales y una mayor ampliación de las aceras y zonas habilitadas para la deambulación y favorecer la accesibilidad universal de todas las personas, agravándose además el problema por el incremento de ventas de vehículos, como es de todos conocido.

Sin embargo, la cuestión relativa a la posibilidad de acceder a la adjudicación de una plaza de garaje viene regulado en las Bases para la adjudicación de aparcamientos subterráneos adoptadas por la Comisión de Gobierno en sesión de 26 de noviembre de 2003 (BOR de 29 de noviembre de 2003), en las cuales se establece en su Anexo I que si el número de solicitudes admitidas en la proyección de 200 metros fuera superior a las plazas ofertadas, se realizará la adjudicación *por sorteo*, en cuyo caso, éste se realizará conforme al proceso del sorteo de viviendas del anexo 4, actuándose de modo similar en el caso de tramos de ampliación de 50 metros y en cada una de las situaciones de ampliación para ser adjudicatario de forma individualizada.

La finalidad de la norma en este caso busca posibilitar que sean los residentes en las zonas más próximas a los aparcamientos construidos en el subsuelo de terrenos de dominio público municipal los principales beneficiarios de la adjudicación de tales plazas de garaje, todo ello con en aras a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, que pueden disponer así de un lugar de estacionamiento de su vehículo particular lo más cerca posible de su domicilio.

Sin embargo, el principal motivo de la queja en este caso lo constituye el cambio de criterio de orden de elección de las plazas de garaje en el solar de la Plaza Martínez Flamarique, de esta ciudad, y que en este caso particular ha supuesto que el adjudicatario considere que se ha visto gravemente perjudicado, dado que con el criterio para la elección de la plaza en función del número de orden de registro de las solicitudes, le correspondía el número XXX, mientras que con el criterio de sorteo aplicado posteriormente, ha pasado a ser el adjudicatario número XXXX en el orden de elección de plaza.

Efectivamente, en las Bases para la adjudicación de aparcamientos subterráneos adoptadas por la Comisión de Gobierno en sesión de 26 de noviembre de 2003 (BOR de 29 de noviembre de 2003), se establece en su Anexo I que si el número de solicitudes admitidas en la proyección de 200 metros fuera superior a las plazas ofertadas, se realizará la adjudicación *por sorteo*, en cuyo caso, éste se realizará conforme al proceso del sorteo de viviendas del anexo 4, actuándose de modo similar en el caso de tramos de ampliación de 50 metros y en cada una de las situaciones de ampliación para ser adjudicatario de forma individualizada.

Precisamente, la comunicación remitida al interesado con fecha 20 de diciembre de 2006 se remite a dichas Bases de adjudicación, de forma que la elección de la plaza de garaje concreta ha de realizarse por riguroso orden de sorteo. Sin embargo,

el Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local el 16 de junio de 2004, adoptaba como punto primero, la aprobación de la lista definitiva parcial de adjudicatarios de plazas de aparcamiento, especificando que "*la elección concreta de plaza de aparcamiento se efectuará en función del número de orden de registro de las solicitudes.".*

La explicación que esgrime el Consistorio es la de que, cuando el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 16 de junio de 2004 establece que la elección de plaza de aparcamiento se efectuará en función del número de orden de registro de las solicitudes, se está refiriendo a que dicha elección ha de realizarse en realidad en función del número de registro de la solicitud, a la que se le asigna un número a efectos del posterior sorteo notarial. Así se refleja en el listado de admitidos publicado el 7 de diciembre de 2006, donde, tomando el número de registro como referencia, se le va adjudicando a cada solicitante un número para dicho sorteo. Dicho procedimiento es el que ordinariamente se ha seguido para los sorteos de viviendas y aparcamientos.

La postura del Ayuntamiento frente a dicha reclamación, al igual que en el de otros adjudicatarios que se han considerado perjudicados por idénticos motivos, ha sido, según se indica, la de explicar detenidamente el desarrollo del proceso de adjudicación y el modo de proceder a la adjudicación de las plazas por sorteo ya referido, a través de la notificación a los interesados del contenido del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 31 de enero de 2007.

Dicho Acuerdo, en su punto tercero, reconoce la existencia del "*error en el Dispositivo primero del citado acuerdo de fecha 16 de junio de 2004"*, en el que se ponía de manifiesto que "la elección concreta de la plaza de aparcamiento se efectuará en función del número de orden de registro de solicitudes", pasando a continuación, en el Dispositivo cuarto, a dar la explicación oportuna del siguiente modo:

"*La aclaración necesaria a la frase mencionada en el expositivo 3, ya que el sentido de "la elección se efectuará en función del número de registro de las solicitudes" debe entenderse referido a la asignación a cada uno de los solicitantes de un número concreto, a efectos del sorteo del orden de elección, el cual se asignará en función del número de registro*".

Y la confirmación de que ha existido dicho error, y no realmente un cambio de criterio en el sistema de adjudicación, la revela lo expresado en el Dispositivo sexto de dicho Acuerdo, al hacer cita del artículo 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, por el que se establece que "*Las Administraciones Públicas podrán rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos*".

En definitiva, el Ayuntamiento de Logroño, ha considerado oportuno, tras reconocer la existencia del error, mantener el resultado del sorteo frente a las solicitudes de anulación del mismo, en aras a garantizar la transparencia y el principio de igualdad de oportunidad en la adjudicación de plaza de garaje.

Lo que parece más cuestionable es que se haya dictado el pertinente acuerdo de rectificación dos años y medio después del error cometido y tras haberse publicado la lista de admitidos con el correspondiente ordinal para el sorteo.

Consecuentemente, admitido dicho error por el propio Consistorio, y una vez rectificado el mismo –pese a la demora en realizar dicha rectificación-, y efectuado el

sorteo de las plazas de aparcamiento tal cual dispone en definitiva la normativa vigente, la conclusión es que debe reflexionarse sobre lo ocurrido en este caso en particular, tomando las medidas oportunas para que no se repitan las dudas y conflictos de los intervinientes en futuros procedimientos de adjudicación, debiendo extremarse en consecuencia la forma de exposición pública del sistema de elección de plaza de garaje.

Por lo expuesto, se considera pertinente efectuar al Ayuntamiento de Logroño una **RECOMENDACIÓN** para que, con el fin de evitar reclamaciones formuladas por los solicitantes admitidos y potenciales adjudicatarios debidas a la exposición o redacción de criterios de adjudicación que puedan inducir a error, **extreme en sucesivas adjudicaciones de plazas de aparcamiento en la ciudad de Logroño los aspectos formales y materiales del procedimiento de adjudicación, poniendo especial cuidado en la exposición pública del sistema de elección concreta de la plaza de garaje desde el Acuerdo de inicio del procedimiento,** en aras a salvaguardar no sólo la igualdad y la transparencia del proceso, sino también la debida seguridad jurídica que debe acompañar todo el desarrollo del procedimiento de adjudicación, evitando que errores como el que era objeto de queja vuelvan a reiterarse.

b) Posicionamiento del Ayuntamiento de Logroño. ACEPTACIÓN

Al Ayuntamiento se le concedió el plazo de un mes para que nos remitiese el correspondiente informe o contestación en el que nos comunicara la aceptación de esta recomendación o en su caso, de las razones que estime para no aceptarla, y ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.1 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano.

Y así con fecha de 18 de mayo de 2007 tiene entrada en el Registro de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano un oficio suscrito por el Alcalde en que concluye literalmente cuanto sigue:

> "Es por ello que este Ayuntamiento ACEPTA LA RECOMENDACIÓN efectuada por la Defensora del Pueblo Riojano y, en consecuencia, en futuras adjudicaciones se extremarán los aspectos formales y materiales del procedimiento de adjudicación, poniendo especial cuidado en la exposición pública del sistema de elección concreta de la plaza de garaje desde el acuerdo de inicio del procedimiento, en aras a salvaguardar no solo la igualdad y la transparencia del proceso, sino también la debida seguridad jurídica que debe acompañar todo el desarrollo del procedimiento de adjudicación, evitando errores como el que era objeto de la queja".

c) Labor de seguimiento de la Defensora.

Los problemas denunciados por el autor de la queja fueron corregidos, circunstancia ésta que fue comprobada mediante diligencia telefónica hecha por la Defensora con el autor de la queja.

Por todo ello y a los efectos, la Defensora con fecha de 21 de mayo declaró la aceptación expresa de lo recomendado y consideró finalizada nuestra intervención. Todo ello fue notificado tanto al Ayuntamiento de Logroño como al promotor de la queja. A los efectos del Informe la Recomendación nº 4/2007 se declara ACEPTADA.

RECOMENDACIÓN nº 5/2007, de 23 de abril, dirigida al Ayuntamiento de Fuenmayor, sobre la forma de tramitación y resolución de los expedientes de responsabilidad patrimonial por daños causados a terceros como consecuencia de la ejecución de un contrato de obras públicas

a) Contenido literal de la Recomendación (queja nº 2007/0079-O)

Tras la puesta en marcha del procedimiento de investigación establecido en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, a la vista de la documentación aportada por la autora de la queja y del informe emitido por el Ayuntamiento de Fuenmayor; la Defensora del Pueblo Riojano, ha emitido la siguiente Resolución.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha de 8 de marzo de 2007, tuvo entrada en el Registro de la Oficina de la Defensora del Pueblo, una queja suscrita por Doña XX, por la que se solicitaba la protección de sus derechos constitucionales frente a la actuación de la Corporación Municipal del Ayuntamiento de Fuenmayor.

En el referido escrito la interesada muestra su disconformidad con la inadmisión de un procedimiento de responsabilidad patrimonial impulsado por la Sra. XX, ante los daños provocados con ocasión de la ejecución de una obras realizadas por el Ayuntamiento en la calle Úbeda, en el año 2005.

Insiste la promotora de la queja, que requirió al Ayuntamiento de Fuenmayor para que pusieran a su disposición los pliegos de condiciones en relación con dichas obras y en relación con la mercantil que las ejecutó, "Excavaciones YY, S.L.", de cuya pretensión no ha obtenido respuesta por parte de la mentada Corporación Municipal.

Ante la inadmisión de la reclamación decretada por el Ayuntamiento con fecha de 4 de diciembre de 2006, en la que literalmente se afirma: "*Inadmitir la citada reclamación debido a la inimputabilidad de dicho daño a este Ayuntamiento, puesto que las obras de la calle Úbeda fueron llevadas a cabo por la empresa adjudicataria "EXCAVACIONES YY, SL", empresa a quien corresponde adoptar las medidas de seguridad necesarias para la ejecución de la obra y a la que, con fecha de 16 de agosto de 2006 se le remitió su reclamación".*

SEGUNDO. Indicaba la suscriptora de la queja, que con fecha de 20 de diciembre de 2006 interpuso recurso de resolución contra la citada Resolución del Ayuntamiento, reiterando que fuesen llamados a dicho expediente la mercantil "Excavaciones YY, SL" y su compañía aseguradora, no se ha recibido resolución expresa pese a que con fecha de 22 de enero del presente se le solicitó la misma.

El fundamento de la queja, a juicio de su autora, era la ausencia por parte del Ayuntamiento de su deber de cumplimiento con la legalidad dentro del procedimiento administrativo, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, pues "*sin motivación legal alguna, se ha vetado a la reclamante de los principios probatorios y de defensa del imputado y del ejercicio de su derecho de contradicción*" (sic).

TERCERO. Del mismo modo en el escrito registrado en la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, se advierte otras irregularidades dentro del procedimiento administrativo, como el desconocimiento del número de expediente, quién ha sido su instructor, la ausencia probatoria, entre otros. Por todo ello, la Sra.

XX considera que se han causado serias vulneraciones de los derechos que son objeto de protección por la Defensora del Pueblo, en concreto los regulados en los artículos 14, 24 y 53 de la Carta Magna, ante lo cual acude al auxilio de esta Institución.

Con fecha de 12 de marzo de 2007, la Defensora del Pueblo dirigió al abrigo de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, un requerimiento de información, previo para delimitar las potestades de actuación por parte de esta Institución.

El requerimiento de información fue debidamente cumplimentado mediante un informe emitido por la Alcaldesa del municipio con fecha de 16 de abril, registrado de entrada en la Oficina de la Defensora al día siguiente.

El tenor literal del informe municipal sobre las cuestiones planteadas en la queja, es el siguiente:

"En relación con su escrito número de salida 269, de fecha 12 de marzo de 2007, expediente 07/0079-0, sobre la queja suscrita por la vecina de esta localidad D^{a} (…), relativa a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por la caída que al parecer sufrió ***el 17 de julio de 2005,*** *a la salida del bar Desigual, sito en la calle Úbeda, donde se estaban realizando obras de acondicionamiento de la calle, le comunico lo siguiente:*

Con fecha ***14 de julio de 2.006,*** *se da entrada en el Registro General de Fuenmayor con el numeral.106, al escrito de RECLAMACIÓN PREVIA A LA VÍA JUDICIAL POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL, contra el Ayuntamiento de Fuenmayor y contra la Compañía de Seguros que aseguraba la Responsabilidad Civil a fecha del siniestro, de* ***D^{a}….,*** *con D.NI. …y con domicilio en la calle ……..de Fuenmayor en la que se exige la indemnización por responsabilidad patrimonial por los daños corporales sufridos debidos al accidente en las obras de la calle Úbeda, por un importe de 36.529,70 euros*.

Con fecha 10 de agosto de 2006 se remitió la reclamación tanto a la empresa que ejecutaba las obras, Excavaciones….., S.L., con domicilio en…….; como a nuestra compañía de seguros Allianz a través de la correduría de nuestro agente D. ……con domicilio en la calle……, con quienes seguramente se habrá puesto en contacto la reclamante.

Que la empresa adjudicataria de las obras siempre ha manifestado no tener constancia de los hechos sucedidos ni en el momento de suceder ni con posterioridad hasta haberse presentado la reclamación.

Que también extraña a este Ayuntamiento que habiendo sucedido los hechos el día 17 de julio de 2005, un año después se presente la reclamación sobre ello.

Que iniciado el expediente de responsabilidad patrimonial, con fecha 10 de noviembre de 2006, se emite informe por el Secretario del Ayuntamiento en el que se considera que el daño reclamado es inimputable al Ayuntamiento por lo que procede la inadmisión de la reclamación y en este mismo sentido se resuelve por esta presidencia con fecha 22 de noviembre de 2006 y se comunica a la reclamante".

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. Una de las garantías, tal vez la primera, que los administrados gozan frente a la actuación de las Administraciones Públicas, es la existencia de un procedimiento dentro del cual se ha de formar la voluntad administrativa para dictar en su día y resolver mediante una resolución o acto administrativo.

En el supuesto planteado en la queja, su suscriptora muestra su disconformidad con la actuación de la Administración que sin más se ha limitado a inadmitir su petición de responsabilidad patrimonial, sin que se haya instruido ni tramitado un procedimiento con la consiguiente proposición y práctica de pruebas, por lo que resulta, a su juicio, atentatorio de sus derechos constitucionales entre los que cita los artículo 14, 24 y 53 de la Carta Magna.

En la actualidad, tanto el artículo 54 Ley de Bases de Régimen Local de 2 abril 1985, como el artículo 223 Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 noviembre 1986, determinan que la responsabilidad patrimonial de éstas se ajustará a los términos de la legislación general sobre responsabilidad administrativa contenida, pues, en los artículos 106.2 CE, 121 Ley de Expropiación Forzosa y artículos. 139 y siguientes Ley 30/1992 de 26 noviembre, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, ello en cuanto a los requisitos substantivos requeridos como presupuestos legales para la exigibilidad de la responsabilidad objetiva de las Administraciones Locales.

El problema planteado en la queja, no es la evaluación de los requisitos para que se estime o se desestime la acción, sino los relativos a los principios formales o procedimientales por los que se ha de tramitar la misma. Por ello, y tratándose de una materia configurada como normativa plena estatal, se ha de estar a la remisión reglamentaria contenida en el artículo 142 de la Ley 30/1992, fruto de la cual, se dictó el vigente Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de responsabilidad patrimonial.

Conforme a lo preceptuado en la citada normativa estatal, la responsabilidad patrimonial de la Administración Local, se perfila como una responsabilidad directa y objetiva, de la que se deriva la obligación de indemnizar cualquier lesión que sufran los particulares en sus bienes y derechos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, salvo los supuestos de fuerza mayor. Tal lesión ha de suponer un daño real, efectivo, evaluable económicamente, e individualizado, siempre que el daño sea antijurídico, es decir, que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportarlo.

El daño debe ser, además, imputable a la Administración, en una relación de causa a efecto de la actividad de aquélla, o en su caso, de la ausencia de tal exigible actividad.

SEGUNDA. Centrándonos exclusivamente en las cuestiones de orden formal y por ende, sin prejuzgar el fondo de la acción ejercitada, hemos de precisar que la inadmisión *in limine litis*, de la solicitud presentada por la autora de la queja, puede provocar una indefensión manifiesta y patente máxime cuando el plazo breve de prescripción de esta acción, -un año- (artículo 142 de la Ley 30/1992), provoca un evidente perjuicio, pues a fecha de hoy, la Sra. XX tendría ya prescrita la acción frente al contratista.

Como ha reiterado en repetidas ocasiones la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, el procedimiento administrativo en general, y en particular, éste, que goza de ciertas especialidades contenidas en el Real Decreto 429/1993, está inspirado en un principio antiformalista, por lo que la Administración cuenta con un trámite recogido en el artículo 70 de la Ley 30/1992, para que con carácter previo al archivo de una petición o solicitud, requiera al interesado para que proceda a la mejora o subsanación de los defectos formales advertidos, pues de lo contrario, podría repercutir sobre el libre ejercicio de sus derechos frente a las Administraciones Públicas.

La inadmisión a trámite de las peticiones administrativas, como ha advertido recientemente la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ en la Sentencia de 18 de julio de 2006, ha de ser interpretado de forma restrictiva, y desde luego, no puede ser la excusa para que la Administración de plano y sin instruir ningún tipo de procedimiento, decrete la no admisión y por consiguiente, no ponga en marcha los trámites por los que se canaliza el iter administrativo preciso para emitir una declaración de voluntad administrativa.

TERCERA. Lo cierto es que inadmitir la acción ejercitada por la Sra. XX motivada administrativamente en la existencia de un contrato administrativo de obras, y que por consiguiente, la responsabilidad la asume el contratista contraviene tanto los preceptos constitucionales invocados como la propia Ley 30/1992, su Reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 429/1993, como el contenido del artículo 97 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto-Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

En efecto, el artículo 106.2 de la Constitución Española establece que "los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos". Del mismo modo el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece idéntico derecho dentro del sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas. La responsabilidad patrimonial de la Administración ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencial como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio, indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo "de otro modo se produciría un sacrificio individual a favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad".

Para que concurra la responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere según el artículo 139 antes citado, que concurran los siguientes requisitos:

A) Un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto con acreditar que un daño antijurídico se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.

B) Un daño antijurídico producido, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

C) Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, así lo dice la Ley 30/92, en el artículo 139, cuando señala que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

D) Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del Caso Fortuito, supuesto este que sí impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras y por sintetizar las demás, la de 6 de febrero de 1996, probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial.

En relación con la existencia de una empresa contratista del mantenimiento de las obras de pavimentación de la calle Úbeda, donde se produce el siniestro, el artículo 97 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, dispone:

1.- Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.
2.- Cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será ésta responsable dentro de los límites señalados en las leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación.
3.- Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncia sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción civil.
4.- La reclamación de aquéllos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto.

Pues bien, el precepto trascrito reproduce sustancialmente el tenor del antiguo artículo 134 del antiguo Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por el Decreto 3,410/1975, de 25 de noviembre, derogado por el vigente Real Decreto 1.098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de desarrollo de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que establece que será de cuenta del contratista indemnizar todos los daños que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución de las obras, y que cuando tales perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración será ésta responsable dentro de los límites señalados en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (hoy artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, así como en los casos de daños que se causen a terceros como consecuencia de vicios de proyecto.

En interpretación de la norma citada, la Jurisprudencia tiene expresado que la naturaleza netamente objetiva de la responsabilidad patrimonial de la Administración impide a ésta, que actúa en la esfera de sus atribuciones para satisfacer un servicio público, desplazar la misma al contratista, mero ejecutor material, sin perjuicio de la acción de repetición de aquélla contra éste (Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 1987, Ar. 3615 y de 23 de febrero de 1995, Ar. 1280), ya que si bien las obras han sido adjudicadas a una empresa contratista, no puede olvidarse que su responsabilidad sería subjetiva, mientras que la de la Administración es directa y objetiva, todo ello, se insiste, sin que obste a una posible acción de reintegro que la Administración puede formular frente al contratista.

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 1987 (Ar. 8676) cuya consideración de fondo se corresponde con un "obiter dicta" de otra de 18 de septiembre de 1998 (Ar. 7239), proclama que el artículo 134 del Reglamento General de contratació, debe interpretarse necesariamente a la luz de las nuevas concepciones sobre responsabilidad de la Administración, y si bien esta puede repetir contra el contratista apoyándose en el precepto, esa posibilidad no excluye la responsabilidad directa de la Administración cuando el daño producido sea consecuencia de un actuar ligado a la misma por vínculos contractuales.

Si a lo anteriormente indicado se añaden la obligación que en el artículo 25.2 a) y 1) de la Ley de Bases de Régimen Local, se establecen para los Ayuntamientos, es claro que, la Administración Local está obligada a poner en marcha el procedimiento administrativo donde se deslindará debidamente:

1. Quién es el responsable del daño.
2. Qué medios probatorios se admitirán de los propuestos por la interesada.
3. Qué resolución sobre el fondo se merece la solicitud de la Sra. xxxx

CUARTA. De todo lo anteriormente expuesto y dado que la inadmisión decretada por la Alcaldía atenta contra los derechos de defensa de la autora de la queja, máxime tendiendo en cuenta que la solicitud dirigida al Ayuntamiento no tiene eficacia interrumptiva de la prescripción frente a la empresa contratista, es por lo que resulta recomendable que la Administración Local reconsidere su posición, decrete la admisión a trámite de la petición, ponga en marcha la instrucción del expediente, en el que se conceda audiencia tanto a la interesada como a la empresa contratista y dicte en su día una Resolución sobre el fondo del tema planteado.

Ante todo la Defensora, muestra su agradecimiento por el Informe emitido por la Alcaldía, en su afán de colaboración con esta Institución y quiere dejar constancia de que, lo anteriormente expuesto no prejuzga una valoración concreta sobre la prosperabilidad de la acción, ni sobre la imputabilidad de los daños, ni tan siquiera sobre su eventual existencia o sobre su evaluación.

Por todo lo anteriormente expuesto esta Institución, al amparo de lo preceptuado en el artículo 24 de la Ley 6/2006, reguladora de este Alto Comisionado del Parlamento, considera pertinente efectuar al Ayuntamiento de Fuenmayor una **RECOMENDACIÓN** para que, en aras a evitar el perjuicio de la acción de responsabilidad patrimonial acuerde la ADMISIÓN a trámite y la instrucción consiguiente de la reclamación de responsabilidad patrimonial ejercida por Doña XXX, el 14 de julio de 2006.

b) Posicionamiento del Ayuntamiento de Fuenmayor: NO ACEPTACIÓN.

La citada Recomendación fue notificada al Ayuntamiento con la concesión expresa de un plazo de un mes para que procediese a emitir su informe sobre la aceptación de la misma, o en su caso, la motivación del rechazo.

Transcurrido con creces el plazo, la Defensora emitió nuevos requerimientos a la Corporación, en concreto tres, todos ello con el ánimo de evitar una declaración de hostilidad o no colaboración con esta Institución. Los requerimientos se emitieron con fechas de 4 de junio, 11 de julio, 24 de agosto, e incluso se realizó una diligencia telefónica el día 25 de septiembre.

Tras la insistencia de esta Oficina de la Defensora, el día 27 de septiembre, se emite el informe suscrito por la Alcaldesa del Ayuntamiento de Fuenmayor expresivo de cuanto sigue. Se transcribe literalmente:

> "Que con fecha de 22 de junio de 2007 se ha recibido en este Ayuntamiento escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Logroño indicando que por parte de Doña XX se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra este Ayuntamiento, YYY Seguros y a la empresa que realizó las obras Excavaciones JJ, SL y solicitando la remisión de los expedientes, habiendo sido ya presentada la documentación solicitada por el referido Juzgado.
>
> Que entendemos que con el recurso judicial presentado sobre la reclamación al Ayuntamiento por responsabilidad patrimonial carece de sentido otra actuación o intermediación".

c) Labor de seguimiento de esta Institución.

Ante dicho informe municipal, la Defensora declara rechazada la Recomendación, con el consiguiente perjuicio o lesión a los derechos de la ciudadana que vino en queja, pues recordemos que la Recomendación nº 5/2007 fue emitida el 23 de abril y notificada con acuse de recibo el 28 del mismo mes. Por ello la actuación municipal ha sido dilatoria de los plazos, con el único fin de avocar a la interesada a un proceso contencioso-administrativo con el consiguiente desembolso en los honorarios propios de al menos un Letrado al que ha de conferir poderes.

Por todo ello, y a los efectos de este Informe se declara NO ACEPTADA la Recomendación por parte de su destinatario, el Ayuntamiento de Fuenmayor.

Además declaramos la existencia de una actitud entorpedecedora de la función de esta Institución al no atender el mandamiento dispuesto en el artículo 24 de la Ley 6/2006, sino que incluso se tuvieron que emitir tres requerimientos para la emisión del informe en el que se aclarase su posicionamiento.

Este tipo de actuaciones redundan en detrimento de la propia Corporación y de la vecina interesada a la que se le ha privado de una garantía esencial, la tramitación de un procedimiento administrativo, en el que con todos los trámites preceptuados por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y en su Reglamento de desarrollo para la responsabilidad patrimonial aprobado por el Real Decreto de 26 de marzo de1996, se emite una declaración de voluntad, esto es, la estimación o en su caso, la desestimación de la existencia de responsabilidad patrimonial.

La labor de seguimiento de esta Institución concluyó con una diligencia telefónica realizada a la autora de la queja, quien confirmó la existencia de un recurso contencioso-administrativo en la fase de formalización del escrito procesal de demanda.

La judicialización de la causa impide que la Defensora pueda proseguir sus actuaciones y así lo exige el artículo 17 de la Ley 6/2006, por lo que con fecha de 28 de septiembre de 2007 se cerró definitivamente el expediente de queja con la declaración de Recomendación rechazada.

RECOMENDACION 6/2007, de 27 de abril, dirigida al Ayuntamiento de Villamediana de Iregua, sobre la necesidad de admitir a trámite y la instrucción consiguiente de la reclamación de responsabilidad patrimonial ejercida por Don XX, en relación a los daños producidos en bienes propiedad de su familia, como consecuencia del rally organizado por el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua el pasado 17 de octubre de 2006.

a) Contenido literal de la Recomendación (queja nº 2007/0035-O)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Tuvo entrada en esta Institución escrito de fecha 25 de enero del año en curso presentado por don XX por el que formula una queja en relación a los daños producidos en bienes de su propiedad, como consecuencia del rally organizado por el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua el pasado 17 de octubre de 2006.

Expone en concreto que con ocasión de dicho evento, se han producido distintos daños en una finca propiedad de su madre, compuesta por las XXX, XXX y XXX , Polígono X (Camino Real), consistentes en un boquete en el muro de hormigón que rodea la finca, rozaduras en el mismo y en la puerta metálica de acceso, así como en el hormigón de la acequia de riego.

Indica que se dirigió por escrito al Ayuntamiento el pasado 3 de noviembre de 2006, solicitando que se repararan dichos daños, así como que se acondicionara el Camino Real, dejándolo en el estado en que se encontraba antes de la celebración del rally, así como una indemnización por las molestias que se le han causado, consistentes en no poder acceder a la finca de su propiedad el día de la carrera y por las gestiones realizadas posteriormente, sin que haya recibido respuesta hasta la fecha, habiéndose reparado únicamente el boquete del muro, no así los restantes desperfectos.

Por todo ello solicita la intervención de la Institución con el fin de que el Ayuntamiento de Villamediana le de una respuesta satisfactoria a su petición.

SEGUNDO. Una vez examinada la queja y a fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, se solicitó información al Ayuntamiento de Villamediana de Iregua sobre la cuestiones planteadas en la queja, y concretamente interesando conocer si se ha iniciado el expediente de reclamación patrimonial correspondiente tras recibir la reclamación, indicando en caso contrario las razones de no haberlo hecho, cuales han sido en defecto de lo anterior las actuaciones o medidas reparadoras que ha llevado a cabo el Ayuntamiento como solución al problema, así como los motivos por los que no se ha facilitado una respuesta hasta la fecha a la petición del ciudadano.

Con fecha 11 de abril pasado se recibió en esta Institución el informe solicitado, siendo el mismo del tenor literal siguiente:

"Por lo que respecta a la reclamación que D.XX presentó en este Ayuntamiento, es necesario señalar que en el citado escrito se planteaban varias cuestiones, unas relacionadas con los daños patrimoniales efectivamente sufridos en sus bienes (cerramiento de su finca) y otras que tienen que ver con la situación de los caminos públicos y con la acequia de riego próximos a su propiedad, y cuya titularidad

corresponde al Ayuntamiento y a la Comunidad de Regantes de esta localidad, respectivamente.

En cuanto a los daños efectivamente causados en el patrimonio de D. XX, y dada la escasa cuantía de los mismos, este Ayuntamiento los puso en conocimiento de la Escudería XXX y la Federación Riojana de Automovilismo, que son quienes organizaron el rally con la colaboración de esta Administración, a fin de que procedieran a su reparación de forma inmediata, sin necesidad de mayores trámites administrativos. En este sentido, remito junto con la presente escrito suscrito por la Presidenta de la Federación Riojana de Automovilismo en el que se informa de la reparación de los daños causados.

En cuanto al resto de las manifestaciones que realiza D.XX, y sin perjuicio de ser tenidas en consideración por este Ayuntamiento, como quejas o sugerencias de un vecino sobre la gestión municipal, consideramos que no suponen un perjuicio en el patrimonio del interesado, por lo que cualquier petición de indemnización por las molestias ocasionadas por la celebración del rally, o por los daños en los caminos públicos y en la acequia de riego son improcedentes.

Por todo ello considero que la reclamación de D. XX fue atendida debidamente por este Ayuntamiento en lo que se refiere a los daños efectivamente ocasionados en el cerramiento de su finca, como consecuencia de la celebración del rally el pasado 17 de septiembre de 2006.".

Dicho informe se acompaña con la respuesta ofrecida por la Federación Riojana de Automovilismo a petición del Ayuntamiento, en la que se reconoce que el día del evento se produjo un pequeño siniestro del que no se llegó a dar parte a la compañía de seguros, debido al pequeño presupuesto de la avería, de forma que se llegó a un acuerdo con la propietaria de la casa dañada, reparándose el bloque de su fachada a los diez días de la fecha de la prueba.

Sin embargo, tras informar al promotor de la queja de dicha respuesta, éste presentó nuevo escrito el pasado 23 de abril, ratificándose en el contenido del escrito de queja inicial, manifestando que efectivamente la Federación Riojana de Automovilismo llegó a un acuerdo con la propietaria de la casa (madre del interesado), respecto de los daños ocasionados en la propiedad. Sin embargo, refiere que dicho acuerdo no ha sido cumplido, ni ha existido indemnización. Añade a todo ello que los caminos, y en concreto al senda y el Camino Real, siguen en mal estado, solicitando que los mismos sean reparados y devueltos al estado anterior a la celebración del rally.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. Leído con atención el escrito de queja, y una vez analizada la documentación remitida por el Ayuntamiento de Villamediana, debemos hacer las siguientes puntualizaciones, que asimismo hemos trasladado al autor de la queja.

En primer lugar, debemos recordar que una de las garantías, tal vez la primera, que los administrados gozan frente a la actuación de las Administraciones Públicas, es la existencia de un procedimiento dentro del cual se ha de formar la voluntad administrativa, para dictar en su día y resolver mediante una resolución o acto administrativo.

En el supuesto planteado en la queja, el promotor muestra su disconformidad con la actuación de la Administración que sin más se ha limitado a inadmitir su petición de responsabilidad patrimonial, sin que se haya instruido ni tramitado un procedimiento, con la consiguiente proposición y práctica de pruebas, por lo que resulta, a su juicio atentatorio de sus derechos constitucionales entre los que cita los artículos 14, 24 y 53 de la Carta Magna.

Asimismo, el artículo 106.2 de la Constitución Española determina que "*los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos*".

Por su parte, el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que "*los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos*". A estos efectos, exige que el daño producido sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

En la actualidad, tanto el artículo 54 Ley de Bases de Régimen Local de 2 abril 1985, como el artículo 223 Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 noviembre 1986, determinan que la responsabilidad patrimonial de éstas se ajustará a los términos de la legislación general sobre responsabilidad administrativa contenida, pues, en los artículos 106.2 CE, 121 Ley de Expropiación Forzosa y artículos. 139 y siguientes Ley 30/1992 de 26 noviembre, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, ello en cuanto a los requisitos substantivos requeridos como presupuestos legales para la exigibilidad de la responsabilidad objetiva de las Administraciones Locales.

El problema planteado en la queja, no es la evaluación de los requisitos para que se estime o se desestime la acción, sino los relativos a los principios formales o procedimientales por los que se ha de tramitar la misma. Por ello, y tratándose de una materia configurada como normativa plena estatal, se ha de estar a la remisión reglamentaria contenida en el artículo 142 de la Ley 30/1992, fruto de la cual, se dictó el vigente Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de responsabilidad patrimonial.

El Real Decreto 429/1993, que regula el procedimiento en materia de responsabilidad patrimonial, establece una serie de trámites en esta materia que son de obligado cumplimiento, ente otros, la practica de los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución. Dicho procedimiento terminará mediante resolución que decidirá necesariamente sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía de la indemnización.

Conforme dichos preceptos, la responsabilidad patrimonial de la Administración Local, se perfila como una responsabilidad directa y objetiva, de la que se deriva la obligación de indemnizar cualquier lesión que sufran los particulares en sus bienes y derechos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, salvo los supuestos de fuerza mayor. Tal lesión ha de suponer un daño real, efectivo, evaluable

económicamente, e individualizado, siempre que el daño sea antijurídico, es decir, que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportarlo.

Por tanto, la competencia para determinar y declarar si ha existido responsabilidad corresponde únicamente a la Administración a través del correspondiente expediente administrativo, independientemente de que el organizador del evento tenga contratada una póliza de seguro con una entidad privada. Se trata por tanto de dos relaciones autónomas e independientes: por una parte la que se establece entre el ciudadano y la Administración por los daños producidos con ocasión de la celebración del evento organizado por el Ayuntamiento, es decir una relación extracontractual, y por otra la que se establece entre la Administración, la entidad organizadora y su compañía aseguradora, en virtud del contrato de seguro.

Asimismo, la cuestión planteada en el presente supuesto, desde una vertiente jurídica, se concreta en la falta de resolución o contestación del Ayuntamiento, dentro de los plazos que la normativa de aplicación establece al efecto, a una petición de indemnización efectuada por un ciudadano y que viene fundada en la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Esta falta de contestación debe de ser analizada teniendo en cuenta lo que dispone la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El artículo 42 de esta ley señala lo siguiente:

1.- La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

2.- El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la norma comunitaria europea.".

Centrándonos exclusivamente en las cuestiones de orden formal y por ende, sin prejuzgar el fondo de la acción ejercitada, hemos de precisar que la inadmisión *in limine litis*, de la solicitud presentada por la autora de la queja, puede provocar una indefensión manifiesta y patente máxime cuando el plazo breve de prescripción de esta acción, -un año- (artículo 142 de la Ley 30/1992), puede provocar un evidente perjuicio aunque a fecha de hoy el Sr. Calvo no tenga prescrita todavía la acción frente a la Federación Riojana de Automovilismo.

La naturaleza netamente objetiva de la responsabilidad patrimonial de la Administración impide a ésta, que actúa en la esfera de sus atribuciones para satisfacer un servicio público, desplazar la misma al ejecutor material, sin perjuicio de la acción de repetición de aquélla contra éste (Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 1987, Ar. 3615 y de 23 de febrero de 1995, Ar. 1280), ya que si bien el organizador de la prueba fue la Federación Riojana de Automovilismo, no puede olvidarse que su responsabilidad sería subjetiva, mientras que la de la Administración es directa y objetiva, al haber otorgado los permisos necesarios para su realización, todo ello, se insiste, sin que obste a una posible acción de reintegro que la Administración puede formular frente al organizador del evento.

Por tanto, desde esta Institución consideramos que el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua debe dar contestación formal a la pretensión inicial formulada, pues no debe olvidar que el primer principio al que ha de someterse en sus actuaciones es el de la eficacia, que, obviamente, significa la conclusión, mediante

resolución expresa, motivada y en el plazo establecido, de los procedimientos y solicitudes que puedan realizar los interesados.

Para ello, previamente debe incoar el oportuno expediente administrativo para dilucidar, tras la práctica de la prueba pertinente, si existe o no responsabilidad patrimonial, que ha de resolver determinando lo que proceda. Si tuviere responsabilidad en los daños, debe abonar al interesado la indemnización que corresponda y los intereses de demora.

Cuestión distinta, como ya expresamos en nuestra inicial comunicación, son las relaciones jurídico privadas que se derivan del contrato de seguro que pueda tener en su caso suscrito el organizador y una entidad aseguradora para cubrir las eventuales responsabilidades a que hubiera lugar con ocasión del evento, y las facultades que ostenta el asegurado, en este caso la Federación Riojana de Automovilismo- de poder repercutir posteriormente contra su compañía de seguros por no asumir sus obligaciones contractuales, pero esa cuestión en nada afecta a las relaciones del Ayuntamiento con los reclamantes.

Igualmente, dado que también es objeto de queja el deterioro producido en distintos caminos del municipio tras la realización de la prueba automovilística, habiéndose interesado expresamente que se acondicione el Camino Real, dejándolo en el estado en que se encontraba antes de la celebración del rally.

Ante dicha cuestión el Ayuntamiento de Villamediana muestra en principio la voluntad de tener en cuenta dicha petición para la mejora de la gestión municipal, sin embargo considera que no suponiendo un perjuicio al patrimonio del interesado, la queja sobre los daños en dichos caminos o en la acequia de riego es improcedente.

Por ello se hace necesario recordar que, constituyendo una prerrogativa de las Corporaciones Locales, en defensa de su patrimonio, que en el caso de bienes de uso público (calles, plazas, caminos), viene dada por el hecho de la utilización pública, recordándose lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, en cuanto a las prerrogativas de las Entidades Locales para la defensa de los bienes de dominio público, así como la obligación de ejercitar todos los medios, acciones y recursos en defensa de sus bienes y derechos, pudiendo cualquier vecino requerir ese ejercicio a la entidad local interesada.

En este sentido no sólo debe darse cumplimiento de lo establecido en la Orden 18/2005, de 27 de junio, de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico en cuanto al deber de conservación de ribazos y taludes de fincas agrícolas, sino también es preciso recordar desde esta Institución que, según lo establecido en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local, los entes locales tienen encomendada competencias en la pavimentación de vías públicas y conservación de caminos y vías rurales.

Por ello, independientemente de que el promotor de la queja sufra o no daño patrimonial por el estado de los caminos, el mismo se encuentra perfectamente legitimado como vecino y usuario a solicitar del Ayuntamiento que acometa las obras de reparación de los viales que resultaron dañados por la celebración de la prueba automovilística, así como a su posterior mantenimiento periódico.

Por último, desde esta Institución consideramos, como así nos hemos pronunciado en otras resoluciones anteriores, que no se justifica la falta de respuesta a los escritos presentados por el interesado, resultando procedente recordar la obligación del Ayuntamiento de resolver las peticiones de los ciudadanos, como así viene regulado en el artículo 42 y siguientes de la Ley 30/1992.

Consecuentemente, se considera pertinente efectuar al Ayuntamiento de Villamediana de Iregua una **RECOMENDACIÓN p**ara que, en aras a evitar el perjuicio de la acción de responsabilidad patrimonial, acuerde la admisión a trámite y la

instrucción consiguiente de la reclamación de responsabilidad patrimonial ejercida por Don XX, en relación a los daños producidos en bienes propiedad de su familia, como consecuencia del rally organizado por el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua el pasado 17 de octubre de 2006.

b) Posicionamiento del Ayuntamiento de Villamediana de Iregua: ACEPTACIÓN

Notificada la Recomendación, se precisó realizar un requerimiento de información ante la falta de respuesta, con fecha de 6 de junio de 2007.

A este requerimiento de información, con fecha de 2 de julio respondió el nuevo Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Villamediana de Iregua, por vía de informe, en el que venía a concluir lo siguiente:

> *"Respecto de la Recomendación nº 6/2007, de 27 de abril, sobre la necesidad de admitir a trámite y la instrucción consiguiente de la reclamación de la responsabilidad patrimonial, le informo de que con esta fecha se ha iniciado el expediente de responsabilidad patrimonial, sin perjuicio de que se intentará llegar a una terminación convencional del mismo para lo cual ya se han iniciado las conversaciones oportunas con los reclamantes y las Asociaciones implicadas"*

Por ello, consideramos que el Ayuntamiento de Villamediana acepta nuestra Recomendación, agradeciéndole su colaboración con el afán siempre de redundar en beneficio de los derechos de los afectados.

c) Labor de seguimiento de esta Institución.

La aceptación de la Recomendación fue comunicada por escrito al autor de la queja con fecha de 9 de julio de 2007.

La función de seguimiento se ha materializado en varios contactos telefónicos y telemáticos, a lo cual nos dio respuesta por correo electrónico expresando que, efectivamente la Corporación Municipal había iniciado los trámites del procedimiento para la declaración de responsabilidad patrimonial.

Con ello damos por concluidas nuestras actuaciones y reflejamos en el Informe, que la Recomendación ha sido aceptada.

RECOMENDACION n.º 7/2007, de 3 de mayo, dirigida al Ayuntamiento de Alfaro, para que, en uso de las prerrogativas de las Entidades Locales para la defensa de los bienes de dominio público previstas en el artículo 173 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, ejercite todos los medios, acciones y recursos a fin de recuperar la posesión de dicho camino municipal, o alternativamente, lleve a cabo la desafectación del mismo a través del correspondiente expediente en el que se acredite y justifique la legalidad de tal medida. Subsidiariamente, para que en defecto de lo anterior, en el caso de que mantenga la tesis de que dicho camino no tiene ni ha tenido nunca tratamiento de camino público, dada la contradicción existente entre dos actuaciones administrativas en cuanto a la consideración de la naturaleza vecinal del citado camino, tramite el correspondiente procedimiento de revisión de oficio que justifique suficientemente la decisión de anular el Acuerdo de 6 de diciembre de 1968

a) Contenido de la Recomendación (queja nº 2007/0049-O).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Como recordará, tuvo entrada en esta Institución escrito de fecha 14 de febrero de 2007, suscrito por Don XX , en su condición de propietario de una finca rústica (parcela XX del Polígono XX), a la cual se accede a través del camino conocido como "Camino XXXX" de la localidad de Alfaro.

Expone en su queja que existe otro camino que discurre paralelo al Río XX y que ha venido siendo utilizado desde tiempo inmemorial como camino público, hasta que en el año 2002 fue cerrado por la mercantil "XX" en la intersección con la Carretera de la X de X , con el consentimiento de la Administración Municipal.

Señala que en el año 1968 se dictó un Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Alfaro por el que se calificaba el terreno ocupado por el camino en cuestión, como un bien de titularidad municipal y demanial, esto es, imprescriptible e inalienable, de tránsito público general, por el que el Sr. Llorente ha tenido acceso directo a la finca de su titularidad anteriormente referida.

Del mismo modo afirma en su queja que constantemente ha denunciado dicha situación al Ayuntamiento, esto es, la ocupación por un particular de un terreno de titularidad demanial cuyo uso ha de ser común general, y no el privativo de una mercantil; y que de momento, no ha obtenido una resolución del Ayuntamiento reconocedora de la usurpación del camino, y del ejercicio de las acciones por parte de la citada Corporación.

A la queja se adjunta diversa y variada documentación, entre la que destaca el Acuerdo Plenario de 6 de diciembre de 1968, en el que literalmente la Administración Municipal, acordó: *"Reafirmar, en cuanto atañe a la competencia municipal, la naturaleza de camino vecinal y por ende la calificación como bien de dominio público del citado camino, que discurre a lo largo del río XX , uniendo el llamado camino de los "XXX"" con la carretera de XX".* El mencionado Acuerdo Plenario viene acompañado de un Dictamen de la Comisión Informativa de Policía Rural.

También del mismo modo de la documentación elevada a conocimiento de la Defensora del Pueblo destaca una propuesta de la Comisión municipal de fecha de 25 de abril de 2002, por la que se acuerda la desestimación de la petición del Sr.XX, y ahora se afirma que se trata de un "camino no público".

Y por último, se aporta una Resolución del Ayuntamiento de 2 de mayo de 2006, en la que ante las reiteradas solicitudes del ahora promotor de la queja, para que sea reconocida la titularidad pública, se manifiesta que el Ayuntamiento, *"no considera el camino paralelo al Río XXXX como de titularidad municipal".* En dicho acuerdo se indica que agota la vía administrativa y que contra el mismo cabe interponer recurso potestativo de reposición, o en su caso, directamente contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de La Rioja. Frente a dicha Resolución el interesado presentó recurso de reposición, el cual, sin motivación jurídica aparente, fue desestimado con fecha de 6 de julio de 2006. Ante la actitud de la Corporación Municipal, el Sr. XX consideró inoportuno entablar el contencioso, solicitando ahora el auxilio de esta Institución.

SEGUNDO. A fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, con fecha 19 de febrero de este año, se solicitó al Ayuntamiento de Alfaro información sobre las distintas cuestiones

planteadas en la queja, y en concreto interesando conocer en concreto qué ha ocurrido para que de un acuerdo plenario reconocedor de su carácter público y demanial ahora, el Ayuntamiento desconozca la mencionada titularidad municipal.

El Ayuntamiento de Alfaro, en respuesta a dicha petición, remitió un primer informe del siguiente tenor literal:

"*Como se indica en el escrito de solicitud de información que nos remiten, a la Parcela XX se accede desde el Camino de XX , sobre el que no hay discusión ni reclamación alguna, y no desde el camino paralelo al Río XX , que es el que fue objeto de reclamación, y que resulta ser otro camino diferente y bastante alejado. Esto se acredita con el plano catastral que le adjuntamos. En este plano podrán comprobar que la parcela X del Pol. XXX no dispone de acceso desde el camino que discurre paralelo al Río XXX. Para mayor claridad, hemos marcado en el plano el camino sobre el que versó la reclamación, en trazo amarillo; la parcela XX en verde; y los indicadores del nombre de los caminos en azul. Resulta evidente que esta parcela tiene acceso por el camino denominado "Camino de XX " paralelo al Río XX, y que es diferente al camino paralelo al Río XXX, y que está bastante alejado del Río Lámala y su camino.*

D. XX, mantuvo con este Ayuntamiento una reclamación sobre la titularidad del camino que discurre paralelo al Río Lamala, pero esa reclamación, como hemos visto, no tiene nada que ver, ni directa ni indirectamente con la parcela XX del polígono XXX, ni con el Camino de XX por el que se accede a esta parcela.

Las resoluciones a que se refiere el escrito de solicitud de información que nos dirigen (acuerdo de 1968, Resolución de 2 de mayo de 2006, y Acuerdo de 6 de julio de 2006) se dictaron dentro del expediente seguido por reclamación sobre el camino junto al Río XX , por lo que, insistimos, no tienen la más mínima relación con la Parcela XX, ni con el Camino de XX , ni con el acceso a esa parcela desde ese camino.

Sobre el Camino de XX , por el que se accede a la referida parcela XX , no existe, ni ha existido reclamación ni discusión alguna sobre su titularidad o condición jurídica, ni nos consta que haya sido cortado por nadie.

Por otro lado, en este Ayuntamiento no consta, ni si quiera, que la parcela XX del Pol. XX sea propiedad del Sr. XX . En la copia de la nota simple que aportamos, se acredita que esta parcela pertenece a otra persona diferente. Esto hace improcedente que el Sr. XXX formule queja alguna en condición de propietario de esa parcela.

A la vista, por tanto, de todo lo anterior, difícilmente este Sr. puede haberse visto perjudicado, en derecho alguno, ni fundamental ni de ningún tipo, con respecto a una finca que no es de su propiedad y cuyo acceso ni ha sido cortado, ni ha sido objeto de reclamación, queja o pretensión.".

El anterior informe no es de gran utilidad para el examen de las cuestiones planteadas por el Sr. XX en su escrito de queja, ya que en el mismo únicamente se menciona que, respecto del Camino de XX no ha existido controversia alguna sobre su titularidad o condición jurídica, al tiempo que se indica que el promotor de la queja carece de legitimidad para plantear la queja al no ser el titular de la parcela XX , a la que se accede por el citado camino.

Ciertamente en la petición de información se ha producido un error en la identificación de la parcela de la que es propietario el autor de la queja, Sr. XX , el cual identificó en su escrito de queja como de su titularidad la parcela XX , cuando en

realidad dicha finca es propiedad precisamente de un hijo suyo, don XXXXXXX . Aclarada dicha circunstancia con el interesado tras recibir la información, éste nos ha manifestado que es la parcela que figura con el número XX en el plano catastral enviado la que precisamente le pertenece, lo cual se confirma con la nota simple informativa del Registro de la Propiedad que nos fue remitida, en la que aparecen como linderos sur y este de la parcela XX , terrenos propiedad de don XX.

Independientemente de la titularidad o no de una concreta parcela, consideramos oportuno recordar la previsión establecida en el artículo 220 del vigente Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre), donde se dispone que, en defecto del ejercicio de acciones para la defensa de sus bienes y derechos por parte de las Entidades Locales, cualquier vecino podrá ejercitar dicha acción en nombre e interés de la entidad local, facilitándoles ésta los antecedentes, documentos y elementos de prueba necesarios y que al efecto soliciten, teniendo derecho el actor, de prosperar la acción, a ser reembolsado por la entidad de las costas procesales y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran ocasionado.

En concreto, la cuestión que se plantea en la queja hace referencia exactamente al camino paralelo al Río XXXX , no al Camino de XXX. Es precisamente dicho camino del Río XXXX sobre el que han versado las reclamaciones y resoluciones (Acuerdo de 1968, resolución de 2 de mayo de 2006 y Acuerdo de 6 de julio de 2006) que menciona el interesado, y sobre el que denuncia que el Ayuntamiento no reconoce la titularidad municipal, permitiendo su ocupación y cierre por la empresa “X, SL.” desde el año 2002, pese a haber reconocido en Acuerdo Plenario de 6 de diciembre de 1968 que dicho camino constituía un bien de titularidad municipal, dada su naturaleza de camino vecinal, tal cual dictaminaba la Comisión Informativa de Policía Rural.

Ya que la respuesta a dicha cuestión se considera necesaria, y la misma no fue adjuntada al anterior informe, ya que en el mismo únicamente se menciona que respecto del Camino de XXXX no ha existido controversia alguna sobre su titularidad o condición jurídica, con fecha 30 de marzo pasado reiteramos dicha información a fin de poder estudiar en sus justos términos el caso que se nos ha planteado y determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, se interesó nuevo informe del Ayuntamiento de Alfaro sobre las actuaciones seguidas por la Corporación Local, y en concreto conocer los motivos por los que partiendo de un acuerdo plenario reconocedor del carácter público y demanial del camino que discurre paralelo al Río XX , ahora el Ayuntamiento cuestione o desmienta la mencionada titularidad municipal.

TERCERO. El Ayuntamiento, mediante informe de su Alcalde de 2 de mayo pasado, ha dado respuesta a la anterior solicitud manifestando literalmente lo siguiente:

“En relación a su escrito, en que, explicado por Usted que la falta de legitimidad que planteábamos nosotros, se debe a un error y que no es relevante, nos solicita información sobre la queja planteada por D. XX , en relación con un camino de Alfaro, paralelo al Río XXXXX reclamación que, se nos indica, hace en su condición de propietario de la parcela XX del Pol. XX , debemos informarle de lo siguiente:

1.- Es cierto que D. XX, ha mantenido con este Ayuntamiento una reclamación sobre la titularidad del referido camino que discurre paralelo al Río XXXX. En esta reclamación se valoraron diferentes cuestiones, como el mencionado acuerdo de 6 de diciembre de 1968; el hecho de que a pesar de ese acuerdo, antes y después, hasta la actualidad, no ha tenido nunca tratamiento de camino público, habiéndose mantenido y conservado por los propietarios; el hecho de que el propio reclamante venía desde

hacía bastantes años cultivando y haciendo uso del camino como parte de su finca, habiendo incluso cortado el trazado de ese camino con traviesas que hacen imposible el transitarlo; el hecho de que ese mismo camino discurre al otro lado de la Carretera, teniendo esta continuación del camino condición, históricamente y de manera indiscutida, de camino particular; el hecho de que posteriormente a ese acuerdo de pleno hay alguna resolución firme (dictada en contestación a una solicitud formulada por el propio Sr.XXX) reconociendo que no es un camino de titularidad municipal.

Estos antecedentes, llevaron a desestimar su reclamación, por medio de acuerdo de Junta de Gobierno de fecha 28 de abril de 2006 (con fecha de registro de salida X de mayo de 2006). En este punto conviene aclarar que esta resolución o acuerdo no está suscrita por el Secretario Municipal, como Usted indica en su escrito, sino meramente, certificada y dada traslado para su notificación por el Secretario, ya que este funcionario no suscribe, en ningún caso y como no puede ser de otro modo, resoluciones. Este expediente administrativo finalizó al alcanzar firmeza la resolución citada. El interesado dispuso del tiempo y las acciones necesarias para impugnarlo si lo entendía contrario a derecho. El propio escrito de esta Defensora del Pueblo dice con claridad que el interesado decidió no entablar el contencioso, si bien se imputa esa decisión a la "aptitud" del Ayuntamiento, cosa que no acabamos de entender.

Existe por tanto, más de una resolución firme que niega el carácter público del camino. Actos firmes que no vemos razón para entrar a discutir ahora, ya que se trata de cuestiones de derecho ordinario, que tiene sus cauces y vías de solución jurídica.

No perdamos de vista la presunción de validez y legalidad de las actuaciones administrativas firmes, y el principio de seguridad jurídica derivado de esta misma firmeza, máxime cuando no han sido impugnadas en tiempo y forma por decisión voluntaria y consciente del interesado. ".

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. Leído con atención el escrito de queja, y una vez analizada la documentación remitida por el Ayuntamiento de Alfaro, debemos hacer las siguientes observaciones, que asimismo hemos trasladado a autor de la queja.

En primer lugar, comenzaremos por señalar que la cuestión que se plantea en la queja hace referencia al importante aspecto posesorio del camino presuntamente usurpado, donde, como ya indicamos en nuestra comunicación inicial, es necesario determinar previamente su carácter privado o público, debiendo hacerse nuevamente la reflexión sobre la necesidad de que, constituyendo una prerrogativa de las Corporaciones Locales, en defensa de su patrimonio, el proceder a recuperar de oficio los bienes de dominio público, no pudiendo oponer los particulares derechos de propiedad frente a los mismos salvo ante los Tribunales civiles, siempre que –según la jurisprudencia en esta materia- la recuperación de oficio se limite a la posesión, sin extenderse a cuestiones de propiedad, siempre condicionada a la titularidad dominical o a que se acredite por lo menos la posesión por la entidad local, que en el caso de bienes de uso público (calles, plazas, caminos), viene dada por el hecho de la utilización pública, recordándose lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, en cuanto a las prerrogativas de las Entidades Locales para la defensa de los bienes de dominio público, así como la obligación de ejercitar todos los medios, acciones y recursos en defensa de sus bienes y derechos, pudiendo cualquier vecino requerir ese ejercicio a la entidad local interesada.

Por tanto, la cuestión previa a dilucidar en esta queja es determinar previamente si dicho camino presenta carácter de bien de dominio público, para deducir en consecuencia si se ha producido su invasión, como afirma la promotora de la queja, o si por el contrario, no puede presumirse que dicho camino constituya un bien de titularidad municipal, como sostiene el Ayuntamiento de Alfaro en su respuesta.

En apoyo de esta tesis, el Consistorio aporta diversa documentación, entre la que destacamos los informes del técnico agrícola municipal, en los que, apoyándose en las referencias catastrales históricas, descarta la existencia de camino público entre el Río XXX y las fincas del XXXX . Así en el informe de 12 de abril de 2002 se hace referencia a que en el amillaramiento, el camino que se reclama como público viene descrito como cajero o camino de servicio dentro de la propiedad del río. Posteriormente, en el catastro del año 50, se especifica que la parcela XX linda al Este con el Río La XXX , al igual que en el actual catastro y en el del año 1987, donde tampoco aparece el camino. Es más, ni siquiera figura como camino particular, pudiendo ser tal vez, como indica el Ayuntamiento en su informe, una servidumbre para el servicio de riego. Todo ello le lleva a concluir, sin cuestionar la realidad física del camino, que el mismo constituye un camino de servidumbre.

En este sentido, dada la importancia que tienen en los informes técnicos municipales la descripción catastral del camino en cuestión, es importante tener en cuenta lo que vienen manifestando los Tribunales de Justicia en relación a la auténtica naturaleza de los datos catastrales, que no es ni más ni menos que la inclusión en un registro fiscal, con trascendencia a los efectos de la gestión del Impuesto equivalente al de Bienes Inmuebles. De esta forma la eficacia directa del registro que nos ocupa ha de limitarse a los efectos del ámbito de la gestión tributaria que le es propio.

No obstante, con fundamento en dichos informes, el Ayuntamiento de Alfaro sostiene, en línea con la propuesta de la Comisión de Desarrollo Rural de 13 de junio de 1996, que el referido camino es de titularidad del XXXXX XXX , postura que ha defendido hasta la fecha, ratificándose en la misma por medio del acuerdo de Junta de Gobierno de 28 de abril de 2006, que desestimaba la reclamación del Sr. XX , resolución firme por no impugnada en tiempo y forma, y que por tanto, la hace acreedora de la presunción de validez y legalidad de las actuaciones administrativas firmes, según indica el Consistorio.

No obstante lo anterior, también consideramos que existen elementos que llevan a opinar lo contrario, apoyando la tesis del Sr. XX de que efectivamente pudiéramos estar ante un camino municipal. El primero y principal es precisamente el propio Acuerdo del Ayuntamiento de 6 de diciembre de 1968, que reconoce el carácter público del camino, y que al igual que la Resolución de 28 de abril de 2006, constituye una actuación administrativa firme, si bien en este caso se desconocen los motivos de que no se llevara a la práctica materialmente aquel primer acuerdo, pese a que no fue objeto de acción alguna por parte de los interesados.

Dicho acuerdo se adopta con fundamento en esta ocasión en otro informe del técnico municipal, que dictaminaba el carácter demanial del camino, y en el dictamen de la Comisión Informativa de Policía Rural de 27 de noviembre de 1968, que afirma, en cuanto atañe a la competencia municipal, "*la naturaleza de camino vecinal y por ende la calificación como bien de dominio público del camino citado, que discurre a lo largo del RIO XXXX , uniendo el camino de "XXXX " con la carretera de XXXX* ".

Asimismo, la Junta de Gobierno de la Comunidad de Regantes del Río Alhama autorizó anteriormente (11 de junio de 1996) a los partícipes de las tierras que lindan al Río XXXX "*a extender los montones de tierra sacados de dicho río por el camino*

vecinal", reconociendo implícitamente que dicho camino paralelo al río es de carácter público.

También es importante recordar que no fue únicamente el Sr. XX el que ha venido reclamando en el tiempo la recuperación del camino como público, siendo lo cierto que en fecha 13 de junio de 1996, dicha petición fue suscrita por otros cuatro propietarios de fincas rústicas del término de Campoburgo.

Por último, la inscripción registral de la finca propiedad del promotor de la queja, a diferencia de lo reflejado en el catastro, sí recoge que la misma linda al este con "*camino-río de XXXX* ", aunque al respecto debemos tener presente que, de plantearse una diferencia de lindes atribuida en catastro y la que pudiera constar en escrituras, estas circunstancias harían necesario que existiera una previa clarificación de las extensiones y alcance de la propiedad que, necesariamente, van a afectar a terceras personas y sobre las que solamente pueden pronunciarse los Tribunales del Orden Civil.

Ante este conjunto de elementos discordantes, cabe preguntarse sobre la virtualidad en el presente del Acuerdo plenario de 1968, no materializado, y además totalmente contradictorio con las posteriores resoluciones del Ayuntamiento.

En primer lugar, debemos tener presente que el artículo 80 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, y el artículo 172 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, como bien es conocido por todos, establece la inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes demaniales. Por ello, si se entendiera que siguen vigentes las mismas circunstancias que llevaron al Ayuntamiento a reconocer el carácter público del camino en aquel momento, es pertinente comprobar –como así opina el asesor jurídico del Ayuntamiento en su informe de 23 de febrero de 2004-, si el cierre del camino por parte de la empresa "XXXXX " se ajusta al proyecto de obras, y que motivó que fuera requerida por entenderse que el cierre podía incumplir las condiciones de licencia, correspondiendo a un técnico en última instancia determinar si ha existido incumplimiento o no de las condiciones de la licencia.

Consideramos por ello, atendiendo al acuerdo plenario de 6 de diciembre de 1968, que resulta además aplicable al caso la llamada "doctrina de los actos propios", que exige y requiere que los mismos se realicen con el fin de crear, modificar o extinguir algún derecho, causando, estando y definiendo la situación jurídica del mismo y debiendo ser concluyente y definitivo, y que requiere que los hechos tengan una significación y eficacia jurídica contraria a la acción ejercida, precisando tener eficacia jurídica bastante a producir una situación de derecho contraria a la sostenida por quien lo realice, ya que "*han de tratarse de actos que por su trascendencia o por crear convención causen estado, no pudiendo ser alterada unilateralmente la relación jurídica por ellos creada y han de ser hechos de inequívoca significación, de los que no cabe regresar contradiciéndose por vincular a quien los realiza a un estado o situación jurídica que por su proyección más allá del ámbito unilateral es inalterable*" (sentencias de 7 de octubre de 1932 (RJ 1932, 1226), 27 de noviembre y 20 de diciembre de 1952, 30 de enero de 1963 (RJ 1963, 603) y numerosas posteriores).

Conforme a la citada teoría de los actos propios, que vincula a la Administración, y al principio de seguridad jurídica, una vez firme el acuerdo de 6 de diciembre de 1968, no procede por la vía de hecho o por medio de otra actuación administrativa contradictoria dar una protección distinta al citado camino, y pretender dejar de considerarlo camino público. No debe acogerse el argumento referido a determinados actos administrativos que no reconocen la existencia del camino, y ello porque son

bienes de dominio público y, en consecuencia, inalienables, imprescriptibles e inembargables. Además, y como sostiene el propio Tribunal Supremo la “teoría de los actos propios” impide en cualquier caso que se modifique la naturaleza y el carácter de un bien público a través de determinadas actuaciones sin seguir el procedimiento previsto legalmente, que, insistimos, fue precisamente lo que en su momento aconsejó la asesoría legal al Ayuntamiento de Alfaro.

Así pues, hasta este momento, todo indica que realmente el municipio no parece poseer conocimiento de la realidad física referente a su propia titularidad. Lo realizado con anterioridad, y sin perjuicio del valor probatorio a efectos civiles, fiscales, etc...del catastro, no debe desvirtuar el carácter inalienable por naturaleza de dicho bien. En otro caso, de mantener la situación material actualmente vigente, al entenderse que el camino en cuestión no es un camino público, difícilmente puede justificarse, por los mismos argumentos que se recogen en el informe respecto de la validez de la resolución de 28 de abril de 2006, la ineficacia del Acuerdo de 1968, salvo que se tramitara el oportuno procedimiento de revisión de oficio en el que habría que justificar suficientemente la decisión de anular aquel acuerdo.

Otra posibilidad, que seguramente contaría con la oposición del promotor de la queja, sería la desafectación del camino a través del correspondiente expediente en el que se acredite y justifique la legalidad de tal medida y el desinterés del municipio en mantener dicho camino vecinal, tal cual prevé el artículo 8 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

En definitiva, y al margen de la posibilidad de que el promotor de la queja pueda ejercitar subsidiariamente la acción en defensa de bienes y derechos de titularidad municipal, en defecto de la Entidad Local -prevista en el artículo 220 del vigente Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre)- la conclusión a la que llegamos tras el análisis del conjunto de la documentación remitida, es que parecen bien justificados los argumentos que han llevado al promotor de la queja a solicitar del Ayuntamiento de Alfaro el ejercicio de las acciones pertinentes para el deslinde y recuperación del citado camino.

SEGUNDA. Entendemos por ello, que el Ayuntamiento de Alfaro no ha hecho lo que le corresponde, según la ley, pues aunque estimamos por los motivos antes expuestos que existen elementos suficientes que permiten el ejercicio de una acción de recuperación del camino, o de su deslinde, salvo que aparezcan otros medios probatorios a tener en cuenta que desconozcamos, y que permitieran fundamentar la posición municipal sobre el terreno en cuestión, el Consistorio debería, en defecto de la recuperación del camino o de su desafectación, proceder a revisar de oficio el primer Acuerdo de 1968, donde se reconocía la titularidad municipal del camino, dada su contradicción con posteriores resoluciones.

Consecuentemente, se considera pertinente efectuar al Ayuntamiento de Alfaro una **RECOMENDACIÓN** para que, en uso de las prerrogativas de las Entidades Locales para la defensa de los bienes de dominio público previstas en el artículo 173 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, ejercite todos los medios, acciones y recursos a fin de recuperar la posesión de dicho camino municipal, o alternativamente, lleve a cabo la desafectación del mismo a través del correspondiente expediente en el que se acredite y justifique la legalidad de tal medida. Subsidiariamente, para que en defecto de lo anterior, en el caso de que mantenga la tesis de que dicho camino no tiene ni ha tenido nunca tratamiento de camino público, dada la contradicción existente entre dos actuaciones administrativas en cuanto a la consideración de la naturaleza vecinal del

citado camino, tramite el correspondiente procedimiento de revisión de oficio que justifique suficientemente la decisión de anular el acuerdo de 6 de diciembre de 1968.

b) Posicionamiento del Ayuntamiento de Alfaro: NO ACEPTACIÓN

A esta Recomendación da respuesta la Corporación mediante un informe en el que expresó que:

"No podemos estar de acuerdo con el contenido de su recomendación.

No se invoca en tal recomendación el riesgo para derecho fundamental alguno, ni para el ordenamiento jurídico autonómico, limitándose a un puro análisis de legalidad ordinaria.

El análisis de la legalidad ordinaria o corrección procedimental, a lo que se limita la recomendación corresponde a los tribunales de justicia ordinarios, los cuales, por cierto, no se han pronunciado al decidir, el interesado, consciente y deliberadamente no impugnar la resolución administrativa, deviniendo, así, firme y definitiva".

c) Labor de seguimiento de la Defensora.

Ante tal posicionamiento de la Administración, la Defensora, recordando que la protección de los derechos de los ciudadanos no se circunscribe a los derechos fundamentales invocados en el mencionado informe, sino que se extiende a todos los derechos relacionados constitucionalmente en el Título I (artículo 22 EAR y artículo 1 de la Ley 6/2006), declaró con fecha de 13 de junio de 2007, el rechazo de la recomendación; y así se contempla en el presente Informe Anual.

La declaración de no aceptación emitida versa así:

"Con fecha 12 pasado se ha recibido en esta Institución un escrito del Ayuntamiento que Vd. Preside, en respuesta a la recomendación que formulamos en el expediente de referencia, promovido por don XX ante esta Institución con el número de expediente arriba indicado, relativa al camino que discurre junto al Río Lamala, de esa localidad.

Del contenido del escrito, del que se desprende que la cuestión planteada debe dilucidarse única y exclusivamente a los tribunales de justicia ordinarios, entendemos que no ha sido atendida nuestra recomendación de que el Ayuntamiento de Alfaro, en uso de sus prerrogativas para la defensa de los bienes de dominio público previstas en el artículo 173 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, ejercite todos los medios, acciones y recursos a fin de recuperar la posesión de dicho camino municipal, o alternativamente, lleve a cabo la desafectación del mismo a través del correspondiente expediente en el que se acredite y justifique la legalidad de tal medida, o subsidiariamente, dada la contradicción existente entre dos actuaciones administrativas en cuanto a la consideración de la naturaleza vecinal del citado camino, tramite el correspondiente procedimiento de revisión de oficio que justifique suficientemente la decisión de anular el acuerdo de 6 de diciembre de 1968.

Por todo ello, al no aceptarse materialmente nuestra recomendación, procederemos a reflejar esta circunstancia en el informe que anualmente dirigimos al Parlamento de La Rioja, y damos por concluido el expediente con archivo del mismo, lo que comunicaremos al interesado a los efectos oportunos.

En cualquier caso, le agradezco la información que nos ha aportado.

Con esta declaración concluye nuestra actuación y con tal fecha se decretó el cierre del expediente. La no aceptación también fue debidamente notificada al autor de la queja.

RECOMENDACION n.º 8/2007, de 28 de mayo, dirigida a la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales, sobre la necesidad de articular los mecanismos precisos para dar una respuesta adecuada y coordinada a los problemas que vienen originando algunos de los menores acogidos en los Pisos de protección de la Calle Y y Z, arbitrando el respeto de los legítimos derechos de los vecinos residentes en dichos edificios con el superior interés de los menores acogidos.

a) Contenido literal de la Recomendación (quejas acumuladas nº 2007/0043 y 0093-B)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Tuvo entrada en la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano con fecha 1 de febrero de 2007, un escrito de queja presentado por Don A, como Presidente de la Comunidad de propietarios del número U de la Calle Y, en la que manifiesta la situación de indefensión e Inseguridad en que se encuentran los vecinos de dicho inmueble por los incidentes dispensados por los jóvenes que residen en los pisos de acogida que tutela el Gobierno de La Rioja en el referido edificio de la calle Y

Denuncia en concreto que en su comunidad, se vienen soportando desde el año 2005 diversos actos vandálicos, como violación de correspondencia, robos de bienes - varios destrozos en los elementos comunes del inmueble (ascensor, portero, buzones, instalación eléctrica, paredes, y un largo etcétera), ruidos y escándalos hasta altas horas de la madrugada, suciedad permanente en el portal, (orinas, excrementos, colillas...), y el consumo habitual de drogas en el portal.

Ante lo lamentable de la situación, viene ahora a requerir con la aquiescencia de toda la comunidad de propietarios, el auxilio de esta Institución, pues pese a que ya han mostrado su malestar ante la Dirección General de Familia y Acción Social, no han recibido respuesta, ni reparación de los daños materiales por los destrozos sufridos, como tampoco a lo que a su juicio resulta el problema más grave, la inseguridad en la que viven, temiendo incluso por la integridad física de sus personas y de sus familias.

Los vecinos del inmueble, reiteran lo que ya han planteado ante la Dirección General de Familia, e incluso ante los medios de comunicación, expresando que si bien es cierto que entienden la finalidad y la necesidad de la existencia de los pisos de acogida, la problemática que ahora se les plantea les resulta lamentable e insufrible.

Todo ello lo recogen en la referida queja dirigida a esta Institución, suscrita por el Presidente de la Comunidad de Propietarios, insistiendo en la necesidad de obtener una respuesta ante los hechos denunciados pues de momento, la Dirección General con la que han tratado, si bien les ha recibido, no ha arbitrado ninguna solución del problema.

Acompañan su queja, además de con abundantes fotografías acreditativas de los daños materiales ocasionados en los elementos comunes del edificio, varias facturas

de pagos realizados para la reparación y conservación de los elementos comunes del inmueble.

Ante la inseguridad que los promotores de la queja afirman padecer, haciendo insufrible la habitabilidad de sus moradas, queda acreditado documentalmente pues así, se colige de la extensa documentación que han elevado a conocimiento de la Defensora del Pueblo Riojano que suscribe, que han Intentado solucionar el problema acudiendo a distintas autoridades administrativas, y que ninguna de ellas les ha solucionado la grave situación que padecen, considerando que ante dichas circunstancias, se está causando una lesión grave a sus derechos fundamentales, en concreto a su intimidad personal y familiar, sintiéndose por todo ello, indefensos y desprotegidos, por lo que han acudido al amparo de esta Institución.

Asimismo, como refuerzo de los argumentos planteados en la anterior queja, con fecha 16 de marzo del año en curso, tuvo entrada en esta Institución un segundo escrito de queja, presentado en esta ocasión por doña B, presentando su testimonio en este caso como vecina del inmueble correspondiente a la calle Z, expresando la misma, amén de sumarse a la queja planteada por los vecinos del edificio de la calle Y, su disconformidad con la que considera una actitud pasiva de la Consejería para afrontar la situación.

En concreto, la Sra. B expone la situación de inseguridad en la que se encuentra, pues los jóvenes saltan al patio de su vivienda, espían a ella misma, y a sus hijas, de tal forma que incluso ha tenido que tabicar una ventana de su vivienda ante el acoso constante que sufren diariamente.

Afirma que, dada la inseguridad y miedo que sufre, denunció los hechos a la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales, en noviembre de 2006, sin que hasta la fecha haya recibido respuesta administrativa; por lo que viene a solicitar ahora, el auxilio y el amparo de la Defensora del Pueblo Riojano.

SEGUNDO. Una vez examinadas ambas quejas, la inicial colectiva y la posterior individual, y a fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en el articulo 18 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, se solicitó información a la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales sobre la cuestión planteada en la queja formulada por el Sr. A en nombre de toda la comunidad de propietarios de la calle Y de Logroño, interesando en concreto conocer las actuaciones realizadas en orden a resolver el problema denunciado, o las que previsiblemente se tuvieran pendientes para emprender.

TERCERO. Con fecha 22 de febrero del año en curso se recibe en esta Institución el informe solicitado, siendo el mismo del tenor literal siguiente:

“La Ley 1/2006, de 28 de febrero, de protección de menores de La Rioja, atribuye las competencias en materia de protección de menores a la Consejería competente en materia de Servicios Sociales, actualmente, Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales.

En cumplimiento de las citadas competencias corresponde a la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales la declaración de las situaciones de desprotección, la tramitación de los procedimientos y la adopción y ejecución de las medidas de protección reguladas en la Ley anteriormente citada y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero.

La Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales, cuando constata que un menor se encuentra en situación de desamparo, asume, por ministerio de ley, la tutela del mismo y deberá adoptar las medidas de protección necesarias para su guarda.

La tutela del menor se ejercerá conforme a lo dispuesto en el Código Civil y tendrá como finalidad la sustitución de la responsabilidad parental. Los menores son acogidos por esta Consejería en el ejercicio de sus funciones protectoras no por causas a ellos imputables, sino como consecuencia del incumplimiento o inadecuado ejercicio de los deberes de protección por parte da sus progenitores.

Uno de los centros de protección con los que actualmente cuenta, la Comunidad Autónoma de La Rioja para el obligado ejercicio de la guarda de les menores en situación de desamparo es el Piso de la calle Y dependiente de Residencia X, objeto de la queja presentada cuya configuración se define con los siguientes datos:

<u>Pisos Calle Y (Dependientes de Residencia X):</u>

Finalidad:	*Acogimiento residencial de menores con medida de protección.*
Entidad Gestora:	*Gobierno de La Rioja.*
Edades de los menores acogidos:	*14-18 años.*
Total plazas:	*16 / 6 de chicas y 10 de chicos*
Personal de atención directa:	*1 Director (compartido con R. X)* *1 Psicólogo (compartido con R. X)* *1 Trabajador Social (compartido con R. X)* *9 educadores* *6 auxiliares*

El objetivo de los pisos es la consecución de un marco de vida cotidiana normalizado en el cual los menores puedan desarrollarse adecuadamente en todos los ámbitos de su personalidad, y adquirir el mayor número de recursos personales, sociales, y profesionales que les permitan integrarse en la sociedad y desenvolverse en la vida autónoma cuando el centro deje de cumplir su función protectora, bien por mayoría de edad, bien porque los menores regresen a su medio familiar de origen en los casos en que sea posible (por haber cesado en el núcleo familiar las circunstancias que motivaron la adopción de la medida de protección). Esa es la razón de que los pisos de protección estén ubicados en entornos lo más normalizados posible.

Desde la creación del recurso, en algunos momentos los vecinos han manifestado su malestar por actos concretos de los menores derivados de su propia etapa evolutiva, cuya edad adolescente se caracteriza por la rebeldía y su actitud oposicionista a las normas y límites y a los adultos en general. Estas situaciones se reconducían satisfactoriamente mediante la aplicación de técnicas educativas por parte del personal del centro.

En los últimos meses, se está apreciando un cambio en las características y conductas de los menores protegidos, de la misma forma que existe en la sociedad en genera!, si bien es pronto para dimensionar su alcance a medio y largo plazo. A ello hay que añadir, como circunstancia concurrente el hecho de que, en la mayor parte de los casos en que la medida protectora se adopta cuando los menores están en la etapa adolescente o preadolescente, éstos ya presentan, por las vivencias de sus

núcleos convivenciales caracterizados por conflictividad, negligencia parental y ausencia de normas y pautas educativas, comportamientos agresivos y, a veces, delictivos, difícilmente corregibles sin medios de contención, de los que, por su propia naturaleza y como conoce, no pueden utilizarse en nuestros centros de protección. A ello se une el radical rechazo por parte de los menores de esta edad a la propia acción protectora.

Todo ello, está afectando al ejercicio de nuestra labor de protección tanto hacia los menores con problemas de comportamiento como hacia aquellos con comportamientos adecuados.

El Ministerio Fiscal, como garante de los derechos de los menores, es conocedor de la situación.

Sensibles a los problemas de convivencia ocasionados por alguno de los menores con la comunidad de propietarios, se han atendido todas las quejas planteadas por los mismos, y se les ha recibido personalmente siempre que lo han solicitado. Así, se mantuvo una reunión de la Directora General con D^{a} C en octubre de 2006, a petición de la misma. Un mes después la misma persona comunica telefónicamente que ha observado una mejora en el comportamiento de los menores. En diciembre, asimismo previa petición de los interesados, se recibe en el Servicio de Mujer, Familia e Infancia a una representación de la Comunidad de vecinos. En enero ha habido una comunicación constante por parte de la Dirección General tanto de forma presencial con D^{a} C, como por teléfono y correo electrónico con D. D.

A la fecha del presente Informe, no consta en la Dirección General de Familia y Acción Social solicitud de abone de daños c desperfectos pendiente de pago relacionada con los daños sufridos en los elementos comunes del inmueble.

Así mismo, se ha procedido por parte de la Consejería a la contratación de un servicio privado de segundad, con el fin de prevenir cualquier incidente o daño material en los elementos comunes de! edificio.

Por otra parte, revisados los proyectos educativos, se ha llevado a cabo, en algunos casos, un cambio de recurso de los menores con conductas inadecuadas procurando armonizar e! respeto de los legítimos derechos de los vecinos afectados con e! interés superior de los menores sujetos de la protección.

Actualmente la situación del centro es:

Total plazas: 16 / 6 de chicas y 10 de chicos.

Ocupación a fecha del presente informe: 6 chicas y 6 chicos.

Estas medidas están produciendo efecto, observándose una reconducción en el comportamiento de los menores que permanecen en el centro y una relajación de la tensión provocada por los adolescentes en su ámbito de convivencia.".

En relación a la queja interpuesta por Dña. B, la Consejería afirma no tener constancia escrita de que se haya interpuesto ninguna denuncia, señalando sobre los hechos descritos que existe un acceso al patio, pero fácilmente controlable por los profesionales que trabajan con los menores del Piso de jóvenes, y que desde el Piso de Jóvenes dependiente del Centro de Protección "Residencia X" se han instalado

rejas en las ventanas para impedir que los jóvenes residentes salten al patio y molesten con este hecho al resto de la vecindad.

Recibida la anterior información por parte de la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales, se consideró necesario disponer de documentación complementaria a la ya obtenida sobre la cuestión planteada, se dirige con fecha 30 de marzo atento oficio al Ayuntamiento de Logroño, con el fin de que informe sobre distintos extremos de interés, como el número y fecha de las intervenciones de la Policía Local por hechos ocurridos en los pisos tutelados, desde el 1 de enero de 2006 hasta la presente fecha, y motivos en concreto que han originado las diferentes intervenciones de la Policía Local (daños, ruidos…), informando en su caso de las actuaciones llevadas a cabo (diligencias, fonometrías, etc.), medidas adoptadas, si se ha tramitado algún expediente sancionador, y en su caso, sanciones adoptadas y responsables de las mismas.

En su contestación, recibida en esta Institución el 14 de mayo, el Ayuntamiento de Logroño informa como respuesta a la anterior petición, de las siguientes intervenciones:

FECHA	***MOTIVO***
16-05-06	*Se acude por discusión entre dos chicos que allí residen, se les calma e informa al responsable.*
11-09-06	*Se identifica a cuatro chicos por lanzar huevos desde la ventana a la vía pública. En presencia de los agentes limpian la zona*
26-06-06	*A requerimiento de los cuidadores se acude para calmar a una menor que les insultaba y amenazaba.*
11-01-07	*Se recibe llamada de los cuidadores puesto que los menores que allí viven no querían salir del salón para acostarse y habían lanzado libros a la vía pública. Recogen los objetos lanzados y se acuestan.*
14-01-07	*Acudimos puesto que los menores estaban rompiendo sillas y puertas y habían agredido a una enfermera. Se logra que se acuesten y se informa.* *El mismo día los vecinos solicitan medición de ruidos con resultado positivo de 12,92 db por encima del límite permitido. Acta*
24-01-07	*Se media en una discusión entre cinco chicos que viven en l piso y varios vecinos, estos se quejan de las continuas molestias y los cuidadores manifiestan no poder controlar la situación.*
28-01-07	*Se identifica a un joven por lanzar tenedores a la vía pública.*
30-01-07	*A requerimiento de los cuidadores se acude ya que al parecer los menores estaban consumiendo sustancias presumiblemente estupefacientes. No se les encuentran sustancias.*
08-02-07	*Nos personamos en la vivienda ya que uno de los menores debía ser trasladado y se negaba.*

CUARTO. Por último, en aras a disponer de la mayor información posible ante la posibilidad de efectuar una eventual recomendación a la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales, estimamos oportuno solicitar formalmente el pasado 23 de abril a dicha Consejería que fijara día y hora para proceder a la visita de los pisos

tutelados, sin que, pese a lo dispuesto en el artículo 21.2 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, que establece que "*las Autoridades, funcionarios y todo el personal dependiente de la Administración Pública a los que se refiere el artículo 1.3 de esta Ley, deberán facilitar al Defensor del Pueblo Riojano o a la persona en quien delegue, las informaciones, asistencia y entrada en todas las dependencias, centros y organismos*", hasta la fecha de la presente resolución se haya contestado nada al respecto.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA. A la vista de la información que se nos remite por la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales, así como por el Ayuntamiento de Logroño, de cuya extensión y concreción en el tema planteado quiero en primer lugar expresamente agradecer, quisiera transmitirle algunas consideraciones en la línea con lo apuntado en nuestra solicitud de información y que, de alguna forma, vienen a motivar o justificar el posicionamiento de esta Institución en el supuesto que nos ocupa; puntualizaciones, que asimismo hemos trasladado a los autores de la queja.

En primer lugar, debemos tener presente que el funcionamiento del sistema de protección constituye el indicador más importante de cara a determinar el grado de efectividad y garantía de los derechos reconocidos a los menores así como de la asunción de los deberes y obligaciones que en esta materia corresponde asumir a la Administración.

La aprobación por parte del Parlamento de La Rioja de la Ley 1/2006, de 28 de febrero, de protección de menores de La Rioja, ha vuelto a poner de actualidad un tema tan sensible e importante en estos momentos que, en el ámbito nacional tuvo su plasmación en lo que refiere a protección y reforma, respectivamente, en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Todas estas iniciativas no son por otra parte sino reflejo de la nueva visión que en nuestra sociedad se tiene de los menores como sujetos activos, participativos y creativos, con capacidad de modificar su propio medio personal y social; de participar en la búsqueda y satisfacción de sus necesidades que, en definitiva, constituyen el eje de sus derechos y de su protección.

La Ley 1/2006 atribuye las competencias de protección de menores a la Consejería de Juventud, familia y Servicios Sociales, entendiendo como tales "*el conjunto de actuaciones que deben realizar las Administraciones Públicas con la finalidad de promover el desarrollo integral de los menores, garantizar sus derechos, proporcionarles la asistencia moral o material de la que carezcan, total o parcialmente, en su medio familiar y, en su caso, procurar su reeducación y reintegración social*" (artículo 1.2º).

Tal cual dispone artículo 87 de la Ley 1/2006, el acogimiento residencial comporta el ingreso de un menor en un centro residencial de titularidad de la Comunidad Autónoma, o de una institución pública o privada colaboradora, con la finalidad de recibir la atención, educación y formación adecuadas. Conlleva asimismo la atribución del ejercicio de la guarda del menor al Director del centro o institución, bajo la vigilancia de la Consejería competente en materia de Servicios Sociales y la superior del Ministerio Fiscal, adoptándose esta medida cuando el acogimiento familiar

no resulte posible o aconsejable, atendiendo siempre al interés superior del menor, y por el tiempo que sea estrictamente necesario.

Tal cual dispone el apartado 2º del artículo 88 de la Ley 1/2006, la determinación del centro concreto en que ha de ser ingresado el menor corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, decisión que debe adoptarse mediante resolución motivada, "*en función de la disponibilidad de plazas, las características de los centros y las circunstancias personales del menor, atendiendo siempre a su superior interés.*".

Para el efectivo ejercicio del acogimiento residencial, la Dirección General de Familia y Acción Social cuenta dentro de sus recursos, con centros pequeños, de capacidad inferior a 20 plazas, que se ubican en pisos integrados en bloques de viviendas, situados en barrios urbanos, y diseñados de acuerdo con lo habitual del entorno doméstico; cuando atienden a más de cierto número de niños, suelen ser el resultado de la unión de dos o tres pisos, como es nuestro caso.

SEGUNDA. Este modelo de pisos u hogares funcionales pretende una mejor integración en el entorno social, y la consecución de un marco de vida cotidiana normalizado que les permita integrarse en la sociedad y desenvolverse en la vida una vez el centro finalice su función protectora. Sin embargo, genera en cambio cierto rechazo por el propio vecindario que no termina de aceptar la presencia de estos menores, en algunos casos conflictivos, y que consideran como la UCI del sistema de protección dado lo problemático de las edades de los menores que tienen acogidos.

En concreto, en el caso de los Pisos de la calle Y y Z, destinados al acogimiento residencial de menores con medida de protección, los vecinos han manifestado su malestar como consecuencia de la comisión de algunos actos de los menores, que la Administración implicada achaca a su propia etapa evolutiva, y que, entiende, son reconducidas satisfactoriamente mediante la aplicación de técnicas educativas por parte del personal responsable.

No obstante, sí se reconoce desde la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales que la situación en los últimos meses ha experimentado un cambio en cuanto a las características y conductas de los menores protegidos, debiendo adoptarse medidas protectoras en menores que ya vienen caracterizados por su conflictividad, ausencia de normas y pautas educativas, comportamientos agresivos y, ocasionalmente, delictivos –algunos de ellos incluso, como tuvimos ocasión de comprobar, con expediente de reforma abierto en la Fiscalía de Menores de La Rioja-, aspectos difícilmente corregibles sin los oportunos medios de contención, lo cual, Según se indica en la respuesta remitida desde esa Consejería, está afectando al ejercicio de la labor de protección tanto hacia los menores con problemas de comportamiento como hacia aquellos con comportamientos adecuados.

Por las informaciones que disponemos, parece ser que el problema se centra en no más de dos o tres menores sobre cuya adecuación al recurso que supone un recurso de estas características puede resultar cuestionable. De hecho en este tiempo no se desprende que las distintas incidencias acaecidas como el consumo de estupefacientes, hurto de correspondencia, deterioro de elementos comunes del edificio, comportamientos incorrectos hacia los vecinos, escándalos, etc., hayan podido ser debidamente controladas o tratadas a través de las propias normas de régimen interno del propio piso de protección, que en este sentido pueden verse superadas porque probablemente la solución no es fácil.

Lógicamente, tratándose de un colectivo de personas tan sensible como el que estamos tratando, la asignación de un recurso determinado a su situación, por más que pueda no ser el más adecuado a la misma, resulta preferible a colocar a cualquiera de estas personas en una situación de abandono o desprotección frente a su delicada situación personal y/o familiar.

Reflejado este marco, excede de la competencia de nuestra Institución señalar que recurso concreto es el adecuado para los niños y adolescentes que, en estos momentos, son los principales causantes de las situaciones de alteración de la convivencia que se vienen produciendo en los pisos de protección.

Sin embargo lo que es fácilmente perceptible, y no es fácilmente excusable, es que el problema subsiste, por más que la situación sea efectivamente compleja, dado que cada vez se presentan más casos y más difíciles en esta materia, la demanda está creciendo mucho y los recursos no lo hacen en la misma proporción, la casuística es cada día más compleja y cada día se judicializan más los casos, el personal de los pisos de acogida residenciales carece de la cualificación o la madurez necesaria y causa baja laboral o rota permanentemente, o incluso se dan ocasiones en que los menores en protección y los de reforma comparten el mismo centro.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta también en estos casos que, al igual que desde la Administración se viene a prestar este tipo de protección o ayuda a estos jóvenes, el resto de residentes en el inmueble donde radica el recurso deben igualmente verse protegidos por la acción de la Administración, sin que la estancia en un recurso de estas características, lejos de constituir una ayuda significativa a su situación, se pueda convertir en un verdadero foco de problemas por determinadas situaciones que se puedan estar dando en los pisos, y fuera de ellos, y a las cuales no se les ponga más que una solución coyuntural.

Como decíamos con anterioridad, somos conscientes de que no existen soluciones fáciles en estos casos, pero cuando menos consideramos que se debe hacer un esfuerzo e intentar arbitrar las fórmulas y mecanismos precisos para tratar abordar estas situaciones con una cierta eficacia y continuidad, motivo por el que solicitamos información de las medidas adoptadas o en previsión que dieran una solución a una situación que evidentemente no es buena para la satisfacción y calidad de vida de las personas residentes en el citado edificio, y que fueran armonizables con el superior interés de los menores sujetos a protección.

En la contestación que se nos remite desde la Administración implicada, tras una serie de consideraciones sobre las dificultades de abordar este tipo de casos -de las que tanto los vecinos autores de la queja, como nuestra Institución éramos plenamente conscientes cuando se tuvo conocimiento de la situación-, parece que las vías de solución planteadas han sido las apuntadas de contar con un servicio de vigilancia privada, limitado a ciertos días y horas, así como un cambio de recurso de algunos menores residentes con conductas *inadecuadas*, ámbitos de actuación que, según los promotores de la queja, presentan una aparente ausencia de resultados, aunque sinceramente creemos que la presencia de vigilancia privada en el edificio tiene para los menores un efecto disuasorio, y tranquilizador para los vecinos, indiscutible, si bien, atendiendo a que los episodios violentos e incidentes no se producen únicamente durante los fines de semana, parece necesario que este dispositivo de seguridad se haga efectivo durante todos los días de la semana.

Con todo, coincidimos con los vecinos en la apreciación que nos hacen en el sentido de que la solución definitiva no es la supresión del recurso –y no sólo por la

eventual reversión de dichas viviendas a cierta entidad financiera en caso de que la Comunidad Autónoma dejara de destinarlas al Plan de Integración de Jóvenes u otro fin de carácter social-, ni tampoco trasladar el problema a otro espacio que no sea tampoco del todo adecuado, por cuanto en el mismo es muy probable que surjan de nuevo situaciones de conflicto, de forma que los esfuerzos que se vienen realizando en intentar mejorar la atención que se presta a estos menores, se ven minimizados y contrarrestados por las repercusiones que este tipo de casos tienen si no se consigue arbitrar una solución satisfactoria a los mismos.

Debe tenerse en cuenta en este sentido que la existencia de este tipo de situaciones más o menos puntuales, que además en muchos de los casos vienen a resultar significativas o relevantes por el colectivo y número de personas a las que afecta o por la repercusión que tienen, unido a la ausencia o falta de una solución satisfactoria en un tiempo prudencial a las mismas, en realidad vienen a representar una incidencia claramente negativa en el propio sistema asistencial actualmente existente, así como en la valoración y consideración que del mismo tienen los propios usuarios y la sociedad en general, por más que, como en este caso, el recurso en cuestión esté cubriendo un importante conjunto de necesidades esenciales de un número significativo de personas acreedoras de una especial protección por su minoría de edad.

Y, si bien las motivaciones de las situaciones y quejas en este ámbito pueden ser diversas, conforme a los mandatos contenidos en el ordenamiento jurídico en materia de protección de menores, la labor de una Institución garantista como la nuestra, así como la de la propia Administración implicada, es la de velar fundamentalmente por el bienestar de los menores usuarios del piso de protección, sin olvidar también los derechos fundamentales de los vecinos afectados a la integridad física y moral (art. 15 C.E.), a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 C.E.), que conforman el denominado por la doctrina derecho fundamental a la “intimidad domiciliaria” de la persona, de protección máxima o reforzada, recogido en la Sección 1ª del capítulo 2º del Título I del Texto Constitucional (arts. 53.1 y 2 C.E.), que entraña el reconocimiento a la intimidad y a la inviolabilidad del recinto domiciliario, concibiéndolo como un ámbito inmune frente a las agresiones perturbadoras procedentes del exterior, que no tienen por qué soportar y entre las que se encuentran, sin duda, los ruidos originados por los escándalos que se producen en los pisos de protección cuando se traspasan determinados niveles sonoros, tal cual manifiestan los afectados, y adveran las sonometrías realizadas por la Policía Local.

Este es uno de los motivos por los que nos ha parecido conveniente recabar la oportuna colaboración del Ayuntamiento de Logroño, solicitando la información que disponga al efecto sobre esta situación y, en su caso, las actuaciones o acciones que se hayan podido realizar desde el mismo en relación a este caso.

En su contestación, recibida en esta Institución el 14 de mayo, el Ayuntamiento de Logroño informa de hasta 9 intervenciones desde mayo de 2006 hasta febrero de 2007, de las cuales la mitad se han realizado en los dos primeros meses del año en curso, cinco de ellas en el mes de enero.

Los motivos de intervención señalados son diversos (discusiones, amenazas e insultos entre los jóvenes y los vecinos, o entre los propios menores, lanzamiento de objetos a la vía pública, consumo de estupefacientes, conflictos entre educadores y los menores, etc.), llamando poderosamente la atención que la mayoría de intervenciones se ha hecho a requerimiento de los propios cuidadores, por un descontrol de la

situación, por agresiones a éstos por parte de los menores, o por la negativa de éstos a cumplir las normas de régimen interno.

Las conclusiones a las que se llega tras examinar el cuadro de intervenciones del último año son:

1º.- Que la mayoría de intervenciones se hizo a requerimiento de los propios cuidadores, y no realmente de los vecinos afectados, señalándose sus manifestaciones a los agentes de verse incapaces de controlar la situación en caso de conflicto, lo cual hace reflexionar sobre la conveniencia de contar con cuidadores que tengan más fuerza de carácter o una mayor experiencia en afrontar situaciones de conflicto, o una formación adecuada en cuestiones de contención de conductas violentas, o bien en dotar a los pisos de un mayor número de cuidadores. De hecho, se confirma con ello lo señalado por los propietarios respecto a que son testigos involuntarios de las discusiones y enfrentamientos entre los menores y los cuidadores, que se ven desbordados a menudo por la situación, sin poder controlarla hasta que la policía hace acto de presencia, provocando con dicha actitud que varios cuidadores se encuentren de baja.

2º.- Que, tal cual relataban los vecinos del inmueble, la situación en el interior de los pisos parece haberse descontrolado especialmente a finales del año pasado, como lo demuestran el mayor número de intervenciones desde ese periodo, lo cual puede obedecer a distintas razones, como la presencia coyuntural de jóvenes más conflictivos y difíciles de controlar, por la carencia de medios personales suficientes, o por la conjunción de todas estas circunstancias.

3º.- Atendiendo al hecho cierto de que sólo una mínima parte de los hechos son denunciados, se confirman los aspectos expresados por los vecinos en cuanto a la problemática que se les presenta al convivir con estos jóvenes, percibiendo que la situación se encuentra descontrolada, dadas las conductas desarrolladas por algunos de los menores acogidos, que permanecen en el piso o en sus inmediaciones en pleno horario escolar, orinan y consumen drogas en el portal, violan la correspondencia privada, y producen escándalos y ruidos prácticamente diarios que alteran la tranquilidad de los vecinos, motivos por los que están convencidos de que el control de los monitores es insuficiente.

De hecho, según afirman, las salidas al patio común siguen produciéndose, y aunque se indica por la Consejería que dicho acceso es fácilmente controlable por los profesionales que trabajan con los menores, lo cierto es que los vecinos en su mayoría nos señalan que se siguen produciendo conductas por parte de los menores que ponen en serio peligro su propia integridad física, tales como la subida por las tuberías del patio, con el consiguiente riesgo de caída, además de conductas simplemente delictivas, constatando la existencia de alguna denuncia por forzamiento de ventanas de viviendas, y observación de la vida de sus moradores.

Como actuación positiva a realizar tras el análisis de la información remitida desde la Policía Local de Logroño, con fecha 23 de abril pasado, esta Institución consideró oportuno solicitar a la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales, el señalamiento de fecha y hora para proceder a la visita de los pisos de protección.

Con preocupación, la Oficina de la Defensora del Pueblo ha observado que pasaban los días y nada se comunicaba sobre el momento en que podríamos llevar a cabo dicha actuación. Dado el tiempo transcurrido y la imposibilidad hasta ahora de que tengamos acceso a dichos pisos tutelados, y dadas las reiteradas demandas de

solución que nos hacen llegar los promotores de la queja ante lo insalvable de la situación que soportan, decidimos poner fin al expediente a través de la presente resolución.

Por último, otra de las cuestiones que demandan los propietarios es que desde la Administración se refiere a las continuas reclamaciones por los daños ocasionados en el mobiliario del edificio. Son especialmente ilustrativas las abundantes fotografías que nos han hecho llegar los vecinos, ilustrando todo tipo de desperfectos en mobiliario del edificio (paredes, puertas, portero automático, pulsadores, lámparas, barandilla de escalera, etc.), así como las muchas facturas a las que han tenido que hacer frente para la reparación de tales daños, y que suponen una importante carga para las cuentas de la comunidad de propietarios, lo cual creemos exige cierta prontitud y diligencia en la respuesta.

Consecuentemente, nuestros esfuerzos han de encaminarse a instar de la Administración competente la adopción de las medidas de control que eviten estas situaciones de conflicto con los vecinos del inmueble donde radica dicho recurso, y a poner en marcha las actuaciones correctoras de los problemas detectados, no sólo por buscar el respeto de los derechos legítimos de los vecinos afectados, sino también en aras de armonizar el entorno donde estos menores puedan desarrollarse normalmente, volviendo ahora a incidir en la necesidad especialmente de recursos residenciales adecuados para estos menores con un comportamiento más difícil, dando así cumplimiento efectivo a lo dispuesto en el artículo 90.1 de la Ley 1/2006, que al regular la organización de los centros de acogimiento, dispone que, sin perjuicio de que los centros de atención de menores puedan ser de distinto tipo según las características de la población que atiendan, "*se procurará el ingreso en ellos de menores de características similares, para evitar siempre cualquier situación que pueda resultar perjudicial o arriesgada para el menor*.", pudiendo darse incluso el caso de que se acuerde el acogimiento residencial en un centro adecuado de otra Comunidad Autónoma, cuando el interés del menor requiera su acogimiento en un centro de características específicas que no exista en el ámbito territorial de La Rioja (artículo 91.4).

En definitiva, con el fin de evitar que episodios como los que eran objeto de queja vuelvan a reiterarse, la Administración implicada debe sensibilizarse sobre la gravedad del problema, adoptando mayores medidas de control sobre los menores acogidos, especialmente los más conflictivos, debiendo adoptar medidas como las antes apuntadas, o aquellas otras que consideren más oportunas según las circunstancias.

Consecuentemente, se considera pertinente efectuar a la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales una **RECOMENDACIÓN** para que se articulen a la mayor brevedad posible los mecanismos precisos para dar una respuesta adecuada y coordinada a los problemas que vienen originando algunos de los menores acogidos en los Pisos de protección de la Calle X y Z, garantizando el respeto de los legítimos derechos de los vecinos residentes en dichos edificios, sin menoscabo del superior interés de los menores acogidos, extremando el tratamiento adecuado de este tipo de situaciones de conflicto, con la adopción de las medidas e intervenciones, especialmente preventivas, que procedan en cada caso, y que podrían ser las siguientes:

1º.- Búsqueda de un recurso alternativo en La Rioja y/o en otras Comunidades Autónomas para aquellos menores que presenten comportamientos inadecuados que perjudican seriamente la labor a desarrollar con ellos y con el resto de menores que

residen en los pisos de protección, y que potencialmente pueden verse arrastrados por ellos, asignándoles para ello un recurso más acorde a su situación personal.

2º.- Adoptar medidas eficaces y definitivas de control de los menores residentes en los pisos de protección que pongan fin a los conflictos, enfrentamientos, ruidos y daños, posibilitando que los vecinos del inmueble puedan vivir con dignidad y calidad de vida en sus propios domicilios, dotando si es necesario al personal cuidador de la formación adecuada en cuestiones de detección de conductas de riesgo para los propios menores, así como en la prevención y evitación de comportamientos violentos, aplicando cuando sea necesario las sanciones disciplinarias que contemple la normativa interna del piso de protección y que se estimen oportunas a las particularidades de los niños y adolescentes implicados, atendiendo a su condición de personas menores de edad.

3º.- Mantener el efecto disuasorio del dispositivo de seguridad ya existente en los inmuebles sitos en Calle X y Z en general, y de los pisos de acogida en particular, ampliando el servicio de vigilancia privada iniciado en febrero de este año a los siete días de la semana, las 24 horas de cada día.

4º.- Atender puntualmente las distintas reclamaciones que formulen las Comunidades de propietarios de los citados inmuebles, por los daños ocasionados por los menores acogidos en los elementos comunes o privativos de dichos edificios.

b) Posicionamiento de la Consejería de Servicios Sociales: ACEPTACIÓN PARCIAL

Transcurrido el plazo de un mes concedido legalmente para mostrar la aceptación o el rechazo de la recomendación, con fecha de 11 de julio de 2007, la Defensora, emitió el primer requerimiento.

La Consejería ante este requerimiento contestó por medio de un extenso informe en que el que parcialmente aceptaba la Recomendación de la Defensora, en lo tocante a los tres últimos puntos de la misma, difiriendo en su parecer en cuanto al primer punto.

c) Labor de seguimiento de la Institución.

Estudiado el contenido del informe de posicionamiento de la Administración, la Defensora comunicó tanto a la Administración como a los promotores de la queja por vía de informe cuanto sigue:

> "Con fecha 10 de agosto del año en curso se ha recibido en esta Institución contestación de esa Consejería en respuesta a la Recomendación n.º 8/2007, de 28 de mayo, que formulamos en el expediente de referencia, relativo a la situación que vienen padeciendo los vecinos del inmueble situado en el número U de la Calle X de Logroño.
>
> En su atenta respuesta, V.E. expone que el ejercicio de la guarda por parte de la Administración protectora a través del acogimiento residencial pretende proporcionar a los menores que han de ser separados de su familia, con motivo de la adopción de una medida de protección, una alternativa de convivencia adecuada a sus necesidades, dentro de un marco de vida normalizado a través del cual obtengan aptitudes y capacidad suficiente, que les permitan desenvolverse de una manera adecuada cuando dicho centro deje de realizar su función protectora.
>
> Del contenido del escrito deducimos que se atiende en parte nuestra Recomendación de que, con carácter general, se articulen los mecanismos precisos para dar una respuesta adecuada y coordinada a los problemas que vienen originando algunos de los menores acogidos en los Pisos de protección

de la Calle X nº U y calle Z nº U, garantizando el respeto de los legítimos derechos de los vecinos residentes en dichos edificios, sin menoscabo del superior interés de los menores acogidos, extremando el tratamiento adecuado de este tipo de situaciones de conflicto, con la adopción de las medidas e intervenciones, especialmente preventivas, que procedan en cada caso, de entre las señaladas en nuestra resolución.

Ciertamente, como señala esa Administración, no puede obviarse la dificultad de armonizar los derechos de los menores con los también legítimos derechos de los vecinos afectados, sobre todo si tenemos en cuenta que por encima de cualquier medida coactiva se encuentran los derechos de estos menores, incluso para desplazarles a otros centros y aun cuando existan medidas de reforma que en muchos casos son compatibles y obligadas con el acogimiento residencial.

Como primera medida, planteamos la necesidad de buscar recursos alternativos más acordes a sus necesidades para aquellos menores que presenten comportamientos inadecuados que perjudican seriamente la labor a desarrollar con ellos y con el resto de menores que residen en los pisos de protección, y que potencialmente pueden verse arrastrados por ellos, la respuesta ha sido la de que esta medida responde a una forma de actuar obligada y asumida por esta Administración de forma constante, reiterando que esta práctica debe ser guiada por la garantía de los derechos de los menores tutelados.

También se incluía en nuestra resolución la necesidad de adoptar medidas eficaces y definitivas de control de los menores residentes en los pisos de protección que pongan fin a los conflictos, enfrentamientos, ruidos y daños, posibilitando que los vecinos del inmueble puedan vivir con dignidad y calidad de vida en sus propios domicilios, entre ellas la de dotar si es necesario al personal cuidador de la formación adecuada en cuestiones de detección de conductas de riesgo para los propios menores, así como en la prevención y evitación de comportamientos violentos, aplicando cuando sea necesario las sanciones disciplinarias que contemple la normativa interna del piso de protección y que se estimen oportunas a las particularidades de los niños y adolescentes implicados, atendiendo a su condición de personas menores de edad.

Sobre este aspecto concreto, si bien esa Consejería puntualiza que la selección y formación de trabajadores excede del ámbito propio de sus competencias, sí estima oportuno, ante el hecho de que el personal de los pisos de acogida residenciales causa baja laboral o rota permanentemente, o puede carecer de la cualificación o madurez necesaria, trasladar a la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local dicha circunstancia a fin de que sea valorada en los procesos selectivos convocados por los órganos responsables de esta Administración.

Otro de los aspectos en los que se hacía hincapié en nuestra Recomendación hacía referencia a la continuidad del dispositivo de seguridad existente en los inmuebles sitos en X nº U y Z nº U en general, y de los pisos de acogida en particular, dado su efecto disuasorio, ampliando el servicio de vigilancia privada iniciado en febrero de este año a los siete días de la semana, las 24 horas de cada día. Esta medida en concreto se considera positiva desde esa Consejería, considerándola no obstante una medida especial y coyuntural, a adoptar siempre que la situación así lo requiera, como ha ocurrido recientemente con ocasión de los hechos que motivaron la interposición de la queja por parte de los vecinos.

En cuanto a la necesidad de atender puntualmente las distintas reclamaciones que formulen las Comunidades de propietarios de los inmuebles donde radican los pisos tutelados por los daños ocasionados en los elementos comunes o privativos de dichos edificios por los menores acogidos, se afirma

desde esa Administración que siempre ha atendido puntualmente las distintas reclamaciones presentadas tanto a través de los cauces tanto formales (Decreto 10/1999, de 31 de marzo, regulador del Libro de Quejas y Sugerencias), como informales (atención directa desde la Consejería).

En atención a lo expuesto, considero estimada finalmente en parte la recomendación formulada y confío en que ello redunde de cara al futuro en un mejor servicio a los ciudadanos, más allá del caso individual que era objeto de la queja, si bien la aceptación parcial de nuestro planteamiento no deja otra opción que la de reflejar esta circunstancia en nuestro informe anual, por cuanto la Institución del Defensor del Pueblo Riojano carece de capacidad ejecutiva, y las indicaciones que formula a la Administración para la mejor salvaguarda de los derechos de los ciudadanos no son de obligado seguimiento para ésta, que puede entender que concurren factores que, desde su perspectiva, justifican no seguir la recomendación concreta que se le ha hecho.

Considero, por consiguiente, finalizada la intervención de esta Institución y procedo, en consecuencia, al archivo del expediente, lo que le hago saber a los promotores de la queja, de conformidad con lo establecido en el art. 26 de la Ley 2/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano.

En cualquier caso, le agradezco una vez más la colaboración prestada a esta Institución.

Se procede al cierre del expediente tras varias conversaciones telefónicas con los vecinos quienes afirman, haberse apaciguado el tema.

A los efectos del Informe Anual se recoge la aceptación parcial de esta Recomendación.

RECOMENDACIÓN nº 9/2007, de 30 de junio, dirigida al Alcalde del Ayuntamiento de Logroño, para que en relación con el problema planteado por los vecinos que habitan en los inmuebles de la calle Sagasta de Logroño, adopte las siguientes medidas administrativas en materia de su competencia:
o **para hacer cumplir los Decretos autonómicos sobre horarios de apertura y cierre de establecimientos recreativos abiertos al público,**
o **para hacer cumplir las ordenanzas sobre protección de medio ambiente en evitación de ruidos excesivos causados por el esparcimiento y recreo de los jóvenes que alternan en la calle Sagasta de Logroño y aledañas,**
o **para mantener y reforzar la seguridad ciudadana a través de efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de la Policía municipal en los días puntuales de mayor afluencia de público en la calle Sagasta de Logroño y aledañas, sobre todo en las llamadas "fiestas diurnas" y**
o **para reforzar los servicios públicos municipales de recogida de residuos y basuras, que aparecen en las mencionadas calles tras el disfrute por los jóvenes de los días de diversión.**

a) Contenido literal de la Recomendación (queja nº 2007/0039-MA)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. En la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano con fecha de 29 de enero de 2007, se registró de entrada la queja nº 07/0039-M, suscrita por Doña XX y

ciento cinco personas más, todos ellos vecinos y titulares de negocios de las calles Sagasta y Marqués de San Nicolás del municipio de Logroño.

En esta queja de carácter colectiva, se expresaba ante la Defensora del Pueblo Riojano, la inactividad o pasividad de las Administraciones Públicas, en especial, de la local, ante la situación en que se encuentran los promotores de la queja, pues reiteradamente han venido denunciando ya desde el año 2004, tanto al Ayuntamiento como a la Policía Local, en relación con los ruidos que han de soportar debido a la toma de dichas calles por los jóvenes, que frecuentan los bares situados en las mismas.

También en la referida queja a la que se adjuntaba documentación y pruebas de los hechos denunciados, así como reportajes y diversas grabaciones, mostraban su descontento por la ausencia de respuesta dispensada por la Dirección General de Justicia e Interior de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, a la que se habían dirigido expresamente manifestando el incumplimiento de la normativa autonómica de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

De la extensa documentación aportada, incluido un CD con amplio reportaje fotográfico y la grabación de un vídeo de distintos días, se desprendía del contenido de sus manifestaciones que la situación que denuncian los vecinos se refiere, en esencia, a los siguientes extremos:

1. Los ruidos excesivos que padecen dado que se han tomado las calles por el público o (joven) que frecuentan los bares, hasta altas horas de la madrugada.
2. Los horarios de cierre de los establecimientos y bares, en particular, en días festivos, tales como, la noche de Reyes, el sábado anterior a la Virgen de la Esperanza, la “laureada”, etc.
3. La situación en que quedan los elementos comunes de sus inmuebles, y comercios, pues al día siguiente se evidencia una gran suciedad, - se refieren- a *vómitos, orines, cristales rotos, etc.*
4. La suciedad en general de las calles.
5. La inseguridad ciudadana, debido al vandalismo que sufre todo el barrio.
6. La falta de respuesta de las Administraciones, a las que han dirigido sus denuncias, en concreto, al Alcalde, al Delegado del Gobierno, al Comisario Jefe de la Policía, al Director General de Justicia e Interior de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local.
7. La irresponsabilidad, en que a su juicio, están incurriendo las autoridades administrativas, debido a que no se adopta ninguna medida para solucionar los problemas que sufren, en concreto, insomnio, inseguridad, intransitabilidad de las calles, etc.
8. Las llamadas constantes a la Policía Local de Logroño y su falta de presencia para proceder a la medición los ruidos causados.

Ante la inseguridad que los promotores de la queja afirmaban padecer y por ellos probada en la amplia documentación suministrada a la Defensora del Pueblo, ésta con fecha de 31 de enero de 2007 y al amparo de lo establecido en el artículo 18 de la Ley 4/2006, de 2 de mayo, reguladora de esta Institución, emitió dos oficios requisitorios de información, uno dirigido al Excmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Logroño y el otro, al Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja.

SEGUNDO. Por parte del Ayuntamiento de Logroño, con fecha de 23 de febrero de 2007, el Comisario Jefe de la Policía Local emite un informe cumplimentando el requerimiento decretado por la Defensora el 31 de enero. El tenor literal del informe expresa cuanto sigue:

"*En contestación a su escrito con expediente arriba referenciado sobre queja presentada en la Institución que Vd. preside por Dª XXX XXXX y ciento cinco personas más, todos ellos vecinos o titulares de negocios de las calles Sagasta y Marqués de San Nicolás en el Municipio de Logroño que manifiestan la inactividad y pasividad en relación con ruidos que han de soportar debido a la toma de las calles por jóvenes que frecuentan los bares situados en las mismas y que a consecuencia de ello interesa conocer las actuaciones de Policía Local relacionadas en orden a la atención de las denuncias desde el año 2004 esta Jefatura informa:*

Que durante el ***AÑO 2004*** *se realizaron las siguientes intervenciones en la zona:*

RUIDOS. *- Acta positiva de infracción de ruidos al establecimiento Bar XX sito en la calle Carnicerías y tres intervenciones con medición de ruidos negativa por molestias en el piso superior, Acta positiva por infracción de horario de ruidos en el establecimiento XXXX sito en la calle Boterías y Bar XXXX denuncia por resultado positivo por emisión de ruidos a la vía pública al tener las puertas abiertas.*

Durante el mes de agosto se registran varias intervenciones sobre comprobación de los agentes del servicio nocturno de que los establecimientos de hostelería de la zona tienen las puertas cerradas para evitar sonido de música al exterior.

HORARIOS DE CIERRE.- *Durante el citado año se levantan catorce Actas de Infracción al articulo 41.9 de la ley 04/200 de 25 de octubre de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la CAR y RD. 47/1997, de 5 de septiembre regulador de horarios de los establecimientos públicos y actividades recreativas de la CAR por mantenerlos abiertos al publico fuera del horario permitido. Los establecimientos a los que se realizan acta de denuncia son los siguientes: Bar XXX , BarXXXX , Bar XXXX XXXX (2), BarXXXX , Bar XXXX (2), Bar XXXX (2), Bar XXX, Bar XXXX (2), Bar XXX (2)*

SEGURIDAD CIUDADANA.- *Se registran durante el año diez intervenciones en peleas de jóvenes en horario nocturno, una identificación de un grupo de jóvenes en actitud sospechosa, se localiza una cartera sustraída a una ciudadana en un establecimiento y se levantan 11 actas de infracción a la Ley Orgánica 1/92, de 21 de febrero para la Protección de la Seguridad Ciudadana (2 por tenencia de heroína, 3 por tenencia de hachís, 3 por portar objetos peligrosos, 1 por alterar el orden público, 1 por tenencia de marihuana y 1 por desobedecer a un agente de la Policía Local).*

ASISTENCIAS.- *Cuatro personas son asistidas y trasladadas a Urgencias del Hospital San Millán por ingesta de alcohol.*

En el ***AÑO 2005*** *en la zona se registran las siguientes intervenciones:*

RUIDOS.- *Se levantan dos actas de inspección de actividades molestas con resultado positivo a los establecimientos Bar XXXX XXXX y XXXX , se realiza una medición con resultado negativo en el Bar XXXX y una intervención en el N°*

14 de la calle Sagasta quejándose de las molestias del establecimiento del bajo que ya habían cesado y por último se invita a abandonar el lugar a un grupo de personas que estaba tocando instrumentos en la vía pública.

HORARIOS DE CIERRE.- *Las Actas de Infracción al articulo 41.9 de la Ley 4/2000 de 25 de octubre de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la CAR y RD. 47/1997, de 5 de septiembre regulador de horarios de los establecimientos públicos y actividades recreativas de la CAR por mantenerlos abiertos al publico fuera del horario permitido registradas durante el presente año son seis. (BarXXXX , BarXXXX , BarXXXX , BarXXXX , Bar XXXX y BarXXXXX)*

SEGURIDAD CIUDADANA.- *Se media por parte de Policía Local en siete peleas separando a las partes, atendiendo a los agredidos. Se localiza al autor de un hurto y se levantan cuatro Actas de infracción a la Ley Orgánica 1/92, de 21 de febrero para la Protección de la Seguridad Ciudadana a una persona por alterar el orden público y una por consumo y tenencia de hachís. Además en 37 intervenciones se identifican a 64 personas, retirándose tres navajas. Se detiene a un individuo por agredir a un agente de la Policía Local y a otro por un presunto delito contra la propiedad intelectual, ocupándosele 6o cds y 45 dvds.*

ASISTENCIAS.- *Se presta apoyo a los sanitarios para asistir a dos personas en la zona.*

De las intervenciones realizadas en 2005, el 70% fueron de propia iniciativa de los agentes, el 28% por llamada al 092 y el 2% por otros motivos.

En el transcurso del ***AÑO 2006*** *las intervenciones de Policía Local en el lugar fueron las siguientes:*

RUIDOS.- *Se levantan cuatro actas de inspección de la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones de la ciudad de Logroño (B.O.R. 15-11-05) a cuatro establecimientos de hostelería de la zon. (Bar L.c., Bar B., Bar P. y Bar L.G.). Asimismo se denuncia a dos personas por infracción a las ordenanzas por proferir gritos y causar molestias en la vía pública molestando a los vecinos.*

INFRACCIÓN HORARIOS DE CIERRE.- *Durante el año se levantan diez actas de infracción por permanecer abiertos más tiempo del permitido a varios establecimientos de hostelería. (Bar L.C. (4), Bar S.R. & R.l, Bar C. (2), Bar P., Bar B. y Bar Mr. P.).*

SEGURIDAD CIUDADANA.- *Se interviene en ocho peleas resultando dos personas detenidas. Se levantan dieciocho Actas de Infracción a la L.O. 1/1992. (4 por tenencia de hachís, 5 por portar objetos peligrosos, 1 por tenencia de marihuana, 5 por alteración del orden público y 1 por consumo de hachís). Se realizan 41 intervenciones de identificación en prevención de la seguridad ciudadana, con un total de 67 identificados, ocupándose tres navajas, una planta de marihuana y un perro. Se detiene a una persona por robo con fuerza en un turismo y otra por estancia irregular.*

OTROS.- *Se inmovilizan cuatro vehículos por falta de documentación, y uno por alcoholemia positiva. Se interviene también por incendio de un contenedor y en tres ocasiones por ruidos de vivienda a vivienda.*

ASISTENCIAS*.- Se registra una asistencia a dos jóvenes en estado de embriaguez y se efectúa acompañamiento a tres ambulancias.*

De las intervenciones realizadas en 2006, el 47,5% fueron por propia iniciativa de los agentes, el 45,5 por llamadas al 092 y 31 7% por otros motivos.

Esperando que estas actuaciones puedan servir de base para constatar la efectiva presencia policial en la zona, le saluda atentamente".

TERCERO. También la Consejería de Administraciones Públicas ha emitido la información requerida por la Oficina de la Defensora, y así con fecha de 15 de marzo de 2007, el Director General de Justicia e Interior emite el siguiente informe:

"En relación a la petición de información formulada por la Defensora del Pueblo Riojano sobre las actuaciones realizadas por esta Dirección General como consecuencia de las reclamaciones presentadas por un centenar de vecinos y titulares de negocios de las calles Sagasta y Marqués de S. Nicolás en Logroño en materia de ruidos y horarios de cierre he de manifestarle lo siguiente:

***Primero:** Que en relación con la queja formulada por estos vecinos denunciando ruidos, inseguridad, suciedad y vandalismo en las calles, esta Dirección General de Justicia e Interior resulta competente sólo en materia de horarios de apertura y cierre de los establecimientos y bares de la zona. El resto de situaciones denunciadas son materias que competen a la administración municipal o a la propia administración del estado (Delegación del Gobierno en La Rioja) y por tanto exceden del ámbito de actuación del Gobierno de La Rioja.*

***Segundo:** No obstante lo anterior, y en relación con la circunstancia denunciada por los vecinos sobre las ampliaciones de horarios de cierre en días festivos, como la noche de reyes, el sábado anterior a la Virgen de la Esperanza, la laureada, etc., he de manifestarle que en todo momento dichas ampliación de cierre se ajustan a lo estipulado por el Decreto 47/1997 de 5 de septiembre regulador de los horarios de los establecimientos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

El artículo 7.1.f) del citado Decreto establece que se podrán autorizar ampliaciones del régimen general de horarios para supuestos y fechas concretas o en atención a acontecimientos de carácter ferial, certámenes, exposiciones o análogos. Con este fundamento legal la Dirección General de Justicia e Interior viene autorizando desde su creación en el año 1999, ampliaciones puntuales de horario de cierre que oscilan entre una ó dos horas siempre con motivo de fiestas o acontecimientos análogos.

***Tercero:** Que con fecha 13 de febrero de 2004 se reunió el Pleno del Consejo Riojano de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, órgano colegiado de debate y consulta en la materia. En esta sesión del Consejo se analizó la confección de un calendario anual de ampliaciones de horarios de cierre de los establecimientos que recogiera todas las ampliaciones previstas para cada año, tomando como referencia las ampliaciones puntuales que años atrás se venían concediendo para fiestas patronales o acontecimientos públicos excepcionales o de carácter análogo.*

Por unanimidad de los presentes fue aprobada dicha iniciativa y desde aquel entonces y hasta la fecha, la Dirección General de Justicia e Interior publica a principios de año un calendario de ampliaciones de horario de cierre válido para toda La Rioja y otro específico para la ciudad de Logroño.

Cuarto: Que como consecuencia de las denuncias y quejas formuladas por vecinos no sólo del casco antiguo de Logroño, sino de otras zonas de la ciudad, como por ejemplo Avda Club Deportivo, la Dirección General de Justicia e Interior ha mantenido varias entrevistas con éstos. Durante el pasado año 2006, se mantuvieron dos reuniones con representantes de Asociaciones de Vecinos y miembros de la Asociación Logroño sin Ruidos.

Durante este año 2007 se han mantenido dos reuniones con vecinos de la calle Sagasta, Federación de Asociaciones de Vecinos y miembros de la Asociación Logroño sin Ruidos, que han insistido en la necesidad de reducir las fechas y horas de ampliaciones de horario concedidas con motivo de las fechas navideñas, fiestas universitarias, etc ...Todas sus sugerencias serán tenidas en cuenta y valoradas en su justa medida por la administración autonómica a la hora de conceder nuevas ampliaciones de horario.

***Quinto:** Que igualmente desde el año 1999 y hasta la fecha la Dirección General de Justicia e Interior ha mantenido diferentes reuniones de coordinación con ayuntamientos y responsables municipales de seguridad, cursando incluso instrucciones concretas y puntuales a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Policías Locales sobre cómo deben ejecutar la labor inspectora en materia de horarios de cierre y apertura de los establecimientos públicos. La Dirección General ha organizado también actividades formativas concretas sobre control de horarios para estos cuerpos.*

***Sexto:** Que igualmente esta Dirección General ha incoado un total de 1274 expedientes sancionadores por infracciones de horario desde el año 1999 (442 de ellos desde el 2004), acordando incluso la clausura de once establecimientos reiterativos en la infracción. Estas cifras ponen de manifiesto que al menos en lo relativo a control de horarios no existe pasividad administrativa alguna.*

Lo expuesto es todo cuanto procede informar en relación a la consulta planteada".

CUARTO. Dado que en el informe referido suscrito por el Comisario Jefe de la Policía Local de Logroño, no se contiene referencia alguna a las actuaciones practicadas en el año en curso, en el que los autores han planteado la queja, y dado que el conflicto se ha agravado entre finales del 2006 y éste, el 14 de mayo del presente, la Defensora decretó una ampliación de información para que en el plazo de diez días hábiles se le informase sobre los siguientes extremos:

1. Sobre las actuaciones policiales emprendidas en el presente año 2007 en las calles Sagasta y colindantes del municipio de Logroño

2. Sobre la eventual existencia de Instrucciones o Protocolos de actuación ante la situación denunciada por los autores de la queja (ruidos en las calles, consumo de bebidas fuera de los establecimientos, reforzamiento de las medidas de seguridad en los supuestos de fiestas diurnas, etc.)

A dicho requerimiento concede respuesta mediante informe registrado de entrada en la Oficina de la Defensora el día 1 de junio, en el que además se da traslado de una copia completa de cada uno de los expediente instruidos desde el 2004 hasta la actualidad.

En lo tocante al extremo demandado sobre actuaciones correspondientes al año en curso se señala que existe 156/07 por denuncia por infracción de horarios de cierre del "XXXX" sito en la plaza Martínez Zaporta nº X bajo.

QUINTO. Por último, resulta valiosa la información cumplimentada por los propios autores de la queja, y en efecto, con fecha de 3 de abril, a instancia de una de las personas suscriptoras, aporta y registra en la Oficina de la Defensora la siguiente documentación:

1. Una información de fecha de 20 de febrero de 2007, suscrita por el Director General de Justicia e Interior por la que se da respuesta a un escrito presentado en fecha de 15 de noviembre de 2006, con el siguiente tenor:

"*Con fecha de 15 de noviembre de 2006 tuvo entrada en este registro escrito presentado por Doña XXXX con domicilio en la calle Sagasta nº XX-Xº X de Logroño.*

En relación con dicho escrito hay que señalar que de acuerdo con el artículo 107 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común no cabe interpretarlo como un recurso de alzada ya que éste se interpondrá contra actos que no pongan fin a la vía administrativa y se fundará en los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63 de esta Ley. En este caso la reclamación no se fundamenta en ninguno de estos puntos y por tanto no puede ser considerada como un recurso de alzada, sin embargo, en relación con los diferentes solicito que contiene el escrito le comunico:

***Primero.-** Que el control sobre la ocupación de la calzada es una competencia estrictamente municipal, por lo que damos traslado para su conocimiento, del escrito presentado por usted al Excelentísimo Ayuntamiento de Logroño.*

***Segundo.-** Que en la actualidad no está previsto aprobar una nueva legislación sobre horarios de cierre, pero que se tendrá en consideración este escrito para la autorización de nuevas ampliaciones o para futuras normativas que pudieran llevarse a cabo.*

***Tercero.-** Que la ampliación de horarios, es una facultad reconocida a la Administración autonómica por la legislación vigente en base a una serie de fechas y circunstancias concretas como acontecimientos festivos, feriales, certámenes o de carácter análogo. Es técnica y legalmente imposible diferenciar a la hora de conceder ampliaciones de horario entre zonas saturadas y no saturadas.*

No obstante lo anterior he de comunicarle que de acuerdo con el artículo 11 del Decreto 47/1997, a partir del momento de la comunicación de "zona saturada", la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local no concede a ningún establecimiento incluido dentro de la "zona saturada" ningún tipo de autorizaciones sobre horarios especiales a que se refiere el artículo 7.1 apartados E) y G).

***Cuarto.-** Que de acuerdo con la Ley 4/2000, corresponde a esta Dirección general la tramitación de los expedientes por infracción de horarios de cierre y en este sentido le comunico que se tramitan todas las denuncias que llegan de la Policía Local. Todos los ayuntamientos son plenamente conscientes de la necesidad de controlar los horarios mediante sus policías locales. En aquellos*

lugares donde no hay policía local estas tares de control son ejercidas por la Guardia Civil.

Quinto.- *Que la elección de los lugares para la celebración de las fiestas universitarias no corresponde a esta unidad y que desde aquí damos traslado de su escrito a la Universidad de La Rioja para su conocimiento.*

Sexto.*- Que somos consciente del problema que supone para los vecinos la convivencia con los bares y por esa razón en muchas ocasiones se deniegan autorizaciones de ampliación de horario de apertura que se solicitan con motivo de diferentes jornadas, congresos o festivales".*

2. Diversos recortes de prensa, de fecha posterior a la formalización de la queja, expresivos de la suciedad y de los actos vandálicos de la calle Sagasta.

3. Varios correos electrónicos dirigidos a la Oficina de Atención al Ciudadano del Gobierno de La Rioja, solicitando la declaración de "zona saturada".

4. Una aclaración suscrita por la Jefa de Servicio de Interior y Relaciones con la Administración de Justicia de fecha de 2 de febrero de 2007, en relación con la petición de declaración de "zona saturada". El tenor literal de la misma expresa cuanto sigue:

"*Habiendo tenido conocimiento del escrito presentado por DoñaXXXX , en el que se plantea diferentes cuestiones en relación con la declaración de zona saturada de la calle Sagasta y los horarios de establecimientos públicos situados en ésta, desde la Dirección general de Justicia e Interior le informamos que:*

La declaración de zona saturada del tramo de la calle Sagasta entre los números 12 al 16 y 21 al 31 y el tramo de la calle Mercaderes entre la plaza del Mercado y c/ Marqués de San Nicolás a la que se hace referencia, acordada por el Ayuntamiento de Logroño en el año 2004, en relación con el artículo 11 del Decreto 47/1997, de 5 de septiembre de 1997, regulador de horarios de los establecimientos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja, implica que a partir del momento de la comunicación de zona saturada a la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, no se concederá a ningún establecimiento, incluido dentro de esa zona ningún tipo de autorización sobre horarios especiales a que se refiere el artículo 7.1, apartados E) y G), por tanto, no cabría conceder nuevas autorizaciones a los establecimientos situados en esa zona a partir de la declaración de zona saturada.

Sin embargo, y de acuerdo con la Disposición Transitoria Primera del citado Decreto, en la que se preveía la concesión de un período transitorio de seis meses, a partir de la entrada en vigor de éste, para que los locales con concesión administrativa de ampliación de horario de cierre se adaptaran a los requisitos solicitados para los bares especiales del artículo 2.2 del Decreto, los tres establecimientos que se citan en su escrito (LaXXXX , XXXX , XXXX) se acogieron a esta Disposición para mantener su autorización de ampliación de horario de cierre con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto 47/1997.

Por tanto dichos establecimientos tenían autorizada la ampliación de horario de cierre con anterioridad a la declaración de "zona saturada" y por tanto no se ha infringido la legislación vigente ya que la imposibilidad de obtener autorización de horarios especiales sólo afecta a los bares que no disfrutaban de ésta con anterioridad a la declaración de zona saturada y que tras el acuerdo de

declaración de ésta no podrán obtenerlo y que como ya se ha indicado no era el caso de los tres establecimientos a los que se refería en su escrito".

5. También con fecha posterior a la formulación de la queja, y en la documentación aneja presentada por Doña XX, consta una petición dirigida por Doña XX, en su propio nombre y en el de todos sus vecinos, en virtud de la cual exigen al Ayuntamiento de Logroño que cumpla y haga cumplir la normativa sobre horarios de cierres y que cumpla la ordenanza local existente en materia de protección de medio ambiente, solicitando expresamente que por parte de la Policía Local se levanten las correspondientes actas de infracción por contaminación ambiental (ruidos, humos, olores, etc.).

6. Por último obra otra petición de fecha de 27 de marzo, dirigida a la Dirección General de Justicia e Interior de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, en la que todos los vecinos afectados solicitan que no se concedan horarios especiales de cierre ningún día anterior a otro laborable o lectivo o hábil con el fin de garantizar el descanso de aquellas personas que tienen la obligación y el derecho de trabajo o de ir al colegio.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. SOBRE EL DESLINDE DE LAS MATERIAS PLANTEADAS.

Son varias las cuestiones planteadas en la queja suscrita por Doña XX y ciento cinco vecinos más todos ellos de la logroñesa calle Sagasta de Logroño y otras limítrofes, en relación con la situación que padecen tras la toma por los jóvenes de las mismas, donde se ubican varios establecimientos de diversión (bares) abiertos al público.

Es preciso la concreción de cada una de ellas, pues su ámbito competencial es distinto, y por ello la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano ha de ir de dirigida a cada una de las Administraciones Públicas competentes.

1. Las autorizaciones de horarios de los establecimientos, y sus ampliaciones tratándose de una zona declarada "saturada".

2. El control en el cumplimiento de los horarios de cierre.

3. Los ruidos excesivos en las calles dada la concentración masiva de jóvenes hasta altas horas de la madrugada.

4. Los continuos actos vandálicos y la falta de seguridad ciudadana. En especial, las llamadas constantes a los efectivos de la Policía Local del Ayuntamiento de Logroño y su falta de presencia para proceder a la medición de ruidos.

5. La suciedad y el estado en que quedan las calles tras los días de diversión.

6. La inseguridad denotada por los vecinos en las llamadas "fiestas diurnas", pues éstas impiden el desarrollo diario de su actividad y la pacífica convivencia ciudadana.

El deslinde de estas materias, todas ellas descritas con gran detalle en el escrito de queja, incluso abundada por amplio reportaje fotográfico y documental por parte de sus suscriptores, es precisa, para matizar las posibilidades de actuación de la

Defensora del Pueblo Riojano, y para la determinación de las autoridades administrativas competentes a las que van dirigidas las Resoluciones dictadas.

SEGUNDA. EL RUÍDO Y LAS AUTORIZACIONES DE LOS HORARIOS DE APERTURA Y CIERRE DE LOS ESTABLECIMIENTO DE RECREO SITUADOS EN LA CALLE SAGASTA Y COLINDANTES DE LOGROÑO.

Ciertamente son varios los sectores implicados en la actividad denunciada por los autores de esta queja colectiva y diversos el ejercicio de los derechos que en ellos se imbrican, por un lado, la libertad de empresa de los titulares de los establecimientos abiertos al público (artículo 38 de la Constitución Española), por otro, el derecho a la diversión y recreo de los jóvenes que alternan en dichos bares, y además, el derecho a la intimidad personal y familiar (artículo 18 de la Constitución Española) que con el carácter de derecho fundamental, consagra el Texto Constitucional para los moradores de las viviendas sitas en las calles donde se plantea el conflicto.

Diversas son también las Administraciones implicadas, por un lado la autonómica en el ejercicio de sus competencias en materia de control de establecimientos públicos y actividades recreativas en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma y por otro, la local, controladora del cumplimiento de dicha normativa, levantando las oportunas actas de denuncia por parte de los miembros de la Policía Local, controladora a su vez de la emisión de ruidos, levantando e incoando los correspondientes procedimientos sancionadores, debiendo además garantizar la seguridad ciudadana de las calles afectadas, y asegurando una rápida y pronta gestión del servicio municipal de recogida de residuos y su limpieza.

Todo ello, dejando fuera del ámbito de actuación, el marco competencial de los efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de su mando ejercido en la Administración Periférica del Estado en La Rioja, por la Delegación de Gobierno, pues implicaría una extralimitación de las funciones encomendadas estatutaria y legalmente a la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja y artículos 1 y 6 de la Ley 4/2006).

No siempre es fácil la conciliación de todos los derechos apreciados, máxime teniendo en cuenta la consideración que la Jurisprudencia del TC le ha venido a reconocer al fenómeno de los ruidos o contaminación acústica, expresando que sus inmisiones excesivas pueden provocar o provocan una invasión directa en un derecho fundamental, el derecho a la intimidad personal y familiar. La Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, reconoce en el artículo 45 – dentro del Capítulo III de su Título I bajo la rúbrica “Principios Rectores de la Política Social y Económica-, el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como a la calidad de vida, haciendo referentes igualmente en el mismo Capítulo, en su artículo 43, al derecho a la protección de la salud.

El problema del ruido, y la contaminación acústica, sin embargo, no ha de circunscribirse exclusivamente a las políticas medioambientales, sino que tiene que ver directamente y de forma horizontal con otras políticas públicas, como son la sanidad, el orden público e incluso, el urbanismo.

Precisado lo anterior, hemos de traer a colación la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos con sede en Estrasburgo, y entre otras, sirvan de ejemplo las Sentencias de 21 de febrero de 1990, de 9 de diciembre de 1994 y de 19 de febrero de 1998). Con esta nueva corriente jurisprudencial y sin olvidarnos de los

Convenios Internacionales para la protección y defensa de los derechos humanos pues así lo expresa el artículo 10.2º de la Carta Magna, es preciso expresar que, se ha producido un cambio cualitativo en la delimitación del derecho afectado y la entidad de las consecuencias jurídicas que de la contaminación atmosférica se pueden derivar.

En este sentido, el Tribunal de Estrasburgo sostiene que estas inmisiones gravemente nocivas cuando afectan a la persona en relación con su sede o domicilio constituyen genuinos atentados o agravios inconstitucionales a su derecho a la intimidad. El derecho a la intimidad reclama, para su ejercicio pacífico, muy especialmente dentro del recinto domiciliario, un ámbito inmune frente a las agresiones perturbadoras procedentes del exterior, entre las que se encuentran, sin duda, los ruidos excesivos o/y permanentes, aunque éstos procedan, en principio del desarrollo de actividades lícitas, que dejan de serlo cuando traspasan determinados niveles.

De esta doctrina se ha hecho eco nuestro Tribunal Constitucional, y como supremo interprete de la Constitución y garante de los derechos fundamentales que la Carta Magna reconoce, no ha dudado en afirmar, en la Sentencia 119/2001, de 24 de mayo, cuanto sigue:

> "*Debe entenderse por domicilio inviolable el espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y donde ejerce su libertad más íntima. Por lo que el objeto específico de protección en este derecho fundamental es tanto el espacio físico en sí mismo como lo que hay en él de emanación de la persona que lo habita".* – y prosigue el TC afirmando que, "*la Constitución no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos, por lo que se hace imprescindible asegurar la protección del mencionado derecho fundamental (artículo 18.1º CE), no sólo frente a ingerencias de terceras personas sino también frente a los riesgos que puedan surgir de una sociedad tecnológicamente avanzada".*

Asimismo el Tribunal Supremo, en una Sentencia de la Sala 1ª de 29 de abril de 2003, resolviendo en casación un recurso en materia de protección civil al derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen insiste en esta idea. Expresa el TS en esta Sentencia que,

> *"Debe hacerse una interpretación evolutiva de las Leyes que tengan en cuenta la realidad social del tiempo al que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas. Estas normas de interpretación del Código Civil, lejos de consistir un obstáculo de adecuación de las normas a la Constitución, la potencian, desde le momento que el Texto Constitucional se convierte en el contexto al que deben referirse todas las normas a efectos de su interpretación".*

De este planteamiento extrae el TS la consecuencia siguiente: que las molestias por ruidos quedan comprendidas entre las intromisiones ilegítimas al derecho a la intimidad personal y familiar que prevé el artículo 7 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, dando por tanto lugar a la indemnización por daños y perjuicios morales que en la norma se prevé. Y así la Sentencia referenciada de la Sala 1ª del TS continua:

> "*La agresión a la intimidad no puede concebirse sólo, en la actualidad como una publicación de nuestra privacidad, ya que el derecho a la intimidad*

debe ser entendido como un derecho a desarrollar nuestra vida privada sin perturbaciones e ingerencias externas que sean evitables y no tengamos el deber de soportar. La protección a la intimidad no puede quedar reducida a la evitación y proscripción de la divulgación de la vida privada o la penetración no autorizada en el ámbito en que se desarrolla la vida privada. Nuevas formas o nuevos procedimientos que alterna gravemente la paz familiar y el entorno en que se desarrolla la vida intima o privada constituyen manifestaciones de intromisión ilegítima frente a las cuales cabe y es obligada la tutela judicial".

Por ello y sin pretender abordar ahora, el análisis doctrinal de la delimitación constitucional de los derechos a la intimidad física y moral (artículo 15 CE), el derecho a la intimidad personal y familiar (artículo 18.1 CE) y el derecho a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.2 CE), si nos parece importante desde aquí, subrayar que el problema planteado por los suscriptores de la queja, se ha de calificar en esos términos, en concreto, en lo que la corriente jurisprudencial indicada ha venido denominando "la intimidad domiciliaria", como derecho fundamental de las personas, con la protección máxima y reforzada existente en nuestro sistema de garantías constitucionales, pues se halla recogido dentro de la Sección 1ª del Capítulo II del Título I del Texto Constitucional (artículos 53.1 y 2 CE).

Y si bien, pudiera parecer, en una primera aproximación al problema, que esta doctrina jurisprudencial y constitucional parte del presupuesto de identificar, en los distintos supuestos, el agente que origina la intromisión ilegítima con el particular, titular de la empresa o establecimiento, que directamente causa la lesión o perturbación al ciudadano, cabe ya anticipar, que lejos de lo anterior, no nos movemos exclusivamente en el campo de las relaciones privadas entre particulares, dadas las importantes funciones de supervisión y control que sobre la materia les corresponde a las Administraciones Públicas.

Por lo que concierne el ámbito de actuación de la Administración Regional, el Estatuto de Autonomía de La Rioja (LO 3/1982, de 9 de junio), en su nueva redacción dada por la LO 2/1999, de 7 de enero, establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia exclusiva en materia de espectáculos (artículo 8.1.27 y 8.1.29). Y por Real Decreto 2.374/1994, de 9 de diciembre, se transfirieron a nuestra Comunidad las funciones y servicios que venía prestando el Estado en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, que fueron asumidos en virtud del Decreto 1/1995, de 5 de enero, del Gobierno de La Rioja.

Desde la indicada fecha, y salvo dos disposiciones concretas relativas a regulación de horarios y celebración de espectáculos taurinos tradicionales, la actividad desempeñada por la Administración Autonómica en la referida materia se ha desarrollado en virtud de la normativa estatal, especialmente el Real Decreto 2.816/1982, de 27 de agosto, cuyo contenido presentaba ciertas lagunas y deficiencias, entre las que, por su importancia, destacaba el insuficiente rango normativo de su régimen sancionador, que exige reserva de Ley formal al margen de su falta de adaptación a la estructura y particularidades de la Administración Autonómica.

Asimismo, la creciente importancia del ocio y tiempo libre en la valoración del nivel de calidad de vida de los ciudadanos y en el desarrollo económico, reclaman una mayor atención de la Administración en orden a la regulación del ejercicio y desarrollo de este sector. Tales circunstancias aconsejaron completar el ejercicio de las competencias asumidas mediante normativa propia, a través de una disposición con rango de Ley, que por otra parte, habría de servir de base para el futuro desarrollo reglamentario.

En este marco competencial, se dictó la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La referida Ley se plantea, con carácter global, respecto de todos los espectáculos públicos y actividades recreativas que se celebren en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias reservadas a la Administración General del Estado en materia de seguridad pública y espectáculos taurinos. La Ley, en su formación incluye todos los espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollen en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma, con independencia de que su titularidad sea pública o privada, tengan o no finalidad lucrativa y se realicen de modo habitual o esporádico.

El artículo 6 de la referida Ley 4/2000, delimita las respectivas competencias autonómicas y locales sobre esta materia, si bien, en lo que concierne a los horarios resulta relevante lo dispuesto en su artículo 28, cuyo tenor literal expresa que,

1. El horario general de los establecimientos o locales donde se desarrollen espectáculos públicos y actividades recreativas se determinará por Decreto del Gobierno, previo informe del Consejo Riojano de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.
2. Para su determinación, se tendrán en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:
   a. Las distintas modalidades de espectáculos, diversiones o recreos y sus particulares exigencias de celebración.
   b. Las características del público para el que estuvieran especialmente concebidos.
   c. La consideración de los días como laborables o festivos.
   d. El derecho al descanso de la población
3. La norma reguladora contemplará los supuestos de horarios especiales que se puedan establecer para aquellos establecimientos o actividades que por su situación, características técnicas o circunstancias especiales lo justifiquen.
4. Las autorizaciones de horarios especiales no crearán derechos adquiridos y estarán sometidos, en todo momento, al cumplimiento de los requisitos establecidos para su concesión".

En virtud de dicha remisión normativa se dictó el Decreto 47/1997, de 5 de septiembre, regulador de horarios de los establecimientos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja reformado por el Decreto 50/2006, de 27 de julio. Al amparo de la Ley 4/2000 y de su desarrollo reglamentario es la Consejería competente en materia de Administraciones Públicas la que procede a la concesión de las autorizaciones de horarios de apertura y cierre de los establecimientos de esparcimiento y de recreo, distinguiendo distintas calificaciones de discotecas, bares, bares especiales (de horarios nocturnos) y los máximos dependiendo de si se trata de horarios generales, de los de fines de semana, y de los horarios especiales, entre los que destacan lo supuestos de "ampliación de horarios de apertura".

Da la declaración por parte del Ayuntamiento de Logroño de "zona saturada" del tramo de la calle Sagasta, entre los números 12 al 16 y del 21 al 31 y el tramo de la calle Mercaderes entre la Plaza del Mercado y la calle del Marqués de San Nicolás y dado que al tenor del artículo 28 de la Ley 4/2000, la autorización de horarios especiales no genera derechos adquiridos, es preciso dirigir a la Consejería

competente una **SUGERENCIA,** para que aras al derecho al descanso de la población afectada:

1ª. **Racionalice y evalué** los horarios especiales concedidos, cuando afecten a días que sean vísperas de un día laborable o lectivo, en aras a su compatibilidad con el derecho al descanso de los vecinos de dichos inmuebles y administre de forma proporcionada las fechas y horas de ampliaciones concedidas con ocasión de fechas navideñas, fiestas universitarias, etc..

2ª. Y en particular, **proceda a la denegación de futuras solicitudes de ampliación de horarios que afecten a dicha zona saturada** al amparo de lo previsto en el artículo 7.1. E) Decreto 47/1997; precepto éste que condiciona el otorgamiento de ampliaciones de horarios, para los establecimientos que se hallen fuera de las "zonas saturadas".

Hasta ahí alcanzan las competencias autonómicas, pues los demás hechos manifestados en la queja colectiva planteada, se insertan en el ámbito de las competencias municipales.

TERCERA. SOBRE EL CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LOS HORARIOS DE CIERRE.

Cierto es que en el informe emitido por la Dirección General de Justicia e Interior de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, que una vez que se deslinda la competencia para la concesión de las autorizaciones de horarios a cargo del mencionado centro directivo, el control del cumplimiento pasa a la esfera de las competencias municipales.

Es el Ayuntamiento de Logroño, el competente para hacer efectivo el cumplimiento de los horarios autorizados previamente por la Administración regional, para lo cual, el artículo 32 de la Ley 4/2000, le confiere las facultades administrativas de inspección y control, procediendo ante el eventual caso de incumplimiento de la normativa a levantar las oportunas actas necesarias para decretar el inicio de un procedimiento sancionador.

Lo cierto es que los autores de la queja, literalmente manifiestan que pese a las llamadas que efectúan a la Policía Local, el Ayuntamiento no reacciona, y expresan "*La Administración no actúa. Se muestra inoperante, y lo que resulta más grave: resulta incapaz de cumplir y hacer cumplir las normas que ella misma dicta. No entendemos cómo, por ejemplo, después de todas las denuncias telefónicas que hemos puesto (y de las que seguramente quedará un registro en la Policía Municipal, nosotros sólo podemos aportar el registro de nuestras llamadas al 092), ninguno de los bares de Sagasta 12 y 14 haya sido sancionado por incumplimiento de horarios en tres años".*

Los interesados han aportado entre sus documentos, los recibos telefónicos donde aparecen reflejadas varias llamadas al teléfono 092 (Policía Municipal), algunas incluso en el año en curso. Frente a ello, la actuación municipal, justificada en el informe suscrito por el Comisario Jefe de la Policía Local del Ayuntamiento de Logroño, únicamente reflejan las actas levantadas durante los años 2004, 2005 y 2006; y se omiten cuántas existen en el presenta año, para poder ponderar las dimensiones del problema denunciado por los vecinos.

Ello no obstante, y dado que el incumplimiento de los horarios de apertura y de cierre, puede ser constitutiva de una infracción leve (artículo 41,9 de la Ley 4/2000) o grave, si se cometen más de dos dentro de un año (artículo 42.20); es preciso que las autoridades locales impartan las instrucciones oportunas a los efectivos de la Policía Municipal a fin de que extremen el celo en torno a este problema, y bien de oficio o a petición de los ciudadanos afectados frecuenten dichas calles para ejercer la potestad de vigilancia y control en el cumplimiento de los horarios que la propia Ley 4/2000, les otorga. Esta apreciación ha de ser considerada como Recomendación dirigida al Ayuntamiento de Logroño.

Es más dispone el artículo 6 del Decreto autonómico 47/1997 que, llegada la hora establecida para el cierre, los locales y establecimientos aludidos en esta norma reglamentaria, deberán estar totalmente desalojados. A tenor de este precepto, y dado que se observa como práctica probada por los autores de la queja que, los titulares de los establecimientos conceden quince minutos de cortesía a sus clientes antes de proceder al desalojo, hemos de entender que tal práctica resulta poco compatible con la norma reglamentaria expuesta, pues de forma determinante concreta que han de quedar expeditos.

Lógico corolario de todo lo expuesto, y a tenor del artículo 24 de la Ley 6/2006, procede formalizar la siguiente **RECOMENDACIÓN** dirigida al Ayuntamiento de Logroño:

- **Para que extreme la vigilancia de la zona afectada**, dando las ordenes oportunas al Cuerpo funcionarial de la Policía Local a los efectos de garantizar el cumplimiento de la normativa autonómica sobre horarios de cierre de dichos establecimientos, procediendo en caso de trasgresión a levantar las oportunas actas de infracción.

CUARTA. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS ORDENANZAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EVITACIÓN DE RUIDOS EXCESIVOS CAUSADOS POR EL ESPARCIMIENTO Y RECREO DE LOS JÓVENES QUE ALTERNAN EN LAS CALLES REFERIDAS.

Otro de los problemas anejos a lo hasta ahora analizado, es la toma de las calles por los jóvenes, bebiendo, hablando, gritando, e incluso produciendo, a juicio de los suscriptores de la queja, auténticos actos vandálicos.

Antes de entrar en la problemática jurídica del ruido parece conveniente precisar qué se entiende por tal.

El sonido es, para los seres humanos uno de los medios de comunicación más importantes, para que un sonido se produzca, es necesario que haya vibraciones. Estas vibraciones son transmitidas hasta nuestro oído a través del aire. El sonido se transmite en el aire con una rapidez de 340 metros por segundo. Aunque es una velocidad alta, hay que recordar que es casi un millón de veces menor que la de la luz, el número de vibraciones que realiza un cuerpo en un segundo se llama "frecuencia".

Para caracterizar los sonidos debe tenerse en cuenta su intensidad, que está en función de la potencia energética que les anima, el montante de vibraciones y sus combinaciones. El número de vibraciones da lugar a los denominados sonidos

normales, a los infrasonidos y a los ultrasonidos, los cuales a su vez pueden tener mayor o menor intensidad.

Las frecuencias menores de los 30 Hertzios -vibración de 30 veces por segundo- producen infrasonidos. No son perceptibles por el oído del hombre, pero se ha comprobado que producen náuseas y vómitos.

Los ultrasonidos corresponden a frecuencias mayores de los 20.000 Hz y tampoco son audibles por el hombre. Son producidos por algunos animales, como murciélagos y delfines, que los utilizan para evitar obstáculos y detectar a sus presas.

El ruido origina una alteración del medio atmosférico por ondas que se mueven desde los focos que las originan. En el "Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano" de la Unión Europea, se considera el ruido como la forma de contaminación más urbana que afecta tanto a la salud como a la calidad de vida de los ciudadanos. El ruido, o sonido no deseado, se ha definido como "conjunto de sonidos que producen en el hombre un efecto desagradable en razón a su molestia evidente, del cansancio, de la perturbación y, en algunos casos, del dolor producido". Su consideración para el derecho ambiental nace como una simple perturbación, para transformarse, después, en una auténtica contaminación por formas de energía: la contaminación acústica.

La molestia que genera varía, según su naturaleza e intensidad, de la información que revela el signo-ruido y del estado en que se encuentre la persona expuesta; por ello puede agravar ciertas situaciones de dolor o sufrimiento y puede afectar decisivamente a rendimientos laborales, por lo que tiene de ruptura de la comunicación verbal. Aparte de esta ruptura de la comunicación, inciden sobre el sueño y sobre la salud con la aparición de traumatismos auditivos para ciertas intensidades. Es un valor esencial a considerar dentro de la calidad de vida y causa de profundos malestares sociales que afectan directamente a la convivencia ciudadana.

En su aspecto físico, el ruido es un sonido y son las circunstancias subjetivas de los receptores las que determinan la calificación de ruido. Esta consideración introduce una variable importante para su evaluación, es decir, lo que para un receptor puede ser un sonido indeseable, para otro puede ser todo lo contrario. Así un determinado colectivo puede experimentar placer al asistir a un concierto de rock, mientras que otro grupo, el vecindario, es objeto de la molestia que éste causa, con una presión sonora sensiblemente inferior a la del concierto.

El contenido subjetivo de la molestia ha frenado el desarrollo de una teoría general frente al ruido que pudiera aplicarse universalmente a cualquier situación de diseño, por lo que en cualquier elaboración de normativa se deberá tener en cuenta tanto la presión sonora como el receptor. Normalmente, soportamos mejor los ruidos de nivel continuo, frente a aquellos que sufren alteraciones de nivel u otras alteraciones físicas (cambio de frecuencias) que, normalmente, suelen ser más molestos.

En estudios realizados por el Servicio de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Zaragoza se demuestra que el ruido procedente de actividades industriales es normalmente más tolerado por los sujetos que el procedente de actividades de ocio (pubs, discotecas...). La susceptibilidad del receptor frente a un ruido musical por el cual determinadas personas están experimentando un cierto placer es superior al procedente del ruido de un torno en el que para las personas productoras del ruido es un medio de trabajo; a esta situación es preciso añadir que las actividades de ocio citadas se realizan en periodos nocturnos, siendo este factor determinante en la valoración de la molestia.

Las constantes modificaciones del nivel de ruido, es decir, su variabilidad en el tiempo y por lo tanto la dificultad de adaptación del sujeto a estos nuevos estímulos, confirman que los ruidos inesperados producen unos niveles de molestias superiores frente a los ruidos que fluctúan de un modo regular y predecible.

Como agresión preocupante al medio ambiente urbano, el ruido surge en el seno de la civilización industrial, es decir, como las restantes agresiones medioambientales; sin embargo nos interesa centrarnos en el ruido como simple consecuencia de ciertas formas de vida comunitaria en el seno de las ciudades, derivadas de las actividades de ocio, bares, terrazas, y en particular el consumo de bebidas en las calles y otros lugares de dominio público.

El ruido no es un agente perturbador que se incorpora con persistencia a los ciclos ecológicos ni con carácter generalizado; podemos afirmar que transciende de modo poco importante a la fauna, y nada a la flora, solo a los seres humanos nos distorsiona en cuanto el medio ambiente es agredido por niveles de ruido con intensidad excesiva; con ello se constituye en un factor creciente de desarmonías sociales e insatisfacciones de los ciudadanos afectados; como ocurre en el supuesto que analizamos.

Los principales agentes contaminantes, podemos concretarlos en:

a) Los transportes que destacan como primera causa de polución sonora, y específicamente los vehículos automóviles y motocicletas.

b) Las industrias, que con sus maquinarias producen ruidos que afectan a los trabajadores y a los vecinos que habitan las viviendas cercanas.

c) Otros productores de ruidos, de carácter urbano: surgen de actividades públicas cotidianas como: servicio de ambulancias, bomberos, policía, recogida de basuras, etc; o de la convivencia vecinal a través de aparatos domésticos (radios, TV, electrodomésticos, aparatos de aire acondicionado, etc), que debido a un efecto acumulativo aportan un importante número de decibelios; por último, los ruidos del público y/o música de establecimientos de ocio y diversión como ocurre en el presente caso; también puede considerarse como derivada de estos establecimientos, la originada por la afluencia del público, coches, motos y permanencia en la calle de personas, que con la ayuda de bebidas alcohólicas, o no y música forman tertulias o grupos que en términos coloquiales, reciben el nombre de "la movida", en este supuesto, la “movida” en las logroñesas calles Mayor y Sagasta.

En consecuencia, está plenamente justificada la intervención administrativa, para abordar la problemática y proteger una serie de valores jurídicamente relevantes que entran en conflicto, que son fundamentalmente los siguientes, y que pese a que los hemos mencionado más arriba, consideramos necesarios para centrar las posibilidades de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, en la controversia planteada por los autores de esta queja colectiva. A saber, entran en juego los siguientes:

- **El medio ambiente**, que está integrado por varios subsistemas, entre ellos, el de la lucha contra la contaminación acústica, por cuya protección deben velar los poderes públicos (artículo 45 CE), conforme se reconoce en una incipiente pero firme jurisprudencia del Tribunal Supremo. Además se trata de un elemento ambiental que no puede quedar exento de protección constitucional.

- **La salud**, porque es un bien jurídicamente protegido por el artículo 43 CE, que resulta perjudicado cuando los ciudadanos que habitan las viviendas cercanas a los focos de ruido se ven sometidas a la incidencia de un número excesivo de decibelios; incluso, desde otra perspectiva, incide negativamente en

la salud de los consumidores y usuarios de los establecimientos públicos así como de sus trabajadores. La tarea de proteger el Medio Ambiente, está indisolublemente vinculada a la salud, como procedimiento fundamental de prevención de las enfermedades.

- **La intimidad personal y familiar**, protegida por el artículo 18 CE, que con la existencia de ruidos sufre una intromisión externa no deseada en el espacio privativo que constituye su domicilio; este derecho abarca e impone una serie de garantías frente a toda clase de invasiones de la esfera de la persona.

- **El derecho de propiedad**, reconocido en el artículo 33.2 del texto constitucional puede verse afectado por causas externas como los ruidos derivados del ejercicio del derecho de propiedad privada que ostenta el titular del local colindante que perturba.

- **El orden público**, que en una acepción expansiva integra los conceptos jurídicos clásicos en la actividad de policía municipal, denominado "tranquilidad pública", "convivencia vecinal", etc; su protección justifica sobradamente la intervención administrativa con sujeción al principio de proporcionalidad. En este punto es acertado convenir que el orden público como parte integrante del bien común, ampara las libertades humanas y contribuye a la paz social.

- **La libertad de empresa** (artículo 38 CE), que ampara el derecho al ejercicio de actividades económicas; pero que debe modularse con la protección del medio ambiente para procurar la calidad de vida.

- **El derecho al ocio y la diversión**, cuya adecuada utilización debe facilitarse por los poderes públicos (art. 43.3 CE).

El problema en cuestión, aunque es complejo, cabe centrarlo en un primer momento en conseguir que el derecho al descanso se compagine con el derecho a la diversión, mediante un ejercicio racional y ponderado de este último, y/o con el ejercicio de una actividad comercial o industrial, de forma que el límite de uno se aplique donde empiece el ejercicio de otro.

La intersección entre ambas materias es patente, pues el derecho a la salud tiene una vertiente preventiva que pivota sobre la protección del medio ambiente; y a su vez, una de las finalidades principales del Medio Ambiente es la protección de la salud. De este modo hay un punto de confluencia de las dos disciplinas que tiene su coincidencia en lo que se denomina Sanidad Ambiental.

En relación con esta materia es paradigmática la citada Sentencia de 9 de Diciembre de 1994 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuyos hechos y consideraciones jurídicas, en síntesis son los siguientes:

- En mayo de 1990, Gregoria López Ostra interpone una demanda contra España ante el Tribunal Europeo de Estrasburgo. La instalación dos años antes, y a pocos metros de su domicilio en Lorca (Murcia), de una planta de tratamiento de residuos de una industria de curtidos, había sido el origen del conflicto. Las emanaciones de tal instalación provocaban malos olores y contaminación del aire y de las aguas, produciendo un deterioro importante del medio circundante y, por ende, una merma de la calidad de vida de los vecinos de la zona.

- A pesar del cese parcial de las actividades de la planta depuradora, ordenada por el Ayuntamiento de Lorca a los pocos meses de haber comenzado su actividad, la

demandante entiende que los problemas de polución persisten. Ello le lleva a presentar sucesivos recursos de protección de los derechos fundamentales ante los órganos jurisdiccionales españoles, alegando la violación de los artículos 15 (derecho a la integridad física), 18 (derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio) y 19 (derecho de elegir libremente la residencia) de la Constitución Española. Todos ellos son desestimados por las autoridades judiciales españolas.

- Tras la emisión del informe de la Comisión favorable a las pretensiones de la demandante, el 9 de Diciembre de 1994 el Tribunal adopta su resolución, condenando a España por violación del artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos, según el cual, «toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia».

El razonamiento de la Comisión en su informe consiste en estimar que *"las molestias provocadas por la planta de depuración poseen tal grado de gravedad, especialmente para la salud de la demandante y de su familia, que le privan de la posibilidad de disfrutar normalmente de su domicilio, impidiéndole desarrollar una vida privada y familiar en condiciones normales, de forma tal que dicha injerencia comporta un atentado a su derecho al respeto de su vida privada y familiar en el sentido del artículo 8.1 del Convenio"*. El Tribunal en su sentencia se refiere ya directamente a la conexión de este derecho con el derecho al medio ambiente, afirmando que un deterioro ambiental puede afectar al bienestar de los individuos en el sentido del artículo 8.1 del Convenio incluso aunque no esté dañando gravemente su salud. Asimismo, los preceptos constitucionales que los recogen (artículos 43 y 45) se ubican en el mismo Capítulo Tercero, gozan de la misma eficacia e implicaciones jurídicas.

1. Articulación de la normativa sobre ruido.

El ruido es una perturbación ambiental más y, por tanto, las conductas que lo generan están sometidas a las prescripciones del artículo 45 CE.

Aunque se ha producido un incremento de la sensibilidad social sobre la problemática del ruido, ésta poco a poco va teniendo correspondencia en el plano normativo, mediante la aprobación de una regulación general para controlar este agente contaminador.

Para determinar, por consiguiente la supervisión de las actuaciones administrativas que han de confluir sobre esta materia, hemos de trazar, si bien, someramente, la normativa actualmente existente sobre el ruido.

1.1. En el ámbito de la **Unión Europea,** la normativa comunitaria está en una primera fase de regulación de especificaciones técnicas o certificaciones de homologación sobre niveles sonoros admisibles para determinados productos como:

- vehículos automóviles y motocicletas.
- tractores agrícolas.
- maquinaria y equipos de obras públicas.
- grúas de torre.
- perforadoras neumáticas.
- grupos electrógenos.
- motocompresores.
- cortadoras de césped.
- aviación subsónica.

Asimismo existen Directivas sobre ruido laboral o de protección de los trabajadores contra los riesgos debidos a la exposición al ruido en los lugares de trabajo y sobre ruido emitido por los aparatos domésticos.

1.2. En cuanto a la **regulación estatal,** hemos de traer a colación la **Ley estatal 37/2003, de 17 de noviembre,** sobre el ruido al tiempo que incorpora la Directiva 2002/49/CE, de 25 de junio, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. La transposición de esta Directiva ofreció una gran oportunidad para dotar de mayor estructura y orden al panorama normativo español sobre el ruido, elaborando una Ley estatal que contiene los cimientos en que asentar el acervo normativo en materia de ruido que ya venía siendo generado anteriormente por las Comunidades Autónomas y por las entidades locales.

1.3. En el **ámbito autonómico** hay que significar la aprobación por las Asambleas Legislativas de varias Comunidades Autónomas, de leyes que con diversa denominación regulan las actividades clasificadas y/o los espectáculos públicos y actividades recreativas, entre ellas, hemos de destacar nuestra normativa autonómica constituida por la citada Ley 4/2000 y su reglamento de desarrollo; y en particular la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiental.

1.4. En la **esfera municipal**, existe una normativa importante contenida en las Ordenanzas Municipales sobre Protección del Medio Ambiente contra el ruido y las vibraciones y en los Planes Generales de Ordenación Urbana u otros Instrumentos de Planeamiento conforme a las previsiones de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio).

A este respecto, existen menciones expresas de la Administración a la que corresponde controlar la contaminación acústica: a los municipios según el Decreto 2107/1968, de 16 de agosto y la Ley 14/1986, de 25 de Abril, General de Sanidad (artículos 41 y 42).

En virtud de tales títulos legales que amparan la asunción de competencias administrativas por parte de los Entes Locales, el Ayuntamiento de Logroño dictó la **Ordenanza de protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones en la ciudad de Logroño, aprobada en sesión plenaria de 3 de noviembre de 2005**.

La Ordenanza atiende a lo dispuesto en el artículo 30.1 a) de la Ley 37/2003, que otorga, como regla general, el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de ruidos, a los Ayuntamientos. La referida norma reglamentaria municipal, tiene por objeto regular el ejercicio de las competencias del Ayuntamiento de Logroño, en materia de protección del medio ambiente, en orden a garantizar la protección de las personas y de los bienes contra las agresiones derivadas de la contaminación acústica.

Entiende el artículo 1 de la Ordenanza, la contaminación acústica como, la presencia en el ambiente de ruidos o vibraciones cualesquiera que sea el emisor acústico que los originen, que impliquen riesgo, daño o molestia para la personas, el desarrollo de sus actividades y bienes de cualquier naturaleza, o causen efectos significativos en el medio ambiente.

El cumplimiento de la Ordenanza, corresponde al órgano municipal competente, de conformidad con los respectivos acuerdos del Ayuntamiento en Pleno, de la Junta de Gobierno Local, o decretos de delegación de atribuciones del Alcalde; ejerciendo la potestad sancionadora, la prevención, la vigilancia y el control de la

aplicación de la misma, así como, la adopción de medidas cautelares y provisionales, el ordenamiento de limitaciones y cuantas otras acciones conduzcan a su cumplimiento.

Por ello, y dado que son difícilmente conciliables los sectores implicados: los empresarios de dichos establecimientos, los jóvenes y los moradores de las viviendas de dichas calles; la Administración municipal necesariamente ha de mediar para dar una solución al conflicto; a cuyo fin responde la elaboración y aprobación de la Ordenanza municipal de 2005.

2. Posibles medidas de intervención administrativa:

La gestión del problema planteado, ruidos excesivos y el bullicio de las calles Sagasta y otras, debido al esparcimiento de los jóvenes, por parte de la Administración municipal, ha de desenvolverse necesariamente en tres frentes: prevención, vigilancia y corrección.

La prevención tiene por objeto detectar, antes de que se produzcan, las posibles alteraciones del ambiente y arbitrar las medidas necesarias para que la degradación no llegue a producirse. Son diversas las técnicas que se pueden utilizar para ello: planificación urbanística, dotando de zonas especiales para el esparcimiento y recreo de los jóvenes, como se ha realizado en determinadas zonas de la geografía española en relación con la práctica llamada “el botellón”.

La vigilancia, cuyo objetivo será el de evitar que se alteren las condiciones aceptables del medio, una vez instalado el foco de contaminación, mediante una serie de controles. Estos controles vienen dados por la inspección permanente de la Administración sobre dichas actividades, la creación de redes de vigilancia de los medios acuático y atmosférico, así como los libros de registro de emisiones.

La corrección, también llamada policía ambiental que, está encargada de subsanar las deficiencias e irregularidades que se hayan observado mediante la imposición de medidas correctoras adicionales y sanciones administrativas a los infractores. Estas sanciones pueden consistir en la suspensión de las actividades o su clausura definitiva así como el apercibimiento y la multa.

La actividad municipal es susceptible de incidir desde todos los puntos de vista reseñados: preventiva, de control y corrección.

En este orden de cosas, el artículo 25 LRBRL consagra un sistema de competencias, muchas de ellas de carácter ambiental. En este sentido, además de la propia competencia en protección del medio ambiente, existen otros títulos competenciales conexos: ordenación del tráfico de vehículos, protección civil, protección y prevención de incendios, ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, defensa de usuarios y consumidores, suministro de agua, limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, también coinciden competencias municipales sobre actividades e instalaciones culturales y ocupación del tiempo libre.

El artículo 26 LRBRL prescribe asimismo los denominados servicios obligatorios. En todos los municipios es obligatoria la prestación de los servicios públicos, entre otros, de recogida de residuos y, finalmente, en aquellos que cuentan con más de 50.000 habitantes se otorga carácter obligatorio a la protección del medio ambiente.

Por lo demás, la protección del medio ambiente también ha sido calificada como actividad complementaria en el artículo 28 LRBRL, nota de complementariedad de perfiles borrosos, pero que, según la doctrina, permite a los municipios desarrollar sus competencias de ordenación (a través de Ordenanzas y Reglamentos) y organizar los oportunos servicios administrativos. A este respecto, la complejidad y el carácter costosísimo de las intervenciones medioambientales hacen de este sector de la actividad administrativa un campo excelente para la labor de asistencia y cooperación de las Diputaciones Provinciales y también para el fomento del movimiento asociativo municipal.

Como resumen dentro de la amplitud de las facultades municipales cabe citar las siguientes:

A) Desde el punto de vista preventivo, la concesión de licencias (incluso de instalación de aparatos musicales en locales públicos), la aprobación de Instrumentos de Planeamiento de zonificaciones excluyentes y uso de edificaciones, la aprobación de Ordenanzas de diverso tipo, (sobre los aspectos constructivos, licencias de apertura, medidas correctoras, efectos aditivos, uso de los bienes de dominio público -calles y plazas-, y policía y buen gobierno).

Es fundamental la actividad preventiva de clausura como medida de policía de los establecimientos, en el supuesto de ejercicio de actividades sin licencia, pero siempre rigiéndose por el principio de proporcionalidad.

B) Las competencias inspectoras y de vigilancia, pudiendo imponerse cuantas medidas correctoras sean precisas en orden a la inocuidad de la actividad.

C) Finalmente, y en el aspecto corrector o sancionador, la intervención también ha de ser máxima, tanto por las facultades otorgadas por la legislación autonómica de La Rioja citada y por la Ordenanza, como por la Legislación estatal, y nos referimos a la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana de 21 de febrero de 1992.

Hay que reconocer que el Ayuntamiento de Logroño va asumiendo progresivamente la necesidad de combatir con rigor y diligencia estas agresiones al medio ambiente urbano, pero no puede quedarse sin más en la redacción de la Ordenanza de ruidos, sino que en definitiva ha de cursar las instrucciones oportunas para llevarla a efecto, exigiendo a los efectivos de la Policía Local para que procedan al control de las condiciones acústicas de los bares, establecimientos y de las calles donde se instalan, haciendo conciliable el derecho de los dueños de los bares, el derecho de ocio de los jóvenes y el derecho al descanso de los que habitan en las casas de dichas calles.

En concreto y por lo que respecta a la toma de las calles por los jóvenes, observándose por los afectados (y así dan prueba de ello en los reportajes fotográficos y en los DVD adjuntos a su queja), un comportamiento incívico, también la Administración Local ha de cuidar el cumplimiento de la Ordenanza pues su Título III se dedica al “*Comportamiento cívico*”. De esta forma el artículo 30 establece que:

1. La producción de ruidos en las vías públicas, en las zonas de pública convivencia o en el interior de los edificios, deberá ser mantenida dentro de los límites que exige la convivencia ciudadana.
2. Con independencia de lo estipulado en otras disposiciones municipales, se considera como trasgresión de esta ordenanza, todo comportamiento que suponga una perturbación de la convivencia que afecte de manera inmediata a la tranquilidad o a los derechos de otras personas y que

suponga un incumplimiento de las disposiciones aquí reguladas, así como cualquiera de estas conductas:

- Cantar, gritar, vociferar a cualquier hora del día o de la noche en la vía pública, en zonas de pública convivencia y en vehículos del servicio público.
- Y otros (….)".

Por todo ello, con fundamento en las consideraciones jurídicas expuestas y al amparo del artículo 24 de la Ley 6/2006, hemos de expresar la siguiente **RECOMENDACIÓN** dirigida al Ayuntamiento de Logroño:

- **Para que extreme las medidas de prevención, inspección y contro**l decretando las instrucciones oportunas dirigidas a los efectivos del Cuerpo de la Policía Municipal a fin de que hagan cumplir la normativa, sobre protección de medio ambiente en evitación de ruidos excesivos causados por el esparcimiento y recreo de los jóvenes que alternan en la calle Sagasta de Logroño y aledañas.

QUINTA. SOBRE LAS FIESTAS DIURNAS *versus* SEGURIDAD CIUDADANA.

Otro de los temas que los suscriptores de la queja, muestran a la Defensora, es el problema de las llamadas "*fiestas diurnas*" (laureadas, chupinazo…), pues consideran que invaden sus derechos, como poder salir de casa a trabajar, a comprar o sin más transitar por las calles, pues son tomadas por los jóvenes (muchos de ellos menores de edad) en estado de embriaguez. De esta forma literalmente expresan:

> *"Si intentas salir antes de las 20 de la tarde (cosa perfectamente normal) debes arriesgarte a que los borrachos que allí campan a su aire te caigan encima o lo que es peor, encima de silletas de niños, además de tener que andar por la carretera debido a la imposibilidad de hacerlo por las aceras. Lo mismo sucede si quieres volver a tu casa o descargar la compra del coche. En realidad hay vecinos que piden que se prohíban estas "fiestas" pero entiendo que ante la imposibilidad de prohibir que la gente salga a beber y que los hosteleros abran sus negocios, como mínimo deben ir acompañadas de presencia policial uniformada que mantenga el orden y la armonía para con los vecinos. La solución no está en cerrarles la calle para que los coches no les molesten ya que los afectados somos los vecinos y eso lo único que hace es impedir nuestra vida en el barrio y el acceso a nuestros hogares".*

La denuncia de esta situación entra en colisión con el deber de garantizar y mantener la seguridad ciudadana, que corresponde a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Acudiendo a la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero de Protección de la Seguridad Ciudadana, en la distribución de competencias en esta materia hace especial referencia a la Administración Local en su artículo 2:

> *2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, las autoridades locales seguirán ejerciendo las facultades que les corresponden, de acuerdo con la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la legislación de Régimen Local, Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, así como de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.*

De la misma forma el artículo 140 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, dentro del Título XI, que fue añadido por la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del Gobierno Local, y dentro de las infracciones a las ordenanzas locales tipifica como "infracción muy grave" la siguiente:

> *1. Una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conformes con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos, siempre que se trate de conductas no subsumibles en los tipos previstos en el Capítulo IV de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.*

En este sentido y dado que se trata del ejercicio de una potestad de policía de salvaguarda de la seguridad ciudadana dentro del espacio físico del término municipal de Logroño, y ante la problemática señalada por los autores de la queja colectiva, hemos de emitir la siguiente **RECOMENDACIÓN** dirigida al Ayuntamiento de Logroño:

- Para que en el ejercicio de las facultades y atribuciones legales y reglamentariamente conferidas, ejerza con mayor rigor las medidas de policía y control necesarias durante los días de celebración de "fiestas diurnas" ordenando los efectivos necesarios de los funcionarios del Cuerpo de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Logroño, para la salvaguarda de la seguridad de los vecinos afectados, y en general del público que desee transitar por las referidas calles en conflicto. Sería preciso, en estos casos una presencia policial constante y visible.

- Ordene la incoación de los oportunos expedientes sancionadores cuando los hechos y altercados causados en las vías públicas sean constitutivos de una infracción administrativa tipificada legalmente.

SEXTA. SOBRE LA CONSERVACIÓN Y LIMPIEZA DE LAS CALLES Y OTROS ELEMENTOS DE DOMINIO PÚBLICO.

Por último, también motivó la formalización de la queja ante la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, el hecho de cómo queda la calle de suciedad. En concreto los suscriptores de la queja expresan,

> "*la calle queda llena de suciedad, orines, vómitos y cristales rotos es penoso ya que aunque los operarios del Ayuntamiento riegan y pasan las máquinas para no dejar huella del desastre, los cristales son un mal diario que tenemos que soportar con el consiguiente riesgo de cortaduras para niños pequeños que transitan por la calle además de las condiciones de insalubridad en que quedan los contenedores de basura que debemos abrir con nuestras propias manos por falta de pedal en los mismos*".

Si bien el problema planteado, se trata de una cuestión de convivencia y de educación social, lo cierto es que la salubridad y el cuidado de la calle, su mantenimiento y limpieza recae dentro del ámbito competencial municipal erigiéndose como uno de los servicios públicos básicos que ha de prestarse en todos los

municipios a tenor de lo dispuesto en el artículo 25.2, l) de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local.

Ante tal situación fáctica, probada por los autores de la queja mediante la amplia documentación el estado en que quedan las calles y las deficiencias existentes en los contenedores, y al amparo de la competencia atribuida legalmente en el referido artículo 25 de la Ley 7/1985, expresamos la siguiente **RECOMENDACIÓN** dirigida al Ayuntamiento de Logroño para que:

• Refuerce los servicios de limpieza en las calles afectadas de forma inmediata tras el abandono de la afluencia de público, y
• Acuerde el cambio de modelo de los contenedores de basura.

Pese a que una gran parte de los problemas planteados en esta queja colectiva, hunden sus raíces en la educación social y en el cumplimiento por parte de todos de las normas mínimas de convivencia que hagan compatibles el libre ejercicio de todos los derechos implicados, ello no es una eximente para que las Administraciones implicadas incurran en una notoria inactividad sin dar una respuesta al tema que preocupa, en particular a los suscriptores de la queja, y en general, a la cualquier persona que transite por las calles referidas.

La consecución de las mejores cotas de calidad de vida posible a que se refiere el Preámbulo de nuestra Constitución, obliga a los Poderes públicos a actuar en aquella línea de tutela de los citados derechos, incluso frente a otros derechos o intereses también reconocidos en la Constitución como pueden ser los de libertad de empresa y libre ejercicio de iniciativas económicas (artículo 38 de la Constitución)."

b) Posicionamiento de las Administraciones implicadas: ACEPTADA

Tanto la Sugerencia emitida dirigida a la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, como la Recomendación fueron dirigidas a las respectivas Administraciones responsables, a los efectos de lo previsto en el artículo 24 de la Ley 6/2006.

El Ayuntamiento dirigió un oficio de fecha 3 de agosto de 2007 afirmando que quedaba la Recomendación, con el siguiente tenor:

> "En relación a su escrito de 24 de julio de 2007 en el expediente nº 2007/0039-M que tuvo entrada en este Ayuntamiento el día 31 de julio de 2007 le informo que esta Administración viene actuando de acuerdo con la Recomendación de esta Institución con el nº 9/2007, con la que, naturalmente, mostramos nuestra conformidad. Es voluntad de esta Corporación y de este Alcalde en particular reforzar todas las medidas adoptadas para evitar las molestias que se han venido produciendo a los vecinos, a cuyo efecto se ha dado traslado de la Recomendación aludida a las Unidades correspondientes para que velen por su cumplimiento".

c) Labor de seguimiento de esta Institución:

Declarada aceptada dicha Recomendación comienza la labor de seguimiento, esto es, del cumplimiento por parte de los servicios municipales de las actuaciones sugeridas por la Defensora, en aras a la protección de los derechos de los vecinos.

Para ello con fecha de 8 de octubre de 2007, la Defensora emite una Resolución dirigida a la evaluación del grado de cumplimiento de la Recomendación con el tenor que se trascribe a continuación.

En esta Institución han tenido entrada varios escritos, amen de una entrevista personal con una de las personas afectadas por el problema, que tuvo a bien aportar

un reportaje en CD-R, en el que se visualiza la situación que siguen padeciendo los vecinos de la calle Sagasta y aledañas.

En lo que en particular afecta al ámbito competencial de la Administración Local, Ayuntamiento de Logroño, la Defensora que suscribe la presente, en virtud de las potestades conferidas por el artículo 24 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano dictó la siguiente Resolución.

RECOMENDACIÓN nº 9/2007, de 3 de junio, dirigida al Alcalde del Ayuntamiento de Logroño, para que en relación con el problema planteado por los vecinos que habitan en los inmuebles de la calle Sagasta de Logroño, adopte las siguientes medidas administrativas en materia de su competencia:
o **para hacer cumplir los Decretos autonómicos sobre horarios de apertura y cierre de establecimientos recreativos abiertos al público,**
o **para hacer cumplir las ordenanzas sobre protección de medio ambiente en evitación de ruidos excesivos causados por el esparcimiento y recreo de los jóvenes que alternan en la calle Sagasta de Logroño y aledañas,**
o **para mantener y reforzar la seguridad ciudadana a través de efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de la Policía municipal en los días puntuales de mayor afluencia de público en la calle Sagasta de Logroño y aledañas, sobre todo en las llamadas "fiestas diurnas" y**
o **para reforzar los servicios públicos municipales de recogida de residuos y basuras, que aparecen en las mencionadas calles tras el disfrute por los jóvenes de los días de diversión.**

En la mencionada Recomendación se le concedió expresamente el plazo de un mes a la Corporación para que analizada la misma, y de forma motivada se posicionara aceptando o rechazando su contenido.

El 7 de septiembre del presente, se hizo un Recordatorio al Ayuntamiento pues superado con creces el plazo concedido no había manifestado ante esta Institución su posicionamiento.

Por ello, y con fecha de entrada en el Registro de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano de 13 de septiembre, se cursó recepción del Informe suscrito por el Excmo. Sr. Alcalde expresivo de cuanto sigue.

> "*En relación a su escrito de 24 de julio de 2007 en el expte 07/0039/M, que tuvo entrada en este Ayuntamiento el 31 de Julio de 2007, le informe que esta Administración viene actuando de acuerdo a la Recomendación de esta Institución con nº 9/2007, con la que, naturalmente, mostramos nuestra conformidad. Es voluntad de esta Corporación y de este Alcalde en particular reforzar todas las medadas adoptadas para evitar las molestias que se han venido produciendo a los vecinos, a cuyo efecto se ha dado traslado de la Recomendación aludida a las Unidades correspondientes para que velen por su cumplimiento".*

Dada la generalidad con la que se expresa el mencionado Informe, y ante los escritos recibidos con posterioridad demostrativos de la persistencia de la situación originaria de las molestias que siguen sufriendo los vecinos, es por lo que al amparo del artículo 18 de la Ley 6/2006, le ruego que en el plazo máximo de **diez días hábiles**, nos informen concreto sobre:

- expediente incoados ante la eventual infracción de la normativa sobre horarios de cierre de los bares,
- expediente incoados y tramitados ante la eventual infracción de la Ordenanza Local reguladora de los ruidos en el término municipal de Logroño,
- medidas impartidas para reforzar la presencia policial en la zona afectada por el problema,
- instrucciones impartidas en orden a reforzar las medidas de limpieza e higiene de las calles, en particular, sobre los cambios y acondicionamientos decretados en los contenedores al servicio de los vecinos y de otras personas que transitan la zona.
- y sobre cualquier otra cuestión que se considere de interés en aras a conceder una solución que ponga fin a los padecimientos sufridos por los vecinos.

Agradeciendo, una vez más, la colaboración que desde la Corporación Municipal, se está dispensando a esta Institución. Le saluda atentamente,

Tras varios oficios requisitorios, en concreto tres, y alguna diligencia telefónica con el fin de evitar la declaración de no colaboración con esta Institución, con fecha de14 de febrero de 2008, tienen entrada en el Registro de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, un informe y la documentación acreditativa de lo que en él mismo se refleja.

Por su interés para la labor de seguimiento que se hace de si efectivamente se ha aceptado nuestra Recomendación, se transcribe su contenido literal:

"En relación con la solicitud de informe remitida por esta Asesoría Jurídica relativa a la comunicación efectuada por la Defensora del Pueblo Riojano a este Ayuntamiento, con motivo de la queja efectuada en su día por vecinos de la calle Sagasta, y en concreto respecto a las medidas administrativas para hacer cumplir la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones en la ciudad de Logroño (B.O.R. nº 150, de 15 de noviembre de 2005), indicar que además de los expedientes tramitados durante los años 2004 a 2006, y relacionados en el informe emitido con fecha de 29 de mayo de 2007 por el T.A.G. de Calidad Ambiental, durante el año 2007 se han o están tramitando los siguientes:

1. 09.2 Expte. 156/07 y 302/07 relativos al Bar E.B.. el primero por el ejercicio de la actividad con las puertas y ventanas abiertas por lo que se impuso multa de 12.001 € mediante Resolución de Alcaldía nº 10016/2007, de 24 de agosto de 2007, habiendo sido requerido para la adopción de medidas correctoras. El segundo por ruido a vía pública, incoado por Resolución de Alcaldía nº 12462/2007, de 23 de octubre de 2007, por la cual se incoó expediente sancionador por infracción muy grave de la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones en la ciudad de Logroño (B.O.R. nº 150 de 15 de noviembre de 2005), estando actualmente en fase de instrucción.
2. 09.2. Expte. 219 y 339/07 relativo al Bar K.; el primero por no adoptar las medidas para impedir el consumo de bebidas o alimentos fuera del establecimiento sito en calle Sagasta, nº X, bajo habiéndose impuesto multa de 601 € por infracción grave y requerido por segunda vez al titular de la actividad para la adopción de medidas correctoras, mediante Resolución de Alcaldía nº 13879/2007, de 27 de noviembre. El segundo por ruido de música a la vía pública, habiéndose incoado expediente sancionador por infracción muy grave la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones en la ciudad de Logroño (B.O.R. nº 150 de 15 de

noviembre de 2005) y requerido para que reduzca de manera inmediata y adopte medidas correctoras mediante Resolución de Alcaldía nº 13103/2007, de 8 de noviembre de 2007.

3. 09.2- Expte. 221/07 relativo al Bar C. Por Resolución de Alcaldía nº 13881/2007, de 27 de noviembre de 2007, se impuso multa de 1.200 € al titular de la actividad por infracción del artículo 22.4 de) la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones en la ciudad de Logroño (B.O.R. nº 150 de 15 de noviembre de 2005), habiendo sido nuevamente requerido para la adopción de medidas correctoras.
4. 09.2. Expte. 220/07. Relativo al Bar C. Por Resolución de Alcaldía nº 13880/2007, de 27 de noviembre de 2007, se impuso multa de 12.001 € al titular de la actividad por infracción del artículo 22.4 de la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones en la ciudad de Logroño (B.O.R. nº 150 de 15 de noviembre de 2005), dándose por cumplidas las medidas correctoras adoptadas.
5. 09.2. Expte. 217/07, Relativo al Bar A. Mediante Resolución de Alcaldía nº 11837/2007, se impuso mulota de 12.001 € al titular de la actividad, por infracción muy grave de la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones en la ciudad de Logroño (B.O.R. nº 150 de 15 de noviembre de 2005), al ejercer la actividad con puertas y ventanas abiertas, requiriendo nuevamente al titular para que adoptara las medidas correctoras.
6. 09.2. Expte. 170/07. Relativa al Bar M. Mediante Resolución de Alcaldía nº 11048/2007, de 14 de septiembre de 2007, se impuso una multa de 12.001 € al titular de la actividad, por infracción muy grave de la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones en la ciudad de Logroño (B.O.R. nº 150 de 15 de noviembre de 2005), requiriéndole nuevamente para la adopción de medidas correctoras por Resolución de Alcaldía nº 13343/2007, de 14 de noviembre de 2007.
7. 09.2.Expte. 285/07. Relativo al Bar B. Por no adoptar medidas para impedir el consumo de bebidas o alimentos fuera del establecimiento, se incoó expediente sancionador por Resolución de Alcaldía nº 10770/2007, de 11 de septiembre de 2007, encontrándose actualmente el expediente sancionador en fase de instrucción.
8. 09.2. Expte 385/07, Relativo al Bar Z. Se incoa expediente sancionador mediante Resolución de Alcaldía nº 15110/2007, de 28 de diciembre de 2007, por infracción leve del artículo 14.2 de la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones en la ciudad de Logroño (B.O.R. nº 150 de 15 de noviembre de 2005).
9. 09.2. Expte 284/07, Relativo al Bar G. Se incoó expediente sancionador para la imposición de una multa mediante Resolución de Alcaldía nº 10768/2007, de 11 de septiembre de 2007, estando actualmente en fase de instrucción.
10. 09.2. Expte. 218/97. Relativo al Bar Bs. Se impuso una multa de 601 € dándose por cumplido el requerimiento efectuado por la Resolución de la Alcaldía nº 13878/2007, de 27 de noviembre de 2007.
11. 09.2. Expte. 216/07. Relativo al Hotel C. Se incoó expediente sancionador por Resolución de Alcaldía nº 09514/2007, de 13 de agosto de 2007, por no adoptar medidas para impedir el consumo de bebidas o alimentos fuera del establecimiento, encontrándose el expediente sancionador en fase de instrucción.

12. 09.2. Expte. 211/07. Relativo al Bar J.J.. Se clausuró el establecimiento durante una seman por infracción del artículo 14.1 la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones en la ciudad de Logroño (B.O.R. nº 150 de 15 de noviembre de 2005), mediante Resolución de Alcaldía nº 12031/2007, de 15 de octubre de 2007.
13. 09.2. Expte 213 relativo al Bar E. El primero por mantener las puertas y ventanas abiertas durante el ejercicio de la actividad, se ordena la clausura del establecimiento durante una semana mediante Resolución de Alcaldía nº 14966/2007, de 21 de diciembre de 2007.
14. 09.2. Expte. 386/07. Relativo al Bar G. Se incoa el expediente sancionador para la imposición de multa por Resolución de Alcaldía nº 15111/2007, de 28 de diciembre de 2007, por infracción grave del artículo 14.1 de la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones en la ciudad de Logroño (B.O.R. nº 150 de 15 de noviembre de 2005).

Por lo que respecta a la mejora en la limpieza de las mencionadas calles la tramitación de los referidos expedientes y el consiguiente control policial requiriendo a los titulares de las actividades sitas en dicha zona para que adopten medidas tendentes a evitar el consumo de bebidas en la vía públicas, ha supuesto un notable avance respecto de la misma.

Se adjunta copia de las últimas Resoluciones de Alcaldía relativas a los citados expedientes, estando a su disposición para cualquier otro tipo de aclaración y/o consulta que pudiera interesar a los efectos oportunos.

De este informe se infiere la voluntad de la Corporación de adoptar firmemente las medidas necesarias para cumplir el contenido de la Recomendación, por lo que a efectos del presente, se tiene por ACEPTADA, y así se hace saber al Parlamento de La Rioja.

RECOMENDACIÓN nº 10/2007, de 14 de junio, dirigida al Ayuntamiento de Villamediana de Iregua para que proceda a la restauración de la legalidad urbanística de las viviendas construidas en las parcelas 3.1; 3.2; 3.3 y 3.4 derivadas del Proyecto de Compensación del Sector R-4 del municipio referido.
RECOMENDACIÓN nº 11/2007, de 14 de junio, dirigida a la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial (Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja) para que proceda a decretar el levantamiento de la suspensión de la tramitación del expediente de modificación puntual de las Normas Subsidiarias del Ayuntamiento de Villamediana de Iregua en lo referente al Sector R-4.

a) Contenido literal de las Recomendaciones (queja nº 2007/0164-U)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha de 21 de mayo de 2007 se registró de entrada en la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano una queja suscrita por 190 familias afectadas, todas ellas titulares de las viviendas construidas en el llamado Sector R-4 del municipio de Villamediana de Iregua. A los efectos de tramitación designaban como representantes ante la Defensora a los Letrados del Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja, Don XX y Don YY.

En la queja colectiva sus promotores manifestaban la situación de indefensión en que se hallan tras la anulación por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de La Rioja del Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Villamediana de 30 de octubre de 2002, por el que se otorgaba licencia a “Promociones XX” para la construcción de 190 viviendas en el Sector R-4, concretamente en las parcelas 3.1 (73 viviendas); 3.2 (33 viviendas); 3.3 (32 viviendas) y 3.4 (52 viviendas).

Tras la anulación de la referida licencia, los firmantes de la queja afirmaban que se encuentran perdidos en tramites burocráticos, y en definitiva o bien, no pueden ocupar sus viviendas, o bien, los que las ocupan no pueden obtener las pertinentes cédulas de habitabilidad por lo que las empresas suministradoras de servicios básicos, como son, el gas, la electricidad, la telefonía y otros, se niegan a la prestación de dichos suministros.

SEGUNDO. Admitida a trámite la queja referida y con fecha de 22 de mayo del presente, la Defensora, en virtud de las potestades conferidas por el artículo 18 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, emite dos requerimientos de información: uno dirigido al Ayuntamiento de Villamediana y otro, a la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial (Dirección General de Ordenación Territorial) del Gobierno de La Rioja

TERCERO. El 4 de junio, queda registrado de entrada en la Oficina de la Defensora, la respuesta al requerimiento de información dirigido a la Consejería. Por vía de informe suscrito por la Directora General de Política Territorial, se manifiesta cuanto sigue:

"Con relación a la solicitud manifestada en su escrito de fecha de 22 de mayo de 2007 (expediente nº 2007/0164/U) relativa a la queja presentada por 190 familias, representadas por el abogado Don XX, por la que se solicitan el auxilio de su Institución ante la inactividad del Ayuntamiento de Villamediana de Iregua, referente a la restauración de la legalidad urbanísitifca, y protección de la legalidad urbanística, tengo el honor de dirigirme a usted dando respuesta a los extremos sobre los que se solicita el informe.

En primer lugar, y antes de dar cumplida respuesta a su petición, considero necesario efectuar una sucinta relación de los antecedentes que obran en esta Dirección General acerca del expediente indicado.

Desde septiembre de 2004, la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja ha venido recordando al Municipio de Villamediana de Iregua la obligación legal de daptar sus Normas Subsidiarias de Planeamiento Urbanístico a las disposiciones de la Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, en particular, se recuerda al Ayuntamiento de Villamediana de Iregua que el plazo de dos años previsto en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 10/1998 de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, ha transcurrido sobradamente , por lo que se recomienda que proceda a la redacción de un instrumento de planeamiento general de los previstos en el citado texto legal.

El incumplimiento de esta obligación con rango legal está agravado por la circunstancia de que el municipio de Villamediana de Iregua ha experimentado en los últimos años un aumento demográfico sin precedentes que supone el segundo mayor de todo el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja (76,2 %), y que le ha conducido desde 1.945 habitantes en 1996 hasta los 3.982 de 2005. Este espectacular crecimiento poblacional ha venido acompañado del correlativo desarrollo urbanístico, soportado formalmente por múltiples modificaciones puntales, que no hacen sino incidir en la necesidad de revisar las normas subsidiarias de planeamiento.

La situación se agravó además para los propietarios que relaciona en la exposición de su queja, como consecuencia de la anulación de las licencias de edificación a través de la Sentencia de 29 de julio de 2005, del Juzgado de lo contencioso-administrativo de Logroño confirmada en apelación por la Sentencia de 21 de diciembre de 2005 de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja. De la fundamentación de la Sentencia de instancia, así como del fallo de la misma, se deducía que la legalidad urbanística violentada podría ser restablecida, por cuanto había sido presentado ante el propio Juzgado el documento acreditativo de la aprobación inicial por el Ayuntamiento de la revisión de sus propias Normas Subsidiarias de planeamiento urbanístico. Sin embargo, debe indicarse que dicho expediente no fue sometido a información pública como exigía la entonces Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (hoy, Ley 5/2006, de 2 de mayo), y ni mucho menos presentado ante la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (en adelante, C.O.T.U.R.) para su aprobación definitiva, por lo que el procedimiento quedo sin efecto, sin que pudiera producirse

el reestablecimiento de la legalidad urbanística, en los términos indicados por la propia Resolución judicial.

No obstante, debe mencionarse que con posterioridad a la Sentencia indicada, el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua aprobó inicialmente el 6 de abril de 2006 una modificación puntual de las Normas Subsidiarias que afecta al art. 4.2.6 "número máximo de viviendas" (la cual debe entenderse como sustituía de la aportada ante el Juzgado de lo Contencioso) pero que sin embargo no ha sido presentada ante la C.O.T.U.R. hasta el 3 de abril de 2007, y sobre la que luego tendremos que volver sobre ella.

En este contexto, y a la vista de la renuencia de la Corporación Municipal a tramitar la adaptación de su planeamiento a la legislación vigente, la C.O.T.U.R. decidió no admitir modificaciones puntuales procedentes de este Ayuntamiento hasta que no tuviera lugar la citada adaptación. El acuerdo de la Comisión, fechado en 5 de octubre de 2006, contenía el siguiente tenor literal:

De acuerdo con los informes emitidos, el Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo adopta el siguiente acuerdo:

4. El Ayuntamiento de Villamediana de Iregua deberá procederse a la elaboración de un Plan General Municipal conforme con la legislación vigente.
5. Como medida transitoria, se acuerda no aprobar ninguna modificación puntual del citado instrumento de planeamiento vigente en tanto en cuanto no sea absolutamente necesario para el normal desarrollo del municipio.
6. Se acuerda otorgar al Ayuntamiento de Villamediana de Iregua el plazo de un mes para que presente las alegaciones que de acuerdo a su derecho considere oportunas."

Una vez que el Ayuntamiento de Villamediana alegó lo que tuvo por conveniente, pero sin que de sus alegaciones se atisbara ningún tipo de solución efectiva al problema, la C.O.T.U.R. se pronunció definitivamente, mediante acuerdo de 1 de diciembre de 2006, en los siguientes términos:

"No se contestan las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua por considerar que las mismas no plantean fundamento jurídico alguno.

Ratificar la necesidad de proceder a la revisión de las Normas Susidiarias de Villamediana de Iregua y aceptar el compromiso de la alcaldesa en orden a la tramitación de su nuevo Plan General Municipal, en los plazos establecidos en su escrito.

Una vez formalizado el contrato de adjudicación se podrán tramitar las modificaciones paralizadas en virtud del acuerdo de 5 de octubre de 2006 del Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Las modificaciones puntuales nuevas solo serán tramitadas, previa justificación, en caso de absoluta necesidad para el normal desarrollo del municipio."

Como se desprende de estos acuerdos, la Comisión intenta, desde el respeto a la Autonomía que al Ayuntamiento de Villamediana concede la Constitución Española, que la legalidad urbanística y la racionalidad sean reestablecidas en su término municipal, por lo que, a la fecha de redacción de este escrito, continúan sin ser tramitadas las modificaciones puntuales, hasta en tanto se produzca la efectiva adjudicación de la asistencia técnica precisa para la elaboración de un nuevo planeamiento.

En esta etapa, se mantuvieron dos reuniones con la Alcaldesa de Villamediana de Iregua y otros representantes de la Corporación Municipal, en las fechas 13 de noviembre de 2006 y 13 de abril de 2007. En dichas reuniones, los representantes del Ayuntamiento ofrecieron diversos compromisos y fijaron calendarios para la adjudicación del contrato de redacción del nuevo planeamiento. Pero a pesar de todo ello, a la fecha de redacción de este escrito, esta Dirección General no ha conocido actuación formal concreta alguna en este sentido.

Así las cosas, y en respuesta a las cuestiones que plantea en su escrito, cabe apuntar las siguientes consideraciones:

1.- Sobre los expedientes de modificación de normas subsidiarias del Ayuntamiento de Villamediana pendientes de aprobación por parte de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (C.O.T.U.R.).

Desde la aprobación definitiva de las normas subsidiarias de planeamiento del Ayuntamiento de Villamediana de Iregua, en fecha 29 de julio de 1994, han tenido entrada en la Dirección General de Política Territorial 44 expedientes de modificación de NN.SS., de los cuales han sido aprobados 41, mientras que 3 se hallan suspendidos.

2.- Expedientes de legalización formalizados por el Ayuntamiento de Villamediana presentados a la C.O.T.U.R.

Con fecha 3 de abril de 2007, tuvo entrada en el Registro de esta Consejería un expediente titulado "modificación puntual de las normas subsidiarias. Artículo 4,2.6, Número máximo de viviendas". Prima facie, con esta modificación se pretende aumentar el número máximo de viviendas que la gestión del planeamiento puede ejecutar. No obstante, esta modificación está viciada por el hecho de que la misma resulta afectada por los acuerdos de la C.O.T.U.R. de 5 de octubre y 5 de diciembre de 2006, por lo que su tramitación no es posible hasta que no se produzca la citada revisión del planeamiento municipal. En cualquier caso, la modificación puntual presentada supone una solución incompleta e ineficaz porque no enfrenta los problemas que el desarrollo urbanístico de Villamediana presenta y que dieron motivo a los Acuerdos de la C.O.T:U.R. referidos.

3.- Posibles vías de solución del conflicto planteado por los autores de la queja colectiva, 190 familias afectadas.

En opinión de esta Dirección General el Ayuntamiento de Villamediana debe proceder a la iniciación del procedimiento para la aprobación de un nuevo Plan General por medio del cual debe adaptar su planeamiento a las disposiciones vigentes contenidas en la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Esta claro que ésta es una obligación de contenido legal cuyo cumplimiento ya debió hacerse efectivo en el ano 2000, con el fin de adaptarse a la anteriormente vigente Ley 10/1998.

Sin perjuicio de lo anterior, la revisión de las NNSS del municipio se impone también como una exigencia derivada de las circunstancias que afectan a la realidad social de Villamediana. El crecimiento sin parangón que ha experimentado, motivado por su cercanía a Logroño y por el desarrollo del área metropolitana, implica que la malla urbana ha sido transformada de tal modo en la última década, que las NNSS vigentes ya no pueden soportar los cambios producidos, y mucho menos los que previsiblemente están por llegar. Por este motivo, cualquier modificación puntual de las NNSS ya no constituye un mero ajuste en aspectos puntuales de la planificación, sino que derivan del notorio

cambio producido y suponen la adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio. Por ello, esta Dirección General considera como una necesidad imperiosa la revisión a la que, por otra parte, la Corporación Municipal ya viene obligada.

Así, queda plenamente justificado el criterio de la C.O.T.U.R., en respuesta al planteamiento de su escrito, denegando la tramitación de cualquier modificación puntual, hasta en tanto no se produzca la revisión del planeamiento. En este estado de cosas, una vez que Villamediana de Iregua contara con un Plan adaptado a la reglamentación vigente, el mismo podría abarcar la legalidad urbanística, amparando la densidad de población que ahora mismo, y según la Sentencia precitada, se halla fuera de ordenación. Esta es, a juicio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la solución más adecuada al ordenamiento jurídico, que permitiría a las viviendas afectadas acceder a las licencias precisas para obtener los servicios, así como el resto de autorizaciones administrativas que posibiliten su primera ocupación.

Resta añadir, para finalizar, que esta posición de la C.O.T.U.R. se encuentra reforzada por el hecho de que no es el sector R-4 el único afectado por esta lamentable situación, ya que esta Dirección General tiene conocimiento de que la concesión de licencias de edificación por encima de los parámetros de densidad fijados por las normas subsidiarias, y por tanto presumiblemente nulas, está teniendo lugar en el seno de otros sectores, por lo que es posible prever el aumento de problemas similares a los de las personas que presentaron queja en su Oficina. De tal suerte que la única solución ajustada al ordenamiento jurídico, que permita racionalizar el desarrollo del Municipio, así como ajustar la construcción de viviendas a legalidad, es la revisión del planeamiento".

CUARTO. También por vía de informe registrado el 6 de junio del presente, la Alcaldesa Presidenta de la Corporación municipal concede respuesta al requerimiento de información decretado por la Defensora del Pueblo Riojano, en los siguientes términos:

ASUNTO: Informe sobe la licencia de obras concedida a Promociones S.D., S.L., parcela 3.1, 3.2, 3.3 y 3.4 del Sector R-4.

En relación a la queja presentada ante esa Institución suscrita por 190 familias, todas ellas representadas por el Letrado del Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja, D. XX, y en el que se solicita por la Oficina de la Defensora del Pueblo en escrito de 22/5/2007 (R.S. n° 949 de 22/5/2007 y R.E. Ayuntamiento n° 1861 de 22/5/2207), en el que solicita que de este Ayuntamiento se informe sobre una serie de cuestiones que a continuación paso a dar cumplimiento a lo requerido dando contestación en los términos planteados, así:

I.- Sobre las medidas adoptadas por la Corporación Municipal tendentes a la restauración de la legalidad urbanística tras la anulación judicial del acuerdo de la Comisión de Gobierno de 30 de octubre de 2002.

No se ha adoptado por el Ayuntamiento ninguna medida tendente a la de restauración de la legalidad urbanística, dado los términos de redacción de la propia Sentencia que anula la licencia (confirmada en apelación) cuyas obras estaban ya ejecutadas, y al estimar parcialmente el recurso en la que dice textualmente "sin que pueda acogerse la petición subsidiaria formulada de demolición de la edificación en cuanto a la parte de la misma que exceda de 118 viviendas".

Además la parte dispositiva del Auto del Juzgado contencioso-administrativo n° 1 de Logroño de fecha 17/10/2006, dice textualmente "DISPONGO.- Tener por ejecutada la Sentencia n° 267 de fecha 29 de julio de 2005 dictada en procedimiento ordinario n° 312/03-C del que dimana la presente Pieza Separada de Ejecución. Disponiendo el archivo de la actuaciones, una vez firme esta resolución".

2.- Sobre la eventual existencia de expedientes administrativos incoados para la protección de la legalidad urbanística, tras la existencia de 72 viviendas carentes de licencia, y por ende, fuera de la legalidad urbanística.

Teniendo en cuenta lo informado en el apartado 1 solo existe un expediente administrativo por solicitud de D. XX de 24/3/2006, en el que por desestimación presunta por silencio administrativo se interpone recurso contencioso administrativo, que se tramita ante el Juzgado n° 1 de Logroño en procedimiento ordinario n° 657/2006-B.

3.- Sobre las modificaciones planteadas en las Normas Subsidiarias rectoras del urbanismo en el mismo municipio.

Referente a la modificación sobre el asunto concreto se está tramitando el expediente denominado "Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias: inclusión del Art. 4.2.6 referente a densidad de viviendas", y que fue remitido a la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja el 3 de abril de 2007, para su aprobación definitiva.

4.- Sobre la eventual existencia de un Plan General de Ordenación Urbanística.

Actualmente el planeamiento se rige por las Normas Subsidiarias de Planeamiento, cuya revisión fue aprobada por el Pleno de la entonces Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de La Rioja en sesión celebrada el día 29 de julio de 1999 (BOR n° 138 de 10/11/2007).

Sobre la eventual existencia de un Plan General de Ordenación Urbanística, por no reiterar lo que se expondrá en el punto 7 que después se contestará, habrá que estar a las decisiones de los miembros de la Corporación y posterior aprobación por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja. El Ayuntamiento está aplicando el planeamiento conforme el documento técnico anteriormente señalado y las correspondientes modificaciones que se han realizado desde la fecha de aprobación.

5.- Sobre las posibilidades de dar una solución administrativa al problema denunciado por los autores de esta queja colectiva, en orden a obtener la pacífica posesión de sus viviendas.

La solución administrativa es sencilla si se aprueba definitivamente por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja la modificación presentada por este Ayuntamiento referente al expediente denominado "Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias: inclusión del Art. 4.2.6 referente a densidad de viviendas", y que fue remitido a ese órgano el 3 de abril de 2007.

Posteriormente se procedería a legalizar la situación, ya que el número de viviendas es la infracción legal en que se basan las instancias judiciales para declarar la nulidad de la licencia; y hay que señalar que tanto el Juzgado (ratificado en apelación por la Sala del Tribunal Superior de Justicia) añade que

al estar tramitándose la modificación de las Normas Subsidiarias y las obras no se han ejecutado las obras sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones no procede la demolición de la edificación.

6.- Sobre cualquier otra cuestión que redunde en un mejor conocimiento y solución del tema planteado por los 190 autores de esta queja colectiva.

Se realizará al final del presente escrito una exposición sobre la cuestiones que se consideran importantes respecto al mejor conocimiento del asunto, aclarando al respecto que la solución actualmente no está SOLAMENTE en el Ayuntamiento, pues se depende de las resoluciones de otras administraciones para poder dar una solución a las consecuencias derivadas de la Sentencias.

7.- ***Por último y pese a que la Ley 10/1998, de 2 de julio (LOTUR) ha sido derogada por la vigente Ley 5/2006, de 2 de mayo, le rogaría también nos informara sobre las actuaciones emprendidas por el Consistorio para la adaptación de sus normas de planeamiento a las nuevas exigencias legales autonómicas decretadas al amparo del título constitucional del art. 148.1.2" CE, en la interpretación dada por la Sentencia del TC 61/1997, de 20 de*** *marzo.*

Actualmente el expediente para la contratación de la redacción del Plan General con la correspondiente adaptación a la legislación vigente, está informado y pendiente de la sesión de la Mesa de Contratación, para realizar la propuesta de adjudicación a la Junta de Gobierno Local que es el órgano competente para adjudicar el contrato. Haciendo constar al respecto que el supuesto en el que se debe incluir a este municipio es el del apartado 2 de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 5/2006, de 2 de Mayo de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, y estando en el plazo legal para su adaptación no procede la aplicación del apartado 5 de la Disposición Transitoria citada del mismo cuerpo normativo.

INFORMACIÓN:

Una modificación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento en el Sector R-4 y el Plan Parcial del Sector R-4, se han tramitado conforme a la legislación vigente, hay que aclarar que en la ficha urbanística del citado Sector esta el número total de viviendas pero no están asignadas ***a*** *cada parcela las que corresponderían, y así es aprobado definitivamente sin decir nada respecto a este asunto por los órganos que lo hicieron.*

La interpretación que se ha realizado desde este Ayuntamiento de la normativa urbanística es que el aprovechamiento y la edificabilidad son los límites que siempre se deben respetar, una vez que se han cumplido los parámetros exigidos legalmente para dejar zonas verdes y dotaciones (escolares, deportivas, etc.). Es evidente que la superficie de las viviendas actualmente es menor que cuando se aprobaron las Normas Subsidiarias en 1994, y también es evidente que las personas que viven en una vivienda actualmente es menor que la de entonces, la propia COTUR en la tramitación de algún expediente realiza correcciones de los citados parámetros urbanísticos en función de la superficie de las viviendas utilizando la referencia de 3,5 habitantes por vivienda de 120 metros cuadrados, y considera como cálculo correcto el aplicar la edificabilidad del sector entre las viviendas permitidas, siendo la ratio que salga válida siempre que sea menor que la señalada como referencia.

Los propios técnicos redactores de los proyectos de los edificios así lo consideran, pues así se presentan para tramitar las licencias, sin que por parte del Colegio Oficial de Arquitectos de La Rioja se haya hecho advertencia de

ilegalidad; ni que aunque, en otro orden de cosas, se remiten a la Dirección General de Urbanismo y Vivienda para el correspondiente informe de habitabilidad no se ha tenido nunca conocimiento ni siquiera de una opinión que pusiera en duda la legalidad de las actuaciones.

El desarrollo del citado Plan se hace con la tramitación del correspondiente Proyecto de Compensación, y es aquí donde un particular interpone el correspondiente recurso contencioso-administrativo contra la aprobación del proyecto de compensación que se tramita ante la Sala del Tribunal Superior de Justicia con el número de procedimiento 661/2002 que se resuelve en Sentencia de 6 de octubre de 2004, en el que el fallo textualmente dice: "Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto, sin imposición de costas", y por tanto favorable al Ayuntamiento.

Posteriores reclamaciones son interpuestas por la misma persona que perdió el recurso anteriormente citado e interpone recurso contencioso-administrativo nº 312/02 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Logroño contra el acuerdo de la entonces Comisión de Gobierno en sesión de 30/10/2002, por la que se concedía licencia de obras para la construcción de 190 viviendas en parcelas 3.1, 3.2, 3.3 y 3.4 del Sector R-4 y que se resuelve con la Sentencia nº 267 de 29/7/2005, ratificada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja en la Sentencia nº 722/2005 de 21/12/2005, que resuelve el procedimiento con el rollo de apelación nº 132/2005. Ambas resoluciones judiciales con el mismo contenido declaran parcialmente admitido el recurso respecto a la nulidad de la licencia y no acogerse a la demolición subsidiaria en tanto en cuanto se está realizando la tramitación de una modificación de las Normas Subsidiarias respecto a la aclaración de los criterios para aplicar la densidad del número de viviendas.

En este panorama la situación del Ayuntamiento es la siguiente una licencia anulada con unas resoluciones judiciales que debemos acatar, pero no por ello considerarlas desafortunadas, pues se desconocen las actuaciones que se deben realizar y que en el auto de 17/10/2006 del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 1 de Logroño en el que se dice que la sentencia ya está ejecutada. ¿Qué hacer ante resoluciones judiciales contradictorias?. La opción del Ayuntamiento es seguir la tramitación de la modificación de las normas porque de la interpretación de la Sentencia podemos llegar a la conclusión de que le daría cobertura legal para que la licencia de edificación no sea nula y/o admitiría legalización.

Aclarar que el Ayuntamiento se ha personado en todos los procedimientos judiciales porque considera que debía defender el criterio con que ha actuado, e incluso se ha interpuesto recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por posible error en la asignación del juzgado, estando pendiente de su admisión a trámite.

Hay que tener en cuenta que no se han rebasado los parámetros de zonas verdes (aproximadamente en el sector para 415 viviendas) y equipamiento social (aproximadamente 374 viviendas) consecuencia de aplicar la ratio entre la edificabilidad y el número de viviendas, que aún si se hubieran sobrepasado se podrían buscar soluciones tanto puntualmente como en la próxima redacción del Plan General.

La información que se solicita respecto a la redacción del Plan General Municipal para este municipio no sé que tiene que ver con la solución del asunto a no ser que se tenga conocimiento del acuerdo de la sesión de 1/12/2006 del Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja en la que resuelve que no van a aprobar ninguna modificación puntual porque no tenemos adjudicado la redacción del citado Plan. Sin ánimo de entrar en el fondo desde esta Alcaldía a la vista de la Disposición Transitoria 1ª de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, quiero

expresar mi total desacuerdo con tal medida que supuso la interposición del correspondiente recurso contencioso-administrativo, pero que no fue ratificado por el Pleno del Ayuntamiento, digo que no se debe vincular un asunto con el otro pues no se haría más que complicar más las cosas.

Este Ayuntamiento es consciente de la situación en que están los afectados, los promotores de la edificación, los bancos de los afectados, los propietarios del Sector, pero especialmente los propietarios de las viviendas, ante una situación que no está totalmente en nuestras manos y de las que nosotros no tenemos todas las competencias para su solución. Así con una licencia nula no podremos dar la primera ocupación y es necesaria la aprobación de la modificación puntual para dar cobertura legal a la licencia; pero otras cuestiones como la habitabilidad es competencia de la Comunidad Autónoma y otros servicios de electricidad, gas, etc., son de las empresas suministradoras.

El asunto está lo suficientemente liado para que se de una visión o tener una información parcial que lo liaría más. Desde todas las administraciones implicadas nos debemos proponer el objetivo principal y único de solucionar el asunto porque si se mezcla con otros temas no sólo no se solucionará sino que se complicaría más.

Nada más que ofrecer mi disposición y la de los servicios de este Ayuntamiento para cualquier aclaración o ayuda que sea necesaria".

QUINTO. El día 13 de junio del presente tiene entrada en el Registro de esta Institución, un escrito suscrito por la Alcaldesa del municipio, en el que literalmente se expresa cuanto sigue:

"ASUNTO: ***Ampliación de información sobre la licencia de obras concedida a Promociones SD, S.L., parcela 3.1, 3.2, 3.3 y 3.4 del Sector R-4.***

En relación a la queja presentada ante esa Institución suscrita por 190 familias, todas ellas representadas por el Letrado del Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja, D.XX, y en el que se solicita por la Oficina de la Defensora del Pueblo en escrito de 22/5/2007 (R.S. n° 949 de 22/5/2007 y R.E. Ayuntamiento n° 1861 de 22/5/2207), en el que se solicitabas de este Ayuntamiento se informara sobre una serie de cuestiones y al que se dio cumplimiento a lo requerido en escrito de 4 de junio de 2007 (R.S. n° 1114 de 5/6/2007), pongo en su conocimiento lo siguiente:

Con Registro de entrada n° 2009 de 5/6/2007, se ha recibido en este Ayuntamiento la devolución por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (COTUR) del expediente "Modificación puntual de las Normas Subsidiarias. Art. 4.2.6 Número máximo de viviendas", que es un documento de importancia para la posible solución del problema de la queja suscrita por las 190 familias (se adjunta copia), y tal como se dice en el escrito por estar afectado por los acuerdos de ese órgano de 5 de octubre y 1 de diciembre de 2006. No se ha adoptado ninguna resolución al respecto que permita a este Ayuntamiento interponer los recursos o acciones legales para la defensa de los intereses municipales, así como a los posibles interesados y afectados para defender los suyos.

Lo que traslado a esa Institución a los efectos oportunos".

CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación municipal denunciada por los autores de la queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, “Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento”.

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que,

“1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas”.

Pues bien, en el supuesto relacionado en los antecedentes expresados, es competencia la supervisión ejercida por la Defensora del Pueblo Riojano, dirigiendo requerimientos de información tanto a la Administración Local, el Ayuntamiento de Villamediana como a la autonómica, residenciándola en la actuación llevada a cabo por el órgano competente en la materia que nos ocupa cual es, la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (COTUR).

Los derechos esgrimidos por los afectados, se hallan dentro del ámbito de protección de la Defensora, y sin ánimo de ser exhaustivos en su exposición, pues con que exista un menoscabo de un derecho consagrado constitucionalmente en el Título I de la Carta Magna, es suficiente para legitimar la intervención de la Defensora, entran en conflicto amen del derecho de propiedad (articulo 33 CE) y el de vivienda (artículo 47 CE), la acción pública en materia urbanística tendente a la denuncia de aquellos hechos que ocasionan o han ocasionado una vulneración de la legalidad urbanística.

SEGUNDA. Sin hacer valoraciones sobre la ejecución material de la Sentencia de instancia, esto es, la dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de La Rioja el 29 de julio de 2005, por la que se estima parcialmente el contencioso entablado y se decreta la nulidad del Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 30 de octubre de 2002, por el que se otorgaba una licencia urbanística a “Promociones XXX, SL”, para la construcción de 190 viviendas en el Sector R-4, concretamente en las parcelas 3.1; 3.2; 3.3 y 3.4; lo cierto es que tras dicho pronunciamiento judicial confirmado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja, en la actualidad resulta una situación de hechos consumados, viviendas construidas, que o bien no pueden obtener licencia de ocupación o bien no se les puede expedir la oportuna cédula de habitabilidad, dado que tras la anulación de la licencia, no tienen cobertura urbanística suficiente.

Esta situación generada tras dicha anulación judicial, reclama que en aras de la protección de los derechos de propiedad de terceros adquirentes de buena fe, se pongan en marcha los mecanismos previstos legalmente para la “restauración de la legalidad urbanística” infringida.

La potestad de las Corporaciones locales para el otorgamiento de licencias urbanísticas ha de estar presidida por el principio de legalidad, pues se trata de una potestad reglada cuyos parámetros se encuentran tanto en la normativa autonómica como en los respectivos planeamientos vigentes en el momento de instar el procedimiento administrativo para su concesión. Las licencias se han de otorgar de acuerdo con las previsiones legales, de los planes de ordenación urbana y programas de actuación urbanística y, en su caso de las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento. Así lo ha afirmado reiterada y constante jurisprudencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo y jurisprudencia menor de los Tribunales Superiores de Justicia, entre otros, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja.

La concesión o denegación de la licencias es una potestad absolutamente reglada, por la cual mendicante tal acto administrativo de intervención se controla si la actuación proyectada por el solicitante de la misma se ajusta o no al planeamiento urbanístico vigente.

En el caso sometido a nuestra consideración y dado que se trata de una queja de carácter colectiva, la intervención de la Defensora, se ha de centrar única y exclusivamente en la forma de salvaguardar los derechos de los propietarios afectados, que tras las expectativas surgidas de las correspondientes construcciones, ahora, tras la Sentencia referida del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, se encuentran con una situación fuera de la legalidad.

En efecto, no podemos entrar en la valoración sobre la ejecución de la Sentencia, pues lo impide el artículo 17.2 de la Ley 6/ 2006, y es más existe un obstáculo constitucional, pues es función exclusiva de los jueces y tribunales integrados en el Poder Judicial, la misión de juzgar y de hacer ejecutar las Sentencias (artículo 117.3º CE); si bien, dado que el caso muestra tintes propios de una “problemática general”, hemos de pronunciar la presente resolución, en orden a recomendar a las Administraciones implicadas, - la local y la autonómica- una solución para la restauración de la legalidad urbanística vulnerada, concesión de construcción de más viviendas que las previstas en el instrumento urbanístico del municipio, normas subsidiarias-, sin proceder, como declaró la Juez de instancia, al derribo de las que impliquen un exceso en el volumen de edificabilidad.

TERCERA. La forma de restaurar la legalidad urbanística pasa por dos consideraciones, una de carácter general, y otra de carácter particular, en lo que afecta a la protección de los derechos de propiedad de los suscriptores de esta queja colectiva.

En la prevención de carácter general, se centra el Recordatorio del cumplimiento de los deberes legales que la Corporación local, de momento ha preterido, cual es, ajustar sus normas de planeamiento urbanístico a la nueva realidad social y al nuevo encuadre jurídico existente tras la Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional, en la que se centraron los pilares del llamado “Derecho urbanístico autonómico”.

Pese a que la Ley 10/1998, de 2 de julio (LOTUR) ha sido derogada por la vigente Ley 5/2006, de 2 de mayo, el Consistorio, según informa la propia COTUR no ha tomado ninguna medida o actuación tendente a la adaptación de sus normas de planeamiento a las nuevas exigencias legales autonómicas decretadas al amparo del título constitucional del artículo 148.1.2ª CE, en la interpretación dada por la Sentencia del TC 61/1997, de 20 de marzo. Simplemente se ha limitado a tramitar modificaciones puntuales de las Normas Subsidiarias vigentes, algunas de las cuales, han sido suspendidas en su tramitación por parte de la COTUR el 5 de octubre y el 1 de diciembre de 2006.

En este sentido la Disposición Transitoria Primera de la LOTUR ordenaba literalmente lo siguiente:

> "1. El planeamiento urbanístico vigente a la entrada en vigor de esta Ley deberá adaptarse a lo dispuesto en la misma en el plazo de dos años, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 89.
> Cuando existan circunstancias que así lo aconsejen, el Consejero competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo podrá ordenar anticipadamente la adaptación del planeamiento a lo dispuesto en esta Ley.
> 2. En tanto no se proceda a su adaptación, se aplicarán las determinaciones del planeamiento que no sean contrarias a esta Ley, y de acuerdo con los criterios de equivalencia establecidos en la Disposición siguiente".

Del mismo modo lo exige en la actualidad la vigente **Ley 5/2006**, **de 2 de mayo,** de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, cuya Disposición Transitoria Primera literalmente establece que:

> "1. Los municipios que a la entrada en vigor de la presente Ley se hubiesen adaptado ya a las determinaciones de la Ley 10/1998, de 2 de julio, deberán adaptarse a la nueva Ley dentro de los cuatro años siguientes a su entrada en vigor.
> 2. Los municipios que a la entrada en vigor de la presente Ley no hubiesen adaptado sus previsiones a la Ley 10/1998, de 2 de julio, deberán adaptarse a la actual en el plazo de dos años a contar desde su entrada en vigor.
> 3. En tanto no se proceda a su adaptación, se aplicarán las determinaciones del planeamiento vigente que no sean contrarias a esta Ley.
> 4. Cuando existan circunstancias que así lo aconsejen, el Consejero competente en materia de urbanismo podrá ordenar anticipadamente la adaptación del planeamiento a lo dispuesto en esta Ley.
> 5. Transcurridos los plazos a que se refieren los párrafos 1 y 2 de esta Disposición Transitoria, la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo no podrá aprobar definitivamente modificaciones puntuales de instrumentos de planeamiento no adaptados que persigan un cambio en la clasificación de suelo o un cambio de zonificación que suponga incremento de la densidad de población".

Por ello y en virtud de las potestades conferidas por la Ley 6/2006, procede emitir al amparo del artículo 24 del citado Cuerpo Legal el siguiente **Recordatorio de deberes legales,** dirigido al Ayuntamiento de Villamediana de Iregua:

- Para que de conformidad con las previsiones contenidas en la vigente Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja proceda a poner en marcha la tramitación de un procedimiento para la elaboración del pertinente Plan General Municipal.

CUARTA. Dado que la tramitación de dicho Plan General Municipal exige el cumplimiento de una serie de trámites preceptivos que pueden demorarse en el tiempo, es preciso, no obstante darle una solución concreta al problema planteado por los autores de la queja.

En este sentido van dirigidas las presentes RECOMENDACIONES a la Corporación y a la posición de suspensión en la tramitación de modificaciones decretada por la COTUR, pues resulta preciso ajustar a la legalidad urbanística las viviendas construidas. Solución que sólo puede alcanzarse mediante la modificación puntual de las Normas Subsidiarias vigentes en el municipio para proceder a la legalización de las construidas en exceso.

Por consiguiente, por existir las motivadas razones de urgencia esgrimidas en la queja, y en virtud de lo previsto en el artículo 24 de la Ley 6/2006, procede emitir estas dos **RECOMENDACIONES:**

- Una, dirigida al **Ayuntamiento de Villamediana** en orden a la tramitación del expediente de modificación puntual de las Normas Subsidiarias en lo tocante al volumen de edificabilidad del Sector R-4, para restaurar la legalidad urbanística y conceder amparo a las viviendas construidas en exceso por la licencia anulada judicialmente, y
- Otra, dirigida a la **Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja** para que en particular, proceda a levantar la suspensión de la tramitación del expediente de "Modificación puntual de las Normas Subsidiarias del Ayuntamiento de Villamediana. Artículo 4.2.6. Número máximo de viviendas".

b) Posicionamiento del Ayuntamiento de Villamediana y de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial: ACEPTADAS.

El Ayuntamiento de Villamediana mediante informe emitido el 17 de julio de 2007, expresó que,

> "Respecto a la Recomendación nº 10/2007, de 14 de junio, dirigida a este Ayuntamiento para que proceda a la restauración de la legalidad urbanística de las viviendas construidas en las parcelas 3.1, 3.2, 3.3 y 3.4 derivadas del proyecto de Compensación del Sector R-4, poniéndolo en relación con el contenido de lo establecido en la página 13 del escrito (Recomendación al Ayuntamiento de Villamediana") en orden a la tramitación del expediente de modificación puntual de las Normas Subsidiarias en lo tocante al volumen de edificabilidad del Sector R-4, para restaurar la legalidad urbanística y conceder amparo a las viviendas construídas en exceso por la licencia anulada judicialmente, digo que este Ayuntamiento ha vuelto a remitir a la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, y así se daría cumplimiento a las Recomendaciones a este Ayuntamiento de la Defensora del Pueblo Riojano"

Por consiguiente por lo que respecta a este Ayuntamiento se entiende aceptada la Recomendación nº 10/2007

También la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, se posicionó en el plazo legalmente conferido de un mes; de tal forma que el día 23 de julio, el Director General de Política Territorial comunicó a esta Institución, que se había elevado la Recomendación nº 11/2007, a la COTUR.

Con fecha de 23 de octubre tiene entrada en el Registro de esta Oficina el Acta nº 7/2007 de la COTUR celebrada el 14 de septiembre de 2007, expresiva de la solución que se ha dado al tema urbanístico del Ayuntamiento de Villamediana. En concreto entre el contenido del acta destaca el siguiente punto.

"Tras la exposición del objeto del expediente, por unanimidad todos los miembros presentes, se adopta el siguiente Acuerdo:

1. Mantener la vigencia y validez del acuerdo adoptado por el Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja no permitiendo aprobar modificación puntual alguna de las normas subsidiarias de planeamiento vigente en ese municipio en tanto en cuanto no sea absolutamente necesario para el desarrollo urbanístico del mismo.
2. Conceder al Ayuntamiento de Villamediana de Iregua un plazo cuya fecha fin sea el 31 de diciembre de 2007, con el objeto de que resuelva sobre la contratación del Planeamiento General.
3. Tener en cuenta la Recomendación emitida por la Defensora del Pueblo.

Desde esta completa exposición del Informe que se adjunta al Acta, la Defensora considera ACEPTADA la Recomendación nº 11/2007 pues desde el punto de vista de la legalidad urbanística y dados los expedientes de modificación puntual pendientes de aprobación –cuestión desconocida por esta Institución-, hace aconsejable acordar una medida de mayor entidad urbanística, cual es, la de redacción y aprobación de un Plan General de Ordenación Urbanística para el referido municipio.

c) Labor de seguimiento de nuestra Institución.

La labor de seguimiento de la Defensora en orden a la observación de dichas Recomendaciones se han seguido oficialmente y así consta que el Ayuntamiento de Villamediana, en la sesión plenaria celebrada el día 25 de enero de 2008 ha procedido a la aprobación inicial del instrumento urbanística remitiendo el mismo a la Comisión de Ordenación y Territorio de La Rioja (BOR de 31 de enero de 2008).

Por consiguiente, ha quedado cerrado definitivamente el expediente nº 2007/0164/U, por entender que ambas Administraciones, la local y la autonómica, han procedido a dar cumplimiento a las pautas marcadas en las Recomendaciones.

RECOMENDACIÓN nº 12/2007, de 27 de junio, dirigida al Alcalde del Ayuntamiento de Logroño, para que en relación con el problema planteado por los inquilinos del "Mercado Patricia", inicie los tramites oportunos para ejecutar subsidiariamente, a costa del propietario del edificio, el proyecto de rehabilitación del inmueble, en los términos de las órdenes de ejecución contenidas en las Resoluciones de Alcaldía, de 14 de noviembre y 13 de diciembre de 2005, y 20 de diciembre de 2006.

a) Contenido literal de la Recomendación (queja 2007/0139-U)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 27 de marzo de 2007 tuvo entrada en la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano una queja formulada por Doña XX, en su condición de arrendataria de uno de los locales situados en el mercado "xxx", de las Calles Duquesa de la Victoria, xx y Avenida de la Paz, xx, de Logroño. La reclamante venía a relatar el difícil momento que ella, y el resto de los inquilinos de la finca, estaban atravesando como consecuencia del derrumbamiento de la cubierta del inmueble descrito, acaecido el día 12 de noviembre de 2005.

Este derrumbamiento provocó importantes daños en el edificio, de tal suerte que hasta el momento ni el propietario ni el Ayuntamiento han realizado las intervenciones precisas para subsanar las graves deficiencias. En particular, y según la reclamante, los daños no reparados provocan que las temperaturas y la humedad sean extremas y que haya quedado inutilizado el acceso a la segunda planta, así como a los aseos. Asimismo, el derrumbamiento ha sido especialmente dañoso para Doña XX, ya que le ha provocado filtraciones de agua que le impiden trabajar cotidianamente y determinan el perecimiento de sus productos alimentarios.

SEGUNDO. Admitida la queja, esta Oficina realizó las actividades de investigación previstas en los artículos 18 y siguientes de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano. En primer lugar se dirigió al Ayuntamiento de Logroño para que le informara sobre el problema descrito. Así, mediante comunicaciones de 26 de abril y 17 de mayo de 2007, esa Administración ha remitido varias resoluciones, y el expediente administrativo incoado en relación con el asunto de esta queja. Asimismo, la Oficina de la Defensora creyó oportuno girar una visita al mercado afectado para conocer la situación actual del inmueble, en la que además se realizaron una serie de fotografías que obran en el expediente.

Del informe resultante de la actividad inspectora del técnico municipal, de fecha 14 de noviembre de 2005, resulta que el derrumbe trae su causa del colapso sufrido por la estructura que configura parte de la cubierta de la zona central del mercado. Este accidente irrogó al inmueble daños de diversos tipos. En primer lugar, provocó las consecuencias inherentes a este tipo de eventos, y que fueron solventadas por la propiedad del inmueble mediante labores de desescombro, apuntalamiento y apeo de la cubierta. Estas soluciones, el apuntalamiento y el apeo, debían tener una clara finalidad provisional, pero fueron realizadas entre los meses de noviembre y diciembre de 2005, hace ya 18 meses, y en estos momentos comprometen gravemente la seguridad del edificio y la salubridad de las actividades que en el se desarrollan. Así se refleja en las fotografías tomadas durante mi visita a las instalaciones, en las que pueden observarse graves deficiencias, entre las que son más destacables el estado en el que se encuentra la sala de contadores eléctricos, que en los días de lluvia puede quedar completamente inundada, con el consiguiente riesgo para las personas y bienes del edificio y de los contiguos; las evidentes humedades en las salas que

sirven de almacén a los diversos puestos de venta, y que ponen en peligro los alimentos y demás productos; la situación de las escaleras y la segunda planta, que permanece a día de hoy atestada de provisionales apuntalamientos, ofreciendo al visitante una constante sensación de insalubridad e inseguridad.

TERCERO. Además de todo lo anterior, el derrumbamiento trae su causa de una serie de deficiencias estructurales de la finca que fueron evidenciadas en el momento del accidente. Estas deficiencias han quedado acreditadas en la tramitación del expediente administrativo en el seno del Ayuntamiento de Logroño, a través del análisis de la empresa XX, S.L., que detectó carbonatación del material, presencia de cloruros y cemento aluminoso. En consecuencia, la situación ha sido definida por los técnicos municipales como una "*patología estructural*", que impone la iniciación urgente de las obras de rehabilitación del inmueble.

En este escenario, existe ya una primera Resolución de Alcaldía, de fecha 14 de noviembre de 2005, por la que el Ayuntamiento requiere a la "*Propiedad del mercado XXX" D. XXXX (DNI …) sito en la Duquesa de la Victoria XX y Avda. de la Paz XX, para que realice las siguientes medidas:*

1. *Contratar un técnico cualificado que evalúe globalmente la situación general de la estructura a fin de determinar la seguridad de la instalación, dirigir la limpieza y eliminación de los escombros y proponer la rehabilitación y reconstrucciones necesarias para poner en servicio el mercado lo antes posible, total o parcialmente.*
2. *Contratar empresa constructora que inicialmente proceda a la eliminación de todos los materiales de derribo, bajo la dirección técnica anteriormente mencionada. Asimismo dicha empresa deberá realizar las obras de rehabilitación o reconstrucción que se defina en el documento técnico anteriormente mencionado, a fin de dejar el mercado en condiciones de seguridad y salubridad necesarias.*
3. *Proceder a contratar el análisis de los materiales estructurales que conforman, tanto la zona colapsada, como los similares que actualmente conforman el edificio que podemos denominar patio central del mercado, según el criterio que establezca el técnico director.*

   *Todas estas medidas deberán implementarse de **forma inmediata**, por parte de la propiedad, pudiéndose proponer un programa de trabajo del técnico cualificado, de forma y manera que el mercado pudiera ejercer su actividad parcialmente contando con todas la medidas de seguridad necesarias, notificando dicho programa de trabajo a la Dirección General de Arquitectura y Rehabilitación, que supervisará en todo momento a la Dirección Técnica planteada por la propiedad."*

Este requerimiento obtuvo una respuesta parcial que fue admitida por el Ayuntamiento de Logroño, el cual, y tras una visita a las instalaciones, autorizó la realización de determinadas labores y la apertura del mercado al público, y requirió en estos términos la rehabilitación de la finca, en fecha 13 de diciembre de 2005:

"*Primero. Autorizar la apertura al público, de forma provisional, del Mercado Patricia, con fecha 14 de diciembre de 2005, si bien el expediente incoado deberá continuar a fin de subsanar de forma definitiva la patología estructural del edificio, de tal forma que la propiedad, en el menor plazo posible, aportará los análisis de laboratorio en tramitación.*

*Segundo: Requerir a la propiedad del Mercado XX, D.XX) para que en el plazo máximo de **CUARENTA Y CINCO DÍAS NATURALES**, contados desde el siguiente a la notificación de la zona afectada.*

Tercero: Transcurrido el plazo concedido sin haberse cumplimentado la orden de ejecución, se procederá a la incoación de expediente sancionador para imposición de multa, en cuya resolución se requerirá a la propiedad para la ejecución de las obras ordenadas, que de no llevarse a cabo se realizarán por el Ayuntamiento por el sistema de ejecución subsidiaria previsto en la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, con exacción cautelar de sus costes, a reserva de la liquidación definitiva."

A pesar del contenido claramente coercitivo de estos requerimientos, la propiedad no observó el plazo de cuarenta y cinco días naturales, ya que, en fecha 14 de febrero de 2006 remitió un informe firmado por el director técnico, mediante el cual presentó una somera explicación del programa de la obra, y aportó el análisis de XX, S.L. En este momento los inquilinos del inmueble reiteraron varias peticiones al Ayuntamiento de Logroño para que instara la rehabilitación o bien, para que la ejecutara subsidiariamente en fechas 10 de marzo, 7 y 26 de junio de 2006. Finalmente, el día 7 de agosto de 2006, D. XX remite un escrito al Ayuntamiento, explicando la situación del edificio en ese momento, y solicitando información sobre las ayudas públicas existentes para la rehabilitación de edificios. En estos momentos van sucediéndose diversas solicitudes más en la que los inquilinos impetran la actividad municipal al respecto. Por otro lado, en fecha 6 de septiembre de 2006, casi un año después del primer requerimiento formal del Ayuntamiento, la propiedad presenta, por medio del Director Técnico, un Informe en el que formula una posible intervención arquitectónica conforme con las normas urbanísticas del Municipio, consistente en la iniciación de un proyecto de demolición y protección de los bienes afectados al que asigna una duración aproximada de cuatro meses, y en el que prevé además la búsqueda de una forma concertada con los inquilinos. A la vista de todas estas actuaciones, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Logroño, terminó por emitir, en fecha 20 de diciembre de 2006, los siguientes acuerdos:

"Primero: *Requerir a la propiedad del Mercado Patricia, D. XXX para que en el plazo máximo de UN MES, contado desde el día siguiente a la notificación de este acuerdo, se redacte el proyecto técnico necesario para la rehabilitación de la zona afectada.*

Segundo: *Transcurrido el plazo concedido, sin haberse cumplido la orden de ejecución dada, se requerirá a la propiedad por última vez y en caso de incumplimiento se llevará a cabo por el Ayuntamiento por el sistema de Ejecución Subsidiaria, previsto en el artículo 98 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común, con exacción cautelar de sus costes a reserva de la liquidación definitiva.*

Tercero: *Incoar expediente sancionador para la imposición de multa a la la propiedad del Mercado XXX, resultado hechos imputados, el incumplimiento de orden de ejecución de obras formulada por Resolución de Alcaldía de fecha 13 de Diciembre de 2005, constatándose como disposiciones infringidas el artículo 19 de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones y el artículo 197 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo de 2006 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, correspondiéndole una sanción de 300,00 €, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción de este expediente.*

Cuarto: *Nombrar instructora del expediente a la Adjunta a la Dirección General y Responsable de la contratación de obras y consultorías y Secretaria de*

dicho expediente al Arquitecto de la D.G. de Arquitectura y Rehabilitación, habilitándose un plazo de recusación de DIEZ DÍAS contados desde el día siguiente a la notificación de este acuerdo.

Quinto: *Habilitar un plazo de QUINCE DÍAS hábiles, para dar audiencia al interesado y para que alegue lo que estime conveniente en defensa de su derecho. Advirtiendo que, de no efectuarse alegaciones en el plazo señalado, la iniciación podrá ser considerada Propuesta de Resolución."*

En el seno del procedimiento sancionador incoado, la propiedad del inmueble presentó alegaciones en descargo de su responsabilidad, invocando el elevado coste de la rehabilitación para justificar el retraso. Ello no obstante, promete que el inicio de las obras está previsto para el 1 de marzo de 2007.

Por último, es necesario precisar que, en paralelo a estos acontecimientos, ha tenido lugar un proceso judicial civil impulsado por la demanda de los inquilinos frente a la propiedad, para que hiciera frente a las obligaciones que le son inherentes. Este proceso concluyó con la Sentencia del Juzgado de primera instancia nº XX de Logroño , de 16 de octubre de 2006, por la que el Juzgado estimó las pretensiones de los demandantes, y condenó a XXXX a la reconstrucción del tejado del Mercado "Patricia". En este itinerario procesal, también ha recaído Auto de despacho de ejecución contra el demandado, una vez que fue verificado el incumplimiento del Fallo.

CUARTO. Así las cosas, Doña XXX, en primer término, y la totalidad de los inquilinos del Mercado "Patricia", de Logroño, optaron por acudir a la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, informando a esta Institución de la situación en que se encuentran sus puestos. En particular, Doña xxx nos informó de la situación de absoluta precariedad e insalubridad en que debe desarrollar su trabajo, bajo condiciones meteorológicas inadecuadas, entre suciedad, sin acceso a los aseos del inmueble, y soportando filtraciones de agua que le impiden la apertura al público en los días de lluvia, y provocan la perdida de las mercancías adquiridas ara la venta.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. En primer lugar, es preciso hacer notar que subyacen en este asunto dos relaciones jurídicas distintas, que han de ser previamente deslindadas. En primer término, la relación existente entre los inquilinos del "Mercado Patricia" y la propiedad del inmueble que acoge el mercado, es una relación típica del Derecho Civil entre arrendatario y arrendador, que no es susceptible de ser analizada por la Defensora del Pueblo, ya que esta actuación se encuentra al margen las facultades que le atribuye su Ley reguladora. Igualmente, en el seno de esta relación jurídico – privada, existe un procedimiento judicial, en el que, tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes, ya ha recaído Sentencia condenatoria, y que se halla en fase de ejecución de Sentencia. Por idénticos motivos, el contenido de la Sentencia y la ejecución del Fallo que contiene no son fiscalizables por esta Institución, cuyas facultades de supervisión únicamente alcanzan a las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Ello no obstante, aparece en segundo lugar una relación propia del derecho administrativo, que viene determinada por la aparición de competencias propias de una Administración Pública, el Ayuntamiento de Logroño, que legitima la intervención de la Defensora del Pueblo.

En efecto, dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999, que “Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear, mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades contenidos en el título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento”.

Del mismo modo la normativa del desarrollo del texto estatutario, la vigente Ley 6/206, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que,

“1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquellas que ejerzan funciones delegadas o transferidas.”

Pues bien, en atención a lo anterior, y teniendo en cuenta que el Estatuto de Autonomía de La Rioja atribuye a esta Comunidad Autónoma, competencias en materia de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda, es competencia de la Defensora del pueblo la supervisión de la Administración Local, dirigiendo requerimientos de información y formulando la Resolución más procedente al término de la investigación.

SEGUNDA. Una vez hecha esta consideración preliminar se impone verificar si la petición de los titulares de la queja interpuesta en esta Oficina es ajustada a Derecho e impone la intervención de esta institución, en busca del reestablecimiento del derecho que pudiera haber sido vulnerado. En particular, pueden estimarse afectados por esta actuación, los derechos como propietarios de los negocios afectados, así como el derecho al trabajo, teniendo en cuenta que la situación implica a las condiciones de los puestos de trabajo, e, incluso, tal como afirman los titulares, impide el normal desarrollo de su actividad.

Igualmente, pueden considerarse afectados determinados derechos colectivos, en tanto que puede estar comprometida la seguridad y salubridad de un mercado de abastecimiento de los consumidores, lo cual se enmarca directamente en el artículo 51 de la Carta Magna.

Por último, es criterio fijado por esta Institución, que las facultades de supervisión que le concede su Ley reguladora, se extienden asimismo a aquellas materias configuradas por la legislación como de acción pública, sobre todo teniendo en cuenta, que constituye una competencia de claramente fijada en sede local, la de policía de la edificación, con el fin de proteger la seguridad, la salubridad y el ornato públicos.

Pues bien, tanto de la solicitud interpuesta por Doña XXX, como del resto de la documentación que ha sido remitida a esta Oficina, se deduce claramente la existencia de una petición concreta, como es la ejecución forzosa, por el Ayuntamiento de Logroño, de la Resolución de la Alcaldía de 14 de noviembre de 2005, por medio del sistema de ejecución subsidiaria, a fin de rehabilitar al edificio afectado, dotándole de nuevo de unas condiciones mínimas que permitan a los negocios radicados subsistir con dignidad.

La competencia del Ayuntamiento de Logroño se halla claramente determinada por la Ley, y no obsta la existencia de un proceso judicial de naturaleza jurídico privada, para que la Corporación Local tenga atribuida la obligación de intervenir en este asunto. En primer lugar, los suscriptores de la queja solicitan de la Administración la ejecución forzosa por vía subsidiaria, de la Orden de ejecución que constituye la Resolución de Alcaldía de 14 de noviembre de 2005. La posibilidad de ejecutar subsidiariamente una Orden de ejecución contravenida, cuyo procedimiento será analizado más adelante, no es únicamente una facultad de los Ayuntamientos, sino que constituye también una obligación de la Corporación, que está constreñida a velar por la integridad, salubridad y ornato públicos de los edificios que componen el territorio municipal. Así se deduce del artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora del régimen local que atribuye a todos los municipios la competencia irrenunciable en materia *de ordenación, gestión, y ejecución, y disciplina urbanística*. En el mismo sentido ha de ser interpretado además el artículo 197 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, cuando fija la obligación de los propietarios de mantener las edificaciones en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, y, en su segundo párrafo, traslada a los Ayuntamientos esa obligación, en el supuesto de la misma no sea atendida por aquellos.

Asimismo, esta obligación de intervención municipal se encuentra reforzada por el resto de las responsabilidades que vienen impuestas por el propio artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local. Así, la letra h) del apartado 2, atribuye a los Ayuntamientos la competencia en materia de *protección de la salubridad pública*, y, por otro lado, la letra g), la competencia en materia de *abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores*.

A la vista de estos preceptos, esta Institución entiende que la intervención en el edificio del “Mercado Patricia ” viene configurada como una obligación legal, derivada de las competencias reseñadas, que compelen al Ayuntamiento de Logroño a velar por el mantenimiento de la integridad del edificio, así como la seguridad de los adyacentes, y la salubridad de la actividad que en el se desarrolla.

Así pues, la intervención municipal está determinada por estas competencias, y viene impuesta por la situación en que se encuentran los inquilinos del “Mercado Patricia”, que ha sido alumbrada en el curso de la investigación verificada en esta Oficina. Ha quedado acreditado, mediante los informes de la empresa XXX, S.L., que el edificio adolece de una serie de deficiencias estructurales que hacen urgente la intervención. Si bien es cierto que esta es una actuación que compete, en primer término, al propietario de la finca, no lo es menos que, de conformidad con el ya citado artículo 197 de la Ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, el Ayuntamiento está obligado a actuar cuando no lo hace el primer obligado, por lo que, en este caso, la actuación de la Administración Pública constituye un derecho de los afectados por el accidente.

TERCERA. Queda claro, por tanto, que transcurrido más de un año y medio desde que tuvo lugar el derrumbamiento de la cubierta del mercado, sin que el propietario del inmueble haya realizado las labores que su condición le imponen, el Ayuntamiento se encuentra legitimado para utilizar sus potestades de intervención, mediante la puesta en funcionamiento de las facultades de policía que le atribuye el ordenamiento jurídico, en defensa de los intereses de los inquilinos, así como de la seguridad y salubridad de la zona afectada.

Esta intervención está avalada por el ya citado artículo 197 de la Ley 5/2006, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, a cuyo tenor:

"*1. Los propietarios de terrenos, urbanizaciones y edificaciones deberán mantenerlos en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos.*

2. Los Ayuntamientos de oficio o a instancia de interesado y, en su caso, la Comunidad Autónoma de oficio, ordenarán la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones, con indicación del plazo de realización."·

Este precepto, que copia literalmente el contenido del artículo 184 de la derogada Ley 10/1998, de 2 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, estatuye la denominada Orden de ejecución, por medio de la cual las entidades locales (y en su caso, la Administración Autonómica), han de empujar a los propietarios a la realización de las obras que les competen. El efectivo desarrollo y régimen jurídico de las órdenes de ejecución se completa por vía reglamentaria. En este sentido, resulta de aplicación el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, de disciplina urbanística, que en su artículo 10 detalla el procedimiento mediante el cual debe concretarse esta potestad de policía.

Antes de entrar a analizar los requisitos procedimentales exigidos por este precepto, es preciso señalar que esta potestad no solo permite ordenar al propietario la realización de unas obras concretas, sino que, además, está prevista la ejecución subsidiaria, con cargo al titular del inmueble, para el supuesto de que el mismo no ejecute lo ordenado por la Corporación Municipal. Este medio de ejecución forzosa de los actos administrativos tiene su efectiva cobertura legal en los artículos 96 y 98 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. A estos efectos, una vez que la Administración Pública ha dictado un acto, en el marco de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, el mismo se convierte en inmediatamente ejecutivo y, transcurrido el plazo previsto para la ejecución de la orden, nada obsta a que la propia Administración lo ejecute subsidiariamente, dando cumplimiento a las determinaciones del precitado artículo 96:

"1. Habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado.
2. En este caso, las Administraciones Públicas realizarán el acto, por sí o a través de las personas que determinen, a costa del obligado.
3. El importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirá conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.
4. Dicho importe podrá liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva."

Así pues, la ejecución subsidiaria de las órdenes de ejecución prevista en el Reglamento de disciplina urbanística goza de la indispensable cobertura legal, por lo que nada impide su actuación por parte del Ayuntamiento de Logroño, por supuesto, a costa del propietario del inmueble. Incluso, tal y como prevé el apartado cuarto del

precepto trascrito, es posible liquidar provisionalmente el importe previsto del proyecto y la ejecución de las obras de rehabilitación, a reserva de la liquidación definitiva.

En consecuencia, procede entrar a valorar si concurren los requisitos precisos para que el Ayuntamiento de Logroño ejecute la orden de ejecución. Además, es posible presumir que esta modalidad de intervención está también cubierta por el artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, de conformidad con el cual, "*Las Corporaciones locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo."*

El procedimiento regulado por el artículo 10 del Reglamento de disciplina urbanística está configurado a través de los siguientes trámites:

"…el Organismo que ordene la ejecución de tales obras concederá a los propietarios o a sus administradores un plazo, que estará en razón a la magnitud de las mismas, para que proceda al cumplimiento de lo acordado; transcurrido el cual sin haberlas ejecutado, se procederá a la incoación del expediente sancionador, con imposición de multa, en cuya resolución, además, se requerirá al propietario, propietarios o a sus administradores a la ejecución de la orden efectuada, que, de no cumplirla, se llevará a cabo por el Organismo requirente, con cargo al obligado, a través del procedimiento de ejecución subsidiaria previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo"

Así las cosas, en el estado actual de tramitación del expediente municipal hasta ahora, han recaído tres Resoluciones de terminante contenido imperativo, por las que la Corporación logroñesa impone a la propiedad del inmueble la puesta en práctica de la orden de ejecución:

1º.- Resolución de 14 de noviembre de 2005, que contiene un requerimiento dirigido a la contratación de un proyecto técnico, una empresa constructora, y la realización de un análisis de materiales estructurales.

2º.- Resolución de 13 de diciembre de 2005, que aumenta el grado coercitivo de la orden de ejecución, ya que concede al propietario un plazo de 45 días naturales para afrontar su obligación de rehabilitación.

3º.- Resolución de 20 de diciembre de 2006, por la que se procede a la incoación del procedimiento sancionador previsto en el artículo 10 del Reglamento de disciplina urbanística y al tercer requerimiento de ejecución de la rehabilitación, con apercibimiento de la posible ejecución subsidiaria.

Examinadas estas tres Resoluciones, es posible estimar que concurren todos los requisitos, formales y de fondo, que imponen la iniciación del procedimiento de ejecución subsidiaria, de conformidad con el Reglamento de Disciplina Urbanística y la interpretación que del mismo ha ido trazando el Tribunal Supremo. En primer lugar, existen hasta tres mandatos, claros, determinados y precisos, para que el propietario afronte la elaboración del proyecto y la contratación de las obras, y, por supuesto, el incumplimiento, de los mismos. En segundo término, la Resolución de 20 de diciembre de 2006 contiene la incoación del procedimiento sancionador, acompañado del apercibimiento de iniciación del procedimiento de ejecución subsidiaria, que, habida cuenta del tiempo transcurrido desde esa fecha, también ha sido incumplido.

CUARTA. Por todo lo expuesto anteriormente, esta institución estima que los derechos de los suscriptores de la queja han sido vulnerados, y que constituye una obligación del Ayuntamiento de Logroño iniciar los trámites para proceder a la rehabilitación del edificio del "Mercado xxx", por vía de ejecución subsidiaria, a costa del propietario, para lo cual, a su vez podrá hacer uso de sus potestades de apremio para garantizar la cobranza de las cantidades necesarias, de conformidad con los artículos 97 y 98 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ante todo la Defensora, muestra su agradecimiento por el Informe emitido por la Alcaldía, así como por la remisión de una copia del expediente, en su afán de colaboración con esta Institución.

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Institución al amparo de lo preceptuado en el artículo 24 de la Ley 6/2006, reguladora de este Alto Comisionado del Parlamento, considera pertinente efectuar al Ayuntamiento de Logroño una RECOMENDACIÓN para que, en aras a paliar los graves daños que sufren los titulares de la queja de referencia, ejecute subsidiariamente la orden de ejecución contenida en las Resoluciones de Alcaldía, de 14 de noviembre y 13 de diciembre de 2005, y 20 de diciembre de 2006.

b) Posicionamiento del Ayuntamiento de Logroño: ACEPTADA

El Ayuntamiento de Logroño dio respuesta a esta Recomendación mediante un informe suscrito por el Director General de Arquitectura y Rehabilitación, en el que viene a aceptar la Recomendación, bajo el siguiente punto de vista, de orden estrictamente técnico.

> "Una vez recibido y leído el documento emitido por la Defensora del Pueblo de fecha de 27 de junio de 2007 en relación al "Mercado P", el técnico que suscribe tiene a bien informarle lo siguiente:
>
> En el presente caso hay que manifestar que el escrito mencionado está plenamente documentado, y en consecuencia, voy a pasar a informar de la situación real en cuanto al nivel técnico del Mercado P. , a lo largo del tiempo transcurrido, teniendo en cuenta que éste tipo de expedientes requieren por parte de los servicios técnicos municipales de una especial atención y seguimiento exhaustivo del edificio a fin de resolver las contingencias constructivas lo mejor posible y a satisfacción de todos los interesados, si bien, la complejidad de este tipo de expedientes nos hace participar a los técnicos municipales con un especial tacto, pero en todo momento, supervisando la situación de forma que no ha lugar a que se pueda producir ningún tipo de accidente y persiguiendo que la situación de rehabilitación arquitectónica se pueda ejecutar lo antes posible.
>
> El técnico que suscribe, en el presente caso, inició el expediente de referencia realizando la visita prácticamente en el mismo momento en que se produjo el problema, personándose en el mencionado Mercado P. a las 08:00 de la mañana del lunes de 14 de noviembre de 2005. A partir de este momento, he realizado visitas e informado de manera que se han ido adoptando los correspondientes acuerdos y resoluciones municipales. La propiedad y los interesados han sido notificados puntualmente de los pasos administrativos municipales y desde el momento que la propiedad depositó su confianza en el técnico, arquitecto D. L. O de Z., he estando en contacto con el mismo en todo momento.
>
> El arquitecto D.L. O. de Z. ha redactado los documentos técnicos necesarios a lo largo del tiempo, y siempre teniendo en cuenta la problemática que subyace

en este tipo de procesos, a fin de ir solicitando las correspondientes licencias y en contacto con ésta Dirección General de Arquitectura y Rehabilitación.

Resumiendo, en la actualidad se está ejecutando por parte de la propiedad la primera fase de las obras requeridas por éste Ayuntamiento, correspondientes a una licencia de obras otorgada por el Ayuntamiento con fecha de 20 de marzo de 2007 resultando ser obras de las requeridas en el expediente O.08 152/05. Esta fase de ejecución de obras ha requerido que exista un acuerdo entre la propiedad y los industriales afectados, constándome, como técnico municipal, que el proyecto de rehabilitación, documento así mismo requerido por el expediente O.08 153/05, está como mínimo en tramitación técnica.

En consecuencia, y teniendo en cuenta todo lo expuesto anteriormente, no ha lugar por el momento a la ejecución subsidiaria, puesto que la propiedad, si bien, con bastante lentitud, está siguiendo las pautas marcadas para la subsanación y puesta en servicio del Mercado P. y siguiéndose en todo momento, por parte del técnico que suscribe, las obras que se están ejecutando, realizándose en consecuencia, las visitas necesarias a fin de supervisar materialmente la ejecución de las mismas".

c) Labor de seguimiento de la Defensora

Tras varias conversaciones telefónicas con los afectados nos acreditaron que efectivamente, se había iniciado las obras necesarias para la conservación del mercado por lo que, durante el mes de agosto de 2007 sus puestos permanecieron cerrados.

La labor de seguimiento de esta Institución una vez acreditadas las obras, e incluso tuvo reflejo en los rotativos locales finalizó con una carta dirigida al Ayuntamiento, teniendo como ACEPTADA la Recomendación y otra, a los promotores de la queja. A continuación se transcribe el tenor del oficio dirigido a la Corporación Municipal:

Del contenido de la respuesta se deduce que aceptan las posiciones mantenidas en nuestra recomendación 12/2007, de 27 de junio, si bien nos informan de que el propietario del edificio ha iniciado las obras de rehabilitación, por lo que no consideran procedente la incoación del procedimiento de ejecución subsidiaria. En sentido, considero pertinente realizar alguna puntualización.

Es necesario advertir que, tal y como precisamos en nuestra recomendación, la propiedad del inmueble está dilatando en sumo grado las realización de las obligaciones que le competen, hasta el punto de que, en el momento de redactar la resolución de esta Institución, ninguna de aquellas actuaciones habían comenzado. Este hecho suponía una importante vulneración de los derechos de los comerciantes que trabajan en las instalaciones del mercado, lo que provocó la intervención de esta Institución.

Ello no obstante, y tal y como nos comunica a través del informe del Director General de Arquitectura y Rehabilitación, desde el mes de junio hasta la fecha de la presente misiva, el propietario ha dado comienzo a las obras de rehabilitación instadas por la Corporación que V.E preside, por lo que, de momento, no resulta pertinente la ejecución subsidiaria.

Esta Institución acepta plenamente esta opinión, ya que no es posible la actuación de la Administración, cuando la iniciativa corresponde a la propiedad. Ello no obstante, considero adecuado anotar que si la propiedad incumple nuevamente las ordenes de ejecución del Ayuntamiento en el corto plazo, se convertirá en inevitable la ejecución subsidiaria, con el fin de proteger los derechos de los comerciantes, así como la seguridad de la finca sobre la que se asienta el "Mercado Patricia".

Celebro que se haya estimado oportuno aceptar la recomendación formulada y confío en que ello redunde de cara al futuro en un mejor servicio a los ciudadanos, más allá del caso individual que era objeto de la queja.

Damos por concluidas nuestras actuaciones y, a los efectos del Informe Anual se declara expresamente la ACEPTACIÓN de esta Recomendación.

RECOMENDACION n.º 13/2007, de 28 de junio, dirigida a la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales, sobre la necesidad de habilitar plazas públicas o concertadas suficientes para atender los casos de personas dependientes que precisen este tipo de recursos, y para que en el caso concreto de la persona afectada en esta queja, se arbitren las medidas posibles para que, a la mayor brevedad, pueda ver satisfecha su necesidad de Plaza de Atención Diurna como persona con discapacidad en un centro propio o concertado de la Comunidad Autónoma de La Rioja

a) Contenido de la Recomendación (queja nº 2007/0162-B)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. La interesada expresa en concreto en su queja que su hijo tiene una discapacidad debido a un accidente ocurrido hace siete años, motivo por el que necesita una plaza en un centro de día, quedando por Resolución de la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales en lista de espera dado que en la actualidad no existen plazas.

Afirma la autora de la queja que ella misma corre con todos los gastos de fisioterapia y de rehabilitación de su hijo, pero que tras los diagnósticos realizados, le han indicado que los padecimientos y necesidades de su hijo B son habituales y no esperan que alcance mejoría, por lo que no puede ser atendido directamente en su domicilio habitual.

Añade que tras la Resolución de 7 de septiembre de 2006 se encuentra en una situación de indefensión y desprotección por los servicios sociales, por lo cual ha decidido acudir al amparo de esta Institución.

SEGUNDO. Por ello, nos interesamos en nuestra solicitud de información ante la Consejería de Juventud, Familia y Bienestar Social por conocer las posibilidades de articular lo antes posible un recurso adecuado a la situación que se nos describe.

En la contestación que se nos ha remitido recientemente desde dicha Consejería se expresa literalmente lo siguiente:

“Con fecha de registro de 5 de junio de 2006 se recibe en esta Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales solicitud de plaza en Centro de Día para Personas con Discapacidad que marca el inicio del procedimiento regulado por la Orden 5/2005, de 4 de julio, de la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales, por la que se aprueba el procedimiento de adjudicación de Plazas de Atención Diurna para Personas con Discapacidad en centros propios y concertados de la Comunidad Autónoma de La Rioja, recientemente modificada por Orden 3/2007, de 7 de mayo.

2.- El artículo 8.2 de la citada Orden establece que: " El Servicio de Acción Social, recabará del Centro Base de Minusvalías el Informe de valoración con el dictamen de idoneidad para la adjudicación de plaza de Atención Diurna para personas con discapacidad".

Asimismo el artículo 8.4 de la misma señala que: "Instruido el expediente, el Servicio de Acción Social emitirá propuesta de resolución de adjudicación de plaza de atención diurna para personas con discapacidad, fundamentada en el preceptivo dictamen de idoneidad del Informe de Valoración, que emite el Centro Base de Minusvalías, de la solicitud de plaza de atención diurna para personas con discapacidad".

Por otro lado, el párrafo 1, del artículo 9 establece: " La Dirección General de Familia y Acción Social, dictará resolución declarando la adjudicación o denegación de plaza de atención diurna para persona con discapacidad, con indicación de su ocupación en el caso de que exista vacante o su inclusión en la lista de espera".

3.- A la vista de lo anteriormente expuesto, con fecha de 7 de septiembre de 2006, la Directora de Familia y Acción Social resuelve la Concesión de Plaza de Atención Diurna para Personas con Discapacidad, en centro propio o concertado, de la Comunidad Autónoma de La Rioja a D. B, en Centro de Día y el acceso a la lista de espera, dado que no existían plazas vacantes en ese momento. La Resolución le fue notificada al interesado el día 11 de septiembre de 2006.

En la citada Resolución, se le informaba de que la misma no pone fin a la vía administrativa conforme al artículo 45.1 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja y que contra la misma se podrá interponer recurso de alzada ante la Excma. Sra. Consejera de Juventud, Familia y Servicios Sociales, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de su notificación, según disponen los artículos 114 y 115 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero.

El citado plazo de un mes transcurrió sin que el interesado presentase recurso de alzada contra la resolución de concesión de plaza y acceso a la lista de espera, en base a lo cual, no se entiende la desprotección que alega el interesado por parte de los Servicios Sociales.

4.- Con fecha de registro 29 de enero de 2007, se recibe de D. B escrito dirigido al Centro Base de Minusvalías, solicitando revisión de la resolución de concesión de plaza en la tipología de Centro de Día, en el Centro de X, al no estar de acuerdo con la

valoración efectuada por el Centro Base de Minusvalías ya que considera que su perfil se corresponde más a Centro Ocupacional que a Centro de Día.

5.- Tras la solicitud de revisión de valoración por el Centro Base de Minusvalías, con fecha 19 de marzo de 2007, se le comunica a D. B que el Centro Base de Minusvalía, a la vista de su solicitud de revisión se mantiene en la valoración realizada a fecha 1 septiembre de 2006, la cual es vinculante para la emisión de cualquier resolución de concesión o denegación de Plazas de Atención Diurna para Personas con Discapacidad en Centros propios o concertados de la Comunidad Autónoma de La Rioja. La contestación a la demanda de revisión le fue notificada el día 26 de marzo de 2007.

En base a todo lo anteriormente expuesto, se comunica que desde esta Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales, en relación con la reclamación de D. B, se ha seguido el procedimiento establecido para la adjudicación de plazas, regulado en la Orden 5/2005, de 4 de julio, de la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales, por la que se aprueba el procedimiento de adjudicación de Plazas de Atención Diurna para Personas con Discapacidad en centros propios y concertados de la Comunidad Autónoma de La Rioja, modificada por Orden 3/2007, de 7 de mayo, de la misma Consejería.

Asimismo la Resolución de Concesión de plaza y acceso a lista de espera, le concedía la posibilidad de interponer recurso de alzada contra la misma, en el plazo de un mes. Transcurriendo el citado plazo no se interpuso por parte de D. B recurso alguno.

No obstante, desde esta Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales, nos ponemos a su disposición y a la del usuario, para aclarar cualquier duda sobre la situación de D. B e informarle que, con la entrada en vigor de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, podría ser aconsejable solicitar la Valoración de la Dependencia con el objetivo de plantear la solución más adecuada al caso concreto.".

CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA. A la vista de la información que se nos remite por la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales, cuya extensión y concreción en el tema planteado quiero en primer lugar expresamente agradecer, quisiera transmitirle algunas consideraciones en la línea con lo apuntado en nuestra solicitud de información y que, de alguna forma, vienen a motivar o justificar el posicionamiento de esta Institución en el supuesto que nos ocupa; puntualizaciones, que asimismo hemos trasladado a la autora de la queja.

En primer lugar, debemos agradecer la respuesta dada a nuestra solicitud, así como la información que nos facilitan en beneficio del usuario, sobre la conveniencia de que, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 39/2006, de 39 de diciembre, de promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, por la promotora de la queja se solicite Valoración de la Dependencia con el objeto de plantear la solución más adecuada al caso concreto, especialmente atendiendo a la discrepancia existente respecto de si su perfil se corresponde más a un Centro ocupacional que a un Centro de Día.

En cuanto a la cuestión planteada en la queja, lo primero que queremos destacar es que somos conscientes de la complejidad del mundo de las personas dependientes, y la dificultad de dar respuesta a todos los problemas que se plantean a diario, puesto que hay colectivos que requieren una respuesta sociosanitaria muy específica, casi personalizada.

No es fácil hacer una evaluación global sobre el sistema sociosanitario, porque la actuación sobre el usuario y/o enfermo no es un acto único, sino que se descompone en secuencias dentro de un proceso general en el que intervienen diferentes agentes, y no todos pertenecientes al sistema sanitario (terapeutas, psicólogos, educadores sociales, trabajadores sociales, etc.), no distinguiéndose donde termina la atención del sistema sanitario y dónde comienza el de asistencia social que se realiza a través de Bienestar Social. Por tanto, es muy difícil que se parta de una distinción clara entre los derechos vinculados a la salud y reconocidos como tales por la Constitución y los "derechos sociales" que no son reconocidos a efectos legales como tales.

Para comenzar señalaremos que la Constitución Española de 1978 recoge en el Capítulo III del Titulo I los principios rectores de la política social y económica, en los que hace especial mención al derecho a la protección de la salud (artículo 43), por el cual compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. Del igual modo, el artículo 49 impone a los poderes públicos la obligación de realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que están obligados a prestar la atención especializada que requieran.

Estos derechos constitucionales cobran especial dimensión en casos como el planteado en el presente expediente, relativo a la atención de una persona con parálisis cerebral, por lo que resulta de especial relevancia ofrecer un adecuado tratamiento global: médico, psicológico, rehabilitador y educativo, dirigido por profesionales especializados debidamente coordinados entre sí para garantizar una correcta y eficiente atención socio-sanitaria, ya que sólo desde una perspectiva global se puede garantizar su integración en el entorno social en el que vive la persona afectada. La atención diurna es una parte del proceso de servicios múltiples que debe recibir el usuario y también la familia como agente activo del proceso.

SEGUNDA. Por otro lado, la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, manifiesta en su artículo 1º inspirarse en los derechos que el artículo 49 de la Constitución reconoce razón a la dignidad que le es propia a las personas disminuidas en su capacidades físicas, psíquicas (discapacidad intelectual y/o enfermedad mental) o sensoriales para su completa realización personal y su total integración social. Además, reconoce en su artículo 3º como obligación del estado la prevención, los cuidados médicos y psicológicos, la rehabilitación adecuada, la educación, la orientación, la integración laboral, la garantía de unos derechos económicos, jurídicos, sociales mínimos y la Seguridad Social.

Asimismo, en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, se contempla como principio inspirador la reafirmación de los derechos universales de ciudadanía, ya que hablar tanto de éstos es como de políticas de bienestar, es hablar de la esencia misma de la democracia, de la participación social y del estado de derecho.

En definitiva, el denominador común de la citada normativa es la filosofía que emana del modelo de atención debe ser la de respeto a la condición de la persona con

discapacidad en general, a su consideración como ciudadano integrante de la sociedad, y con unas potencialidades susceptibles de ser desarrolladas con la debida asistencia técnica basada entre otros principios, en los de responsabilidad pública, debiendo garantizar los poderes públicos el derecho de las personas dependientes en general a disfrutar de unos servicios y recursos de atención que garanticen la justicia y la equidad; y de coordinación y complementariedad, siendo esencial la adecuada colaboración y complementariedad entre los distintos departamentos del Gobierno de La Rioja, y de ésta con las restantes administraciones públicas, para atender las demandas de estas personas y procurar su integración social, para asegurar una atención integral a las distintas necesidades sanitarias y sociales de estas personas. Por otro lado, un mismo usuario puede necesitar diversos servicios (residenciales, de ocio, laborales, sanitarios,...), es decir un "paquete" de servicios sociosanitarios altamente individualizado, lo que complica la estrategia de coordinación y obliga a pensar en otros términos (gestión de casos, gestión de recursos), siendo necesario resaltar en este aspecto que las medidas organizativas son sumamente importantes pues muchas veces los retrasos en la atención médica se producen por la falta de agilidad del sistema, por imprevisiones o por la mera descoordinación, o por la falta de eficiencia, entre otras causas.

Es frecuente recibir en esta Institución quejas en relación con los problemas que padecen las personas dependientes, o que padecen algún tipo de discapacidad, así como los que indirectamente afectan a sus familias. La situación descrita en el presente caso, al igual que similares que con anterioridad se nos han planteado, reviste su importancia y requiere de una concreta atención por parte de los poderes públicos a la que, por otra parte, estas personas tienen derecho.

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

Igualmente, como ya hemos dicho antes, el art. 49 del mismo texto constitucional establece que *"los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento y rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a los ciudadanos".*

TERCERA. De la misma forma, la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud establece, en su artículo 14 que *"la atención sociosanitaria comprende el conjunto de cuidados destinados a aquellos enfermos, generalmente crónicos, que por sus especiales características pueden beneficiarse de la actuación simultánea y sinérgica de los servicios sanitarios y sociales para aumentar su autonomía, paliar sus limitaciones o sufrimientos y facilitar su reinserción social"*. El número 3 de este artículo vuelve a insistir en que *"la continuidad del servicio será garantizada por los servicios sanitarios y sociales a través de la adecuada coordinación entre las Administraciones públicas correspondientes".*

Asimismo, el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de Prestaciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud, establece en su Disposición Adicional Cuarta que *"la atención a los problemas o situaciones sociales o asistenciales no sanitarias que concurran en las situaciones de enfermedad o pérdida de la salud tendrán la consideración de atenciones sociales, garantizándose en todo*

caso la continuidad del servicio a través de la adecuada coordinación por las Administraciones públicas correspondientes a los servicios sanitarios y sociales".

Dentro del Sistema Público de Servicios Sociales, la Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales, en su Art. 30, atribuye al Gobierno de La Rioja la competencia de la planificación general de los Servicios Sociales en el territorio de la Comunidad Autónoma, al objeto de determinar prioridades, evitar desequilibrios territoriales y garantizar niveles mínimos de protección. Igualmente, se atribuye al Gobierno de la Rioja la competencia de la prestación de los Servicios Sociales de segundo nivel de atención, constituidos por los Servicios Sociales Especializados, y la competencia de la promoción de la participación de los ciudadanos, así como de las entidades públicas y privadas en la gestión y desarrollo de los mismos.

Según el Art. 18 de la misma Ley 1/2002, los Servicios Sociales Especializados diseñarán sus actuaciones en función de las necesidades específicas que presenten los diferentes grupos o sectores de población, entre los que se reconoce expresamente a las personas con discapacidad.

La atención a que tienen derecho las personas dependientes se despliega en una multitud de aspectos que abarcan la correcta asistencia sanitaria, la protección social, el acceso al trabajo, etc.... Sin duda todas estas facetas están necesitadas de una indudable mejora e impulso, aspecto del que reconocemos es consciente la Administración autonómica, que está haciendo indudablemente grandes esfuerzos precisamente en este sentido.

En lo que se refiere a la habilitación de determinados recursos asistenciales, se han ido dando pasos al respecto con la implantación de algunas de las medidas contempladas en el Plan Integral de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia: Personas con Discapacidad 2007-2010, aprobado por el Gobierno de La Rioja en Consejo de 2 de febrero de 2007, el cual se constituye en el instrumento o punto de encuentro de las políticas de los diferentes sistemas de protección social del Gobierno de La Rioja en lo referido a la igualdad de oportunidades y la integración social de las personas con discapacidad, contemplando 14 áreas en las que se estructuran 63 objetivos y un total de 267 medidas, entre las cuales por cierto (Objetivo 12), se prevé, dentro del área de servicios sociales, ampliar y consolidar la red de plazas públicas de centros para personas con discapacidad, tanto centros de día, como ocupacionales y alojamiento.

Por lo que respecta a la situación concreta que se nos plantea, debe tenerse en cuenta desde el punto de vista de la atención en materia de servicios sociales que, junto con los recursos generales del sistema, los especializados deben atender a las necesidades de rehabilitación de las personas afectadas y, también, a las necesidades de alojamiento residencial en los casos en que esta concurra.

Como recoge la Orden 5/2005, de 4 de julio, por la que se aprueba el procedimiento de adjudicación de Plazas de Atención Diurna para Personas con Discapacidad en centros propios y concertados, la disponibilidad de plazas públicas de atención diurna, en centros propios y concertados, en la Comunidad Autónoma de La Rioja da respuesta a los principios rectores señalados en el Art. 4 de la mencionada Ley 1/2002, que son entre otros, el de responsabilidad pública, el de igualdad y universalidad, el de colaboración y coordinación de la Administración Pública y las Entidades que actúan en el ámbito de los Servicios Sociales. Además, se garantizan los derechos de las personas con discapacidad y/o en situación de dependencia, respetando el estilo de vida propio de las personas usuarias, que implica tanto la promoción de la competencia y la autonomía personal en la toma de decisiones, como

en sus opciones y preferencias. Por ello, la atención en estas plazas tiene como fin, favorecer unas condiciones de vida dignas entre las personas usuarias y sus familias, facilitando la continuidad en sus modos de vida y de permanencia en su entorno habitual, y el logro de un mayor nivel de autonomía, con el objetivo de mantener, potenciar y rehabilitar las capacidades de los usuarios.

Según el artículo 3 de la Orden 5/2005, en la redacción dada por la Orden 3/2007, de 7 de mayo, los tipos de plazas de atención diurna para personas dependientes, y más concretamente para personas con parálisis cerebral u otra deficiencia afín, de acuerdo a esta Orden son, además de los centros ocupacionales, los centros de día.

En concreto, la condición de persona usuaria de plaza de atención diurna en un centro propio o concertado para personas con discapacidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja viene determinada por la necesidad específica de atención del solicitante para prevenir e intervenir en su situación de exclusión social derivada por su discapacidad, por el grado de su minusvalía, por su diagnóstico, y por su autonomía personal o su situación de dependencia, y con ello promocionar la igualdad de oportunidades.

La situación de dependencia de la persona va a ser el elemento diferenciador más importante para la atención en un Centro Ocupacional o en un Centro de Día, y el diagnóstico de la minusvalía, lo va a ser, del tipo de plaza que se adjudique.

Los Servicios de Estancias Diurnas o Centros de Día son centros no residenciales, de contenido socio-rehabilitador, dirigidos a personas con autonomía reducida, cuya finalidad principal es la de contener las pérdidas funcionales o aminorar sus dificultades favoreciendo el mantenimiento en su medio habitual de convivencia, proporcionando atención rehabilitadora, cuidados personales, asistencia médica de carácter preventivo, terapia ocupacional, atención psicosocial, actividades físicas y de tiempo libre y transporte al centro, en régimen de media pensión, cuyo fin último es el desarrollo de sus capacidades funcionales y su integración en la comunidad.

El ingreso en este tipo de centros -que en el caso de B se ha determinado que sea una Plaza de Atención Diurna para persona con parálisis cerebral-, se recoge por otra parte en el apdo. 6 del artículo 52 de la propia Ley 13/1982, de Integración Social de los Minusválidos que señala que cuando la profundidad de la minusvalía lo hiciera necesario, la persona afectada tendrá derecho a residir y ser asistida en un establecimiento especializado. Esta norma se fundamenta en el art. 49 de la Constitución antes citado, en razón a la dignidad que les es propia a los disminuidos en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales, para su completa realización personal y su total integración social, y a los disminuidos profundos para la asistencia y tutela necesaria (artículo 1), debiendo prestar los poderes públicos todos los recursos necesarios para el ejercicio de tales derechos (artículo 3.1), y poner los medios necesarios para adecuar la oferta y la demanda.

La Resolución nº 5755, de 7 de septiembre de 2006, por la que se concede a B una Plaza de Atención Diurna, no obstante resuelve el acceso a la lista de espera, dado que en ese momento –y según parece hasta la fecha- no existían plazas vacantes.

Según el artículo 9.3 de la Orden 5/2005, "*en el caso de no disponer de plaza idónea vacante en el centro más próximo a su lugar de residencia, de acuerdo con la distribución territorial establecida en el Anexo VI, y una vez dictada la resolución, el adjudicatario de plaza pasará a formar parte de la lista de espera, situándose dentro*

de la misma en el lugar que le corresponda según el registro de entrada de su solicitud.". Añade el artículo 10, también modificado por la Orden 3/2007, que "*se constituirá una lista de espera de personas adjudicatarias de plaza de atención diurna para personas con discapacidad, que estará integrada por los siguientes apartados, de acuerdo con la clasificación de las plazas: (…) b) Para Centro ocupacional con diagnóstico de parálisis cerebral u otras deficiencias afines.".*

Por consiguiente esta queja nos remite una vez más al problema que tiene la Administración afectada de adecuación de medios materiales y humanos a las necesidades de los usuarios, lo cual no se nos oculta que presenta serias dificultades pues la oferta que permiten esos medios es limitada y, sin embargo, la demanda está incrementándose continuamente, de ahí la existencia y justificación última de las listas de espera.

Evidentemente, las listas de espera se producen por un desequilibrio entre la demanda socio-sanitaria y la oferta de servicios, estando obligada la Administración a priorizar la atención a los usuarios según su gravedad. En este contexto, sabemos que la llamada "lista de espera" es una realidad aceptada por el Derecho que ha regulado algunos aspectos. Así se deduce tanto de la normativa básica estatal como de la aprobada por diferentes Comunidades Autónomas, señalándose que las listas de espera constituyen un mecanismo no de racionamiento sino de racionalización de la atención en aras de la eficiencia y la equidad social.

Sin embargo, no por ello debemos desconocer el problema de calidad asistencial que generan las listas de espera, en especial para el usuario, pues el mero retraso o la espera para poder disponer de un recurso cuya necesidad ha sido reconocida, son perjudiciales en si mismos, y ocasionan al usuario y a sus familiares un lógico estado de ansiedad y sensación de desamparo que afectan a su calidad de vida.

Ahora bien, aún siendo conscientes de que cada usuario requiere una respuesta más o menos inmediata en función de la prioridad de su caso, apreciamos que todas las listas de espera implican una suspensión a la efectiva obtención de la prestación social requerida. Una vez que al usuario se le ha asignado un recurso por considerarlo necesario a su situación, el sometimiento a la demora en función a la previa permanencia en una lista de espera para acceder a una Plaza de Atención Diurna como en este caso, significa el establecimiento de una causa suspensiva para el ejercicio del derecho a la protección.

En el caso particular de B -con independencia de la discrepancia de la familia con el tipo de plaza asignada-, si bien se ha seguido el procedimiento previsto para la adjudicación de plazas en la Orden 5/2005, de 4 de julio, y le ha sido asignado cuando menos como recurso la asistencia a un centro de día, en la tipología de Parálisis cerebral y otras deficiencias afines, la situación que se observa en esta materia dista mucho de ser óptima, especialmente en lo que se refiere a la espera para poder acceder a una Plaza de Atención Diurna, dada la demora que sufre desde septiembre de 2006, en que fue reconocida la necesidad del recurso, lo cual, a nuestro juicio, representa una verdadera suspensión del derecho a un nivel mínimo de protección, sobre todo teniendo presentes las necesidades y los elevados gastos de rehabilitación y fisioterapia que en nuestro caso particular han de soportar los progenitores de B, y ante la previsión expresada por la familia de que no dispondrán de plaza hasta dentro de dos años.

CUARTA. Es comprensible que un sistema presidido por los principios de universalidad y gratuidad soporte determinadas demoras para acceder a los limitados

recursos disponibles, pero no cabe duda, que no serían concebibles si los plazos superan unos límites tolerables asistencial y personalmente. Llega un momento en que el propio exceso de la demora conduce hasta una verdadera desasistencia. Una cosa es esperar un periodo de tiempo más o menos razonable, que quedar incluido en una lista de espera que afecte a cientos de personas y sujetos a unas demoras de meses o años, recayendo las consecuencias directamente sobre los propios ciudadanos que se han visto incluidos en dicha lista sin determinación orientativa o aproximada de los tiempos de espera, haciendo que muchos de ellos -los que han dispuesto de recursos económicos para ello-, en buena lógica tengan que acudir a la vía privada para recibir una atención adecuada. En este contexto, es comprensible que el usuario considere que se está vulnerando un derecho fundamental de las personas, como es el derecho a la protección social, por falta de plazas vacantes en un período de tiempo razonable.

Resulta por tanto ineludible fomentar todas aquéllas medidas organizativas y materiales tendentes a optimizar la calidad de vida de estas personas y de sus familias que han de afrontar el devenir diario junto a una persona con cualquier tipo de dependencia que requiere una ayuda permanente y especializada.

En definitiva, a pesar de que es notorio que Servicios Sociales intenta adoptar los medios y recursos que garanticen una solución a todos los requerimientos en caso de que la demanda supere a la capacidad de respuesta, entendemos que la Administración implicada debe sensibilizarse sobre la gravedad del problema, en vista de que no se está resolviendo adecuadamente el problema de las listas de espera en la atención a personas dependientes en general, y de personas con parálisis cerebral en particular, debiendo realizar el esfuerzo necesario a tal fin, dado que la realidad cambiante, y la necesidad de atender a las demandas ciudadanas hace necesario continuar con ese incremento de plazas para personas con discapacidad, con el fin de evitar que situaciones como la que es objeto de queja se prolonguen más tiempo de lo razonable y humanamente soportable.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto procede efectuar la correspondiente **RECOMENDACIÓN** a la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales en el sentido de que, con carácter general, se habiliten plazas públicas o concertadas suficientes para atender los casos de personas dependientes que precisen este tipo de recursos, y para que en el caso concreto de la persona afectada en esta queja, se arbitren las medidas posibles para que, a la mayor brevedad, pueda ver satisfecha su necesidad de Plaza de Atención Diurna como persona con discapacidad en un centro propio o concertado de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

b) Posicionamiento de la Consejería de Servicios Sociales: ACEPTADA PARCIALMENTE.

La Consejería de Servicios Sociales da respuesta y muestra su posicionamiento en un Informe suscrito por la Consejera de fecha de 7 de agosto de 2007, en el que literalmente se afirma cuanto sigue:

> "En relación con su RECOMENDACIÓN nº 13/2007, de 28 de junio, dirigida a esta Consejería, sobre la necesidad de habilitar plazas públicas o concertadas suficientes para atender los casos de personas dependientes que precisen este tipo de recursos, y para que en el caso concreto de la persona afectada en esa queja, se arbitren las medidas posibles para que, a la mayor brevedad, pueda ver satisfecha su necesidad de Plaza como Atención Diurna como persona con discapacidad en un centro propio o concertado de la Comunidad Autónoma de La Rioja debo significarle lo siguiente:

La red de plazas públicas de centros para personas con discapacidad: centros ocupacionales, centros de día y alojamientos es uno de los objetivos del II Plan Integral de Personas con Discapacidad (2002-2005), aprobado por el Consejo de Gobierno de diez de octubre de dos mil dos, y del Plan Integral de Promoción de la Autonomía Persona y Atención a las Personas en Situación de Dependencia: Personas con Discapacidad 2007-2010, igualmente aprobado por el Consejo de Gobierno de dos de febrero de dos mil siete.

En cuanto al caso concreto planteado, sólo puedo remitirme a las valoraciones técnicas que se efectúen y al cumplimiento de la normativa vigente, reiterando que nos ponemos a disposición de esa Institución, de D.J. G.A. y de sus representantes para aclarar cualquier duda. También mantenemos nuestra propuesta de valoración como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia"

Del tenor del informe se infiere una ACEPTACIÓN PARCIAL de la Recomendación, pues si bien, se asume el planteamiento general, no el particular, de la persona que presentó la queja, que se le mantiene en situación de lista de espera.

c) Labor de seguimiento de esta Institución.

De tal aceptación parcial quedó puntualmente informado el autor de la queja, y a la Consejería se le contestó de la siguiente forma:

En su atenta respuesta, la Consejería de Servicios Sociales expone que la red de plazas públicas de centros para personas con discapacidad, entre los que se encuentran los centros ocupacionales, centros de día y alojamientos, es uno de los objetivos del II Plan Integral de Personas con Discapacidad (2002-2005), aprobado por Consejo de Gobierno el 10 de octubre de 2002, y del Plan Integral de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia: Personas con Discapacidad 2007-2010, igualmente aprobado por Consejo de Gobierno el pasado dos de febrero.

Sin embargo, sobre el problema planteado en la queja, se contesta indicando únicamente que se remite a las valoraciones técnicas que se efectúen y al cumplimiento de la normativa vigente, manteniendo la propuesta de valoración como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia.

Consecuentemente, del contenido del escrito deducimos que finalmente ha sido atendida nuestra Recomendación de que, con carácter general, se habiliten plazas públicas o concertadas suficientes para atender los casos de personas dependientes que precisen este tipo de recursos; pero no, para que en el caso concreto de la persona afectada en esta queja, se arbitren las medidas posibles para que, a la mayor brevedad, pueda ver satisfecha su necesidad de Plaza de Atención Diurna como persona con discapacidad en un centro propio o concertado de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Así pues, a la vista de la no aceptación de nuestro planteamiento por parte de dicha Consejería, no nos queda otra opción que la de reflejar esta circunstancia en nuestro informe anual, por cuanto la Institución del Defensor del Pueblo Riojano carece de capacidad ejecutiva, y las indicaciones que formula a la Administración para la mejor salvaguarda de los derechos de los ciudadanos no son de obligado seguimiento para ésta, que puede entender que concurren

factores que, desde su perspectiva, justifican no seguir la recomendación concreta que se le ha hecho.

En cualquier caso, le agradezco la información que nos ha aportado.

Por ello se estima que nos hallamos ante una ACEPTACIÓN PARCIAL de la Recomendación y así se hace constar en el presente Informe Anual.

RECOMENDACIÓN nº 14/2007, de 4 de julio, dirigida al Excmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Logroño para que ante la existencia de una Cláusula en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos de concesión de dominio público para la construcción y explotación de estacionamientos subterráneos para vehículos en régimen de rotación, contraria al Ordenamiento Jurídico, se adopten los instrumentos oportunos para que la Corporación Municipal recupere tal potestad de fijación de tarifas de conformidad con las prerrogativas que el artículo 59 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, le confieren; y todo ello en aras a garantizar una mejor protección de los derechos de los usuarios, y un mayor control en la fijación de los precios.

RECOMENDACIÓN nº 15/2007, de 4 de julio, dirigida al Excmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Logroño para que a partir de la plena eficacia de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de Mejora de la Protección de los Consumidores y Usuarios, - 1 de agosto del presente-, imparta a las empresas concesionarias en la gestión de los estacionamientos públicos de uso rotatorio, las instrucciones oportunas para evitar los "redondeos al alza"; así como la adopción de medidas de control y seguimiento en el cumplimiento de la citada normativa.

a) Contenido literal de la Recomendación (queja nº 2007/0091-C)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 15 de marzo del presente, tuvo entrada en el Registro de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, una queja suscrita por la Asociación X , en la que como colectivo venían a expresar su desacuerdo con las prácticas del Ayuntamiento de Logroño relacionadas con las tarifas por uso de los estacionamientos públicos de titularidad municipal.

Como asociación de consumidores sin ánimo de lucro, en su queja referían que el Ayuntamiento de Logroño es el principal propietario de estacionamientos no sólo en Logroño, sino incluso de toda La Rioja, cuya explotación la confiere a un tercero, -empresas privadas-, en régimen de concesión administrativa.

En la práctica de dicha explotación de los aparcamientos de titularidad municipal, la Asociación X mostraba su malestar con la actuación del Ayuntamiento de Logroño pues, en ningún momento ha acometido la elaboración de una instrucción que evite el abuso que se está cometiendo por parte de las empresas concesionarias, en torno a la fijación de las tarifas, -considerando que son excesivas e injustificadas-, así

como en los redondeos al alza que se practican cuando el tiempo de estacionamiento son por fracciones de hora.

SEGUNDO. La asociación suscriptora de la queja, acudió al auxilio de la Defensora del Pueblo Riojano por considerar que, ya desde el año pasado se solicitó además de la tarifación por minutos, el establecimiento de unas condiciones homogéneas en todos los pliegos de condiciones, en torno a los precios mínimos o máximos que se hayan de cobrar a los usuarios de tales establecimientos.

Del mismo modo afirman en la queja que existe una gran disparidad de criterios en la explotación de los estacionamientos públicos de titularidad municipal, pues a su juicio, cada empresa concesionaria fija los precios con total libertad, pudiendo darse grandes diferencias entre unos y otros.

Por ello, considera la Asociación X que, la situación denunciada resulta contraria a los más elementales principios de igualdad y de interdicción de la arbitrariedad (párrafos 2º y 3º del artículo 9 de la Constitución). Y literalmente resumen su queja expresando que, "*Entendemos que el Ayuntamiento tendría que establecer criterios mínimos (tarifación por minutos, precio máximo, obligaciones documentales y obligaciones y responsabilidades con los usuarios) que garantizasen que los usuarios recibirían un mismo trato con independencia del estacionamiento público en que haya estacionado su vehículo".*

Ante esta situación y dentro del marco de la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos proclamados en el Título I de la Carta Magna, cuya misión se le encomienda por la Ley 6/2006, de 2 de mayo, a la Defensora del Pueblo Riojano, la citada Asociación X , decidieron solicitar la intervención de mediación de esta Institución.

TERCERO. No obstante las anteriores consideraciones, examinada la queja, y a fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, con fecha de 19 de marzo, la Defensora decretó la admisión a trámite de la referida queja colectiva, pues implica la existencia de una afección de carácter general, y de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, decretó un oficio requisitorio de información a la Administración Local afectada para que en el plazo máximo de veinte días hábiles, informase sobre las cuestiones planteadas en la queja, en concreto:

- sobre las tarifas que se cobran a los usuarios en cada uno de los estacionamientos públicos, con expresión de sus diferencias y su motivo;
- sobre la eventual existencia de unas Instrucciones de carácter general, en relación con los contratos de concesión, y
- sobre las medidas a adoptar para evitar la práctica del redondeo al alza, máxime ante la entrada en vigor en agosto de este año, de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

CUARTO. El Ayuntamiento de Logroño por vía de informe al cual adjunto abundante documentación con fecha de 16 de abril del presente, procedió a dar respuesta a la información requerida por la Defensora en los siguientes términos:

"En relación con su solicitud de información relativa a queja formulada; por la asociación X, mediante la cual expresan su desacuerdo con las prácticas del Ayuntamiento de Logroño relacionadas con las tasas por uso de los estacionamientos públicos de titularidad municipal, según me informan las Direcciones Generales de Patrimonio y Contratación de esta Administración Municipal, y siguiendo el mismo ordinal Interesado, pongo en su conocimiento lo siguiente:

ANTECEDENTES

1. Contratos de concesión para la construcción y explotación de estacionamientos subterráneos en la Ciudad de Logroño.

2. Acuerdos que se adjuntan de la Junta de Gobierno Local, dándose por enterada de las tarifas comunicadas por los concesionarios de Aparcamientos, sobre la base de lo previsto en los pliegos de condiciones que rigen las concesiones, así como losescritos comunicándolas de las empresas concesionarias A, B y C.

3. Escritos que se adjuntan, enviados a los concesionarios con fecha 28 de diciembre de 2006, en los que se les indicaba la conveniencia de que las tarifas por utilización del servicio se cobrasen por fracciones de !4 de hora, a los cuales solocontestó una de las empresas concesionarias, con el escrito que también seadjunta.

C O N S I D E R A C I O N E S

1. Sobre las tarifas que se cobran a los usuarios en cada uno de los estacionamientos públicos.

La Institución concesional se encuentra impregnada de un profundo contenido económico, plasmado, entre otras cuestiones, en el derecho del concesionario a percibir de los usuarios las tarifas por la utilización del servicio.

En los pliegos actuales se ha previsto la remuneración del concesionario exclusivamente a cargo de las cantidades percibidas de los usuarios que se benefician del servicio y no se han previsto otras fórmulas adicionales para componer la retribución del gestor del servicio.

Hay que tener en cuenta que rige en la concesión el principio de remuneración suficiente del concesionario, que debe plasmarse en la incorporación al pliego de cláusulas administrativas particulares de las previsiones necesarias para que desde el inicio de la concesión el concesionario reciba las cantidades suficientes para cubrir, mediante una buena y ordenada administración, la amortización durante el plazo de la concesión del costo de establecimiento del servicio, cubrir los gastos de explotación, y un margen normal de beneficio industrial. Esto sin perder de vista que en las concesiones, por encima del principio del riesgo y ventura del contratista, se sitúa el de equilibrio financiero, configurado como un mecanismo para asegurar el mantenimiento y la continuidad del servicio público en circunstancias normales. En estas concesiones se consideró que las tarifas debían ser establecidas por los concesionarios y que jugase el mecanismo de libre competencia de la economía de mercado.

Esto, por supuesto, es con independencia de la incidencia que pueda tener el cumplimiento de la normativa de precios, cuya competencia corresponde a la Comunidad Autónoma (Real Decreto 2560/1983, de 25 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de intervención de precios. Decreto 38/1996, de 19 de julio, (BOR 23-07), sobre composición y funciones de la Comisión Regional de Precios, modificado por Decreto 29/2004, de 21 de mayo, (BOR 25-05).

2. Sobre la eventual existencia de unas instrucciones de carácter general, en relación con los contratos de concesión.

Con carácter general, los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares reguladores de los contratos de concesión y explotación de aparcamientos subterráneos, cuando en su uso se prevé la rotación, se sujetan y resultan conformes con los postulados de la Ley 40/2002, de 14 de noviembre, Reguladora del Contrato de Aparcamiento de Vehículos, antes de la modificación operada mediante Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios. Prueba de ello son las diferentes cláusulas referidas al tiempo de utilización de las plazas y al establecimiento de tarifas.

Las tarifas por utilización del estacionamiento en rotación han formado parte de los criterios de adjudicación[1] *de los respectivos contratos de concesión, sirviendo, en su caso, para discriminar entre las proposiciones presentadas por los licitadores. Pero al igual que con el precio de cesión de uso para las plazas de residentes, la posición interventora del Ayuntamiento no ha llegado a establecer, salvo para Gran Vía en uso de residentes, estándares fijos, sino que ha dejado a la iniciativa privada, en función del elenco de gastos que intervienen en una promoción de estas características, que presentara su mejor oferta, a sabiendas de que formando parte de un proceso de concurrencia competitiva, como es la licitación de un contrato, se obtendrían, en cada caso y en cada aparcamiento, los mejores precios posibles, en combinación con otras valoraciones técnicas importantes (Anteproyectos de urbanización y de ejecución, plazos de realización, etc.).*

Lo dicho, sin embargo no ha supuesto el otorgamiento de una "patente de corso" a las concesionarias, pues después de reconocer en los Pliegos que las tarifas serán establecidas y modificadas libremente por ellas, añade "en proporción al tiempo de utilización de la plaza de aparcamiento, dando cuenta previa a la Administración Municipal... y sin perjuicio de la observancia de la normativa general, estatal o autonómica sobre régimen de precios"

Además, la contravención de sendas obligaciones -percepción de tarifas o precios de cesión en cuantía superior a la comunicada a la Administración municipal, o no proporcionadas al tiempo de utilización-, es considerada por los distintos Pliegos reguladores como Falta grave, sancionable entre 1.501,00 y 3.000,00 euros.

3. Sobre las medidas a adoptar para evitar la práctica del redondeo al alza.

Como queda dicho en el clausulado de los Pliegos de Condiciones reguladores de la construcción y explotación de aparcamientos subterráneos,

[1] Según los contratos el denominado “Sistema de proporcionalidad tarifario para el uso de las plazas de aparcamiento en las modalidades de abono y tiempo de utilización”, ha formado parte, como criterio de adjudicación de la Oferta económica o del Programa de ejecución, valorado en ambos casos.

la gestión del estacionamiento será competencia exclusiva de la sociedad concesionaria, sin perjuicio de las potestades de intervención de la Administración Municipal o de otras Administraciones Públicas establecidas en la normativa vigente. Por tanto, corresponde a aquella sociedad dar efectivo cumplimiento a los mandatos legales o reglamentarios que, en el normal devenir de la producción normativa, se incorporen al ordenamiento jurídico, como el previsto en el modificado artículo 1 de la Ley 40/2002, de 14 de noviembre, Reguladora del Contrato de Aparcamiento de Vehículos, introducido por el artículo 3 de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios; y toca a esta Administración Municipal, recordar y estimular la efectiva implantación de la medida como administración titular del dominio público afectado, entretanto el bien mantenga dicha naturaleza.

Es cuanto le informo, en la espera que sea de su satisfacción. En cualquier caso, quedo a su disposición para cuantas aclaraciones desee formularme".

A este informe, cuyas valoraciones jurídicas se analizarán más adelante, la Corporación Municipal adjunta la siguiente documentación, en la que fundan sus actuaciones:

1. Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 29 de noviembre de 2006. Comunicación de tarifas del estacionamiento subterráneo de Muro de la Mata y Bretón de los Herreros.

"La Junta de Gobierno Local, teniendo en cuenta:

1. El escrito presentado por una empresa concesionaria A, con fecha de 20 de noviembre de 2006, notificando nuevas tarifas a aplicar desde el 2 de enero de 2007 en el estacionamiento de las calles Muro de la Mata y Bretón de los Herreros.
2. El contenido de la Condición 35ª del Pliego de Condiciones de la construcción y explotación de un estacionamiento subterráneo para vehículos en las calles Muro de la Mata y Bretón de los Herreros de la ciudad de Logroño.

Adopta el siguiente Acuerdo:

Darse por enterada de las nuevas tarifas a aplicar a partir del 2 de enero de 2007 en el estacionamiento subterráneo sito en las calles Muro de la Mata y Bretón de los Herreros".

A este acuerdo se le une la propuesta de revisión de las tarifas que para el año 2007 propone la concesionaria, donde de una simple lectura se colige que se mantiene el denominado "redondeo al alza" a pesar de la inminente entrada en vigor de la **Ley 44/2006, de 29 de diciembre.**

2. Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 13 de diciembre de 2006. Comunicación de las tarifas en el estacionamiento subterráneo Gran Vía.

"La Junta de Gobierno Local, teniendo en cuenta:

1. El escrito presentado por el representante de la empresa concesionaria D, con fecha de 28 de noviembre de 2007 en el aparcamiento de calle Gran Vía.
2. La Cláusula 35ª del Pliego de Condiciones que rigió la concesión, en la que se dice, "las tarifas por la utilización del aparcamiento serán establecidas y modificadas libremente por la Sociedad concesionaria, dando cuenta previa a la Administración Municipal con una antelación mínima de un mes".
3. Las tarifas propuestas por la empresa concesionaria son las siguientes:

- 1ª media hora……0,85 €
- 1ª hora……1,45 €
- Cada hora siguiente o fracción ……..1,45 €.

4. La propuesta de acuerdo formulada al efecto por el Gestor de Patrimonio. Adopta el siguiente acuerdo:
Darse por enterada de las nuevas tarifas que entrarán en vigor en enero de 2007, en el aparcamiento subterráneo de Gran Vía de Juan Carlos I".

3. Un oficio de fecha de 28 de diciembre de 2006 suscrito por el Concejal Delegado de aparcamientos del Ayuntamiento de Logroño, dirigido a cada uno de los concesionarios con el siguiente tenor literal:

"Estimado Sr. Concesionario:

En la Junta Coordinadora de los Servicios Técnicos de este Ayuntamiento celebrada el pasado día 11 de diciembre de 2006 se dispuso que se envía una circular a los concesionarios de los aparcamientos subterráneos de la ciudad, al objeto de indicarles la conveniencia de que las tarifas por utilización del servicio las cobren por fracciones de ¼ de hora.
En el proyecto de Ley que se está tramitando actualmente en el Parlamento Nacional sobre la Mejora de la Protección de Consumidores y Usuarios y que ya ha pasado el trámite en el Congreso de los Diputados, se establece que en la modalidad de aparcamientos rotatorios el precio de vigilancia y custodia vendrá determinado en función del tiempo real de prestación del servicio y que en esta modalidad de estacionamiento rotatorio el precio se pactará por minuto de estacionamiento, sin posibilidad de redondeos a unidades de tiempo no efectivamente consumidas o utilizadas.
Por ello le envío este oficio, en el convencimiento de que desearán actuar en consecuencia, colaborando con el Ayuntamiento de Logroño en aras de un mejor funcionamiento y eficacia del servicio público de aparcamientos de nuestra ciudad".

QUINTO. El día 30 de abril del presente, la Defensora del Pueblo acordó, con carácter previo a determinar las posibilidades de actuación de esta Institución, la ampliación de datos, y en particular solicitó a la Administración Local, la remisión de la copia de los pliegos de cláusulas administrativas particulares rectores de la gestión indirecta de la explotación de los aparcamientos subterráneos.

SEXTO. El 29 de mayo, tuvo entrada en el Registro de la Oficina de la Defensora, la información requerida, ante lo cual, manifestamos nuestro más sincero agradecimiento, por la colaboración mostrada. De la abundante documentación puesta en nuestro conocimiento destacan:

1. El Pliego de Cláusulas administrativas particulares y de Prescripciones Técnicas para contratar la concesión de la construcción y explotación de un estacionamiento subterráneo para vehículos, destinado a cesión temporal de uso para residentes y rotación en Avenida Jorge Vigón (tramo Av. Colón- C/Lope Toledo).
2. El Pliego de Cláusulas administrativas particulares y de Prescripciones Técnicas para contratar la concesión de la construcción y explotación de un estacionamiento subterráneo para vehículos, destinado a cesión temporal de uso para residentes y

rotación en Avenida de España (Tramo Vara de Rey – C/ General Espartero).

3. El Pliego de Cláusulas administrativas particulares y de Prescripciones Técnicas para contratar la concesión de la construcción y explotación de un estacionamiento subterráneo para vehículos, destinado íntegramente a cesión temporal de uso para residentes en el Parque del Semillero.
4. El Pliego de Cláusulas administrativas particulares y de Prescripciones Técnicas para contratar la concesión de la construcción y explotación de un estacionamiento subterráneo para vehículos, destinado íntegramente a cesión temporal de uso para residentes en la Plaza Acesur.
5. El Pliego de Cláusulas administrativas particulares y de Prescripciones Técnicas para contratar la concesión de la construcción y explotación de un estacionamiento subterráneo para vehículos, destinado íntegramente a cesión temporal de uso para residentes en el Parque del Cubo.
6. El Pliego de Cláusulas administrativas particulares y de Prescripciones Técnicas para contratar la concesión de la construcción y explotación de un estacionamiento subterráneo para vehículos en la Plaza de Valcuerna.
7. El Pliego de Cláusulas administrativas particulares y de Prescripciones Técnicas para contratar la concesión de la construcción y explotación de un estacionamiento subterráneo para vehículos en la Gran Vía del Rey Don Juan Carlos I (Tramos: Chile/República Argentina y San Antón/General Vara de Rey) destinado a cesión temporal de uso para residentes y rotación, así como la urbanización de su superficie y zona adyacente.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación municipal denunciada por el colectivo afectado, la Asociación X , promotor de la queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, “Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento”.

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que,

“1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

Pues bien, en el supuesto relacionado en los antecedentes expresados, es competencia la supervisión ejercida por la Defensora del Pueblo Riojano, dirigiendo requerimientos de información a la Administración Local, el Ayuntamiento de Logroño, titular del dominio público y en definitiva del servicio público necesario para ofrecer a los ciudadanos los estacionamientos subterráneos sitos en el término municipal de Logroño.

El derecho cuya intervención ampara la actuación de la Defensora, es la protección a los consumidores y usuarios, cuyo interés difuso ostenta la asociación que acude al auxilio de esta Institución, la Asociación X . Así el artículo 51 del Texto Fundamental (dentro de su Título I) establece que,

1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.
2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca.
3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.

Como ya se dijo en la STC 71/1982, de 30 de noviembre (RTC 1982\71), la defensa del consumidor es un «concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que, con ser dificultosa en ocasiones la operación calificadora de una norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no resolvería el problema, pues la norma pudiera estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de competencias» (fundamento jurídico 1.º), lo que significa, en otras palabras, que esta materia se caracteriza ante todo por su contenido pluridisciplinar, que legítima en cuanto a su protección y salvaguarda la actuación de esta Institución.

La defensa de los consumidores y usuarios tiene el carácter de principio general informador del ordenamiento jurídico, lo cual, aun cuando pueda tacharse de superfluo o innecesario, en realidad no incorpora, ni produce, redefinición alguna de los supuestos a los que es aplicable el art. 53.3 de la Constitución Española. Al establecer que la defensa de los consumidores y usuarios se configura como principio general informador del ordenamiento jurídico, no está en efecto, sino reiterando, en otros términos, que esa defensa, constitucionalmente garantizada (art. 51.1 de la Constitución Española), «informará la legislación positiva, la práctica judicial y la

actuación de los poderes públicos» (art. 53.3 de la Constitución.), por lo que existe legitimación estatutaria y legal, para que la Defensora del Pueblo Riojano, tras los requerimientos de información realizados, intervenga para la protección de los derechos de los consumidores y usuarios representados de forma colectiva por una asociación, en concreto por la promotora de la queja, la Asociación X .

SEGUNDA. En primer lugar, la Asociación X denuncia el abuso que se está cometiendo en la facturación de diversos servicios, pues estima dicha asociación que, se cobran cantidades excesivas, injustificadas y en las que, como veremos más adelante se practica el denominado "redondeo al alza".

Afirma la autora de la queja que, el Ayuntamiento titular de los estacionamientos públicos, no sólo de Logroño sino de otros de La Rioja al concederlos en régimen de rotación a empresas privadas para que gestionen su funcionamiento, desatiende sus principales obligaciones, generando una situación "*contraria a los más elementales principios de igualdad y de interdicción de la arbitrariedad (párrafos 2º y 3º del artículo 9 de la Constitución)".* De esta forma, y siguiendo dicha línea argumental, entienden que el Ayuntamiento de Logroño debería establecer unos criterios mínimos, tales como, la tarifación por minutos, precios máximos, obligaciones documentales y obligaciones y responsabilidades de las concesionarias para con los usuarios, que garantizasen que los usuarios recibirán un mismo tratamiento con independencia del estacionamiento público donde hayan estacionado su vehículo.

De la información suministrada por la Corporación Local, se infiere su razonamiento acerca de la disparidad de las tarifas que las empresas concesionarios cobran directamente a los usuarios en cada uno de los estacionamientos públicos en régimen de rotación, considerando que, la institución concesional se encuentra impregnada de un profundo contenido económico, plasmado entre otras cuestiones, en el derecho del concesionario a percibir de los usuarios las tarifas por la utilización del servicio.

Solicitada la ampliación de información por parte de la Defensora por la que se requería a la Corporación Local para que enviasen copia de las normas rectoras de los contratos administrativos vigentes, recibida la misma, y analizada, en lo tocante, al régimen económico y en lo que respecta a las tarifas que la empresa concesionaria detrae de los clientes (usuarios) por el estacionamiento de vehículos bajo el régimen de rotación, se infiere que en todos los pliegos de cláusulas administrativas particulares existe una cláusula, - que normalmente en todos los gestionados en régimen rotatorio, coincide con la Cláusula 40ª- que literalmente dice:

"***Cláusula 40ª. Tarifas***.

1. Las tarifas por la utilización del Estacionamiento serán establecidas y modificadas libremente por la Sociedad concesionaria en proporción al tiempo de utilización de la plaza de aparcamiento, dando cuenta previa a la Administración municipal, con una antelación mínima de un mes.
2. Lo anterior se entiende sin perjuicio de la observancia por la Sociedad concesionaria de la normativa general estatal o autonómica, sobre régimen de precios.
3. En ningún caso podrá reclamarse indemnización a la Administración municipal o pretender compensaciones económicas directas o indirectas, por razón de que los órganos estatales o autonómicos no autoricen en la

forma o cuantía planteadas por las tarifas en la forma o cuantía planteadas por la Sociedad concesionaria".

Esta cláusula, que en efecto, se ha constatado se repite – coincidente incluso en su numeración-, en todos los pliegos que han sido elevados a conocimiento de la Defensora, constituye *"lex contractus"* a tenor de las prescripciones legales previstas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, en su artículo 49.

Considera la asociación que insta la supervisión de esta Defensora, que las tarifas resultan excesivas e injustificadas e incluso, sugiere que se deben establecer condiciones homogéneas en los pliegos de los contratos de concesión del dominio público afectado cuya titularidad le corresponde a la Administración Local.

En nuestro Derecho Administrativo, el título jurídico de las concesiones demaniales, como son las que ahora nos ocupan, suponen que la Administración titular de un bien de dominio público otorga al particular un derecho real, consistente en usar y aprovechar de forma excluyente dicho demanio en beneficio de la actividad del particular y de la colectividad.

La Jurisprudencia completa este orden de ideas, matizando que se trata de una figura que otorga un uso privativo de un bien de dominio público, haciendo surgir en el concesionario un nuevo derecho que hasta entonces no tenía, mediante la transferencia utilizada por la Administración. De esta forma lo expresó ya la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1993;

> *"Mediante la concesión administrativa se otorga ex novo al concesionario un derecho real erga omnes del que antes carecía. Pero este derecho real que nace de la concesión, requiere el cumplimiento de una serie de presupuestos indispensables previos al acto de otorgamiento por parte de la Administración; ello es así porque las concesiones dominicales están siempre relacionadas con el interés público prevalente frente al interés particular".*

Por lo que atañe a nuestro Derecho Positivo, la vigente Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, no contiene una definición precisa de dicho título administrativo de intervención, si bien se puede deducir de la lectura del artículo 86, en sus apartados 2º y 3º. Conforme a dicho precepto de la legislación estatal, -que goza del carácter parcialmente básica a tenor de lo establecido en la Disposición Final Segunda-, la concesión es el título que habilita para efectuar un uso o aprovechamiento especial o privativo con instalaciones desmontables o bienes muebles por más de cuatro años, así como el uso privativo con obras o instalaciones fijas, cualquiera que sea su plazo. Esta misma definición se colige en la vigente normativa autonómica de La Rioja, constituida por la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en su artículo 90.

De dicho título administrativo que habilita el uso privativo de un bien de dominio público, nace como ocurre en los supuestos sometidos a nuestra consideración, un relación jurídica contractual entre la Administración titular del dominio público y la empresa concesionaria, a la que se concede tal uso y explotación del bien demanial. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª de 6 de mayo de 1996 precisa que,

> *"La concesión demanial supone una relación bilateral, que comporta para el concesionario unos derechos administrativos que no pueden ser desconocidos por la libre decisión de la Administración concedente".*

Es más, la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 1988 ya expresó que,

> *"La concesión de bienes o servicios, como una de las modalidades típicas para la gestión de actividades públicas, ofrece un marcado, aún cuando no exclusivo, talante contractual (…), tal negocio jurídico de naturaleza indudablemente administrativa, tiene por origen una oferta al público que formula la Administración y una simetría propuesta de los particulares, estructura bilateral, y además sinalagmática que una vez perfeccionada sustantiva y formalmente, crea un complejo entramado de derechos subjetivos y obligaciones recíprocas".*

Otros pronunciamientos en la misma línea pueden verse en las Sentencias del TS de 6 de febrero de 1999, de 10 de mayo de 1994; y por su parte la doctrina consolidada del Consejo de Estado, en varios Dictámenes tales como 2578/1998, de 8 de octubre y 1507/1993, de 17 de febrero.

En definitiva entre la Administración Local titular del dominio y las empresas concesionarias se entabla una relación jurídico-administrativa concesional, con un carácter marcadamente bilateral o sinalagmático; si bien en dicha bilateralidad, se manifiesta la situación privilegiada y predominante de la Administración, dado que, o bien con carácter previo (artículo 91 de la Ley 33/2003: condiciones generales o particulares), o bien tras la iniciación del oportuno expediente, la Administración fija las denominadas "condiciones" o "pliegos de condiciones" (artículo 96.5 de la Ley 33/2003 y en el mismo sentido lo precisa el artículo 80 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio); esto es, las cláusulas que especifican o concretan las previsiones legales.

Con ello, insistimos nace una relación jurídica, en la que formalmente ha de quedar constancia, en palabras del Tribunal Constitucional,

> "*De cuál es la concreta actividad o utilización consentida, cómo se debe preservar la integridad física del bien, su vinculación general al interés público, y cuáles son las contraprestaciones económicas de su aprovechamiento*" (S TC de 4 de julio de 1991).

De esta guisa, y de conformidad con la normativa rectora de las concesiones, podemos afirmar que su configuración legal o normativa, o si se quiere, la predeterminación del contenido concesional que ha de recogerse necesariamente en el pliego, es en ocasiones tan minuciosa, tan acabada y tan exhaustiva, que el ámbito de decisión del concesionario, si bien, no puede decirse que desaparezca por completo, si cabe afirmar que es mínimo, lo que a su vez asegura, un mayor despliegue de los principios de igualdad y de seguridad jurídica.

TERCERA. De esta forma, y tal y como manifiesta la Asociación autora de la queja, hemos de examinar si las tarifas a detraer de los usuarios por la gestión en régimen de concesión de los referidos estacionamientos subterráneos, es fijada correctamente en el condicionado de los pliegos rectores de los respectivos contratos de concesión.

El régimen económico de los contratos de concesión demanial para la explotación de los estacionamientos de titularidad pública, ha de fundarse en el principio de equilibrio económico-financiero, como lo manifiesta el informe emitido por

la Corporación Municipal al dar respuesta al primer requerimiento de información decretado por la Oficina de la Defensora del Pueblo. De esta forma, la concesionaria ha de abonar al Consistorio el correspondiente canon (Cláusulas 43ª y 44ª de los Pliegos), y a cambio amén del importe de las certificaciones de obras, cuando el contrato conlleva la ejecución de las obras, el concesionario percibe las tarifas de los usuarios por el uso de las plazas de garaje en régimen rotatorio.

La potestad de la Administración Local como titular del dominio público cuya concesión otorga ha de alcanzar también necesariamente el control sobre las tarifas que el concesionario va a requerir al usuario por el disfrute de las plazas de garaje, pues así se deduce de la normativa tanto autonómica como estatal existente en esta materia, en la que bajo una fórmula concesional se está prestando a su vez de forma indirecta un servicio a los ciudadanos.

En concreto y acudiendo a la normativa autonómica relativa a la explotación de bienes demaniales, la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, establece en el artículo 93 el contenido mínimo del condicionado que ha de reunir el contrato de concesión demanial, al cual, en este caso, se adhiere las ejecuciones de las obras necesarias y la explotación del mismo. El tenor literal del precepto mencionado, -que a su vez reproduce lo establecido en el artículo 93.5º y 92.7 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas -, establece cuanto sigue:

"El pliego que ha de regir la concesión, además de las cláusulas que se crean convenientes en cada caso, deberá incluir siempre las siguientes:

a) Las previstas en el artículo 85 de la presente Ley.
b) Objeto de la concesión y límite al que se extendiera.
c) Obras e instalaciones a ejecutar por el concesionario.
d) Deberes y derechos del concesionario.
e) Obligación del concesionario de mantener en buen estado la porción del dominio público utilizado y las obras e instalaciones que construyera.
f) Cuantía de la tasa que hubiera de satisfacer y criterios de actualización de su base de cálculo.
g) <u>En su caso, tarifas a abonar por los usuarios y procedimiento para su revisión.</u>
h) Reversión de las obras e instalaciones al terminar el plazo.
i) Obligación del concesionario de abandonar y dejar libres y vacíos, a disposición de la Administración, los bienes objeto de la concesión, una vez finalizada ésta, así como reconocimiento expreso de la facultad de la Administración de acordar y ejecutar por sí el lanzamiento.
j) Sanciones por infracción de las obligaciones contraídas".

Del tenor literal del precepto se deduce una consecuencia jurídica que no es sino la plasmación de la potestad administrativa derivada de la titularidad demanial, pues si del ejercicio y explotación del bien, se va a percibir el cobro de tarifas a pagar por los usuarios, es lógico que en el condicionado sea la Administración la que fije las tarifas y no el concesionario, como se pretende de la Cláusula 40ª de los Pliegos elevados a conocimiento de la Defensora del Pueblo Riojano.

Es más la legislación básica del Estado, existente tanto en materia de contratación administrativa como del régimen demanial de los bienes de titularidad de las Corporaciones Locales, nos conducen a la misma conclusión: ha de ser la Administración titular del dominio público la que cuando lo otorgue al tráfico jurídico privado mediante la fórmula de la concesión administrativa, y el concesionario vaya a cobrar de los usuarios, sea aquélla y no éste, el que de forma imperativa fije los precios o tarifas, pues no es sino una manifestación más de la potestad o *ius imperium* de la Administración.

Potestad que a nuestro juicio, no puede delegarse en el concesionario, como ocurre en los pliegos que amablemente fueron enviados por el Consistorio a la Oficina de la Defensora, por los motivos que se exponen a continuación:

Primero. Se trata de una potestad de la Administración que garantiza el principio de igualdad y no discriminación, necesarias en la gestión indirecta de esta forma de explotación del dominio público, por medio de una empresa a la que denominamos "concesionaria".

Segundo. Se trata de una potestad exclusiva y excluyente, pues sólo puede ser ejercitada por la Administración titular del bien, en aras a evitar, la disparidad de tarifas, y en aras a evitar también el enriquecimiento injusto.

Tercero. Se trata de la renuncia de una potestad, contraria al ordenamiento jurídico y a los principios de una buena administración orientada a garantizar la continuidad en la prestación del servicio y la homogeneidad de los precios o tarifas que se van a cobrar al usuario de los estacionamientos en régimen rotatorio.

Además de lo indicado anteriormente en relación con los preceptos tanto de la legislación estatal existente en materia patrimonial como de nuestra normativa autonómica, plasmada en la actualidad en la Ley 11/2005, la redacción de la reiterada cláusula 40ª de los pliegos de cláusulas administrativas particulares rectores de los contratos, se observa una infracción de otras normas de nuestro Ordenamiento Jurídico, en especial, contravienen el régimen reglamentario de los bienes de las Corporaciones Locales y el régimen jurídico básico existente en materia de contratación administrativa.

En especial, en lo tocante al Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, cuando se refiere al uso y aprovechamiento de los bienes de dominio público, permite el uso privativo en régimen de concesión administrativa sujeta a término, y en su artículo 80 establece relata el contenido mínimo que ha de reunir el clausulado de la concesión, "*y sin perjuicio de las que juzgaren convenientes, constarán éstas:*

5ª Si mediante la utilización hubieran de prestarse servicios privados destinados al público tarifables, las que hubieran de regirlos, con descomposición de sus factores constitutivos, como base de futuras revisiones".

Por lo tanto, es la Administración titular del bien, la que ha de fijar las tarifas tanto inicialmente, como posteriormente las oportunas modificaciones que se estimen convenientes, en aras a la garantía del equilibrio económico-financiero de la relación jurídica entablada entre la titular del bien y la empresa concesionaria que lo explota y lo gestiona.

Dejar a la libertad de la empresa concesionaria la fijación del precio de las tarifas que van a percibir de los usuarios genera además de la disparidad alegada por la Asociación que acude al amparo de esta Institución, una trasgresión de los principios

contractuales tanto administrativos como privados, y una vulneración de las normas rectoras de la contratación administrativa, incurriendo en un vicio de anulabilidad a tenor de lo dispuesto en el artículo 63 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

La fijación y la modificación de las tarifas cuya competencia se traslada a las facultades de las empresas concesionarias encargadas de ejecutar las obras (en su caso) y de explotar el dominio público, mediante la gestión indirecta de un servicio, contradicen las limitaciones que para la libertad de pactos se establece en el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, al afirma que,

> "*La Administración podrá concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración y deberá cumplirlos a tenor de los mismos, sin perjuicio de las prerrogativas establecidos por la legislación básica a favor de aquélla".*

Esta libertad de pactos también recogida en la normativa de Derecho Común en el artículo 1.255 del Código Civil, en la cual podría sostenerse la posición del Consistorio al dejar a las concesionarias para que fijen las tarifas y las ulteriores modificaciones, condicionadas a una mera comunicación formal al Ayuntamiento con una antelación de un mes (Cláusula 40ª), contraviene tanto el interés público, como las normas patrimoniales indicadas anteriormente, como a los principios de buena administración que de una forma más intensa se han de proteger tratándose de la explotación del dominio público, que a su vez, se hace prestador de un servicio público.

Si bien no podemos olvidar el alto contenido patrimonial del que goza el contrato de concesión para la explotación del dominio público, tampoco podemos olvidar que la fijación del equilibrio económico financiero, con el fin de evitar el enriquecimiento injusto, ha de ser determinado por la Administración, por lo que uno de los elementos que a pesar de que se encauza en una relación jurídico-privada (concesionario y usuario), como son las tarifas a cobrar de los usuarios, ha de ser fijada por la Administración concedente y no por el concesionario.

Abunda en esta argumentación el contenido que legal y reglamentariamente se fijan en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, cuando se llama a la "gestión indirecta" como modalidad en la gestión de servicios públicos. De esta forma el artículo 158 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas dispone en cuanto al contenido del pliego de cláusulas que han de determinar, "y en su caso, las tarifas que hubieren de percibirse de los usuarios, los procedimientos para su revisión y el canon o participación que hubiera de satisfacerse a la Administración, cuando así procediera". Esta misma precisión de los pliegos se reproduce en sede reglamentaria.

En efecto el artículo 67 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, además del contenido general que han de contener los pliegos de cláusulas administrativas particulares como actuación preparatoria de la actividad contractual de las Administraciones Públicas, específica además la relación concreta de las cláusulas que han de tener cada uno de los distintos tipos de contratos

administrativos. En particular, el párrafo 4º en su letra c) reitera: "*en su caso las tarifas a abonar por los usuarios y procedimiento para su revisión".*

Lógico corolario de todo lo anteriormente expuesto es que, si de la explotación del dominio se van a detraer tarifas que han de ser abonados por los usuarios, es la Administración concedente y no la empresa concesionaria, la que ha de fijarlas en los pliegos de condicionados, pues en caso contrario, dicha cláusula contraviene el ordenamiento jurídico y como tal acto preparatorio vicia el contrato de una causa de anulabilidad "ex" artículo 63 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

CUARTA. De lo argumentado podemos concluir que, en efecto, en los pliegos de condicionados sometidos a nuestra consideración, se advierte una cláusula, en casi todos ellos la 40ª, en la que la Administración Local, el Ayuntamiento de Logroño, en su condición de titular del bien, en el que se construyen los parkings subterráneos, que se explotan en régimen de concesión demanial, desplaza en las concesionarias, adjudicatarias de los concursos, una potestad administrativa, la determinación de las tarifas a detraer de los usuarios por el estacionamiento de sus turismos, así como la modificación de las mismas.

De la normativa expuesta y de pertinente aplicación al caso que nos ocupa, se observa que dicha potestad, la de fijación de las tarifas y sus futuras revisiones, es exclusiva de la Administración; por lo que el condicionado de cada uno de los contratos administrativos de concesión del dominio público del subsuelo, aparecen viciados, por tratarse el pliego de un acto preparatorio del contrato (artículo 49 del TR de la LCAP), cuyos vicios o defectos también se han de tener en cuenta para el análisis de los motivos de nulidad o anulabilidad de los contratos.

Dado que el vicio consiste en la transgresión de normas imperativas, nos hallamos ante una causa de anulabilidad de los artículos 63 tanto del TR de la LCAP como de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Dicha vulneración, eventualmente puede redundar en perjuicio de los derechos de los consumidores y usuarios, pues la Administración abandona con dicha Cláusula el control en la fijación de los precios o tarifas, que de acuerdo con el principio de equilibrio económico-financiero que rigen las concesiones, también ha de controlar para evitar eventuales abusos por parte de las concesionarias.

Existen motivos de interés público que aconsejan la prosecución de los contratos formalizados, suscritos y en ejecución (artículo 65 del TR de la LCAP). A pesar de todo, y a tenor de las facultades que el artículo 24 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, se emite la siguiente **RECOMENDACIÓN:**

- Para que ante la existencia de una Cláusula en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos de concesión de dominio público para la construcción y explotación de estacionamientos subterráneos para vehículos en régimen de rotación, contraria al Ordenamiento Jurídico, se adopten los instrumentos oportunos para que la Corporación Municipal recupere tal potestad de fijación de tarifas de conformidad con las prerrogativas que el artículo 59 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, le confieren; y todo

ello en aras a garantizar una mejor protección de los derechos de los usuarios y un mayor control en la fijación de los precios.

QUINTA. Por último la Asociación suscriptora de la queja presentada ante la Defensora del Pueblo Riojano, también considera que la actuación municipal puede ser lesiva de la debida protección de los derechos de los consumidores; pues ante la inminente entrada en vigor de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios, no se ha adoptado ninguna medida tendente a frenar el llamado "redondeo al alza".

La Ley 44/2006 introduce determinadas modificaciones en nuestra legislación sobre esta materia, por una parte, para dar cumplimiento a una reciente sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y, por otra, para incorporar una serie de mejoras en la protección de los consumidores en una serie de ámbitos en los que se ha considerado necesario.

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de septiembre de 2004, en el Asunto C-70/2003 declaró que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. En concreto, el Tribunal de Justicia entiende que España no había adaptado correctamente su Derecho interno los artículos 5 y 6 apartado 2, de la citada Directiva.

En lo que ahora nos interesa, la Ley 44/2006 pretende igualmente, dar mayor claridad en las modalidades de cálculo del precio de los contratos, evitando la facturación de servicios que no hayan sido prestados efectivamente, como ocurre en el caso que ahora nos interesa, cuando las empresas concesionarias tarifan por fracciones de tiempo, sin tener en cuenta el tiempo de efectiva ocupación del aparcamiento.

A este respecto el artículo 3 de la Ley 44/2006, modifica en varios aspectos la Ley 40/22002, de 14 de noviembre, reguladora del contrato de aparcamiento de vehículos, con el siguiente tenor literal:

Uno. Se modifica el artículo 1 y se le adiciona un nuevo apartado, en los siguientes términos:

«1. Esta Ley establece el régimen jurídico aplicable a los aparcamientos en los que una persona cede, como actividad mercantil, un espacio en un local o recinto del que es titular para el estacionamiento de vehículos de motor, con los deberes de vigilancia y custodia durante el tiempo de ocupación, a cambio de un precio determinado en función del tiempo real de prestación del servicio.

2. A los efectos de esta Ley, se consideran como modalidades de la prestación de este servicio:

a) Estacionamiento con reserva de plaza en el que el titular del aparcamiento se obliga a mantener durante todo el período de tiempo pactado una plaza de aparcamiento a disposición plena del usuario.

b) Estacionamiento rotatorio, en el que el titular del aparcamiento se obliga a facilitar una plaza de aparcamiento por un período de tiempo variable, no prefijado.

*En esta modalidad de estacionamiento rotatorio el precio se pactará por minuto de estacionamiento, **sin posibilidad de redondeos a unidades de tiempo no efectivamente consumidas o utilizadas**».*

Dos. La letra b) del artículo 2 queda redactada de la siguiente manera:

«b) Los estacionamientos no retribuidos directa o indirectamente».

Tres. Las letras b) y d) del artículo 3.1 quedan redactados de la siguiente manera:

«b) Entregar al usuario en formato papel o en cualquier otro soporte duradero que permita su conservación, incluidos los soportes que permitan el acceso a registros telemáticos o electrónicos, un justificante o resguardo del aparcamiento. En el justificante se hará constar, en todo caso, la identificación del vehículo y si el usuario hace entrega al responsable del aparcamiento de las llaves del vehículo. De esta obligación de identificación estarán exentos los aparcamientos de uso exclusivo para clientes de establecimientos comerciales con sistemas de control de acceso y cuyo horario coincida con el del establecimiento. El vehículo se identificará mediante su matrícula o cualquier marcador que permita tal identificación en el justificante o resguardo del aparcamiento entregado al usuario.

En el estacionamiento rotatorio se hará constar en el justificante, además, el día, hora y minuto de entrada».

«d) Indicar por cualquier medio que posibilite su conocimiento antes de contratar y de manera fácilmente perceptible los precios, horarios y las normas de uso y funcionamiento del aparcamiento, incluido si es práctica habitual del aparcamiento requerir al usuario la entrega de las llaves del vehículo».

Cuatro. Se modifica la letra a) del artículo 4, que queda redactada en los siguientes términos:

***«a) Abonar el precio fijado para el aparcamiento en las condiciones acordadas**».*

Según establece la Disposición Final Undécima de la Ley 44/2006, la misma entraba en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE, esto es el día 31 de diciembre del año pasado.

Resulta clara la voluntad del legislador, pues no permite el redondeo en las tarifaciones y desde luego el pago del precio por parte de los usuarios ha de responder al tiempo de efectiva ocupación del aparcamiento subterráneo cuya titularidad no olvidemos sigue siendo de demanio municipal. Si bien dadas las obligaciones impuestas se estableció un régimen transitorio en lo que afecta al problema planteado por la Asociación promotora de la queja.

Así la Disposición Transitoria Segunda, concede un régimen transitorio más amplio para la adaptación de las nuevas obligaciones impuestas en materia de aparcamientos, de esta forma establece que:

"A los aparcamientos que operen en régimen de concesión administrativa, las obligaciones impuestas en el artículo 1.2 de la Ley 40/2002, de 14 de noviembre,

reguladora del contrato de aparcamientos de vehículos, no les serán exigibles hasta transcurridos ocho meses desde la entrada en vigor".

Por ello y a partir del 1 de agosto del presente, la Administración Local, titular de los estacionamientos públicos otorgados en régimen de concesión administrativa, ha de adoptar las Resoluciones pertinentes para obligar a las concesionarias a adaptar sus sistemas de cobro al tiempo realmente estacionado, pues terminantemente queda prohibido la tarifación por fracciones horarias, como por otra parte, ya han ido decretando determinadas resoluciones judiciales, pues esta forma de tarifación atenta gravemente contra la protección de los consumidores y usuarios consagrada como un principio rector de la política social y económica en el Capítulo III del Título I, en concreto en su artículo 51 de la Constitución.

Con ello queremos advertir que la carta enviada el 28 de diciembre del año pasado suscrita por el Concejal delegado de aparcamientos y dirigida a los concesionarios expresándoles el convencimiento de que colaborarán con el Ayuntamiento de Logroño en aras de un mejor funcionamiento y eficacia del servicio público de aparcamientos de nuestra ciudad, no es un instrumento jurídico suficiente para compeler a las empresas concesionarias al cumplimento de una norma con rango de ley, que en protección de los consumidores prohíbe expresamente el redondeo al alza.

Ante todo ello y en defensa de los derechos de los usuarios legítimamente invocados en su queja y al amparo del artículo 24 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, procede emitir las siguientes **RECOMENDACIÓN** dirigida al Ayuntamiento de Logroño en su cualidad de titular demanial de los estacionamientos subterráneos gestionados en régimen de concesión por empresas privadas:

- Para que a partir de la plena eficacia de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de Mejora de la Protección de los Consumidores y Usuarios, imparta a las empresas concesionarias en la gestión de los estacionamientos públicos de uso rotatorio, las instrucciones oportunas para evitar los "redondeos al alza", y para que ajusten sus sistemas de cobro al tiempo de estacionamiento efectivo en aras a la protección de los derechos de los usuarios.
- Para que a partir de dicha fecha 1 de septiembre del presente, adopten las medidas administrativas necesarias para evitar el enriquecimiento injusto de las empresas que proceden a la explotación de los aparcamientos, así como el empobrecimiento de los usuarios, obligando a modificar la práctica de "redondeo al alza" en perjuicio del usuario.

b) Posicionamiento del Ayuntamiento de Logroño: ACEPTADAS

La Corporación municipal da respuesta, tras dos requerimientos, mediante un extensísimo informe en el que viene a compartir las tesis expuestas en las Recomendaciones de la Defensora.

En cuanto a la primera Recomendación, el informe admite expresamente la Recomendación, si bien se observan dificultades para modificar los contratos existentes, cuestión esta que, ni tan siquiera se planteaba en nuestra Resolución. Y así un pasaje del informe afirma que,

"Por todo ello, aunque no sea posible una modificación del contrato que altere la economía de la concesión, sin que ello perjudique gravemente los intereses municipales en juego, el Gobierno Municipal puede alentar a las concesionarias para que las revisiones de las tarifas que formaron parte del

proceso de concurrencia, dando origen, entre otros criterios, a las adjudicaciones, sean revisadas de manera proporcional a los índices que revelan las desviaciones de los precios en cada período de tiempo.

Sin perjuicio de lo anterior, el Gobierno Municipal debe velar especialmente por la correcta calificación formal y material de los contratos cuyo objeto consista en la construcción y explotación económica de los aparcamientos subterráneos ubicados en el terreno público".

En particular, en el motivo de la queja, presentada por la Asociación, relacionada con la práctica de la tarifación aplicando el redondeo al alza, el Informe manifiesta que,

"Pues bien, como titular del servicio, prueba que trasciende la propia calificación de la concesión demanial en la que se prestan servicios privados, como ha sido puesto de manifiesto en el apartado anterior, la Administración Municipal debe velar porque efectivamente se cumplan los mandatos legales o reglamentarios que, en el normal devenir de la producción normativa, se incorporen al ordenamiento jurídico, como el previsto en el modificado artículo 1 de la Ley 40/2002, de 14 de noviembre, reguladora del contrato de aparcamientos de vehículos, introducido por el artículo 3 de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

A estos efectos, se propondrá al órgano competente del Ayuntamiento de Logroño que adopte un acuerdo en el sentido que las empresas concesionarias de aparcamientos subterráneos se adecuen a lo establecido en la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, recordando que su incumplimiento será objeto de las sanciones previstas en los pliegos de condiciones que rigen las concesiones".

c) Labor de seguimiento de esta Institución

Se consideran ACEPTADAS las dos Recomendaciones y así se manifiesta tanto a la Corporación como a la Asociación que promovió la queja, en defensa de los intereses legítimos de consumidores y de usuarios.

Los extremos referidos, y en especial, la tarifación por el tiempo real de estacionamiento del vehículo, es una realidad desde el 1 de septiembre de 2007.

RECOMENDACIÓN General nº 16/2007, de 4 de julio, dirigida al Excmo. Sr. Consejero de Salud del Gobierno de La Rioja, para que de *lege ferenda* adopte las medidas necesarias que eviten un tratamiento discriminatorio en relación con los Acuerdos sindicales que se adopten sobre régimen laboral y retributivo por reducción de jornada, sin hacer diferenciación alguna en razón a la solicitud de su reducción ora sea motivada por cuidado de hijos y descendiente que ora lo sea por cuidado de padres y ascendentes.

a) Contenido literal de la Recomendación (queja nº 2007/0151-F)

ANTECENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha de 11 de mayo del presente tuvo entrada en la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano una queja suscrita por Doña XXX, en la que se

narraba la situación de discriminación padecida por en relación con el resto del personal que presta sus servicios al Servicio Riojano de Salud.

En particular, narraba la autora de la queja en su escrito dirigido a la Defensora del Pueblo Riojano que es personal fijo-estatutario en la categoría de ATS/DUE en el SERIS, y que desde hace varios años trabaja con reducción de jornada por motivos familiares, ya que tiene a su cargo a su padre que sufre de varias enfermedades y que tiene una minusvalía reconocida de un 86 % .

SEGUNDO. También expresaba que, hasta agosto de 2006 percibía las retribuciones proporcionales a su jornada de trabajo, que en aquel momento, era media jornada y 50 % de retribución. Si bien, indicaba en su queja que, a partir de 27 de julio de 2006 tras los acuerdos sindicales suscritos, esta situación se modificó, lo cual, a su juicio provoca una discriminación irracional, entre las personas que estando en jornada reducida, cuidan a hijos menores de diez años, que pasan a percibir un 80 % y un 60 % de sus retribuciones, según fuesen dos tercios o medio jornada; de las personas que tienen a su cargo el cuidado directo de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad, que pasan a percibir, respectivamente un 66,6 % y un 50 % del salario.

Por ello consideraba la autora de la queja, que se está dispensando un tratamiento totalmente discriminatorio, pues para los interesados en solicitar reducción de jornada por cuidado de personas mayores de edad perciben menor retribución de los que demandan dicha reducción por cuidado de menores.

Mostraba la autora de la queja que ha intentado solucionar personalmente este problema solicitando una entrevista con el Director de Gestión de Personal, y que éste ni la ha recibido ni le ha dado respuesta a lo demandado.

Ante esta situación y dada la falta de respuesta del Director de Gestión de Personal, ha decidido acudir al auxilio de la Defensora del Pueblo Riojano, invocando que está recibiendo un tratamiento discriminatorio contrario a lo establecido en el artículo 14 de la Constitución Española, y que desde luego, se enmarca dentro de las funciones encomendadas a la Institución de la Defensora.

TERCERO. Con fecha de 14 de mayo del presente, la Defensora del Pueblo Riojano decretó la admisión a trámite de la queja suscrita y puso en marcha la tramitación del oportuno expediente de investigación, para lo cual con dicha fecha y en virtud de lo establecido en el artículo 18 de la Ley 6/2006, envió un oficio requisitorio de información a la Consejería de Salud, concediéndole expresamente el plazo de veinte día hábiles para que le informasen sobre la cuestión planteada en el escrito de queja.

CUARTO. Dentro del plazo legalmente conferido a tal efecto, el Sr. Secretario General Técnico de la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja a través de un informe suscrito por el Director General de Recursos Humanos Sanitarios emitió un informe dando respuesta a las cuestiones planteadas en los términos que se exponen a continuación:

> *"Se ha recibido en la Dirección general de Recursos Humanos el escrito a través del cual nos comunica la sensación de discriminación de Doña XXX XX ante la aprobación del Acuerdo suscrito el 27 de julio de 2006 por los cinco sindicatos presentes en la Mesa Sectorial del Servicio Riojano de Salud y el*

Gobierno de La Rioja por el cual se regulan las condiciones de trabajo del personal estatutario y funcionario del Servicio Riojano de Salud.

Dicho Acuerdo en el artículo 39 contempla en su apartado primero dos supuestos de jornada reducida por motivos familiares:

- *39.1.a, "Quienes por razones de guarda legal tenga a su cuidado algún menor de 10 años o disminuido psíquico o físico que no desempeñe actividad retribuida tendrá derecho a una disminución de la jornada de trabajo en un tercio o un medio, percibiendo en estos casos un 80 % y un 60 % de sus retribuciones, respectivamente…". La regulación de este apartado ha supuesto un incremento retributivo respecto al anterior Acuerdo, dicha mejora fue solicitada por los sindicatos presentes en la Mesa Sectorial del Servicio Riojano de Salud que solicitaban la equiparación del personal estatutario con el personal funcionario de la Comunidad Autónoma, los cuales en su Acuerdo 2004-2007 ya habían introducido dicha mejora en su artículo 27.*

- *39.1.b), "Quien precise encargarse del cuidado directo del cónyuge o de un familiar, hasta el 2º grado de consaguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente, o enfermedad no pueda valerse por sí mismo, y que no desempeñe actividad retribuida, tendrá derecho a una disminución de la jornada de trabajo en un tercio o un medio, con una reducción proporcional de las retribuciones". Este supuesto se introdujo en el Acuerdo para el personal del Servicio Riojano de Salud también como consecuencia de la negociación de los sindicatos presentes en la Mesa Sectorial del Servicio Riojano de Salud.*

A raíz de la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público se han producido otras mejoras encaminadas a mejorar la calidad de la vida personal, familiar, y laboral de los empleados públicos, en este sentido la Dirección General de Recursos Humanos Sanitarios ha dictado una Instrucción de 15 de mayo de 2007 en la que establece que:

- *"… En el supuesto de ser preciso atender el cuidado de un familiar de primer grado, el funcionario/estatutario tendrá derecho a solicitar una reducción de hasta el cincuenta por ciento de la jornada laboral, con carácter retribuido, por razones de enfermedad muy grave y por el plazo máximo de un mes. Si hubiera más de un titular de este derecho por el mismo hecho causante, el tiempo de disfrute de esta reducción se podrá prorratear entre los mismos, respetando en todo caso, el plazo máximo de un mes….".*

Por parte de la Dirección General de Recursos Humanos Sanitarios, se está dispuesto a avanzar en la adopción de medidas para conciliar la vida familiar y laboral. No obstante, este asunto debe ser tratado y negociado en el. Ámbito de la Mesa Sectorial del Servicio Riojano de Salud.

Además, debe tenerse en cuenta que todas estas medidas deben implantarse de manera paulatina, al objeto de garantizar una correcta prestación de los servicios sanitarios por parte de la Administración".

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada por la autora de la queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, "Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento".

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que,

"1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

Pues bien, en el supuesto relacionado en los antecedentes expresados, es competencia la supervisión ejercida por la Defensora del Pueblo Riojano, dirigiendo requerimientos de información a la Consejería de Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja, en la que la autora de la queja presta sus servicios.

El derecho cuya intervención ampara la actuación de la Defensora, es el derecho al trabajo reconocido en el artículo 35 de la Constitución, amparado en la conciliación de la vida familiar y laboral de la trabajadora afectada. Es más, subyace una invocación directa al artículo 14 de la Constitución, en los que la autora de la queja expresa la existencia de un tratamiento desigual, y discriminatorio entre los que solicitan la reducción de jornada por cuidado de hijos de los que la solicitan por el cuidado de padres, como ocurre en su caso.

Por ello, y dado que los preceptos constitucionales citados (artículos 35 y 14), ambos se encuentran dentro del Título I de la Norma Fundamental, procede la

supervisión y la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1º de la Ley 6/2006).

SEGUNDA. En efecto, compartimos la argumentación dada por el Sr. Director de Recursos Humanos Sanitarios de la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, pues el distingo que hace el artículo 39 del Acuerdo suscrito en la Mesa Sectorial del Servicio Riojano de Salud por parte de dicho Servicio y los representantes sindicales (cinco sindicatos) goza de eficacia normativa vinculante, que también proviene de un precepto constitucional, cual es, el artículo 37 de la Constitución.

Pese al nombre concedido de "Acuerdo" se trata, del producto de las facultades de negociación colectiva, entre el Servicio Riojano de Salud (Consejería de Salud) y los trabajadores representados por los sindicatos más representativos del sector.

A tenor del artículo 37 de la Constitución, el Gobierno de La Rioja firmó el 27 de julio de 2006 con los cinco sindicatos que forman parte de la Mesa Sectorial del Servicio Riojano de Salud (UGT, CCOO, CEMSATSE, CSI-CSIF y STAR) un Acuerdo que regulará las condiciones de trabajo del personal estatutario y funcionario del Servicio Riojano de Salud hasta el 2008.

Se trataba del primer acuerdo alcanzado en La Rioja de estas características que contempla las condiciones laborales (jornadas, permisos, licencias) de los profesionales sanitarios y no sanitarios, y establece un nuevo sistema retributivo.

En este sentido, iguala las condiciones laborales, retributivas y la movilidad de funcionarios y estatutarios (lo cual suponía una novedad respecto a otros acuerdos adoptados en servicios de salud de otras Comunidades), y regula la carrera y el desarrollo profesional.

El acuerdo desarrolla pormenorizadamente todos los aspectos de la relación jurídica existente entre la Administración Sanitaria y el personal estatutario y funcionarial a su servicio, teniendo también como uno de sus principios básicos el de la conciliación de la vida profesional y personal.

La naturaleza jurídica de esta Acuerdo, hunde sus raíces en el derecho a la negociación colectiva y por ello, participa de la misma que tienen los Convenios Colectivos, si bien, en este caso, afectan a la Administración y al personal a su servicio. Según reiterada Jurisprudencia Constitucional y del Tribunal Supremo (Sentencia de 17 de junio de 1980), gozan de una auténtica eficacia normativa, pues desbordan el marco estrictamente contractual de las obligaciones de las partes, paccionadas entre ellas, para erigirse, en virtud del refrendo que les presta el poder público, en un conjunto de normas de carácter obligatorio y vinculante, que inciden sobre las relaciones singulares existentes entre los elementos que intervienen en la producción con análoga eficacia imperativa que la asignada a los preceptos legislativos y a los reglamentarios.

Vienen, por tanto, a constituir verdaderas disposiciones generales vigentes en determinado territorio; aplicables a grupos profesionales específicos y por el período de tiempo expresamente pactado, en el caso que examinamos hasta el 2008, por cuanto reúnen los requisitos de obligatoriedad, publicidad y pluralidad indeterminada de destinatarios.

La libertad de pactos, ha hecho que en el presente, las partes hayan querido hacer un tratamiento distinto a las reducciones de jornada y sus correspondientes emolumentos, dependiendo si la misma se solicita para el cuidado de menores o disminuidos físicos o psíquicos, que para el cuidado directo del cónyuge o de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad que por razones de edad, accidente o enfermedad no puedan valerse por sí mismo.

TERCERA. Pese a que la situación actual obliga a respetar la eficacia normativa de dicho Acuerdo que despliega su vigencia temporal hasta el año 2008. Lo cierto es que de lege ferenda, sí que merece realizarse una reflexión sobre la situación generada en el distingo de las reducciones de jornadas, dependiendo de la persona que necesite el cuidado y del grado de parentesco con el trabajador al servicio de la Administración Sanitaria.

Si la instancia de reducción de jornada lo es para el cuidado de un menor o de un disminuido físico o psíquico que no desempeñe actividad retribuida, y se solicita una reducción de 1/3 ó ½ , les corresponde de retribución un 80 % y un 60 %, respectivamente. Sin embargo, si lo fuera para el cuidado del cónyuge o de un pariente hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, la reducción de la retribución se hace proporcional a la disminución de la jornada; esto es, el 75 % o el 50 % respectivamente.

El término de la discriminación por lo tanto está servido, y por consiguiente, se observa que la norma paccionada vulnera el artículo 14 de la Carta Magna, y lesiona el derecho a la igualdad invocado por la autora de la queja, pues ante situaciones iguales, el tratamiento que se ha de dispensar también ha de ser igual.

La igualdad ante la ley, ha sido uno de los principios constitucionales esenciales en los que se ha fundado la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional; y se configura así como la prohibición de discriminación, de tal manera que ante situaciones iguales deben darse también tratamientos iguales, estando por ello vetado un desigual e injusto tratamiento legal, en el caso que nos ocupa, convencional, por no ser razonable (Sentencias del TC 23/1981; 7/1982; 148/1990 y 114/1992, entre otras).

De esta forma la igualdad ante la ley exige que ante supuestos de hecho iguales se extraigan idénticas consecuencias jurídicas, de modo que la introducción de elementos o factores de diferenciación que no sean racionales o carezcan de fundamento serán determinantes de discriminación; por el contrario, cuando tal diferenciación obedezca a causas objetivamente racionales y las medidas se adopten bajo criterios razonables de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, no cabe hablar de desigualdad. Así las diferencias resultarían constitucionalmente lícitas, no sólo porque el fin que se persigue lo sea, sino porque además las consecuencias jurídicas que resulten de dicha diferenciación sean también adecuadas y proporcionadas al fin, de modo que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce, y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de proporcionalidad, evitando resultados gravosos o desmedidos (Sentencias del TC 22/1981; 6/1984; 42/1986; 19/1987; 51/1988; 76/1990 y 152/1992, entre otras).

Lógico corolario de lo expresado y sin ánimo de ser exhaustivos, pues no es preciso traer a colación toda la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, el Acuerdo suscrito entre la Administración Sanitaria y las fuerzas sindicales, pese a su carácter vinculante y al despliegue de su eficacia temporal hasta el año 2008, provoca

una situación de discriminación desproporcionada, pues no puede dispensarse un tratamiento desigual a situaciones iguales, como lo son, la petición de una reducción de jornada para atender a una persona dependiente en el seno de la unidad familiar.

Consideramos que la Administración es la principal responsable y promotora de la igualdad ante la ley, (artículo 9 de la Constitución), y por ende, no existe motivo suficiente ni proporcional ni razonado que permita sostener el mantenimiento de la distinción creada en el artículo 39 del mencionado Acuerdo. Por ello y al amparo de las potestades que me confiere el artículo 24 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano, se dicta la siguiente **RECOMENDACIÓN GENERAL** dirigida a la Consejería de Salud:

- Para que de *lege ferenda* adopte las medidas necesarias que eviten un tratamiento discriminatorio en relación con los Acuerdos sindicales que se pacten sobre régimen laboral y retributivo por reducción de jornada, sin hacer diferenciación alguna en razón a la solicitud de su reducción ora sea motivada por cuidado de hijos y descendientes ora lo sea, por cuidado directo del cónyuge o de un familiar hasta segundo grado o consanguinidad o de afinidad que por razón de edad, enfermedad o accidente no pueda valerse por sí mismo.

b) Posicionamiento de la Consejería de Salud: ACEPTACIÓN.

El Director General de Recursos Humanos Sanitarios muestra su posicionamiento, en sentido afirmativo, pues acepta la Recomendación, y con fecha de 27 de julio de 2007, comunica que "por parte de la Dirección General de Recursos Humanos Sanitarios, se está dispuesto a avanzar en la adopción de medidas para conciliar la vida laboral y familiar, para lo que se tendrá en cuenta la Recomendación 16/2007. Siempre siendo tratado y negociado en el ámbito de la Mesa Sectorial del Servicio Riojano de Salud".

c) Labor de seguimiento de esta Institución: por parte de esta Institución se está realizando una labor de seguimiento y así se comunicó tanto a la Consejería como a la afectada, para eliminar en definitiva, una situación discriminatoria, pero a los efectos de este Informe, la Recomendación, se considera aceptada.

RECOMENDACION n.º 17/2007, de 29 de julio, dirigida a la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales, en el sentido de que, con carácter general, dicte instrucciones para que las futuras resoluciones sancionadoras que se dicten por las entidades titulares de centros y servicios, en aplicación de la Ley 5/1998, de 16 de abril, de derechos y deberes de las personas usuarias, autorizaciones administrativas, infracciones y sanciones e inspecciones en el ámbito de los Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja (modificada por la Ley 9/2004, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2005), se ajusten, también en el caso de infracciones tipificadas como leves, a los requisitos de motivación y notificación previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

a) Contenido literal de la Recomendación (queja nº 2007/0169-B)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha 25 de mayo de 2007 tiene entrada en esta Institución un escrito de queja presentado por don XX, relativa a distintos aspectos del funcionamiento del Hogar de Personas Mayores de la localidad de XXX.

Señala en concreto, que el pasado día 15 de noviembre tuvo una discusión con la Directora de dicho centro, al que acude normalmente, originada por leer la prensa diaria en el comedor, como suele hacerse, en lugar de la biblioteca. Narra que a raíz de dicha discusión, la Directora le sanciona en fecha 17 de noviembre de 2006 con la prohibición del derecho al disfrute de servicios lúdicos y de participación en actividades del centro, por periodo de un mes, cuestionando en su queja que sea la propia Directora con la que tuvo la discusión la que le imponga la sanción existiendo una Junta Directiva en el centro.

Otro motivo de queja lo provoca el hecho de que se le impida utilizar los ordenadores de que dispone el centro en los días en que no hay curso, lo que considera injusto, ya que no aprecia motivo para limitar tal acceso.

Por todo ello, solicita el amparo de la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano frente a lo que considera un abuso de autoridad por parte de la Directora del citado centro.

SEGUNDO. Una vez examinada la queja y a fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, se solicitó información a la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales sobre las dos cuestiones planteadas en la queja.

TERCERO. Esa Consejería, mediante informe de 21 de junio de 2007, ha dado cumplida respuesta a dicha petición de información.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA. El derecho que el titular de la queja esgrime en la defensa, no es otro que el derecho a la presunción de inocencia del artículo 25 de la Constitución Española, a cuyo tenor alega el recurrente en defensa de sus derechos, la inexistencia de la infracción e improcedencia de la sanción impuesta.

Efectivamente, la Constitución, en su artículo 25 trata, conjuntamente con los ilícitos penales, los administrativos, poniendo de manifiesto la voluntad de que ambos se sujeten a principios de básica identidad, especialmente cuando el campo de actuación del derecho administrativo sancionador ha ido recogiendo tipos de injusto procedentes del campo penal no subsistentes en el mismo en aras al principio de mínima intervención.

Entre tales principios destaca el de legalidad o «ratio democrático» en virtud del cual es el poder legislativo el que debe fijar los límites de la actividad sancionadora de la Administración y el de tipicidad, manifestación en este ámbito del de seguridad jurídica, junto a los de presunción de inocencia, información, defensa, responsabilidad, proporcionalidad, interdicción de la analogía, etc. Todos ellos se consideran básicos al derivar de la Constitución y garantizar a los administrados un tratamiento común ante

las Administraciones Públicas, de tal suerte que la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano tiene competencias para investigar sobre la materia, y emitir resolución al respecto, de conformidad con los artículos 1 y 13.1 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo de La Rioja.

SEGUNDA. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) en su título IX regula la potestad sancionadora. Concretamente en el Capítulo I establece los principios que informan el ejercicio de dicha potestad y en el Capítulo II los principios del procedimiento sancionador. Esta regulación responde a la consideración de que el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora se integra en el concepto de procedimiento administrativo común previsto en la Constitución para garantía del tratamiento común a los ciudadanos, plasmándose en los principios recogidos en la Ley que deben ser respetados por las concretas regulaciones de los procedimientos específicos.

En nuestro caso concreto, tal cual dispone el artículo 40 de la Ley 5/1998, de 16 de abril, de derechos y deberes de las personas usuarias, autorizaciones administrativas, infracciones y sanciones e inspecciones en el ámbito de los Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja (modificado por Ley 9/2004, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2005), al tratarse de una infracción leve, no es preceptivo seguir la previa instrucción de expediente (art. 40.4), debiendo por ello ser impuesta por la Dirección del centro la sanción prevista en caso de faltas leves (art. 40.2), que únicamente puede ser la amonestación verbal o escrita, o como en este caso, la prohibición del derecho al disfrute de servicios lúdicos y de participación en actividades del centro por un período de hasta un mes (art. 36). Dicha sanción, tal cual prescribe el apartado 4º del artículo 40 de la citada norma, fue impuesta previa audiencia al inculpado, según se indica en la información remitida por la Administración implicada.

El artículo 127.2 de la Ley 30/1992 establece que el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario. En este supuesto, en el que la infracción viene motivada según se informa, por la negativa continua del socio a utilizar la biblioteca para la lectura de la prensa , la sanción viene impuesta por la Dirección del Centro en cumplimiento de la competencia en el artículo 40.2 de la citada normativa. Sin embargo, no compartimos la opinión de que no puede considerarse individualizada la conducta que motivó la imposición de sanción como un agravio a la Directora del centro, sino en un incumplimiento de las normas generales del centro, para justificar esa dispensa del principio o garantía de separación entre la función instructora y la función de resolución a que se refiere el artículo 134.2 de la Ley 30/1992, especialmente cuando el órgano sancionador no es colegiado.

Con esto no ponemos en cuestión que el hecho que diera origen al conflicto fuera la negativa continuada del socio a ocupar la zona habilitada para la lectura de prensa, según se expresa en el contenido de la resolución sancionadora, si bien los concretos hechos que dieron lugar a la sanción impuesta al socio, fueron tipificados como una infracción leve del artículo 30.2.b), esto es "*faltar a la consideración debida al Director y al personal del Centro*". Por ello, dadas las explicaciones contenidas en la información remitida, sorprende que tales hechos no fueran tipificados más correctamente como alguna de las infracciones leves de los apartados e), f) o g) del artículo 34.2, donde se recogen como tales el incumplimiento de normas de funcionamiento del centro, de las instrucciones de la Dirección o el uso inadecuado de las instalaciones del centro.

TERCERA. En cualquier caso, y sin perjuicio de que se dieran personalmente todas las explicaciones oportunas al interesado en cuanto a los motivos que dieron lugar a la infracción, así como copia de la normativa aplicable al caso concreto -lo que no ponemos en duda y además consideramos loable-, entendemos que al darse la circunstancia de que realmente no ha existido división entre los órganos instructor y decidor, ya que ha sido la persona agraviada en este caso la que impone la sanción, que además se ha establecido en su grado máximo, se echa en falta en la resolución de referencia la necesaria motivación, así como la información de la posibilidad de interponer recurso de alzada ante el órgano superior jerárquico en la forma y plazos previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), extensible con diverso alcance a los procedimientos administrativos, el principio de legalidad (art. 9.1 y 103 CE), así como la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), y el respeto a la seguridad jurídica, imponen el deber de motivar –cuando lo exija la norma aplicable- los actos administrativos. La ligazón entre motivación y tutela judicial efectiva es directa, configurándose aquella como una garantía esencial del administrado, siendo clave la motivación del porqué de los actos administrativos para el logro de la seguridad jurídica que debe imperar en las relaciones entre la administración y los administrados.

La motivación de una resolución ha de entenderse, no en el sentido de contener una exhaustiva y completa referencia fáctica y jurídica, sino en el patentizar substancialmente el juicio administrativo de tal forma que el interesado comprenda lo decidido por el órgano actuante, y conozca los procedentes medios de defensa que contra la decisión administrativa pueden utilizarse.

La regulación de la motivación del acto administrativo pone de relieve la importancia del control jurisdiccional de la actuación administrativa mediante el instrumento de motivación del acto. Pero, ¿en qué consiste la motivación? Motivar es tanto como explicar la razón por la que se hace algo. En el ámbito del Derecho Administrativo significa tanto como que se fundamente la acción administrativa en función de un fin objetivo o interés público que debe perseguir; por ello el artículo 54 de la Ley 30/1992, al señalar los actos que deberán ser motivados, expresó que era necesario hacer una sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, lo que obliga a la Administración en los casos contemplados en dicho precepto a dar las razones de hecho y los motivos de derecho. Esto es así porque, en todo caso, la Administración al dictar el acto administrativo, no puede desconocer el derecho de defensa del administrado, máxime cuando aquel acto puede afectar a los derechos o intereses de éste, que debe saber cuáles son los hechos y los motivos en que descansa el acto.

Si la motivación exigible lo ha de ser con “sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho” requerirá, para existir y ser suficiente, una razón que se sustente o haga referencia, por mínima que sea, a los hechos que son, en el caso en concreto, constitutivos de ella, pues de no ser así, el riesgo de arbitrariedad, a cuyo freno sirve instrumentalmente el requisito o exigencia de la motivación, puede ser difícilmente atajable.

En la resolución sancionadora la justificación tiene por objeto incorporar la valoración de las pruebas que se hayan practicado, la subsunción de los hechos que se consideran probados en la norma tipificadota de aplicación, así como el juicio de culpabilidad. Guarda especial relación con la aplicación del principio de proporcionalidad, como elemento extrínseco significativo de la graduación de la

sanción impuesta. La motivación del acto sancionador no se satisface con la mera indicación de la norma aplicable, sino con la especificación de los criterios empleados para graduar la sanción impuesta, pues de otro modo no cabe fiscalizar la correcta aplicación del principio de proporcionalidad en el caso concreto.

En nuestro caso concreto, teniendo en cuenta que la resolución sancionadora expresa, única y exclusivamente que, "*en relación con los hechos acaecidos el día 15 de noviembre de 2006 en el Salón del Centro…"* no cabe duda alguna, que dicha resolución por la que se imponía la sanción debió motivarse con esa sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, pues así lo exigen los artículos 89.3 y 54.1 de la Ley 30/1992, pues sólo así, el inculpado puede conocer cuáles son los hechos y los fundamentos jurídicos que configuraban la «falta de consideración debida», base de la disposición sancionadora de referencia, con el resultado de que no habiéndolo hecho así la Administración colocó en una indudable situación de indefensión jurídica al socio sancionado; y, sabido es, que, pese a que las consecuencias jurídicas puedan ser las mismas, no lo son las causas o motivos de una y otra figura, por lo que, con la falta de motivación del acto es susceptible de privar al sancionado de poder articular correctamente el recurso de alzada.

En cualquier caso, la relevancia de la falta de motivación o de la falta de la adecuada y suficiente en un acto administrativo, ha de valorarse en función de la relevancia efectiva que su ausencia haya tenido para el interesado. En este caso, dado el trámite de audiencia del inculpado, éste ha tenido ocasión de presentar alegaciones, no cabe apreciar invalidez por defecto de motivación, al tratarse de un defecto de forma que sólo produce invalidez en caso de generar indefensión, pudiendo integrar en su caso un vicio de anulabilidad o una mera irregularidad no invalidante, pues no toda la ausencia de motivación produce automáticamente indefensión, debiendo indagarse si realmente ha existido ignorancia de los motivos que fundan la resolución sancionadora y si, por tanto, se ha producido la indefensión del administrado, aspecto éste que debe ser valorado, en primer término, por el propio sancionado.

CUARTA. A mayor abundamiento, en la resolución de referencia, apreciamos la ausencia, además de la necesaria motivación, de la información de la posibilidad de interponer recurso de alzada ante el órgano superior jerárquico en la forma y plazos previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El artículo 89.3 de la Ley 30/1992 establece asimismo que las resoluciones "*expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno*.". Tal cual prescribe el artículo 40.5 de la Ley 5/1998, contra la sanción impuesta puede interponerse recurso de alzada ante el órgano superior jerárquico del que la dictó, en la forma y plazos previstos en la Ley 30/1992.

Sin embargo, examinada nuevamente la resolución objeto de queja, apreciamos que no cumple con los requisitos de notificación previstos en el art. 58.2 de la LRJPAC, puesto que no contiene expresión de si es finalizadora o agotadora de la vía administrativa, ni los recursos que proceden contra la misma, plazo y órgano ante el que interponerlos, extremos que deben incluirse necesariamente en el denominado "pie de notificación", que está llamado a suministrar, una vez que se traslada el contenido de la sanción de que se trata, la necesaria información procedimental que permita al receptor conocer la reacción contra el mismo.

Consecuentemente, con independencia de que razones de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) aconsejen mantener los efectos de la resolución, máxime teniendo en cuenta que la sanción únicamente se hizo extensiva a no participar en ciertos eventos de competición, puesto que según se informa el socio sancionado continuó participando en las actividades lúdicas ordinarias desarrolladas en el centro, no deja de ser un ejemplo de que resulta por tanto ineludible recordar, también en el caso de infracciones tipificadas como leves, que las sanciones se ajusten a los requisitos de motivación, forma y notificación establecidos legalmente, a fin de evitar futuros defectos de contenido que originen cualquier asomo de indefensión, y que conlleven por ello la nulidad del acto.

QUINTA. Por último, en cuanto al que era segundo motivo de queja, ajeno al anterior y provocado por el hecho de que se impida a los socios la utilización de los ordenadores de que dispone el centro en los días en que no hay curso, las normas de uso establecidas por convenio entre el Gobierno de La Rioja y la entidad privada que ha financiado la instalación del aula de informática, impiden que los socios que no hayan realizado previamente un curso de formación en el aula, puedan utilizar individualmente los ordenadores, salvo bajo supervisión de otros socios voluntarios que hayan realizado asimismo dichos cursos de formación, lo cual se revela como una medida lógica de seguridad, dado el elevado coste de tales equipos.

Si bien parece desprenderse de la información recibida que los futuros voluntarios responsables de la utilización de los equipos se encuentran en este momento realizando el preceptivo curso formativo, lo cual impide el aprovechamiento de los ordenadores por los socios en general, aunque desconocemos los motivos reales de que no se halla formado hasta la fecha un grupo de voluntarios responsables de la utilización de los ordenadores, parece que esta situación es coyuntural, y que la solución vendría con el impulso de la formación de este primer grupo de voluntarios que posibiliten el uso general de los equipos por el resto de socios, incluido el titular de la queja.

En cualquier caso, sobre este aspecto concreto, entendemos que no procede efectuar recomendación o sugerencia alguna a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, por cuanto no se aprecia una actuación administrativa que sea contraria al ordenamiento jurídico o que no respete los principios constitucionales que está obligada a observar toda Administración Pública, al tratarse de una simple disconformidad o discrepancia con el criterio de funcionamiento del centro justifique nuestra intervención.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto procede efectuar la correspondiente **RECOMENDACIÓN** a la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales en el sentido de que, con carácter general, dicte instrucciones para que las futuras resoluciones sancionadoras que se dicten por las entidades titulares de centros y servicios, en aplicación de la Ley 5/1998, de 16 de abril, de derechos y deberes de las personas usuarias, autorizaciones administrativas, infracciones y sanciones e inspecciones en el ámbito de los Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja (modificado por Ley 9/2004, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2005), se ajusten, con independencia de la tipificación de la infracción, a los requisitos de motivación y notificación previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

b) Posicionamiento de la Consejería de Servicios Sociales: ACEPTADA

La Administración autonómica destinataria de la queja aceptó expresamente la queja y dentro del plazo de un mes concedido, emitió un informe con fecha de 13 de agosto suscrito por la Consejera de Servicios Sociales en el que se colige:

> "En relación con su RECOMENDACIÓN nº 17/2007, de 29 de julio, dirigido a esta Consejería en el sentido de que, con carácter general, dicte instrucciones para que las futuras resoluciones sancionadoras que se dicten por las entidades titulares de centros y servicios, en aplicación de la Ley 5/1998, de 16 de abril, de derechos y deberes de las personas usuarias, autorizaciones administrativas, infracciones y sanciones e inspecciones en el ámbito de los Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja (modificado por Ley 9/2004, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2005), se ajusten, con independencia de la tipificación de la infracción, a los requisitos de motivación y notificación previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debo significarle lo siguiente:
>
> La conformidad con la recomendación recibida indicando que se darán, a todos los efectos, las instrucciones necesarias para que los directores competentes para tramitar procedimientos sancionadores por faltas leves, lleven a cabo una actuación más ajustada a Derecho y que garantice todos los derechos del presunto inculpado".

c) Labor de seguimiento de esta Institución

Del contenido de la respuesta se deduce que se acepta la Recomendación formulada por esta Institución relativa a la necesidad de dictar instrucciones para que las futuras resoluciones sancionadoras que se dicten por las entidades titulares de centros y servicios, en aplicación de la Ley 5/1998, de 16 de abril, de derechos y deberes de las personas usuarias, autorizaciones administrativas, infracciones y sanciones e inspecciones en el ámbito de los Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja (modificado por Ley 9/2004, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2005), se ajusten, con independencia de la tipificación de la infracción, a los requisitos de motivación y notificación previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, todo ello en aras a salvaguardar no sólo la igualdad y la transparencia del proceso, sino también la debida seguridad jurídica que debe acompañar todo el desarrollo del procedimiento sancionador, evitando que conflictos como el que era objeto de queja vuelvan a reiterarse.

Se notificó la aceptación al autor de la queja y a la Administración autonómica.

RECOMENDACIÓN n.º 18/2007, de fecha 31 de julio de 2007, de la Defensora del Pueblo Riojano, dirigida a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, para que en relación con el caso concreto planteado, lleve a cabo las actuaciones oportunas para que la menor XX pueda cursar sus estudios de 2º de Primaria durante el próximo año escolar 2007/2008 en el centro concertado XXX, de Logroño.

a) Contenido de la Recomendación (queja nº 2007/0175-E)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha 30 de mayo del presente, tiene entrada en el Registro de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, una queja suscrita por doña XX, en la que viene a expresar las dificultades de su situación familiar actual dada la imposibilidad de la reagrupación escolar de los cuatro hermanos en un colegio próximo a su domicilio.

Expone que es madre de cuatro hijos, dos de los cuales, XXXX y XXX, vienen cursando estudios en el centro concertado XXXX, de Logroño, cursando *2°* de ESO y 2º de Primaria, respectivamente. El próximo curso escolar, su hermano XXXXX, cursará en dicho centro 1º de Infantil. Sin embargo, tiene otra hija, llamada XXXXX, que ha cursado 1º de Primaria, en el colegio XXXXXX, pese a que ha venido solicitando desde hace tres años su matriculación en el mismo colegio que sus hermanos, sin resultado positivo.

Afirma que esta situación le está ocasionando un grave trastorno en su vida familiar, agravada con el inicio del menor de los hermanos, considerando perentorio que se permita a XXXX el realizar sus estudios en el mismo centro que sus hermanos, recibiendo siempre como respuesta que no hay plazas disponibles, pese a que está primera en la lista con X puntos, mientras que conoce otros casos de familias que han conseguido plaza en dicho centro que no se encuentran en las mismas circunstancias personales, lo cual considera injusto.

Ante esta situación y dentro del marco de la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos proclamados en el Título I de la Carta Magna, cuya misión se le encomienda por la Ley 6/2006, de 2 de mayo, a la Defensora del Pueblo Riojano, la interesada ha decidido solicitar la intervención de mediación de esta Institución.

SEGUNDO. Examinada la queja, y a fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, se solicita el pasado 1 de junio a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte puntual información sobre las cuestiones planteadas en la queja, en concreto sobre los inconvenientes para la reagrupación escolar de los menores, dada la situación de familia numerosa y las dificultades que conlleva el traslado de los niños a dos centros diferentes.

TERCERO. Esa Consejería, mediante informe de 19 de junio de 2007, ha dado cumplida respuesta a la anterior solicitud manifestando literalmente lo siguiente:

1.- Según los datos existentes en esta Dirección General, en el curso escolar 2002/2003 presentan solicitud de puesto escolar para XXXX en el Centro X

XXX para cursar 1º de Educación Infantil, siéndole adjudicada plaza escolar en el C.PXXXXXX

2.- En el curso escolar 2003/2004 presentan solicitudes para XXX y XXX en el Colegio XXXX, para cursar respectivamente 2º y 1º de Educación Infantil. A ambos se les otorga plaza en el C. P. XXXXXXX.

3.- En el curso escolar 2004/2005 presentan solicitudes en el centro concertado XXXX para los dos alumnos mencionados. Al no contar con vacantes dicho centro, continúan su escolarización el C.P.XXXXXX.

4.- En el curso escolar 2005/2006 solicitan plaza en el colegio concertado XXXXXXXX para los dos hermanos y es admitido XXXX ; no así XXX , por no contar el centro con vacante. La familia pudo dejar a los dos hermanos en el C.P.XXXX, donde ya estaban; pero optó por separarlo.

5.- Su domicilio familiar está en la C/XXXX , muy próximo al C.P. XXXXXXX

6.- En los cursos 2006/2007 y 2007/2008 han intentado cambiar a XXXX al colegio XXXXXX , no siendo posible por falta de vacante. El número de alumnos que tendrá el centro el próximo curso en 2º de Educación Primaria es de 29 en cada una de las dos unidades escolares con que cuenta.

7.- Acerca de la menor XXXXX no se dispone de datos de su comienzo de escolaridad y sí se ha confirmado que en el curso actual está escolarízada en el colegio XXXXXXXX y que para el próximo curso ha solicitado y le ha sido concedido puesto escolar en el centro concertado XXXXX de Santo Domingo de la Calzada.".

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada por la autora de la queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, "Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento".

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que:

"1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

Pues bien, en el supuesto relacionado en los antecedentes expresados, es competencia la supervisión ejercida por la Defensora del Pueblo Riojano, dirigiendo requerimientos de información a la Consejería de educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja, a quien corresponde la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, incluyendo la regulación de la admisión de alumnos en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos.

El derecho cuya intervención ampara la actuación de la Defensora es el derecho constitucional a la libre elección de centro escolar, como manifestación del derecho fundamental a la educación, consagrado en el artículo 27 del Texto Constitucional. Es más, subyace una invocación directa al artículo 14 de la Constitución, en los que la autora de la queja expresa la existencia de un tratamiento desigual y discriminatorio de su hija respecto de otros solicitantes, al no haberse aplicado homogéneamente los criterios de baremación, con independencia del mayor o menor acierto o diligencia en la actuación administrativa, en base a lo cual concreta la pretensión de que se confirme el derecho de su hija a acceder a una plaza en un centro concreto.

Por ello, y dado que los preceptos constitucionales citados (artículos 27 y 14), ambos se encuentran dentro del Título I de la Norma Fundamental, procede la supervisión y la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1° de la Ley 6/2006).

SEGUNDA. Jurisprudencialmente el derecho a la libre elección de Centro se agota y satisface con la formalización de la solicitud de admisión en un determinado Centro (STC de 27 de junio de 1985, SS TS de 23 de octubre de 1985 y 29 de marzo de 1993), lo que significa que lo que se garantiza constitucionalmente es la «posibilidad de elección» de Centro y no el «acceso efectivo» al Centro elegido, por lo que respecto de todos los actos posteriores a la presentación de la solicitud de admisión ha cesado la garantía constitucional, no siendo a partir de ese instante el juicio de constitucionalidad, puesto que la posible eficacia del derecho fundamental en la dimensión analizada ha sido consumada, sino de mera legalidad ordinaria.

En definitiva, una cosa es el derecho a la educación, derecho exigible en cualquier parte del territorio del Estado con idéntico contenido, y otra diferente, que las Comunidades Autónomas con competencias en Educación determinen, en su ámbito territorial y en el marco de su Estatuto, la Constitución y las normas estatales en la materia, el número de centros docentes que van a crearse, las modalidades de enseñanza que van a impartirse en los mismos, el baremo que atribuya la preferencia en el acceso, la inspección educativa, la aprobación de los libros de texto, etc.

Por ello, es preciso recordar aquí que ya la Ley Orgánica 8/1985 de 13 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, en su art. 20.2 relativo a la admisión de alumnos en centros públicos dispuso que, cuando no existiesen plazas suficientes, la admisión de alumnos se regiría por los siguientes criterios prioritarios: rentas anuales de la unidad familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el centro. Por su parte, el art. 53 establecía que la admisión de alumnos en los centros concertados se ajustaría al régimen establecido para los centros públicos.

Esta normativa fue sustituida por la Disposición Adicional Quinta de la Ley Orgánica 10/2002 de 23 de diciembre, relativa a la calidad de la educación, que establece que los criterios para la admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos cuando no existan plazas suficientes, se regirán por los siguientes criterios prioritarios: renta per cápita de la unidad familiar, proximidad del domicilio, existencia de hermanos matriculados en el centro, concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos y condición legal de familia numerosa.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, tras recordar en su artículo 84.1 la responsabilidad de las Administraciones educativas en hacer efectivo el derecho a la educación y garantizar la elección de centro, dispone además en su artículo 84.2 los criterios prioritarios para la adjudicación de plaza cuando no existan plazas suficientes

Por otro lado, la misma Ley señala en el artículo 84.7 que en los procedimientos de admisión de alumnos en centros públicos que impartan educación primaria, educación secundaria obligatoria o bachillerato, cuando no existan plazas suficientes, tendrán prioridad aquellos alumnos que procedan de los centros de educación infantil, educación primaria o de educación secundaria obligatoria, respectivamente, que tengan adscritos. En el caso de los centros privados concertados se seguirá un procedimiento análogo, siempre que dichas enseñanzas estén concertadas.

TERCERA. La realidad actual de insuficiencia de plazas para atender toda la demanda existente de la mismas obliga a las autoridades competentes a establecer un procedimiento de admisión de alumnos en el que pueda determinarse un orden de preferencia en el acceso a las plazas, conforme a unos criterios objetivos y generales que son concretados en el baremo aprobado para ello.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuando en un centro, el número de puestos escolares financiados con fondos públicos sea inferior al número de solicitudes, la admisión se regirá por los criterios establecidos en el Decreto 7/2007, de 2 de marzo, sobre elección de centro, criterios de admisión de alumnos en centros no universitarios sostenidos con fondos públicos y acceso a determinadas enseñanzas.

Este Decreto 7/2007, en su artículo 4.2, establece que la Consejería de Educación, oídos los sectores afectados en particular las autoridades locales, delimitará para las enseñanzas de régimen general las áreas de influencia de forma que cualquier domicilio quede comprendido al menos en el área de influencia de un centro. La determinación de las áreas de influencia se realizará de acuerdo con la capacidad autorizada en cada centro y la población escolar de su entorno, y si es posible, ofertando a los solicitantes centros de carácter público y concertado en cada área. A los efectos de adscripción en los centros concertados, el número de plazas se entenderá referido a la capacidad de los mismos recogida en la correspondiente

autorización administrativa de los centros y el número de unidades concertadas con que cuenten.

Según los criterios de admisión establecidos en el artículo 6 del citado Decreto, en aquellos centros donde hubiera suficientes plazas disponibles para atender todas las solicitudes, serán admitidos todos los alumnos. Sin embargo, en los centros sostenidos con fondos públicos que impartan Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria o Bachillerato, cuando no existan plazas suficientes, tendrán prioridad aquellos alumnos que proceden de los centros de Educación Infantil, Educación Primaria o de Educación Secundaria Obligatoria que tengan adscritos; y en el caso de que no existan plazas suficientes para atender todas las solicitudes, el orden de prioridad se regirá por criterios prioritarios y criterios complementarios, siendo -según el Anexo del Decreto- el primero de los prioritarios precisamente la proximidad al domicilio familiar de los padres, situado en el área de influencia en la que esté ubicado el centro solicitado.

Para la admisión en las enseñanzas de Segundo Ciclo de Educación Primaria, el artículo 7 del mismo Decreto señala como primer criterio prioritario la existencia de hermanos matriculados en el centro o padres o tutores legales que trabajen en el mismo, continuando con el de proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres o tutores legales, teniéndose en cuenta además, como criterio complementario, el de que se de la condición legal de familia numerosa. La valoración de este criterio de hermanos matriculados en el centro -según establece el artículo 9- se hará de acuerdo con la existencia de hermanos matriculados en el centro que vayan a continuar escolarizados en el mismo durante el curso escolar para el que se solicita la admisión.

En el marco del Decreto 7/2007, la Orden 8/2007, de 2 de abril, desarrolla el proceso de admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos de segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Educación Especial, según el cual, caso de que un alumno no sea admitido en un centro por falta de vacante, será escolarizado por la Comisión de Escolarización, a la vista de las preferencias manifestadas y teniendo en cuenta la puntuación otorgada (aplicando los apartados e), f), g), h) e i) del artículo 12 del Decreto 7/2007, y excluyendo por tanto la mayor puntuación obtenida en el apartado de hermanos matriculados en el centro), para establecer la prioridad de admisión.

Este recordatorio de la normativa vigente se realiza aquí para subrayar también, que la oferta educativa realizada por la Administración educativa, si bien, lógicamente, tiene que tener en cuenta en su planificación las necesidades y demanda existentes, se establece bajo el principio de optimización de los recursos humanos y materiales disponibles en cada uno de los centros, debiendo concurrir siempre las condiciones legalmente exigibles en los centros docentes para impartir una enseñanza en condiciones de calidad. Esta razón, impide que desde esta Institución puede promoverse, con carácter general, una medida de apertura de un aula nueva en un centro o el incremento de alumnos por aula, dado que la normativa que contempla los requisitos mínimos que deben reunir los centros docentes, regula detalladamente no sólo las características de superficie de cada aula por puesto escolar, sino también las exigencias respecto a espacios comunes que deben tener los centros en atención al número de aulas con las que cuentan, por lo que no es posible o no es aconsejable, para que se respeten unas condiciones mínimas de calidad en la impartición de la enseñanza, habilitar nuevos grupos didácticos si no se pueden establecer los espacios complementarios necesarios.

CUARTA. Como hemos tenido la oportunidad de señalar en anteriores Resoluciones adoptadas desde esta Institución, la discrepancia, legítima, con los criterios de planificación de una Administración no facultan per se nuestra intervención, en cuanto no entrañan necesariamente la vulneración de un derecho fundamental de los ciudadanos.

Siguiendo la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional y la Jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia (STC 77/1985, de 27 de junio, STS de 24 de enero de 1985, de 26 de abril de 1990, de 22 de febrero y 8 de marzo de 1994, de 5 de octubre de 1999), pueden extraerse, en primer lugar, una serie de consideraciones generales, que conviene recordar:

"El derecho a la elección de centro docente forma parte del derecho fundamental a la educación que reconoce el artículo 27 de la Constitución. Pero este derecho no puede tener un valor absoluto, de modo que en todo caso deba respetarse la voluntad paterna, por encima de cualesquiera circunstancias. Por el contrario, obvias razones materiales y presupuestarias hacen limitados tanto los centros existentes como las plazas en ellos disponibles, lo que ha obligado al legislador a establecer unos criterios objetivos que sirvan para determinar quiénes deben ser admitidos, en el supuesto de que para algún centro existan más solicitudes que plazas; la finalidad de estos preceptos es que la Administración establezca unos criterios de reparto de alumnos entre los diversos centros de forma objetiva, Igualitaria y conforme a la finalidad expresada en la Ley Orgánica reguladora de la materia, por lo que no cabe afirmar que con ello se está desconociendo el derecho de los padres a elegir centro, sino que más bien se hace compatible este derecho con la finalidad de interés público de que los alumnos se distribuyan en las aulas disponibles conforme a la tendencia numérica ideal para impartir una enseñanza de calidad expresada por el legislador.".

El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 27 de junio de 1985, al perfilar el contenido del derecho a la libre elección de centro y la posibilidad de establecer por la Administración educativa criterios que permitan fijar un orden de preferencia en el acceso a los centros, ha afirmado que *"estos criterios prioritarios no lo son para una adscripción o destino forzoso de los alumnos a determinados centros, sino para una selección por carencia de plazas y, por tanto, inevitable, sobre solicitudes preexistentes que exceden el número de plazas ofertadas. Más bien puede decirse que el derecho a la libre elección de centro se ve reforzado por estas disposiciones, al establecerse criterios objetivos que impiden, caso de insuficiencia de plazas, una selección arbitraria por parte de los centros públicos y concertados."*

La jurisprudencia del Tribunal Supremo también ha afirmado que *"el derecho de los padres a elegir centro docente para sus hijos aunque no viene enunciado expresamente en el art. 27 de la Constitución, aparece reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en diversos tratados y acuerdos internacionales ratificados por España que, por imperativo del art. 10.2 de la Constitución, deben ser tenidos en cuenta para interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales y libertades públicas que la propia Constitución reconoce. Pero este derecho no tiene un valor absoluto, pues por obvias razones materiales y presupuestarias son limitados tanto los centros existentes como las plazas en ellos disponibles, lo que ha obligado al legislador a establecer unos criterios objetivos que sirven para determinar quiénes deben ser admitidos en el supuesto de que en algún centro existan más solicitudes que plazas. La finalidad de estos preceptos es que la Administración establezca unos criterios de reparto de los alumnos entre los diversos centros de forma objetiva, igualitaria y conforme a la finalidad expresada en la propia Ley Orgánica reguladora de la materia. En el caso de que se produzca una concurrencia de peticiones cuyo número exceda al de puestos disponibles, se ha de obtener una solución racional,*

objetiva y general, impidiendo un tratamiento arbitrario, subjetivo, «intuitu personae» y heterogéneo. Tal uniformidad de criterio cumple con el principio de igualdad consignado en el art. 14 de la Constitución y evita cualquier discriminación.".

Estos criterios genéricos no lo son para una adscripción o destino forzoso de los alumnos a determinados centros, sino que se aplican para una selección por carencia de plazas, por tanto, inevitable, sobre solicitudes preexistentes, indicándose aquellos criterios a los que deben someterse los centros públicos y concertados. Deben estos criterios por tanto, estar expresa y legalmente previstos y aparecer suficientemente justificados, por afectar al derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a la educación, lo que impone el deber de justificar suficientemente el establecimiento de tales diferencias de trato en evitación de vulnerar el derecho a la igualdad ante la Ley, establecido en el artículo 14 de nuestra norma suprema.

En consecuencia, de estas disposiciones no resulta traba alguna para la elección inicial de centro ni, caso de insuficiencia de plazas, resulta que se prescinda de la voluntad expresada por padres o tutores, ya que la adjudicación de las plazas se lleva a cabo entre aquellos que ya han manifestado su preferencia y realizado su elección por un centro determinado. Más bien puede decirse que el derecho a la elección de centro se ve reforzado por estas disposiciones, que al establecer criterios objetivos impiden, caso de insuficiencia de plazas, una selección arbitraria por parte de los centros públicos y concertados.

QUINTA. La mayor parte de los criterios establecidos en esta normativa ha sido objeto de análisis por el Tribunal Supremo, con el fin determinar su conformidad con la Constitución, valorando si puede apreciarse, en cada caso, una justificación objetiva y razonable que sustente el establecimiento del criterio en cuestión.

Por ejemplo, el criterio de las rentas de la unidad familiar, se dice, tiene como objetivo preferente favorecer a las familias con rentas más bajas y queda justificado, por tanto, por razones de discriminación positiva, que aconsejan tener en cuenta factores socio- económicos en el acceso a la educación sostenida con fondos públicos, y que vienen impuestas por aplicación del artículo 27, en relación con los artículos 14 y 9.2 de la Constitución. *"No puede olvidarse que el art. 9.2 CE encomienda a ¡os poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo(y de los grupos en que se integra) sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud*"'...(STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 9 de diciembre de 1987).

Iguales razones de discriminación positiva parecen sustentar, como justificación objetiva y razonable, algunos de los otros criterios anteriormente señalados, siendo razones de conciliación de la vida familiar y laboral, facilitando el traslado al mismo centro educativo, las que llevan a dar preferencia en la admisión a los alumnos cuando concurra la circunstancia de que en el mismo centro educativo existan otros hermanos matriculados, que fueron admitidos con anterioridad.

En relación con este criterio, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo matiza que para aplicarlo no basta con que en el momento de la solicitud de admisión hubiera algún hermano del solicitante matriculado en el centro, sino que es necesario que el hermano vaya a seguir estando matriculado en el mismo durante el curso (año escolar) siguiente, en el que el solicitante será efectivamente matriculado. Esta matización se introduce, cabe añadir, porque lo decisivo en este criterio no es la relación de parentesco en sí misma, es decir, no es que se tenga un hermano que estudió en el mismo colegio, sino la mencionada circunstancia objetiva (la existencia de hermanos matriculados en el centro), anteriormente justificada.

En cuanto a las razones esgrimidas que sustentan la adopción de estos tres criterios, consideramos que el hecho de que un criterio sea de fácil demostración, contraste y supervisión, no significa que sea objetivo, o que esté sustentado por una justificación objetiva y razonable, en el sentido anteriormente expuesto por la Jurisprudencia.

Así, el último de los criterios complementarios: ser hermano o hermana de otros alumnos del centro escolar es, ciertamente, de fácil demostración, basta con acreditar la filiación y el carácter de alumnos del resto de hermanos. Pero, no por ello parece ser un requisito objetivo, ya que la relación de parentesco con otra persona es, por definición, un requisito subjetivo, que hace referencia al sujeto.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre por ejemplo con otros criterios subjetivos, esta circunstancia de fraternidad parece estar sustentada en una justificación objetiva y razonable que aconseja su adopción, especialmente en el caso de familias numerosas. Utilizando el mismo argumento empleado por la propia Jurisprudencia del Tribunal Supremo, que en este caso trata de sustentarse el criterio en una medida de conciliación de la vida familiar y laboral, facilitando el acceso al centro educativo de todos los hermanos, concurriendo por tanto una circunstancia diferente de la de proximidad al domicilio o lugar de trabajo del padre o de la madre.

SEXTA. La concurrencia de peticiones cuyo número exceda al de puestos disponibles ha de obtener una solución racional, objetiva y general impidiéndose un tratamiento arbitrario, subjetivo, "intuitu personae" y heterogéneo, según el momento, el lugar y la mentalidad de cada consejo consultivo. Tal uniformidad de criterio cumple con el principio de igualdad y evita cualquier discriminación.

En la tesitura que se le presenta a un centro con plazas insuficientes de tener que admitir solamente a una parte de los alumnos, no puede tacharse de irracional, arbitrario, irreflexivo ni discriminatorio este criterio, añadido a los otros cinco de la situación laboral de los padres, el nivel de renta, la composición familiar, la proximidad geográfica del domicilio y los otros que responden a diversas situaciones de necesidad social: menores en situación de desamparo, o con necesidades educativas especiales.

Por lo general, los nuevos alumnos de 3 años obtienen plaza en el colegio elegido por sus padres (un 90% de los 2957 nuevos alumnos en La Rioja de 3 años ha obtenido plaza en la primera opción de centro); la cuestión se complica cuando se trata de cambiar de centro, como es nuestro caso, porque tienen que existir vacantes en el centro que se solicita. Así, en el ámbito de La Rioja, para Primaria 422 alumnos han pedido el cambio de centro, de los cuales únicamente 201 se han solucionado con respecto a la primera opción elegida.

Según se indica, el Colegio XXX tiene para el próximo curso de 2º de Educación Primaria un total de 58 alumnos repartidos por igual en dos unidades escolares. Dicho centro, al igual que el resto de centros concertados, está entre los más solicitados, aumentando las solicitudes progresivamente cada año, obedeciendo este hecho a distintos motivos o preferencias de los padres, de forma que las solicitudes superan con creces las plazas vacantes (en algunos casos hasta un 50%).

En nuestro caso, hemos comprobado en la documentación que se nos ha remitido junto con el informe, tras haberse denegado ya en dos ocasiones anteriores, se ha vuelto a denegar la solicitud de cambio de centro de XXXX , no siendo posible por falta de vacante, teniendo que continuar sus estudios de 2º de Educación Primaria en el C.P. XXXX , pese a que sus dos hermanos XXXX y XXXX van a

realizar el próximo curso escolar en dicho centro, que por cierto abandona otra hermana, XXXX , para continuar sus estudios en Santo Domingo de la Calzada.

Así pues, dadas las circunstancias, la Comisión de Escolarización, tras la aplicación de los baremos establecidos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19 del citado Decreto 7/2007, ha decidido mantener a Nerea en el centro más cercano a su domicilio que contara con plazas vacantes, en el que venía cursando estudios desde hace dos años, en este caso el C.P. XXXXX que se encuentra ubicado en lugar más próximo que los anteriores, dando cumplimiento al procedimiento previsto en el Decreto 7/2007, de 2 de marzo, y la Orden 8/2007, de 2 de abril, que regulan el procedimiento para la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos.

Ciertamente hubiera sido deseable, por criterios de proximidad al domicilio, que todo alumno hubiera podido matricularse en el centro elegido en primera opción, pero ante la tesitura que se plantea cuando un centro docente es más solicitado que otro, como en el caso que nos ocupa en el que un número determinado de niños de los solicitantes quedaron sin plaza –entre ellos la hija de la promotora de la queja-, que incluso no pertenecían ni siquiera a esa zona pero preferían optar por escolarizarse en este colegio, de modo que la oferta de plazas resulta inferior a la demanda de las mismas, la Comisión de Escolarización ha recurrido a efectuar la asignación de centro en función de la proximidad al domicilio familiar.

En consecuencia, la actuación seguida por la Comisión de Escolarización en este aspecto, aunque no puede tacharse de arbitraria o discriminatoria, en el sentido de que la medida adoptada no es injustificada ni carente de fundamento, ni puede entenderse que vulnera el derecho fundamental a la educación, puesto que se está ofertando en el mismo municipio plazas en un centro también público, próximo al domicilio familiar, en el que además ha realizado los dos cursos escolares anteriores, si podemos estimar que, atendidas las circunstancias familiares, y especialmente el hecho de que otros dos hermanos vayan a cursar sus estudios el próximo año en el centro del que ha sido excluida la alumna, y teniendo presente que entre esos criterios objetivos con arreglo a la cual debe hacerse la admisión de alumnos, previstos en las normas, se encuentran la condición legal de familiar numerosa y la existencia de otros hermanos matriculados en el centro para el próximo curso escolar –no olvidemos que la alumna se encontraba primera, con XXX puntos, en la lista provisional de alumnos solicitantes publicada por el titular del centro-, la Comisión de Escolarización debería haber efectuado la asignación de centro solicitada inicialmente.

Comprendemos la circunstancia invocada por la Administración educativa de la escolarización preferentemente, si ello es posible, de la alumna en el centro más próximo a su domicilio; pero también compartimos el lógico malestar que nos transmiten los promotores de la queja por la dificultad de traslado de los hijos a los centros asignados, a los que tienen que acompañar dada su corta edad (3, 6 y 7 años), con el consiguiente el trastorno que les produce compaginar su actividad laboral con los horarios de entrada y salida de distintos centros, pese a su proximidad al domicilio, sin olvidar la importancia de que todos los menores, beneficiarios pues del superior interés que las Leyes les atribuyen, puedan estudiar juntos y relacionarse como hermanos que son en el mismo centro.

SEPTIMA. Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto y a la vista del estudio de cuanto se expresa en el escrito de queja, si bien es cierto que en la

actuación seguida por el Departamento de Educación no puede apreciarse una vulneración de derechos fundamentales o de preceptos legales que deben presidir la actividad de toda Administración, entendemos que procede efectuar recomendación sobre la cuestión indicada, en el sentido de que lleve a cabo las actuaciones oportunas para que la menor pueda realizar sus estudios en el centro solicitado por sus padres, y en compañía de sus hermanos, respondiendo de esta manera a las exigencias constitucionales del derecho a la educación, y, en concreto, del derecho a elección de centros docentes, de acuerdo con la caracterización de las mismas y la configuración de estos derechos que resulta de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional y la Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Institución al amparo de lo preceptuado en el artículo 24 de la Ley 6/2006, reguladora de este Alto Comisionado del Parlamento,, considera pertinente efectuar a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte **RECOMENDACIÓN** para que se lleven a cabo las actuaciones oportunas para que la menor XXXX pueda cursar sus estudios de 2º de Primaria durante el próximo año escolar 2007/2008 en el centro concertado XXXXX.

b) Posicionamiento de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte: ACEPTADA CONDICIONALMENTE

La Consejería de Educación por medio de un informe de fecha de 23 de agosto de 2007 mostró su posicionamiento en contra de la Recomendación, en el siguiente sentido:

> "El número de alumnos de la unidad escolar establecido por la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, es de 25 alumnos, ratio que está ampliamente superado en el centro XXX ya que cuenta actualmente con 29 alumnos en cada una de sus unidades, por lo que no es posible acceder a su recomendación.
>
> No obstante, si se produjera alguna otra situación que hiciera posible llevar a cabo lo indicado, se procederá a su cumplimiento"

c) Labor de seguimiento de la Institución.

A los efectos de este Informe no podemos entender ni aceptada ni rechazada la Recomendación, pues la Consejería acepta su contenido bajo la condición de que se produzca algún hecho que proporcione la ratio de alumnos por aula, y así se hizo saber tanto a la promotora de la queja como a la Administración Educativa.

RECOMENDACIÓN nº 19/2007, de 31 de julio, dirigida al Excmo. Sr. Consejero de Salud del Gobierno de La Rioja, sobre la necesidad de acordar la iniciación de un expediente de responsabilidad patrimonial para enjuiciar la eventual producción de daños imputables al servicio público sanitario

a) Contenido de la Recomendación (queja nº 2007/0111-S)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Narraba la autora de la queja en su escrito dirigido a la Defensora del Pueblo Riojano que la madrugada del día 3 de febrero de 2007, tuvo que acudir a

urgencias del Hospital San Millán, porque presenciaba un cuadro médico con sintomatología de posible desprendimiento de retina. Afirmaba que, estuvo en urgencias desde la una de la madrugada y que le atendieron hacia las 4:30 horas, la vieron pero no le hicieron un fondo de ojo, sino que simplemente le mandaron un colirio anestésico y que visitara a su médico de cabecera.

SEGUNDO. Acudió entonces al centro del Espartero y le citaron para un especialista para el 5 de marzo. Dado que no encontraba mejoría y ante la gravedad del tema decidió acudir a un especialista privado de pago, que le dio cita para el jueves de la semana siguiente. No obstante tuvo que acudir nuevamente a urgencias, el día 10 de febrero, ella les solicitó que la ingresaran, pero el facultativo que le asistió únicamente le aconsejó que acudiera a la cita de Oftalmología para el día 5 de marzo de 2007.

El lunes, día 12 de febrero, y con atrevimiento, pues hasta el jueves no tenía cita privada, decidió acudir directamente a la consulta del Doctor B., quién le diagnosticó un grave desprendimiento de retina en ojo derecho, por lo que le recomendó que se presentara en urgencias del Hospital San Millán para proceder a su intervención quirúrgica.

TERCERO. Ese mismo día, acudió a urgencias rápidamente, pues le entró un fuerte dolor de cabeza con pérdida de la vista. Llamaron a una ambulancia, que la condujo a urgencias, y allí dice, la autora de la queja, la tuvieron toda la noche sentada en una silla, sin que le viera ningún especialista hasta las 9:00 de la mañana del día siguiente. Pese a que ella les mostraba en todo momento la carta del Doctor B. en la que se afirmaba la sintomatología que presenciaba, propia de un cuadro de grave desprendimiento de retina.

Considera la autora de la queja, que la tardanza en practicarle la intervención y el hecho de tenerla toda la noche sentada en una silla, -posición no recomendable ante dicho cuadro médico-, le ha causado graves perjuicios en su vista, pues se han precisado tres operaciones quirúrgicas, y ello no ha evitado la pérdida casi del 90 % de la visibilidad de su ojo derecho.

CUARTO. Ante esta actuación sanitaria, del servicio de urgencias del Complejo Hospitalario San Millán-San Pedro, y dado que se le ha vulnerado su derecho consagrado constitucionalmente de su protección de la salud, ha decidido acudir al auxilio de la Defensora del Pueblo Riojano.

QUINTO. Admitida a trámite la queja, y puesto en marcha el procedimiento de investigación con fecha de 9 de abril del presente, la Defensora dirigió al amparo del artículo 18 de la Ley 6/2006, un oficio requiriendo información sobre los hechos narrados por la autora de la queja, dirigido al Consejero de Salud.

En particular, y dentro del plazo máximo de veinte días, se solicitaba información sobre los siguientes extremos:

- sobre la atención sanitaria prestada a la Sra. XX XXX los días que acudió al Servicio de Urgencias del Hospital San Millán de Logroño, y
- sobre la praxis de las intervenciones realizadas ante la sintomatología presentada por la promotora de la queja.

SEXTO. El día 8 de mayo se recibe en el Registro de entrada de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, un informe suscrito por el Consejero de Salud. Su contenido se reproduce ahora literalmente:

Como contestación a lo interesado en el expediente de referencia, origen de queja formulada por Dª XXX , le informo de lo siguiente:

- *El día 13 de febrero de 2007 Dª XXX acude a urgencias y se diagnostica de desprendimiento de retina con desprendimiento macular, y manifiesta la paciente que desde 12 días antes nota cuerpos flotantes en ojo derecho (día del probable desgarro retiniano).*
- *A partir de estos diagnósticos y por protocolo, el Servicio de Oftalmología debe tratar quirúrgicamente a los pacientes, antes de los 30 días siguientes. A esta paciente a las 24 horas.*
- *El día 14 de febrero de 2008 se realiza intervención quirúrgica con vitrectomía completa con vítreo en muy malas condiciones + endolaser + gas SF6 al 28 %.*

  Es norma del servicio la revisión a las 24 horas y si la tetina está aplicada dar el alta hospitalaria con control ambulatorio. La paciente reúne estas condiciones pero comenta que ella no está en condiciones de irse a casa.
- *Continúan los controles en fechas de 16 y 22 de marzo, 5 de abril y la Dra. Cirujano decide que como tiene riesgo de redesprendimiento es mejor poner un cerclaje y preventivo y así se hace el 21 de marzo de 2007.*
  Lamentablemente las previsiones se cumplen y el día siguiente se confirma el redesprendimiento y por ello habrá que realizar nueva reintervención a las 48 horas de la anterior y dado el estado retiniano se decide la aplicación de silicona intravítrea como taponador.
- *El día 24 de marzo de 2007 se le revisa y sigue ingresada.*
- *El día 25 de marzo de 2007 consta en historia se encuentra anímicamente fatal. Inicio de catarata de cristalino. Resto bien y retina aplicada con láser nuevamente aplicado bien visible. Durante la exploración hace un síndrome vagal por lo que se interconsulta a medicina interna, quien no ve patología orgánica nueva y confirma el diagnóstico (en estos intervienen factores psicológicos).*
- *El día 26 de marzo de 2007 la paciente dice que tiene muchas molestias. Exploración con retina aplicada y tensión globular normal.*
- *El día 29 de marzo de 2007 la paciente está quejosa. Exploración: todo correcto. Control en una semana.*
  Lo anterior son datos contenidos en su historia clínica, comunicados por el Jefe del Servicio de Oftalmología, Dr.XXX , quien añade, como nota informativa que, en todos los casos de desprendimiento de retina, se esperan entre 3- 4 meses en dar alta definitiva, por el riesgo de redesprendimiento y así será controlada, aunque en este caso ya se han aplicado todas las técnicas protectoras y en tiempo mínimo entre todas las actuaciones (siempre en menos de 30 días).
  Lo que le comunico, en cumplimiento de lo interesado por esa Institución".

SÉPTIMO. Esta información se consideró insuficiente por parte de la Defensora, razón por la cual y con fecha de 9 de mayo del presente, se solicitó la concreción sobre lo ocurrido en el Servicio de Urgencias del Hospital San Millán la noche del día 3 de febrero y la noche del 12 al 13 de febrero del 2007.

OCTAVO. Tras dos recordatorios del deber de colaboración con esta Institución, el día 26 de julio tuvo entrada la información requerida. En este sentido el Director de Procesos de Urgencias y Emergencias expresa cuanto sigue:

"*Respondo a su solicitud de información sobre la atención en el Servicio de Urgencias de DªXXX . Referencia: Servicio de Asesoramiento y Normativa 69/07.*

Esta misma información me fue solicitada con anterioridad por el Defensor del Usuario, a quien se la remití el día 31 de mayo de 2007 (número de salida 3976 del día 1 de junio de 2007).

Esta usuaria acudió al servicio de urgencias el día 10 de febrero a las 9:39 horas por percepción de miodesopsias. La paciente fue atendida a las 10:25 y dada de alta a las 10:45 horas. En ese momento, la exploración ocular (que incluyó tonometría y fondo de ojo) fue normal, aconsejándose control por su Médicis y que acudiera de nuevo a urgencias en caso de empeoramiento de su sintomatología.

El día 13 de febrero acudió nuevamente a urgencias. Previamente, hacia las 18:00 horas del día 12 de febrero y según me relató el médico que la atendió, había acudido a un oftalmólogo quien le diagnosticó de desprendimiento de retina y le recomendó acudir a urgencias. La paciente acudió a las 1:08 horas del día 13 de febrero. Una vez en urgencias, se le realizó una nueva exploración del fondo de ojo. El médico de urgencias que atendió a la paciente (Dr.XXX)) no consideró necesario llamar de madrugada al oftalmólogo de guardia, según me relató, porque la paciente ya estaba diagnosticada y porque no era necesario realizar ningún procedimiento diagnóstico o terapéutico de urgencia. Este hecho, y según me refiere el médico, le fue comentado a la usuaria, indicándole que debía esperar a que se incorporara el oftalmólogo que comenzaba su turno en urgencias a las 8 horas.

Quedo a su disposición para cuantas otras aclaraciones considere oportunas".

A los referidos hechos, le son de aplicación los siguientes,

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada por la autora de la queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, "Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento".

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que,

"1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

Pues bien, en el supuesto relacionado en los antecedentes expresados, es competencia la supervisión ejercida por la Defensora del Pueblo Riojano, dirigiendo requerimientos de información a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, como gestor de la Administración sanitaria autonómica, y frente a la cual la autora de la queja muestra sus discrepancias en cuanto a la atención que le fue dispensada en el Servicio de Urgencias del Hospital San Millán

El derecho cuya intervención ampara la actuación de la Defensora, es el derecho a la protección de la salud, reconocido constitucionalmente en el artículo 43.

Por ello, y dado que el precepto constitucional citado (artículos 43), se encuentra dentro del Título I de la Norma Fundamental, procede la supervisión y la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1º de la Ley 6/2006).

SEGUNDA. Son dos las versiones que se muestran totalmente contradictorias en torno a los hechos ocurridos en el Servicio de Urgencias del Hospital San Millán durante la noche del día 3 de febrero del presente año, y en especial durante la madrugada del día 12 a 13 de febrero del mismo.

Ante una prescripción de un facultativo que advierte el inminente riesgo de desprendimiento de retina del ojo derecho, y ante la actuación de la Administración Sanitaria que deja a la paciente, según narra ella misma, toda la noche en una silla en los servicios de urgencias del Hospital San Millán por considera literalmente que, "no era necesario realizar ningún procedimiento diagnóstico o terapéutico de urgencia", por lo cual se consideró que no era necesario llamar de madrugada al oftalmólogo de guardia.

Pues bien, ante la divergencia de posiciones, de un lado de la paciente, y de otro, de la Administración Sanitaria, y sin prejuzgar el fondo del asunto, esto es, la existencia de un daño o lesión evaluable económicamente, individualizada e imputable a la Administración bajo un nexo o relación de causalidad (causa a efecto) en los términos reconocidos en el artículo 106.2º de la Constitución Española y en el artículo 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero), es necesario que se decrete la incoación de oficio de un expediente de responsabilidad patrimonial para deslindar la eventual existencia, o en su caso inexistencia de responsabilidad imputable a los servicios públicos sanitarios.

Reiteramos que sin intención de prejuzgar el fondo del asunto, es preciso recordar en lo que se refiere a los concretos actos médicos capaces de causar un

daño a un paciente, el funcionamiento del servicio público consiste en el cumplimiento por la administración Sanitaria de un deber jurídico previo e individualizado respecto de **ese paciente**, que es correlativo al derecho de éste a la protección a la salud y a la atención primaria, como principio rector de la política social y económica, contemplado dentro del Capítulo III del Título I de la CE, en concreto, en el artículo 43, u en normas de rango legal, como el artículo 1.2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril (desarrollado por los artículos 3 a 17) 6y en el artículo 14 y concordantes de la Ley riojana 2/20002, de 17 de abril, de Salud.

Sólo partiendo de esta premisa, resulta capaz de explicar técnicamente la reiteración con que la doctrina y la jurisprudencia, así como los Dictámenes del Consejo de Estado y de los Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas, vienen exonerando de responsabilidad a la Administración cuando el actuar médico, en el caso concreto, ha sido conforme a la llamada ***lex artis ad hoc.***

Por lo demás, la responsabilidad patrimonial derivada de la actuación de la Administración en el ámbito de la prestación del servicio sanitario público, se encauza en los términos que con carácter general exige el artículo 139 de la Ley 30/1992l, y en particular, en el nexo de causalidad, pues está sometida a las pautas comunes que, sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, están vigentes en nuestro Derecho. Así, existe también aquí una cada vez mayor tendencia a la objetivación de la responsabilidad, persiguiendo en última instancia, la reparación de los daños indebidamente causados por la actuación sanitaria, con independencia de la concurrencia estricta de culpa.

Sin embargo, en lo concerniente a los requisitos precisos para poder exigirla, debido a la especialidad de la actuación administrativa en este ámbito, se pueden apreciar ciertos aspectos propiamente caracterizadores o diferenciadores de la modalidad que ahora nos ocupa, las reclamaciones por defectuosa asistencia sanitaria, como la que afirmar la autora de la queja, pues ante el diagnóstico presentado por prescripción médica se la tuvo toda la noche en el Servicio de Urgencias, en una posición vertical, que incluso, a su juicio, ha redundado en su perjuicio con una pérdida de visibilidad en el ojo derecho.

En primer lugar, y como apuntábamos, hay que tener presente que, en general, la atención médica que el ciudadano debe esperar de los poderes públicos, no es una prestación de **resultados sino de medios**. No existe, gráficamente expresado, un derecho a la curación, pues los conocimientos y medios de los que actualmente dispone la medicina, aunque cada vez más evolucionados y más sofisticados en función de los recientes avances científicos y tecnológicos que le permiten enfrentarse a un espectro cada vez más amplio de situaciones complejas, no son siempre ilimitados ni responden por igual en todos los pacientes. Eso condiciona, a su vez, el ámbito de las expectativas que en la prestación de asistencia se le presentan al ciudadano, de modo que está en situación de demandar del sistema de salud resultados acordes con el estado de la ciencia en cada momento.

En definitiva, en términos positivos, el ciudadano “paciente”, tiene el derecho a exigir que la actividad médica se desarrolle en forma adecuada y conforme a la denominada ***lex artis ad hoc***, que impone una actuación acorde con los conocimientos y técnicas adecuados al caso y según el estado actual de éstos.

TERCERA. Por ello, y a los efectos de desentrañar los hechos denunciados por la autora de la queja, en concreto sobre la actuación de la Administración Sanitaria dispensada en el Servicio de Urgencias la noche del día 12 a 13 de febrero del año en curso, sería preciso que la Consejería a la que va dirigida la presente Recomendación acuerde la incoación de oficio de un expediente de responsabilidad “ex” artículo 5 del

Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, al que se remite especialmente la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja (artículo 65.4º de la Ley 4/2005).

En dicho expediente es donde se ha de valorar el caso concreto y en particular la concurrencia de los siguientes requisitos:

1. Que el particular haya sufrido un daño o lesión en sus bienes, derechos o en su persona, que no tenga la obligación o el deber jurídico de soportar.
2. Que el daño o la lesión sean reales, efectivas y susceptibles de evaluación económica.
3. Que el daño sea imputable a la Administración y se produzca como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, entendidos estos en el más amplio sentido de actuación, actividad administrativa o gestión pública, en una relación de causa a efecto entre aquel funcionamiento y la lesión, sin que sea debida a casos de fuerza mayor.
4. Que no haya prescrito el derecho a reclamar, cuyo plazo legal es de un año, computado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Se trata de un sistema de responsabilidad *directa* de la Administración (aunque el daño haya sido causado por personal dependiente de la Administración o sea atribuible genéricamente a los servicios administrativos), *objetiva* (aunque no haya mediado culpa individual o la actuación no haya sido "ilícita") y *general* (aplicable a cualesquiera de las actividades y servicios de la Administración). Todo ello al abrigo de lo dispuesto en el artículo 106.2 de la Constitución y en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (artículos 139 a 146, parcialmente afectados por la reforma introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero), con el pertinente desarrollo reglamentario en materia procedimental, a través del R.D. 429/1993, de 26 de marzo.

Por todo ello y al amparo de las potestades conferidas en el artículo 24 de la Ley 6/2006, reguladora del Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja, la Defensora del Pueblo emite la siguiente RECOMENDACIÓN:

> Dirigida al Consejero de Salud y Consumo del Gobierno de La Rioja para que en relación con el tema planteado en la queja, proceda a cursar las instrucciones oportunas en orden a decretar la iniciación de oficio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, en el que se valoren la concurrencia o no, de los presupuestos necesarios para reconocer o denegar la existencia de responsabilidad patrimonial.

b) Posicionamiento de la Consejería de Salud: NO ACEPTACIÓN.

El 10 de septiembre de 2007 se muestra el posicionamiento de la Consejería de Salud, por medio de un informe suscrito por el Consejero en el que expresa que no participa de la recomendación de dar inicio de oficio a un expediente de oficio para depurar la existencia de responsabilidad patrimonial o, y tras una exhaustiva exposición de su posición, viene a concluir que,

"(…) Este criterio no es compartido en términos generales por esta Consejería. Son miles de actos médicos lo que se producen, además de otros actos de la

Administración relacionados con la asistencia sanitaria (aunque no con ocasión de ésta) y, no es posible decantarse por unos para el inicio de oficio, y excluir a otros de ello. Así pues, se espera a la iniciativa del particular que, además de abril el procedimiento, advierte a la Administración sobre dónde se producen sus errores.

Ello supone que definitivamente se descarte iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial, pero esta posibilidad debe dirigirse a casos en que además de estar claros todos los requisitos que den origen a la indemnización (nexo causal, imputación a la Administración, etc.), la extensión o la intensidad del daño causado exija una acción reparadora inmediata de la Administración. Se cita como paradigma de lo expuesto la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 17-02-1998 (BOE 25-02), por la que se inicia de oficio un expediente de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños causados por la rotura del depósito de agua en Melilla".

c) Labor de seguimiento de la Defensora.

El día 11 de septiembre se declara NO ACEPTADA la Recomendación y se comunica tanto a la Administración sanitaria como a la autora de la queja, a quien de acuerdo con las potestades que confiere el artículo 1 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, se le asesora en el sentido de indicarle que puede iniciar a instancia de parte la consiguiente reclamación de responsabilidad patrimonial, que generará la existencia de un procedimiento administrativo especial regulado en el Real Decreto de 26 de marzo de 1993, en que el que según la cuantía que reclame será preceptivo, -amen de una garantía legal-, la emisión de un dictamen preceptivo por parte del Consejo Consultivo de La Rioja.

A los efectos de este Informe Anual, se declara RECHAZADA esta Recomendación.

RECOMENDACION n.º 20/2007, de 2 de agosto, dirigida a la Consejería de Servicios Sociales, sobre la necesidad de habilitar los servicios de transporte complementarios que sean precisos para dar una respuesta adecuada y coordinada a todos aquellos usuarios que precisen dicho recurso para acceder a un Centro de Día, independientemente de su lugar de residencia.

a) Contenido de la Recomendación (queja nº 2007/0143-B)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Tuvo entrada en el Registro de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano con fecha 3 de mayo del presente, una queja suscrita por D. XX , en representación del Ayuntamiento de Villar de Torre, en la que viene a expresar su desacuerdo con las dificultades de acceso de las personas mayores de este municipio a los centros de día, debido a la ausencia de un servicio de transporte de acceso a los mismos.

Según nos expone el interesado, su madre, Dña. M XXXX, vecina de XXX XXX, padece Alzheimer y precisa de una plaza en un centro de día que los Servicios Sociales están tramitando. Al no contar el municipio con este servicio, se deriva a las

personas que lo solicitan a otros centros de día que disponen de plazas, situados en Logroño y Haro.

Continúa relatando el interesado que, a pesar de la disponibilidad de plazas, no se puede acceder a las mismas por la ausencia de un servicio de transporte.

Ante esta situación y dentro del marco de la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos proclamados en el Título I de la Carta Magna, cuya misión se le encomienda por la Ley 6/2006, de 2 de mayo, a la Defensora del Pueblo Riojano, la interesada ha decidido solicitar la intervención de mediación de esta Institución.

Una vez examinada la queja, y a fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en el articulo 18 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, se solicitó con fecha 4 de mayo pasado información a la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales sobre la cuestión planteada en la queja, interesando en concreto conocer cuales son las medidas contempladas por la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales en relación a los servicios de transporte para acceder a los centros de día, y sobre la asignación de plaza para Dña. Mª XXXX XXX y la disponibilidad de un servicio de transporte adaptado a sus necesidades.

SEGUNDO. Con fecha 23 de mayo del año en curso se recibe en esta Institución el informe solicitado, siendo el mismo del tenor literal siguiente:

"*1. En cuanto a la solicitud de información sobre la primera cuestión planteada en la queja, referida a: "Sobre las medidas contempladas por la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales en relación a los servicios de transporte para accederá los centros de día".*

La Comunidad Autónoma de La Rioja en el desarrollo del sistema público de Servicios Sociales contempla un Centro de Día por cada Cabecera de Comarca y Mancomunidad de Municipios, tal y como se recoge en el Acuerdo Interinstitucional entre el Gobierno de La Rioja y los Municipios de menos de 20.000 habitantes y las Mancomunidades de Servicios Sociales para la promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia.

La Mancomunidad del Najerilla, a la que pertenece el Ayuntamiento de Villar de Torre , aún no ha formulado una propuesta de construcción de Centro de Día. Por ello, los usuarios de esta Mancomunidad, si bien pueden acceder a los Centro de Día de otras Mancomunidades o Cabeceras de Comarca, deberán realizar el transporte al mismo, a través de sus propios medios.

2. En cuanto a la solicitud de información sobre la segunda cuestión planteada en la queja, referida a: "sobre la asignación de plaza para Dña. XXXX y la disponibilidad de un servicio de transporte adaptado a sus necesidades".

La solicitud para la atención en Centro de Día del expte. n° XX/00 se encuentra pendiente de valoración por parte del Equipo Técnico del Centro de Día ubicado en el Hogar de Personas Mayores de Haro. Actualmente ocupa el n° XX de las solicitudes registradas para valoración técnica. El ámbito territorial de la Cabecera de Comarca correspondiente al Centro de Día del Hogar de Personas Mayores de Haro, es el de Santo Domingo de la Calzada, y no contempla la atención de los residentes del municipio de Villar de Torre que pertenece a otro ámbito territorial como se ha indicado en el punto anterior.".

CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada por el autor de la queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, "*Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento*".

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que:

"*1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.*

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

El derecho cuya intervención ampara la actuación de la Defensora, es el derecho a la asistencia social, reconocido en el artículo 49 de la Constitución, a cuyo tenor compete a los poderes públicos realizar *"una política de previsión, tratamiento y rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los amparará especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a los ciudadanos".*

Es más, subyace una invocación directa al artículo 14 de la Constitución, en los que el promotor de la queja expresa la existencia de un tratamiento desigual, y discriminatorio entre los usuarios que disponen de un servicio de transporte para acceder al centro de día de la mancomunidad o cabecera de comarca en la que residen, y aquellos otros, que siendo residentes en otras zonas que carecen de tales servicios, deben acudir a los mismos por sus propios medios, como ocurre en su caso.

Desde esta perspectiva, parece obligado recordar también el art. 9.2 de la Constitución, que impone a los poderes públicos promover las condiciones para que la

libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Por ello, y dado que los preceptos constitucionales citados (artículos 9, 14 y 49), los cuales se encuentran dentro del Título I de la Norma Fundamental, es competencia la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1º de la Ley 6/2006), motivo por el, en relación con el supuesto relacionado en los antecedentes expresados, procede la supervisión ejercida por la Institución, dirigiendo para ello requerimientos de información a la Consejería de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja.

SEGUNDA. De conformidad con lo dispuesto en el Art. 8.1.30 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por Ley Orgánica de 3/1982, de 9 de junio, la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene asumidas las competencias exclusivas en materia de "Asistencia y Servicios Sociales". Entre estas competencias se incluye la actuación en el área de Tercera Edad, colectivo que requiere en determinados supuestos, la atención a través de centros que le sirvan de residencia permanente.

La anterior Ley de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja (Ley 2/1990, de 10 de mayo), de acuerdo con las competencias asumidas en virtud del citado artículo 8.1.30 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, ya establecía el criterio de que la atención a la Tercera Edad se actúe preferentemente en un medio habitual, entendiendo, en definitiva, las residencias como último recurso frente a otras medidas como pueden ser la asistencia domiciliaria o los centros de día.

La vigente Ley 1/2002, de 1 de marzo, en su artículo 21 reitera que "*Los Servicios Sociales dirigidos a personas mayores irán encaminados a proporcionarles una mayor autonomía, incentivar su participación y facilitar su integración social. Cuando estos servicios no puedan ser prestados en su medio habitual, se hará a través de atención residencial.".*

También debe ser mencionado lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 5/1998, de 16 de abril, de Asistencia Social, según el cual "*Toda persona, como usuaria de los servicios y centros de servicios sociales, a que hace referencia esta Ley, gozará de los siguientes derechos: a) acceder a los mismos y recibir asistencia sin discriminación por razón de nacimiento, sexo, raza o religión, ideología o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*.(…); *y ñ) a que se les facilite el acceso a la atención social, sanitaria, farmacéutica, educacional, cultural y, en general, a todas las necesidades personales que sean necesarias para conseguir un adecuado desarrollo y atención psico-físicas.*".

Tampoco podemos olvidar que la reciente Ley 3/2007, de 1 de marzo, de Calidad de los Servicios Sociales, que pretende complementar las normas antes citadas, y que tiene entre otros objetivos, el de promover una cultura de la calidad, de forma que el ciudadano perciba una Administración accesible y obtener de la misma respuestas eficaces, eficientes y transparentes, recoge, en su artículo 6, los derechos de las personas usuarias de los Servicios Sociales, entre los que se encuentra el de "*acceder a los centros o servicios sin discriminación por razón de sexo, raza, religión, ideología o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*.".

Por último, cabe citar los mandatos de la Carta Social Europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y ratificada por España mediante Instrumento de 29 de abril de 1980; y su Protocolo Adicional firmado en Estrasburgo el 5 de mayo de 1988 y ratificado por España mediante Instrumento de 7 de enero de 2000, en cuyo artículo 4,

se establece que, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la protección social de las personas ancianas, el compromiso de los firmantes a promover las medidas encaminadas a permitir a las personas ancianas a escoger libremente su modo de vida y llevar una vida independiente en su entorno habitual durante todo el tiempo que lo deseen y que sea posible, mediante la asistencia sanitaria y los servicios que su estado requiera.

TERCERA. En el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Rioja, fue aprobado el pasado 23 de febrero de 2007, por el Gobierno de La Rioja, el II Plan Integral de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (Personas Mayores 2007-2010), que se constituye como el instrumento en el que convergen las políticas para las personas mayores de los diferentes sistemas de protección social, determinando y agrupando los objetivos, medidas y organismos que las implementan.

El Gobierno regional y los municipios riojanos -que se constituyen como la Administración más cercana a las necesidades y demandas de los ciudadanos y, por tanto, la más inmediata para favorecer la atención a las personas en situación de dependencia en su ámbito territorial-, se comprometen a garantizar la asistencia y el apoyo a las personas mayores y con discapacidad en el marco del Sistema Riojano de Dependencia, comprometiéndose asimismo a colaborar, en el marco de sus competencias, en el desarrollo y potenciación de los programas en materia de dependencia y autonomía personal que se planifiquen, con el avance progresivo tanto de su implantación como intensidad, y cuya prioridad –no olvidemos- es atender a las personas dependientes allí donde residan, acercándoles los recursos, que se desarrollarán conforme a las necesidades que se planteen, para poder llevar una vida digna y con calidad.

Este acuerdo reafirma el compromiso y la actuación conjunta de los poderes e instituciones públicas y, en especial, de las Entidades Locales, que se constituyen como la Administración más cercana a las necesidades y demandas de los ciudadanos y, por tanto, la más inmediata para favorecer la atención a las personas en situación de dependencia en su ámbito territorial.

Entre las Entidades, Ayuntamientos y Mancomunidades firmantes se encuentra precisamente la Mancomunidad del Najerilla, que atiene a los municipios de Arenzana de Arriba, Arenzana de Abajo, Berceo, Canillas, Cañas, Cárdenas, Huércanos, Ledesma de la Cogolla, Torrecilla sobre Alensanco, Tricio, Uruñuela, Villar de Torre, Villarejo, Villaverde.

Este Plan contempla un total de 12 áreas, en las que se estructuran 68 objetivos y 178 medidas. Dentro del área de servicios sociales se prevé en concreto seguir ampliando la cobertura de plazas residenciales para personas mayores, estando prevista la construcción de 3 residencias de personas mayores, el incremento de plazas residenciales públicas para personas mayores dependientes, el diseño de cartas de compromiso e instrumentos de calidad en el ámbito de las personas mayores.

Por lo que respecta a Centros de Día, el Gobierno de La Rioja tiene como objetivo poner en servicio Centros de Día para personas mayores en todas las Cabeceras de Comarca y Mancomunidades de Servicios. Para ello, cada Mancomunidad debe decidir previamente en qué municipio se prestará el servicio, ceder el suelo y elaborar el correspondiente proyecto constructivo, al igual que los Ayuntamientos donde el Gobierno no disponga de inmueble de servicios sociales adecuado para la prestación del servicio.

Los Servicios de Estancias Diurnas o Centros de Día son centros no residenciales, de contenido socio-rehabilitador, dirigidos a personas mayores con autonomía reducida, cuya finalidad principal es la de contener las pérdidas funcionales o aminorar sus dificultades favoreciendo el mantenimiento en su medio habitual de convivencia, y que proporcionan a los mayores una atención integral (geriátrica y rehabilitadora, cuidados personales, asistencia médica de carácter preventivo, terapia ocupacional, atención psicosocial, actividades físicas y de tiempo libre, etc.) -en la que se incluye asimismo el transporte al centro-, en régimen de media pensión, cuyo fin último es el desarrollo de sus capacidades funcionales y su integración en la comunidad.

En la demarcación de la Rioja Alta, donde la población de más de 65 años alcanza casi el 25%, y la de más de 80 años el 7%, según los datos ofrecidos por el INE del padrón del año 2006 (sólo en la Mancomunidad del Najerilla, a la que pertenece la localidad de Villar de Torre, donde reside la promotora de la queja, las personas mayores de 65 años eran, el pasado año, 1.115, lo que supone el 32,24% de la población), está prevista la creación en los próximos cuatro años, como complemento al actualmente existente en Haro (de 20 plazas), de 6 nuevos Centros de Día en la Rioja Alta. Concretamente en las localidades de Casalarreina (30 plazas), Nájera (30 plazas), Santo Domingo de la Calzada (30 plazas), Anguiano (20 plazas) y, en Badarán (30 plazas), siendo ésta última la más próxima al lugar de residencia de la titular de la queja.

Resulta evidente que en función a las efectivas necesidades de este tipo de recursos y conforme a la indicación que en cada caso se vaya efectuando de los mismos, se deberán poner en marcha las medidas precisas para afrontar los desequilibrios que puedan existir entre la demanda y el número de plazas públicas que se ofertan, como se observa en este caso y que se hace más patente si cabe en la zona de la Rioja Alta, ante la concentración en la misma del mayor porcentaje de personas susceptibles de utilizar este recurso –los Centros de Día en proyecto son buena prueba de ello-, teniendo en cuenta, no obstante, la necesaria ampliación simultánea de aquéllas ofertas asistenciales alternativas que permitan a las personas mayores permanecer en su entorno habitual, y que lleven a que la institucionalización se convierta en un recurso especializado para atender a las personas mayores en situación de dependencia, no antes.

Por último, debemos destacar por su interés en relación con este supuesto, que dentro del objetivo de compatibilizar el cuidado familiar de las personas en situaciones de dependencia y la conciliación de la vida de la vida laboral y familiar, está prevista la medida (15.02) de estudio de la necesidad, y en su caso habilitación, de servicios complementarios de transporte que permitan el acceso a los centros de día.

CUARTA. Cuando hemos tenido ocasión de analizar este tipo de casos, con ocasión de algunas de las quejas presentadas, lo hemos hecho desde una perspectiva fundamentalmente jurídica, considerando que si bien de los principios generales en materia social contemplados en la Constitución y en las leyes de Servicios Sociales no podía desprenderse el establecimiento de un auténtico catálogo de derechos, ya que dichos preceptos se dedican fundamentalmente a efectuar declaraciones de intenciones, fijación de objetivos y asunción de una serie de principios básicos inspiradores de su actuación. Sin embargo, sí que cuando menos puede afirmarse que se configura un derecho genérico a una protección social en abstracto, que podrá tener distinto alcance en función de los recursos que se destinen a la misma, pero que al menos habrá de tener un contenido mínimo que justifique su existencia.

Así, cuando el art. 4 de la Ley 1/2002 de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, contiene como primer principio el de responsabilidad pública,

está comprometiendo de alguna manera la adscripción por los poderes públicos de recursos financieros, humanos y técnicos adecuados a la consecución de los objetivos propuestos, que permitan la promoción y eficaz funcionamiento de los Servicios Sociales, de manera que, aún priorizando como es lógico las necesidades más urgentes, siempre será necesario un mínimo de asistencia que dote de contenido las previsiones legales.

No obstante, y por lo que se refiere al tema de los Centros de Día, si analizamos los casos de un buen número de los solicitantes de este recurso, pese a la indicación de la necesidad de tener que acceder al mismo, la imposibilidad de hacerlo surge como consecuencia de la inexistencia de un servicio de transporte para los usuarios residentes fuera de las Mancomunidades de Servicios o Cabeceras de Comarca donde radican los centros asistenciales a los que deben acudir.

En este sentido, la necesidad de dicho recurso por determinados solicitantes que requieren nuestra intervención, como en este supuesto, lo que revela es la insuficiencia de los instrumentos que la Administración pone al servicio del derecho a la protección social de los ciudadanos, hasta el punto de que situaciones que se manifiestan de cierta gravedad puedan permanecer desasistidas precisamente como consecuencia de esta circunstancia.

QUINTA. Como puede apreciarse por el supuesto concreto que estamos analizando, el objeto principal de esta queja no viene a ser realmente la denegación de acceso a un Centro de Día, sino más propiamente la dificultad de poder acceder al mismo ante la ausencia de medios propios de desplazamiento. Por todo ello nos interesábamos en nuestra solicitud de información ante la Consejería de Servicios Sociales por las posibilidades de articular lo antes posible un recurso adecuado a la situación que se nos describe.

En la contestación que se nos ha remitido desde dicha Consejería se vienen a confirmar los antecedentes descritos, en el sentido de que, si bien no se priva a los usuarios de la posibilidad de acceder a los distintos Centros de Día, con independencia de donde tengan fijada su residencia, existe la limitación de que deben realizar el desplazamiento a los mismos por sus propios medios.

A la vista de dicha contestación, y una vez analizado detenidamente el caso que ha sido sometido a nuestro conocimiento, hemos considerado oportuno exponer al principio de la presente resolución la evolución de la posición de los ciudadanos como titulares del derecho a los servicios sociales. Y a este respecto es indudable que la Administración es uno de los agentes activos de esa evolución, y en sus manos está ayudar a mejorar la posición jurídica de los ciudadanos, procurando una mejor realización de sus derechos.

Esta necesidad se fundamenta en el art. 49 de la Constitución antes citado, en razón a la dignidad que les es propia a los disminuidos en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales, para su completa realización personal y su total integración social, debiendo prestar los poderes públicos todos los recursos necesarios para el ejercicio de tales derechos (artículo 3.1).

Si bien, en lo que se refiere a la habilitación de determinados recursos asistenciales, se van dando pasos al respecto con la implantación de algunas de las medidas contempladas en el Plan Integral 2007/2010 -y en el caso de doña M.C.M, se ha asignado cuando menos como recurso subsidiario el acceso al Hogar de Personas

Mayores de Haro-, la situación que se observa en esta materia dista mucho de ser óptima, dada la ausencia de un transporte adaptado a sus necesidades.

SEXTA. Somos conscientes de las dificultades materiales y presupuestarias que implica la creación de una red sociosanitaria que abarque todas las situaciones. Sin embargo, no por ello las previsiones legales dejan de exigir una respuesta a corto plazo y una planificación que permita consolidar una red suficiente de recursos destinada a facilitar soluciones adecuadas que contemplen el mayor abanico de posibilidades.

Al igual que en anteriores situaciones muy similares a la que se nos describe en esta queja, consideramos que la señalada no puede pasar desapercibida ni dejar de ser atendida por parte de las Administraciones Públicas con competencia en la materia, por lo que consideramos que sería necesario reconsiderar la valoración de la necesidad del recurso solicitado sin que pueda excluirse del mismo por el criterio argumentado del lugar de residencia, siendo evidente y necesario acometer en este sentido una homogeneización de criterios en torno a esta cuestión que se ajuste en mayor medida, tal y como se nos indica en la contestación recibida, a los principios de igualdad y universalidad contenidos en el artículo 4.c) la Ley 1/2002 de Servicios Sociales, así como al reconocimiento contenido en la misma de la titularidad del derecho a acceder libremente al sistema de servicios sociales en condiciones de igualdad a las personas empadronadas en cualquiera de los municipios de La Rioja.

Resulta por tanto ineludible fomentar todas aquéllas medidas organizativas y materiales tendentes a optimizar la calidad de vida de estas personas y de sus familias que han de afrontar el devenir diario junto a una persona con cualquier tipo de minusvalía que requiere una ayuda permanente y especializada. Especialmente teniendo en cuenta la importancia de este colectivo, que se incrementa constantemente debido al progénico incremento de la esperanza de vida -especialmente en los municipios más pequeños, donde la proporción de población mayor de 80 años es mayor- y que reclama también una respuesta más acorde con las posibilidades que es capaz de proporcionar una sociedad desarrollada, así como la voluntad manifiesta del Gobierno de La Rioja de generar un “Sistema Riojano de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia” capaz de movilizar y poner en valor los recursos ya existentes y de generar otros capaces de proporcionar a las personas mayores los niveles de bienestar que la sociedad en su conjunto demanda, y está alcanzando con su desarrollo social, económico y político.

Es por ello que, aún continuando poniendo de manifiesto como en anteriores resoluciones el déficit en la oferta de plazas residenciales y de otros servicios -centros de día, asistencia domiciliaria, etc.- de atención a las personas mayores, debe insistirse igualmente en la necesidad de arbitrar los medios necesarios en respuesta a las necesidades y demandas de transporte que posibiliten el acceso a la atención de estas personas cuando así es indicado, y en consecuencia hacer frente a los desequilibrios que existen entre la necesidad efectiva de este recurso y el servicio que realmente se presta, en este caso dirigido únicamente a usuarios residentes en zonas que ya disponen de Centros de Día.

En definitiva, con el fin de evitar que impedimentos como el que es objeto de queja vuelvan a reiterarse, la Administración implicada debe sensibilizarse sobre la gravedad del problema, evaluando previamente si fuera necesario cuales son las necesidades reales y el número de usuarios afectados, y arbitrando posteriormente, las medidas que habiliten estos servicios complementarios de transporte que posibiliten que aquellas personas mayores que precisen este recurso, puedan ver satisfecha su

necesidad de poder desplazarse a los Centros de Día donde son atendidas, y ello con independencia de si aquellas residen en la Mancomunidad o Cabecera de Comarca donde radique el centro asistencial donde deben acudir.

Consecuentemente, se considera pertinente efectuar a la Consejería de Servicios Sociales una **RECOMENDACIÓN** sobre la necesidad de habilitar los servicios de transporte complementarios que sean precisos para dar una respuesta adecuada y coordinada a todos aquellos usuarios que precisen dicho recurso para acceder a un Centro de Día, independientemente de su lugar de residencia.

b) Posicionamiento de la Consejería de Servicios Sociales: NO ACEPTACIÓN

La Consejería el día 19 de octubre nos comunica que si bien comparte en parte la fundamentación de la Recomendación se aparta de la misma y concluye afirmando que,

> "No procede aceptar la Recomendación propuesta ya que la Comunidad Autónoma de La Rioja no puede actuar en virtud de la casuística individual. Actualmente se encuentra en proceso de implantación el Sistema Riojano de Promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia, a raíz de la entrada en vigor el 1 de enero de 2007, de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, que supone el reconocimiento de un derecho público a todas las personas que tengan reconocido un grado y nivel de dependencia".

c) Labor de seguimiento de la Institución.

Del contenido del escrito parece desprenderse pues, que no ha sido atendida nuestra Recomendación de habilitar los servicios de transporte complementarios que sean precisos para dar una respuesta adecuada y coordinada a todos aquellos usuarios que precisen dicho recurso para acceder a un Centro de Día, independientemente de su lugar de residencia y, que estaba dirigida únicamente a la búsqueda de una solución favorable a todos los usuarios que precisen del recurso. Este posicionamiento de la Administración fue comunicado al autor de la queja el 30 de octubre de 2007.

Como ya dijimos en nuestra resolución somos conscientes de las dificultades materiales y presupuestarias que implica la creación de una red sociosanitaria que abarque todas las situaciones. Sin embargo, no por ello las previsiones legales dejan de exigir una respuesta a corto plazo y una planificación que permita consolidar una red suficiente de recursos destinada a facilitar soluciones adecuadas que contemplen el mayor abanico de posibilidades.

Consideramos que el usuario no puede dejar de ser atendido por parte de las Administraciones Públicas con competencia en la materia, por lo que estimamos que sería necesario reconsiderar la valoración de la necesidad del recurso solicitado sin que pueda excluirse del mismo por el criterio argumentado del lugar de residencia, siendo evidente y necesario acometer en este sentido una homogeneización de criterios en torno a esta cuestión que se ajuste en mayor medida, tal y como se nos indica en la contestación recibida, a los principios de igualdad y universalidad contenidos en el artículo 4.c) la Ley 1/2002 de Servicios Sociales, así como al reconocimiento contenido en la misma de la titularidad del derecho a acceder libremente al sistema de servicios sociales en condiciones de igualdad a las personas empadronadas en cualquiera de los municipios de La Rioja.

Es por ello que, aún poniendo de manifiesto la cada vez mayor oferta de plazas residenciales y de otros servicios -centros de día, asistencia domiciliaria, etc.- de atención a las personas mayores, debe insistirse igualmente en la necesidad de arbitrar los medios necesarios en respuesta a las necesidades y demandas de transporte que posibiliten el acceso a la atención de estas personas cuando así es indicado, y en consecuencia hacer frente a los desequilibrios que existen entre la necesidad efectiva de este recurso y el servicio que realmente se presta, en este caso dirigido únicamente a usuarios residentes en zonas que ya disponen de Centros de Día.

En definitiva, seguimos considerando que la Administración implicada debe sensibilizarse sobre la gravedad del problema, evaluando previamente si fuera necesario cuales son las necesidades reales y el número de usuarios afectados, y arbitrando posteriormente, las medidas que habiliten estos servicios complementarios de transporte que posibiliten que aquellas personas mayores que precisen este recurso, puedan ver satisfecha su necesidad de poder desplazarse a los Centros de Día donde son atendidas, y ello con independencia de si aquellas residen en la Mancomunidad o Cabecera de Comarca donde radique el centro asistencial donde deben acudir.

Consecuentemente, a la vista de la NO ACEPTACIÓN de nuestro planteamiento por parte de la Consejería de Servicios Sociales, no nos queda otra opción que la de reflejar esta circunstancia en el informe que anualmente dirigimos al Parlamento de La Rioja, y damos por concluido el expediente con el archivo del mismo, lo que comunicamos al interesado para su conocimiento.

RECOMENDACIÓN n.º 21/2007, de 7 de agosto, de la Defensora del Pueblo Riojano, dirigida al Ayuntamiento de Munilla, sobre la procedencia de dar de alta en el Padrón Municipal de Habitantes a la promotora de la queja y a los miembros de su familia.

a) Contenido de la Recomendación (queja nº 2007/0114-L)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Tiene entrada en esta Institución con fecha 4 de abril del año en curso, un escrito presentado por doña XX, en relación a la negativa de empadronamiento por parte del Ayuntamiento de Munilla.

En concreto señala que llevan residiendo desde hace cuatro años en la aldea de San Vicente de Munilla, habiendo solicitado en varias ocasiones el empadronamiento en el Ayuntamiento de Munilla, siéndoles denegada por no reunir dicha población en condiciones de habitabilidad.

Por ello solicitan la intervención de la Institución para obtener una solución a la cuestión planteada en la queja, de forma que se les incluya en el Padrón Municipal de habitantes de Munilla.

SEGUNDO. Con el fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, se solicitó al Ayuntamiento de Munilla información

sobre la cuestión planteada en la queja, y concretamente conocer los motivos para no proceder al alta en el padrón municipal de los interesados.

TERCERO. Con fecha 19 de julio del año en curso se recibe en esta Institución el informe solicitado, siendo el mismo del tenor literal siguiente:

"*El lugar en el que se ha solicitado el empadronamiento, se tratan de construcciones aisladas, en terreno rústico, abandonadas desde hace mucho tiempo, sin que reúna las condiciones mínimas para ser habitadas. Por otra parte, non se aporta contrato de arrendamiento ni autorización para habitar dicha construcción.*".

Se acompaña con dicho informe, copia de la Resolución de Alcaldía de fecha 15 de marzo de 2007 por la que se deniega el alta en el Padrón Municipal de Habitantes de Munilla a la interesada y otros miembros de su familia.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada por la autora de la queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, "*Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento*".

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que:

"*1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.*

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

El derecho cuya intervención ampara la actuación de la Defensora, es el derecho a la elección libre de su residencia y la libertad de circulación por todo el territorio nacional, consagrado en el artículo 19 de la Carta Magna, según el cual todos los españoles les asiste el derecho de elección libre de su residencia habitual, y por ende, a su plasmación administrativa, consistente en el acto administrativo de causar alta en el Padrón Municipal gestionado por el correspondiente Ayuntamiento.

Tampoco podemos olvidar asimismo el derecho al sufragio reconocido constitucionalmente (art. 23), siendo como es requisito previo la inscripción en el Censo Electoral vigente (art. 2.2. LOREG 5/1985), vinculando los artículos 31 y siguientes de la propia LOREG la inclusión en el censo de determinado Ayuntamiento a la efectiva residencia en su término municipal. Es más, subyace una invocación directa al artículo 14 de la Constitución, en los que el promotor de la queja expresa la existencia de un tratamiento desigual, y discriminatorio respecto de otros vecinos de la aldea, a los que se les ha empadronado pese a estar en idénticas circunstancias.

Desde esta perspectiva, parece obligado recordar también el art. 9.2 de la Constitución, que impone a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Por ello, y dado que los preceptos constitucionales citados (artículos 9, 14, 19 y 23), los cuales se encuentran dentro del Título I de la Norma Fundamental, es competencia la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1º de la Ley 6/2006), motivo por el, en relación con el supuesto relacionado en los antecedentes expresados, procede la supervisión ejercida por la Institución, dirigiendo para ello requerimientos de información al Ayuntamiento de Munilla.

SEGUNDA. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, y su desarrollo reglamentario, aprobado por el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, así como el artículo 22 de la Ley 1/20003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, encomiendan a los ayuntamientos las funciones relativas a la formación, mantenimiento, revisión y custodia de los respectivos padrones municipales, con la obligación de remitir al Instituto Nacional de Estadística los datos de sus respectivos padrones, que a su vez servirán de base para la elaboración de las estadísticas de población y del censo electoral.

El padrón municipal, como medio de control de la población que integra el núcleo urbano, es un documento público y fehaciente a todos los efectos administrativos, constituido por la relación de residentes y transeúntes de un término municipal con inclusión de todos los datos de interés del estado, de la comunidad autónoma y del propio municipio, precisos para configurar las relaciones públicas con dichas administraciones de forma que la inclusión en el mismo de una persona hace variar su situación jurídica, influyendo en su capacidad de obrar administrativa, y en las esfera de sus derechos, dando lugar a un verdadero status jurídico administrativo.

El padrón se ha convertido en un elemento fundamental para el acceso a los derechos sociales. Al inscribirse en el padrón del municipio donde se reside, se adquiere la condición de vecino o vecina (art. 18 LBRL). Esto permite ser elector y elegible, así como participar en la gestión municipal, pero también, utilizar lo servicios públicos municipales. La necesidad de tener que acreditar el empadronamiento a la hora de acceder a recursos sociales, ayudas, a la participación en promociones de viviendas protegidas, para beneficiarse de deducciones en el IRPF…determina que los ciudadanos se preocupen porque sus datos consten correctamente en el padrón municipal de habitantes.

Dada la trascendencia del empadronamiento para el ejercicio de determinados derechos, hace que la gestión de este servicio municipal devenga en fuente de queja cuando la actuación de los ayuntamientos no se acomoda a las normas que lo regulan o a las expectativas de los afectados.

TERCERA. Las normas antes citadas establecen asimismo la obligación de toda persona que viva en España de inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente, con independencia de su origen y de la situación jurídica.

Los requisitos que determinan la inscripción en el padrón municipal de habitantes vienen recogidos en el artículo 15.1º de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985, cuyo tenor literal, tras la redacción dada por la Ley de 10 de enero de 1996, expresa cuanto sigue: "*Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año. El conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal constituye la población del municipio. Los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio. La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón*".

Del mismo modo, y acudiendo a las disposiciones reglamentarias vigentes, y en concreto al Reglamento de Población y Demarcación aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 1 1de julio, reformado parcialmente por el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, desarrollando la normativa básica del Estado parte del derecho de cada ciudadano a ser vecino de un municipio y a empadronarse en el mismo, con el único requisito de la previa acreditación de su residencia habitual en dicho municipio. De esta forma lo establece el artículo 54 del Real Decreto 1690/1986 en la redacción dada por el Real Decreto 2612/1996:

"*1. Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.*

2. Los menores de edad no emancipados y los mayores incapacitados tendrán la misma vecindad que los padres que tengan su guarda o custodia o, en su defecto, de sus representantes legales, salvo autorización por escrito de éstos para residir en otro municipio. En todo caso, respecto a los mayores incapacitados se estará a lo dispuesto en la legislación civil.

3. La inscripción en el padrón municipal de personas que residiendo en el municipio carezcan de domicilio en el mismo sólo se podrá llevar a cabo después de haber puesto el hecho en conocimiento de los servicios sociales competentes en el ámbito geográfico donde esa persona resida.".

Por consiguiente, y en virtud de la libertad constitucional consagrada en el artículo 19 de la Carta Magna todos los españoles tienen el derecho para la elección libre de su residencia y la libertad de circulación por todo el territorio nacional. Partiendo de tal presupuesto constitucional configurado dentro de la categoría de máxima protección pues el precepto se ubica en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I de la Constitución Española. El único presupuesto ineludible que se ha de acreditar es que en efecto, en dicho municipio radica su residencia habitual.

A este respecto, hemos de precisar que, no puede invocarse sin más el derecho fundamental de libertad de residencia para justificar la libre elección del lugar del empadronamiento, porque, si bien toda persona tiene derecho a elegir libremente el lugar de residencia, las consecuencias jurídicas de tal elección vienen determinadas por la ley, por lo que respecta al lugar en el que deberá empadronarse, que deberá ser en aquél municipio en el que se resida la mayor parte del año. Prueba ésta, la de la permanencia en un término municipal durante la mayor parte del año que correrá a cargo del que pretenda dicho empadronamiento.

Este concepto de carácter estrictamente administrativo, causar alta en el Padrón municipal, hunde sus raíces en la concepción civilista del domicilio, por ello el artículo 40 del Código Civil expresa que, "*Para el ejercicio de los derechos y para 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*".

El carácter de "habitualidad" en la residencia, para el ejercicio del derecho consagrado constitucionalmente, ha de ser probado por la persona o personas que pretendan inscribirse en un determinado Padrón municipal, como presupuesto para obtener la condición de vecino de dicho municipio.

CUARTA. Por otro lado, el Ayuntamiento goza de todas sus potestades para comprobar la concurrencia de los requisitos que dan derecho u obligan al empadronamiento y la veracidad de los datos declarados por los vecinos a fin de que el padrón responda en todo caso a la realidad de la población residente dentro de su término municipal y así se desprende de la lectura de los artículos 59.2, 62, 69, 70, 71, 72, 73, 74 y 77 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las entidades locales.

Sin embargo, y en lo que concierne al ejercicio de dichas potestades de comprobación administrativas, lo cierto es que, ni la Ley de Bases ni el Reglamento de Población citados, exigen una plena justificación de la residencia habitual o de la residencia de la mayor parte del año en un determinado municipio, en los supuestos en que se simultánea la residencia en varios términos.

El artículo 59. 2 determina que el Ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto la presentación del documento nacional de identidad o tarjeta de residencia, el libro de familia, el título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos; por otro lado en los supuestos de cambio de residencia, el requisito de la residencia habitual o durante más tiempo en el período de un año es de imposible comprobación a priori, pues en este caso conforme establece el artículo 70 del citado Reglamento cuando una persona cambie de residencia deberá solicitar por escrito su inscripción en el padrón del municipio de destino, el cual, en los diez primeros días al mes siguiente la remitirá al municipio de procedencia, donde se dará de baja en el padrón al vecino trasladado sin más trámite, debiendo hacer constar en su caso si no estuviera

empadronada con anterioridad o desconociera el municipio de su anterior inscripción padronal.

En tales supuestos, bastará con que la solicitud sea efectuada con ánimo de residir de modo habitual o la mayor parte del año si reside o habita en varios municipios para cuya comprobación la justificación a aportar habrá de interpretarla en relación con lo dispuesto en el artículo 59. 2 pero referida a la razonabilidad de ese ánimo o intención. Este es el criterio jurisprudencial trazado por varias Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas a la hora de enjuiciar los recursos entablados contra la denegación de la solicitud de causar alta en el Padrón Municipal de un término (entre otras sirva la Sentencia de Castilla y León nº 192/2004).

QUINTA. Es importante también recordar que la misión del Padrón es constatar el hecho de la residencia, y no controlar los derechos de los residentes. Y justamente porque ésta es la finalidad del Padrón, el artículo 18.2 de la Ley de Régimen Local determina que la inscripción patronal no es un acto administrativo idóneo para que de él se extraigan consecuencias jurídicas ajenas a su función.

En este sentido, traemos a colación lo manifestado por algunos tribunales de justicia (TSJ 21-3-2000), estableciendo la obligación de inscribir en el padrón municipal a los vecinos, al margen de la situación urbanística del edificio o de la titularidad del lugar de residencia, considerando "*para tal reconocimiento intrascendentes las condiciones de habitabilidad de la vivienda u otras circunstancias urbanísticas que afecten a la misma, para cuyo restablecimiento tienen las entidades locales otros cauces legales previstos, sin necesidad de negar la vinculación administrativa solicitada*". Así se entiende, por ejemplo, en los supuestos de altas nuevas para edificios que no han obtenido la licencia de primera utilización.

Asimismo, el Consejo de Empadronamiento, como órgano colegiado de colaboración entre la Administración general del estado y los Entes Locales en materia patronal, ha acordado que, al no requerirse en la legislación vigente en materia patronal un tiempo de residencia previo para ser vecino de un municipio, debe aceptarse cualquier solicitud de inscripción en el padrón municipal, excepto cuando concurran circunstancias especiales en el domicilio del empadronamiento, como pueden ser los casos de una vivienda en construcción, una nave industrial, etc…

La Resolución de 9 de abril de 1997, que también dicta instrucciones técnicas sobre la gestión y revisión del Padrón municipal de habitantes, establece para la determinación de las unidades poblacionales existentes en cada término municipal, el concepto de "Entidad singular de población" como cualquier área habitable dentro del término municipal, habitada o excepcionalmente deshabitada, claramente diferenciada dentro del mismo, y que es conocida por una denominación específica que la identifica sin la posibilidad de confusión. Un área se considerará habitable cuando existan en la misma viviendas habitadas o en condiciones de serlo.

Según los datos de que disponemos, en San Vicente de Munilla -pueblo que fue abandonado por la reconversión, marchando sus habitantes a trabajar a la ciudad en las fábricas porque en el pueblo no había salida laboral, siendo actualmente uno de los 1500 pueblos abandonados que existen en la Península Ibérica- nos consta que residen desde hace varios años muchas familias con niños, algunas de las cuales han acondicionado viejas casas y pajares, no siendo precisamente la titular de la queja la primera persona que acude a esta Institución solicitando su intervención para solucionar el problema que se les plantea con la negativa a su empadronamiento.

SEXTA. Hay que señalar que según la jurisprudencia, la inscripción en el padrón municipal de población de un ayuntamiento como residente, vecino y domiciliado, requiere la residencia habitual en el término municipal, por mor de los artículos 15 y 16 de la Ley de Bases de Régimen Local, adquiriéndose esa condición en el momento de practicarse la inscripción (artículos 16.1 de la misma Ley y 53 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 11 de julio de 1986). Pero para dicha inscripción no es necesario el requisito de la residencia previa, sino que basta la declaración de voluntad del administrado para adquirir la condición de residente, siempre que se acompañe a la solicitud el certificado de baja en el municipio en el que hubiera residido anteriormente, y ello sin perjuicio de que, con posterioridad, en el supuesto de que la residencia en el municipio no fuese efectiva, pudiera ser privado de su condición de residente, mediante la instrucción del oportuno expediente.

El asunto se complica cuando se trata de altas iniciales, por ejemplo de recién llegados o inmigrantes que no tienen baja en otro padrón anterior que aportar. En estos casos, según la jurisprudencia señalada procede la inscripción patronal con la fecha en que se solicita el alta, y sólo en el caso de que posteriormente se comprobara la no residencia efectiva, podría el ayuntamiento iniciar un procedimiento de baja de oficio por incumplimiento de los requisitos legalmente establecidos.

Con respecto a la gestión de altas y bajas en el padrón municipal, la Resolución de 21 de julio de 1997 dicta instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la actualización del padrón municipal. Esta norma tiene un doble objeto, pues pretende, por una parte, unificar los criterios de aplicación de las normas que regulan la gestión del padrón de habitantes de los ayuntamientos, y, por otra, ofrecer a las entidades locales pautas que les permitan resolver de manera uniforme las cuestiones que les plantean sus vecinos en materia de empadronamiento. Así, recordamos que esta Instrucción señala que "*el Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio. Siempre que se produzca esa realidad debe hacerse constar en el padrón. Y de la misma manera que la inscripción patronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio. En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc,…e incluso ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el Padrón, ya que la realidad es en ocasiones así. Las situaciones más extremas pueden plantear la duda sobre la procedencia o no de su constancia en el Padrón municipal. El criterio que debe presidir esta decisión viene determinado por la posibilidad o imposibilidad de dirigir al empadronado una comunicación al domicilio que figura en su inscripción. En el caso den que sea razonable esperar que esa comunicación llegue a conocimiento del destinatario, se le debe empadronar en esa dirección*".

SEPTIMA. Por último, se hace necesario reseñar que en quejas idénticas a la que ha dado origen al presente procedimiento (citar por ejemplo, el expediente 07/0056-VV), el Ayuntamiento de Munilla, en el ejercicio de su discrecionalidad, ha optado por empadronar a otros vecinos residentes en la Aldea de San Vicente de Munilla, pese a que las circunstancias inequívocamente son las mismas en cuanto a las carencias de servicios y estado ruinoso de la población, por lo que en coherencia, debería también en este caso dictarse una Resolución por Alcaldía acordando dar de alta en el Padrón municipal de Habitantes a la promotora de la queja y a los familiares que con ella conviven; todo ello sin perjuicio de las actuaciones que posteriormente considere oportuno realizar el Ayuntamiento en

defensa de la legalidad vigente (orden de desalojo por estado ruinoso del edificio, denuncia ante la Fiscalía por ocupación de inmueble, etc), si procedieren.

En definitiva, tras el análisis conjunto de la normativa y de la naturaleza y finalidad del padrón, estimamos que el criterio aplicado en otros casos similares debe mantenerse, de forma que las personas que residen efectivamente en dicho núcleo de población deben estar empadronadas. Ni la ausencia de título para la ocupación de la vivienda –como en este caso, donde no se ha aportado contrato de arrendamiento o autorización del titular del inmueble, si bien se afirma la legítima ocupación del mismo-, ni las condiciones de la vivienda, ni la ausencia de techo son motivos para denegar el empadronamiento, sino, en su caso, para una intervención social.

Consecuentemente, esta Institución al amparo de lo preceptuado en el artículo 24 de la Ley 6/2006, reguladora de este Alto Comisionado del Parlamento, considera pertinente efectuar al Ayuntamiento de Munilla una **RECOMENDACIÓN** para que, en aras a evitar el consiguiente perjuicio en el ejercicio de su derecho a elegir libremente su residencia, adopte las medidas oportunas para proceder a dar de alta en el Padrón municipal de Habitantes a doña XXXXX y a los miembros de su familia como residentes en la Aldea de San Vicente de Munilla.

b) Posicionamiento del Ayuntamiento de Munilla: ACEPTACIÓN

Tras varios requerimientos de información, el Ayuntamiento de Munilla el 10 de enero de 2008 comunica a la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano que, han causado alta en el Padrón de Habitantes de dicho municipio, todas las personas promotoras de la queja.

c) Labor de seguimiento de la Defensora.

La función de seguimiento consistió en la emisión de una Resolución de la Defensora con fecha de 14 de enero de 2008 por la que se evaluó el grado de cumplimiento de la Recomendación tras la contestación remitida por el Ayuntamiento de Munilla, con el siguiente tenor:

> Dispone el artículo 24 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora del Defensor del Pueblo Riojano, que las Resoluciones emitidas se comunicarán a la Administración afectada, la cual en el plazo de un mes ha de posicionarse sobre su aceptación, o en su caso, ha de motivar las causas por las que se aparta de la misma.
>
> Tras la respuesta recibida suscrita por el Alcalde de Munilla, tenemos a bien, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de la Ley 6/2006, se ha emitido la presente en orden al control del grado de cumplimiento de la Recomendación nº 21/2007, con base en los fundamentos que se exponen a continuación.
>
> **PRIMERO.-** El valor jurídico que la Ley 6/2006, concede a las Recomendaciones, Sugerencias y Advertencias que puede emitir el Defensor del Pueblo, no tienen valor vinculante. Lo cierto es que, pese a que adolecer de eficacia jurídica vinculante, al igual que ocurre con la Institución Estatal, el Defensor del Pueblo Español, y los homónimos de las Comunidades Autónomas, si que la Institución goza de una "magistratura de persuasión", y de autoritas moral, propio de su independencia y de su actuación de conformidad con los criterios estrictos de legalidad, y cuyo reflejo lo constata la materialización en los Informes Anuales que se elevan al Parlamento, donde se ha de expresar el grado de cumplimiento

de las Recomendaciones, y en especial, los Departamentos y Organismos, que se apartan de aquellas.

SEGUNDO.- Del contenido de la respuesta recibida con esta misma fecha, se deduce que se acepta la Recomendación formulada por esta Institución con fecha 7 de agosto de 2007**,** sobre la procedencia de dar de alta en el Padrón Municipal de Habitantes a la promotora de la queja y a los miembros de su familia. En este sentido, se comunica desde el Ayuntamiento de Munilla que se ha procedido a dar de alta en el Padrón de Habitantes a las cuatro personas sobre las que versaba el expediente de referencia.

Considero, por consiguiente, finalizada la intervención de esta Institución y procedo, en consecuencia, al archivo del expediente, lo que le hago saber a los promotores de la queja, de conformidad con lo establecido en el art. 26 de la Ley 2/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano.

Celebro que se haya estimado oportuno aceptar la Recomendación formulada y confío en que ello redunde de cara al futuro en un mejor servicio a los ciudadanos, más allá del caso individual que era objeto de la queja.

La aceptación de la Recomendación fue comunicada a los autores de la queja, quienes a su vez comunicaron a esta Institución que, el tema planteado se había solucionado, agradeciendo nuestra intervención.

RECOMENDACIÓN nº 22/2007, de 14 de agosto, de de la Defensora del Pueblo Riojano, dirigida a la Consejería de Salud, para que el Servicio Riojano de Salud implante las medidas precisas para atender la consulta del Sr. XX en un periodo de tiempo adecuado, conforme a criterios clínicos y de equidad, así como para lograr una gestión más eficaz de la lista de espera para consulta dermatológica.

a) Contenido de la Recomendación (queja nº 2007/0195-S)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha 25 de junio de 2007, tuvo entrada en la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano una queja suscrita por el Sr. XX , en la que pone de manifiesto que el mismo día 25 de junio, acudió a su Centro de Salud (Rodríguez Paterna) con el objeto de solicitar cita para consulta en la especialidad de dermatología. La cita fue asignada el día 26 de noviembre, a las 16:50 horas.

El interesado acudió entonces a la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano afirmado que consideraba inaceptable esta dilación, ya que, tratándose de un problema de dermatología, podía estar solucionado o empeorado para la fecha de la consulta. Añadía además que el tiempo de espera no resulta razonable para ningún tipo de consulta.

SEGUNDO. Admitida la queja interpuesta, esta Institución requirió a la Consejería de Salud para que le informara sobre las cuestiones planteadas. Por medio de informe de la Directora Gerente, de fecha 24 de julio de 2007, el Servicio Riojano de Salud se pronunció en los siguientes y escuetos términos:

- *"La citación se realiza desde los mismos centros de salud, mediante un sistema de citación informatizado.*

- *La lista de espera es la misma para todos los centros de salud y varía según la especialidad.*

- *Como regla general, siempre es el médico que solicita la interconsulta con el especialista, el que establece si se puede esperar a la demora ordinaria o tiene que realizar un anticipo de consulta, por ejemplo: enviando al paciente a urgencias, realizando consulta on line con el especialista o enviando el volante de petición indicando la preferencia al Servicio de admisión del Hospital San Pedro."*

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERO. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada por la autora de la queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, "Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento".

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que:

"*1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.*

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

Pues bien, en el supuesto relacionado en los antecedentes expresados, es competencia la supervisión ejercida por la Defensora del Pueblo Riojano, dirigiendo requerimientos de información a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, en la que la autora de la queja presta sus servicios.

Teniendo en cuenta estas premisas, es preciso determinar si el derecho que el particular estima vulnerado está incardinado dentro de aquellos cuya protección permite la intervención de este Comisionado del Parlamento de La Rioja. En realidad, está comprometido en esta actuación administrativa el Derecho a la Protección de la Salud del artículo 43 de la Constitución Española, por lo que esta Institución se halla legitimada para intervenir sobre la materia, y, por tanto, para emitir la presente recomendación.

SEGUNDO. El adecuado análisis de la queja interpuesta por el Sr. Iñarrea necesita realizar una serie de consideraciones previas en torno a las listas de espera en especialidades sanitarias. El acercamiento al problema derivado de los tiempos de espera para obtener una precisa asistencia sanitaria está relacionado con el tipo de asistencia que el Estado presta a sus ciudadanos. En general, el reconocimiento del derecho a la salud en la Constitución Española es parco y no permite esbozar un régimen jurídico claro, ya que se mueve entre dos aguas. En primer lugar, el artículo 41 dispone que *"Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres"*. En segundo lugar, el artículo 43 reconoce el *"derecho a la protección de la salud"*, y añade que *"Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto"* A partir de estas dos previsiones, el legislador español debía optar por mantener un sistema de asistencia sanitaria fundamentado en las aportaciones de los trabajadores a la Seguridad Social, o bien, transformar la asistencia sanitaria en un servicio público universal financiado con cargo a los presupuestos generales del Estado y de las Comunidades Autónomas. Pues bien, este último fue el sistema que finalmente instauró la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que confeccionó un servicio de asistencia sanitaria universal no soportado por las cuotas a la seguridad social, sino por medio de los rendimientos financieros obtenidos vía impuestos.

La universalización de la asistencia ha provocado que los Servicios Públicos de Salud hayan asumido la asistencia sanitaria para todos los ciudadanos y en la mayoría de las especialidades que la ciencia médica reconoce, lo que unido al incremento de la esperanza de vida y a la evolución misma del proceso asistencial ha tenido una consecuencia radical: la demanda de asistencia sanitaria es desproporcionada con relación a la oferta que los Servicios de Salud pueden ofrecer, por lo que existencia de listas de espera es inevitable y, desde luego, comprensible.

La asunción del hecho consumado de la existencia de listas de espera no impide sin embargo entender que aquellas son indeseables, ya que el proceso asistencial exige que la consulta, el diagnóstico, la administración del tratamiento y, en su caso, la cirugía, se realicen con la mayor celeridad posible para lograr los objetivos previstos por el artículo 43 de la Constitución Española, que se traducen en la prestación de una adecuada y moderna protección de la salud. Es por ello que la legislación sanitaria española ha recogido como un derecho de los usuarios del sistema nacional de salud, el de recibir la asistencia en un periodo de tiempo razonable. Así, por ejemplo, el artículo 3 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud dispone que los ciudadanos tienen

derecho a "*recibir asistencia sanitaria en su Comunidad Autónoma de residencia en un tiempo máximo, en los términos del artículo 25."* Del mismo modo, el artículo 12.5 de la Ley 2/2002, de 17 de abril, de salud, de La Rioja dispone que *"el ciudadano tiene derecho a ser atendido dentro de un tiempo adecuado en función su condición patológica y conforme a criterios de equidad"*.

TERCERO. Así pues, parece clara la posición de la legislación española con relación a esta vertiente del derecho a la protección de salud. El tiempo de espera es un hecho que proviene de la propia naturaleza del servicio público sanitario, pero, en la medida de lo posible, el ciudadano tiene derecho a ser atendido dentro de un tiempo adecuado. La lista de espera siempre existirá, pero es necesario poner en práctica determinadas medidas que consigan reducirla al máximo posible. La primera y más evidente de las soluciones es el incremento de la dotación presupuestaria, pero, en la medida en que el presupuesto siempre es limitado, queda además la gestión de los centros y de las propias listas como técnica idónea para lograr reducción de los tiempos de espera.

Entre las diferentes técnicas de gestión de listas de espera es posible señalar, en primer lugar, la creación de un sistema de información, prevista por el Real Decreto 1489/2003 de 23 de mayo, de obligatoria implantación para las Comunidades Autónomas, y que ostenta la finalidad de procurar indicadores, criterios y requisitos mínimos y básicos que permitan a los Servicio de Salud optimizar sus tiempos de espera en las distintas vertientes del proceso asistencial. En segundo lugar, algunos expertos han señalado propuestas de mejora en la gestión de los tiempos de espera en aspectos tales como la mejora de la coordinación entre la atención primaria y la especializada, las consultas de alta Resolución, la mejora de la atención urgente, la adecuación de los recursos materiales en los centros y hospitales, la atención en centros alternativos, o el establecimiento de criterios clínicos y sociales de priorización en listas de espera.

En este sentido, y sin perjuicio de la investigación más detallada que esta Institución pueda abrir sobre esta concreta materia, es preciso anotar que la mayoría de las Comunidades Autónomas ya han asumido la preocupación sobre los tiempos de espera en materia quirúrgica y en consulta externa, y están incorporando sistemas de gestión y optimización a través de diversas técnicas e instrumentos. A título de mero ejemplo, son especialmente destacables las acciones de las Comunidades de Madrid, Castilla León, Castilla la Mancha, Cantabria o Galicia, que han promulgado normas jurídicas con rango de Ley o Decreto sobre la materia y que además han desarrollado planes integrales con contenidos diversos tendentes a implementar paquetes de medidas de reducción de tiempos máximos de espera y que llegan incluso a ofrecer garantías a los usuarios para la financiación de derivaciones a centros privados cuando se producen incumplimientos de los plazos previamente regulados.

CUARTO. Una vez analizadas estas cuestiones previas queda por delimitar si el contenido de la queja suscrita por el Sr. XX a está fundamentado, y si existe por tanto vulneración de sus derechos como usuario del sistema nacional de salud.

En General, la implantación de los instrumentos reseñados en la consideración jurídica anterior, ha permitido además obtener un sistema de indicadores que ha dado lugar a la publicación de estadísticas de tiempos medios de espera a través del *"sistema de información sobre listas de espera en el sistema nacional de salud"* (SISLE – SNS)[2], en el cual nos fijaremos para determinar el alcance de esta

recomendación, puesto que el informe remitido por la Administración a esta Institución no ofrece los datos relativos al Servicio Riojano de Salud.

Pues buen, la estadística del sistema de información de listas de espera del sistema nacional de salud arroja que el tiempo medio de espera para consulta dermatológica es de 44 días. Este dato choca sensiblemente con la cita prevista para el Sr. XX , que está fijada en 152 días, lo que supone un desequilibrio del 245 por ciento con relación a la media nacional.

Esta desproporción, unida a la ausencia de información justificativa al respecto, obliga a esta Institución a considerar vulnerado el derecho reconocido por el artículo 12.5 de la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud, de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Consecuentemente, esta Institución al amparo de lo preceptuado en el artículo 24 de la Ley 6/2006, reguladora de este Alto Comisionado del Parlamento, considera pertinente efectuar a la Consejería de Salud una **RECOMENDACIÓN** para que el Servicio Riojano de Salud implante las medidas precisas para atender la consulta del Sr. XX en un periodo de tiempo adecuado, conforme a criterios clínicos y de equidad, así como para lograr una gestión más eficaz de la lista de espera para consulta dermatológica.

b) Posicionamiento de la Consejería de Salud: ACEPTACIÓN

El 28 de diciembre de 2007 tiene entrada en esta Institución un amplio informe suscrito por la Gerente del Área de Salud de La Rioja, en la que tras una exposición cronológica de los hechos alegados por el paciente, viene a concluir literalmente que,

> "Con respecto a la Recomendación de la Defensora del Pueblo, no solo estamos en total acuerdo con ella, siendo uno de nuestros objetivos minimizar las listas de espera en todas las especialidades, sino que también utilizamos todos los indicadores de gestión que ella cita en su escrito".

c) Labor de seguimiento de esta Institución.

Del contenido de la respuesta se deduce que se acepta la Recomendación formuladas por esta Institución. Así, nos informan de un paquete de medidas que ya tienen implantadas, y que han de tender a mejorar el servicio en consulta dermatológica. De este modo, nos detallan la apertura de consultas en el Centro CARPA, otra más en Haro, y una más en el Hospital San Pedro; Intensificación de la coordinación entre atención primaria y especializada, mediante la creación de la Gerencia Única; Implantación del sistema TELEDERMA, como soporte informático para la comunicación entre el médico de atención primaria y el especialista, y, por último, la participación en el sistema nacional de listas de espera, para suministrar información al mismo y mejorar los datos existentes a través de su conocimiento.

Ante tales consideraciones, la Defensora comunicó al autor de la queja el cierre de la queja por aceptación de la Recomendación, extremo este que fue confirmado por el propio interesado.

A los efectos de este Informe anual se declara aceptada la Recomendación nº 22/2007.

RECOMENDACIÓN n.º 23/2007, de 6 de septiembre de 2007, de la Defensora del Pueblo Riojano, dirigida al Ayuntamiento de Sotés, en el sentido de que se dicten las instrucciones oportunas para que, a la mayor brevedad posible, se proceda a la revisión o modificación necesaria en el Plan General Municipal a fin de solucionar los problemas expuestos, respetando la rampa de acceso a la vivienda de las promotoras de la queja, y por último, procediendo al deslinde de las parcelas señaladas previamente a llevar a cabo la urbanización de la Calle Senda de la Reja, de dicha localidad.

a) Contenido de la Recomendación (queja nº 2007/0109-O)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Tiene entrada en esta Institución con fecha 2 de abril, escrito de queja, en el que las promotoras de la queja muestran su disconformidad con las actuaciones municipales existentes en torno a un finca urbana de su titularidad sita en la calle Senda de La Reja de, n°XX , de Sotés.

En concreto, relatan en el mismo que poseen una finca de naturaleza urbana en el mencionado municipio y que desde hace unos once años comenzaron la construcción de una vivienda. Exponen que en todo momento han respetado la distancia mínima exigida por el Catastro que ha de mediar entre su vivienda y la vía pública, un total de 12,50 metros. Afirman que esta cuestión fue dirimida por una Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, de fecha de XX de XXX de 200X (autos XX /199X), que goza de los efectos de cosa juzgada material.

A pesar de ello, señalan que el Ayuntamiento ha procedido en la actualidad a elaborar nuevas Normas Subsidiarias, a las cuales, también han presentado sus pertinentes alegaciones, mas observan que la Corporación municipal pretende ampliar dicha distancia pasando de 12,50 metros a 15 metros, con el consiguiente perjuicio que sufrirían en su finca, pues en particular, les impediría el acceso a la cochera de su vivienda.

La segunda cuestión que plantean las interesadas en su escrito de queja, se refiere a una parte lateral de la finca en la que ésta linda con un camino de 2,5 metros, propiedad de un particular y éste a su vez con un camino del pueblo. También expresan que las normas subsidiarias que se hallan en proceso de elaboración, afectan a este tramo, en el que están localizadas otra finca de las interesadas (parcela xx) y otra finca (parcela xx), *"entendiendo que las normas únicamente han afectado a las interesadas y no al otro propietario (que ha visto aumentada su finca en unos 113 metros de más)"*.

Por todo lo anterior, deciden acudir al auxilio de la Defensora del Pueblo Riojano para que, bajo el marco de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, inicie un procedimiento de investigación tendente al amparo ante dicha situación, pues a juicio de las promotoras de la queja, existe un manifiesto abuso de autoridad por parte de la Corporación Municipal, solicitando que puedan acceder a su finca y que se respete la valoración del Catastro de los 12,50 metros que constan en el proyecto, que en su día fue admitido por el Ayuntamiento y por la Gerencia Territorial del Catastro en La Rioja.

SEGUNDO. Una vez examinada la queja, y a fin de conocer las posibilidades de intervención de la Institución, con fecha 9 de abril del año en curso se solicita al Ayuntamiento de Sotés información sobre la cuestión planteada en la queja, y

concretamente interesando conocer cómo afectan las normas subsidiarias a las fincas propiedad de las autoras de la queja.

TERCERO. El Ayuntamiento, mediante informe de su asesor legal de 25 de abril de 2007, recibido el 14 de mayo pasado, da respuesta a la anterior solicitud expresando literalmente lo siguiente:

"***1.- Cómo afectan las normas subsidiarias a la finca urbana propiedad de las autoras de la queja.***

Como punto de partida se tiene que indicar que en el municipio de Sotes no existen Normas Subsidiarias, sino Plan General Municipal, aprobado definitivamente por la COTUR y publicado en el BOR. Dicho planeamiento es público y puede accederse bien de la propia página web del Gobierno de La Rioja, o bien en el propio Ayuntamiento o en la Consejería de Política Territorial. Por lo tanto dicho planeamiento se encuentra disponible para consulta de cualquier ciudadano, e incluso puede acudir donde la arquitecta municipal doña M.C los lunes de 12 horas a 14 h., para consultas urbanísticas.

En dicho planeamiento urbanístico se marcan unas alineaciones, fuera de ellas el uso es o será público. En cada caso, se averiguará si la titularidad es pública, y en el supuesto que sea privada se obtendrá de acuerdo con los medios previstos por la legislación urbanística.

2.- En concreto cómo afectará la parte lateral de la finca.

De acuerdo con lo previsto en el PGM la denominada Senda de La Reja pasará a convertirse en una calle municipal, con la anchura determinada en el planeamiento. De hecho se ha redactado un proyecto por el Ingeniero Industrial don I. C. con el fin de urbanizar dicha nueva calle. Los terrenos privados fuera de alineaciones, serán obtenidos bien de mutuo acuerdo, bien mediante el correspondiente procedimiento de expropiación forzosa.

3.- cualquier otro informe, que aclare la situación descrita.

Se tiene que indicar ya que lo ha omitido la denunciante, que se han realizado múltiples intentos de deslinde por parte del Excmo. Ayuntamiento de Sotes con el fin de determinar los linderos de la finca. Por último ha omitido el señalar que realizó un vallado en su parcela, que fue objeto de un procedimiento para la protección de la legalidad urbanística. Dicho expediente fue recurrido por la denunciante, siendo la Sentencia ante el Juzgado de lo Contencioso - Administrativo, y ante la Sala favorables a este Excmo. Ayuntamiento ratificando el procedimiento administrativo y la ilegalidad del vallado con la Senda de la Reja. Dichas Sentencias se encuentran en poder de este Excmo. Ayuntamiento por lo que de considerarlo necesario se le podría proporcionar copia de las mismas.".

CUARTO. Tras recibir la anterior información, con fecha 24 de mayo pasado, se dicta Resolución en la que, tras realizar las observaciones oportunas, entendiendo que el planeamiento urbanístico es una decisión discrecional del Ayuntamiento, y atendiendo a que no existían actualmente ni siquiera Normas Subsidiarias que desarrollen en Plan General Municipal, se considera prematuro cualquier planteamiento que pudiera hacerse desde la Institución, motivo por el que se archiva el expediente.

QUINTO. Tras notificar la anterior resolución de cierre a las promotoras de la queja, éstas nos transmiten su desacuerdo con el contenido de la respuesta facilitada por ese Ayuntamiento, alegando que no se han tenido en cuenta los metros reales de sus fincas, ni se han fijado correctamente los lindes de las mismas en el planeamiento, reiterando su deseo de que la investigación continúe su curso.

SEXTO. Vistas las alegaciones de las autoras de la queja, con fecha 24 de mayo de 2007 se decide solicitar información ampliatoria a ese Ayuntamiento, acerca de si se ha valorado la oportunidad de llevar a cabo una medición e informe contradictorios por un técnico independiente, designado de mutuo acuerdo por el Ayuntamiento y los propietarios afectados, a fin de deslindar definitivamente sus propiedades y poner fin a la controversia que se suscita, interesándose asimismo la remisión completa del Plan General Municipal aprobado y del expediente expropiatorio iniciado en virtud de Acuerdo plenario de 31 de diciembre de 2006.

SEPTIMO. Por último, con fecha 7 de agosto de 2007 se procede a visitar la zona afectada por las actuaciones municipales previstas, con el fin de obtener in situ elementos de juicio para formar criterio de la Institución con relación a la presente queja.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada por las autoras de la queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, "*Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento*".

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que,

"*1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.*

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades

Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

En este supuesto, las promotoras de la queja alegan que han visto vulnerado el derecho a la propiedad privada, reconocido en el artículo 33 de la Constitución, disponiendo que "*nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes",* actuando en defensa de su patrimonio frente a la Administración de referencia, la cual pretende llevar a cabo la ejecución de obras de urbanización de la Calle de la Senda de la XX , ajustándose a las determinaciones del Plan General Municipal, cuyas previsiones de alineación además en la Calle de la Sena de XXX

Desde la perspectiva planteada en la queja, parece obligado recordar también el art. 9.3 de la Constitución, que garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Por ello, y dado que los preceptos constitucionales citados (artículos 9 y 33), que se encuentra dentro del Título I de la Norma Fundamental, procede la supervisión y la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1° de la Ley 6/2006).

SEGUNDA. En primer lugar, debemos recordar lo señalado en nuestras anteriores comunicaciones, en cuanto a que la cuestión relativa a la oportunidad y modo de realización de obras públicas supone el ejercicio de potestades discrecionales por parte de la Administración, lo cual significa que ésta, legítimamente, puede decidir y elegir entre varias soluciones adecuadas para llevar a cabo una obra pública, siempre que la elección no conlleve desviación de poder en algún sentido, esto es, la indebida utilización de una potestad discrecional para conseguir un efecto o una finalidad ajena al interés público que debe presidir toda decisión administrativa. De ahí que el artículo 54.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, exija la necesaria motivación de los actos discrecionales.

Concretamente el urbanismo y, dentro del mismo, la actividad del planeamiento, constituye un fenómeno complejo que intenta ponderar los intereses públicos y privados regulando la utilización y aprovechamiento racional del suelo y estableciendo mecanismos de garantía para los ciudadanos a través de instrumentos cuyo lenguaje en muchas ocasiones excede de la normal capacidad de comprensión del lenguaje ordinario.

En este marco nos parece importante destacar que, en esta cuestión del planeamiento urbanístico, en la que los Ayuntamientos gozan de una importante discrecionalidad como decimos, no se cuestionan las facultades que precisamente les asisten para decidir sobre las cuestiones relativas a dicha materia, pero por ello sí que se considera más necesario, si cabe, la motivación de las resoluciones, la cual permitirá separar aquellas actuaciones discrecionales correctas de las puramente arbitrarias y por ello, tal justificación objetiva, se constituye en garantía imprescindible del correcto, congruente y adecuado ejercicio de las facultades administrativas, además de la

garantía que supone para el efectivo ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva el que los ciudadanos conozcan los motivos por los que sus pretensiones no son estimadas.

Como se ha explicado, la discrecionalidad con la que cuentan las administraciones en materia de planeamiento permite adoptar decisiones que no siempre sean compartidas por los ciudadanos que se ven afectados por ellas, por lo que aun cuando tales decisiones se hayan ajustado a las exigencias de racionalidad y buen sentido y se argumente el interés general de la opción elegida, se debe insistir en la necesidad de que las Administraciones expliquen correctamente a los afectados las razones que han llevado a la elección de una determinada alternativa.

Pero naturalmente dicha desigualdad de trato debe ser justificada y compensada: justificada a través de la memoria, en el momento del planeamiento, y compensada, en el momento de la ejecución. Como declaró el T.S. en su sentencia de 29 de septiembre de 1.988 *«... cuando se dice que la discrecionalidad no es arbitrariedad se está diciendo precisamente, entre otras cosas, que incluso las llamadas decisiones discrecionales -y ninguna decisión administrativa lo es de manera total- han de ser motivadas. Lo contrario chocaría con preceptos de rango constitucional.... ».*

En parecidos términos nos parece significativa y digna de destacar la opinión de T.R. Fernández, en su obra «De la arbitrariedad de la Administración», en la que hace referencia a como *«la exigencia de motivación -y de una cierta motivación, no de cualquiera- no es una mera exigencia técnica; es mucho más que eso... no cumple sólo en el Derecho Público una función procesal de facilitar el ulterior control jurisdiccional de la decisión, que a falta de una motivación suficiente no sería posible, sino también la función extraprocesal de permitir un control externo, general y difuso por la colectividad en su conjunto del fundamento lógico, fáctico y valorativo de la decisión administrativa e, incluso, del ulterior juicio que sobre ella puedan eventualmente pronunciar los Tribunales. Desde la perspectiva del principio democrático ... esta segunda función es más importante aún que la primera y está en sintonía con ese aliento participativo, con ese legítimo afán de profundización de la democracia, con esa búsqueda de una Administración más transparente y más próxima al ciudadano que el texto constitucional estimula y las leyes posteriores al mismo enfáticamente proclaman, con esa nueva concepción del poder público como un instrumento racional al servicio de la colectividad que aspira no sólo a imponerse, sino también y sobre todo a convencer, que es, sin duda alguna, la de nuestra Norma Fundamental»".*

Así, debemos tener presente que el plan es una decisión discrecional que dibuja el modelo territorial elegido como marco físico de la convivencia y para ello atribuye al suelo el destino urbanístico que en cada caso cree más conveniente desde el punto de vista del interés público. De modo que al clasificar y calificar el suelo el plan no tiene porque atender a los intereses de los propietarios, que pueden ver sus terrenos sometidos a muy diferente suerte urbanística. Pero naturalmente dicha desigualdad de trato debe ser justificada y compensada: justificada a través de la memoria, en el momento del planeamiento, y compensada, en el momento de la ejecución.

Hay que tener en cuenta en este sentido que la potestad administrativa de planeamiento, que incluye la de reforma o modificación, a través del «ius variandi», no puede ejercitarse arbitrariamente, sino siempre subordinado al principio constitucional -artículo 9.3 de la Constitución Española- de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, y que partiendo de tal planeamiento general, debe asumirse la doctrina jurisprudencial recogida con claridad en la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 febrero 1992, acerca de la exigencia legal de la motivación del plan, o lo que es lo mismo, también de su modificación.

TERCERA. En este caso en concreto, el Ayuntamiento de Sotés nos ha remitido información en la que, resumidamente, se daba cuenta de las razones que le han llevado, dentro de las competencias que legalmente tiene reconocidas, a adoptar la solución definitiva de marcar unas determinadas alineaciones en el Plan General Municipal, fuera de las cuales el uso del suelo se considera público, contestando de esta forma a las alegaciones presentadas por algunos de los vecinos afectados, entre las que se encuentran las promotoras de la queja.

Además es de destacar que esta misma solución de que la denominada Senda de la Reja pase a convertirse en calle municipal la propugna el Ayuntamiento desde la aprobación del Plan General Municipal, redactándose actualmente, según se informa, un proyecto de urbanización de dicha calle, por lo que no cabe apreciar que haya habido cambios de postura sobre el particular, que sin duda podrían haberse producido en cualquier momento en ejercicio de la competencia municipal al respecto. Ello viene a dotar a la actuación municipal de una mayor coherencia o racionalidad con la finalidad perseguida en el planeamiento aprobado y que, en el futuro, se pretende ejecutar.

Ante dicha respuesta, entendiendo que el planeamiento urbanístico es una decisión discrecional del Ayuntamiento, y atendiendo a que no existían actualmente ni siquiera Normas Subsidiarias que desarrollen en Plan General Municipal, consideraba prematuro cualquier planteamiento que pudiera hacerse desde la Institución, siendo en su momento, cuando los propietarios afectados conozcan definitivamente cual es la superficie real que se va a ocupar y expropiar en su caso, motivo por el que se archiva el expediente anteriormente.

También es justo recordar que en la resolución de cierre, esta Institución estimaba que sobre este aspecto concreto se podía haber facilitado una información más precisa, atendiendo a la fecha de remisión del informe, 26 de abril de 2007, y tener conocimiento de que ya se había realizado la exposición pública del acuerdo de ocupación en la urbanización de la calle Senda de la Reja (BOR n.º 33, de 10 de marzo de 2007), tras la aprobación del proyecto técnico el pasado 31 de diciembre de 2006, proyecto en el que figuran relacionados un total de 27 bienes cuya ocupación es necesaria para la ejecución de la obra, entre los que figura la parcela de suelo urbano sita en el número XX de la calle XXX de XXX , y donde se determina que la superficie a ocupar sea de 17,87 m2., extremos que no fueron incluidos en el informe remitido por el Ayuntamiento.

No obstante, las promotoras de la queja, que en modo alguno se oponen al proceso urbanizatorio previsto y al abono de las cantidades que por ley les corresponda asumir, consideran necesario que se de cumplida respuesta a sus alegaciones y que la ejecución del planeamiento se haga de forma más cuidada, racional y respetuosa con sus derechos y con la ley.

Hemos comprobado en la documentación aportada por las autoras de la queja, que se han formulado alegaciones en todas las fases del Plan General de urbanismo de Sotés, es decir, al avance de Normas Subsidiarias de Sotes, al proyecto de Normas Subsidiarias de Sotes, al Proyecto de ordenación del suelo urbano de la localidad de Sotes, al Plan General Municipal de Sotés, y finalmente al proyecto de urbanización de la calle XX y frente al Acuerdo de necesidad de ocupación de urbanización de la calle XX, actualmente pendiente de respuesta.

Exponen en concreto en relación a la parte de la finca que tiene situada en frente de la suya en la calle XX de XXXX y (también conocida como XXX), el proyecto de urbanización de la calle no prevé ocupación alguna, mientras que el Ayuntamiento pretende dar 15 metros de ancho a la calle, cuando ésta tiene una anchura de entre 14 a 16 metros lineales dependiendo del lugar de medición, entendiendo las promotoras de

la queja que esto no es correcto, apoyándose para ello en distinta documentación (plano catastral, sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de XX de XXX de 200X, dictamen pericial del Arquitecto D. J.L. G., y en el propio Plan General Municipal de Sotés), donde se refleja que la anchura de la calle XXX sea 12,50 metros.

Consideran que para justificar la anchura de la calle de San XXX reflejada en el Plan General Municipal, que es de 15 metros, el Ayuntamiento se basa en un catastro antiguo cuando la finca era en su totalidad rústica, al justificarse en que cuando parte de la finca pasó a ser a urbana y parte a rústica pudieron cometerse errores. Sin embargo, puntualizan las firmantes de la queja, si se examina un catastro antiguo, la calle tiene una anchura de calle de unos 14 metros, y la finca tiene una longitud desde el ribazo a la calle XXX unos 54 metros. En la realidad, manifiestan, la longitud desde el ribazo hasta el muro del Camino de XXXX es de unos 53 ó 54 metros, que coincide con dicho catastro, pero la anchura de la calle queda en unos 12,5 metros.

CUARTA. Para tener una mejor comprensión del tema suscitado, hemos analizado el planeamiento de la localidad, examinándolo en el propio Ayuntamiento, junto con el Alcalde y las titulares de la queja. También hemos visitado el lugar para comprobar sobre el terreno el alcance del problema y qué posibles soluciones podrían plantearse.

Por lo que respecta al planeamiento urbanístico, dijimos al Ayuntamiento, con ocasión de la visita, que resultaba inadecuado el trazado previsto de la calle en la zona donde radica la vivienda de las interesadas, al no existir razones que justifiquen, a nuestro criterio, las alineaciones previstas en el Plan General para ese lugar, por cuanto no se ve limitado el tránsito de vehículos ni la seguridad vial en general con la adopción de las modificaciones oportunas en cuanto al trazado de la calle que permitan que las afectadas puedan continuar haciendo uso de su garaje.

Indicamos asimismo que no ofrecía una solución adecuada a la calles XXX en las zona próxima a la vivienda de las reclamantes, pues además de resultar evidente que no veíamos problema alguno en su actual configuración, en cuanto permite perfectamente el tránsito de vehículos, además no se tenía en cuenta la especial configuración del acceso al garaje de la planta baja de la vivienda; un acceso que se verá limitado, si no impedido, con la nueva configuración que se pretende, en caso de tener que retranquear los límites de la finca para respetar las alineaciones previstas en el planeamiento.

Nuestra visita ha servido también para verificar, en presencia del Alcalde, las afirmaciones de las reclamantes: este vial presenta un trazado sinuoso y amplia anchura en algunos tramos, en especial en el punto lindante con la propiedad de las reclamantes, si bien con un espectacular desnivel a la altura de la misma, que ha hecho preciso la construcción de una rampa de fuerte pendiente que dificulta extraordinariamente el acceso de vehículos medianos ya en su configuración actual, y que con la alineación prevista, suprimiría la mayor parte del acceso (2,5 metros aproximadamente), haciendo imposible cualquier tipo de maniobra de entrada y salida de vehículos a la vivienda, dado el desnivel con la calle.

Respecto de la rampa de acceso a la casa, debe señalarse que es exterior y sobresale del inmueble varios metros, siempre dentro de la propiedad, por lo que, según las nuevas alineaciones del Plan General, debe, o bien desaparecer y dejar la casa sin acceso, pues la alineación del nuevo vial si bien no coincide exactamente con la fachada de la casa, va a eliminar prácticamente en su integridad dicha rampa, dejando un desnivel difícil de salvar técnicamente para posibilitar la entrada y salida de vehículos

a la casa, o bien dejar la calle sin acera en ese punto, con lo que se obstaculizaría el paso peatonal.

De modo que la conclusión a la que se llega es que la alineación prevista por el Planeamiento consideramos es inadecuada, o cuanto menos, podría mejorarse con el fin de evitar perjuicios innecesariamente, por lo que estimamos necesario que en este punto, el planeamiento debe precisar con mayor rigor y funcionalidad soluciones urbanísticas más acordes con la configuración del suelo, las parcelas resultantes y necesidades reales viarias.

Estos aspectos comentados nos permiten señalar algunos puntos de partida de necesaria consideración para solucionar el problema.

Debe reconocerse, antes que nada, que el Ayuntamiento ha mostrado su voluntad de solucionar el problema al ofrecer a las afectadas su interés y comprensión por el problema que se les causaría en caso de que el trazado de la calle y las alineaciones previstas se llevaran finalmente a cabo, siendo plenamente consciente de la difícil solución técnica al problema del acceso al garaje de la vivienda. Por lo que, aparte de insistir en esta vía, entendemos que debe promover el estudio de una solución desde la normativa urbanística en el sentido apuntado. A estos efectos recordaremos que tiene plenas competencias en base a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley de Bases de Régimen Local y en la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, competencias que constituyen un conjunto de obligaciones ineludibles también, siempre dentro de las posibilidades que existan.

Para ello debe, sin perjuicio de las propuestas de modificaciones puntuales al planeamiento general municipal que puedan presentar otros particulares, revisar o modificar directamente el planeamiento, en los términos establecidos en los artículos 104 y siguientes de la Ley 5/2006, con el fin de rediseñar la zona con una perspectiva más ambiciosa que la contemplada en el actual plan, que permita disponer de espacio libre mediante una distinta ordenación, a cuyo efecto puede utilizar los diferentes modos de ejecución que se permiten en la citada Ley 5/2006. En especial se deben modificar las alineaciones y el trazado de la calle, de modo que sea posible obtener suficiente terreno para ampliar la anchura de la calle XXX XXX en su configuración actual, pero respetando en lo posible la entrada a la vivienda de las promotoras de la queja.

En cualquier caso, sería necesario el debido asesoramiento urbanístico de un técnico competente, que concrete a la mayor brevedad posible la mejor solución sobre la calle que se va a urbanizar, al estar previsto que la ejecución de la urbanización de comienzo este mes de septiembre.

QUINTA. Por último, respecto al proyecto de urbanización de la calle Senda la Reja, se ha alegado que el proyecto a aprobar no refleja en los planos los metros que les corresponden realmente, porque sus fincas no tienen las mismas medidas que las reflejadas en el catastro.

Al respecto, afirman incluso que el proyecto ha sido modificado en su perjuicio respecto del lado de calle Senda de la Reja, ya que antes solamente se expropiaba parte de su finca y ahora se expropia a ambos lados, cuando la calle a urbanizar pasa por el mismo sitio, es decir, han reducido la superficie de sus fincas (XXX Y XXX) y han ampliado la superficie de otras (360). Añaden que en el lado opuesto a la calle XXX XXX hay un ribazo continuo, donde las fincas con numeración 1 y 3 en el plano de urbanismo son continuas tanto en la realidad como en el plano del catastro, y en el Plan General

Municipal, y sin embargo, en el proyecto de urbanización de la calle Senda de la Reja aprecian en el plano un desvío de unos 5 metros lineales.

En segundo lugar, señalan que en el plano del proyecto de urbanización de la calle no se expropia terreno a la finca identificada como n° X (ubicada dentro de la parcela XXX); es más, señalan que no esta ni dibujada, cuando en realidad esta finca se queda prácticamente sin metros según los hitos que se pusieron en un planteamiento de la futura calle. Sin embargo, las fincas X y X (parcelas XXX y XX) han visto aumentada su superficie, y las fincas X y X (parcela XXX) tienen menos anchura que en el catastro y de esta forma apenas se les expropia.

Respecto al límite de las fincas X , X y X , declaran además que el tendido eléctrico existente, fue marcado y autorizado por el Ayuntamiento vigente en su momento en el medianil entre el camino público y el camino de D.XXXX . Teniendo en cuenta que el camino de XXX (vendido al Ayuntamiento en su totalidad) tiene una anchura de 2,5 metros y bordea su finca, en este lado del camino, estiman que si de los postes eléctricos se quitan los 2,5 metros, se obtiene el límite de las fincas X , X y X , que coincidiría más o menos con el que marca el catastro.

En resumen, las autoras de la queja expresan consecuentemente su desacuerdo con la medición realizada, dado que todas las fincas aparecen con una superficie mayor a la que tienen en escrituras o en catastro, menos en su caso particular, considerando por ello que los lindes se han fijado de forma arbitraria.

En este caso concreto, somos conscientes de que la información que nos transmiten las interesadas es discrepante y, en buena medida, contradictoria con los cálculos de los técnicos al realizar el proyecto de delimitación de la Senda de la Reja y de las parcelas colindantes (XXX , XXX, XXX y XXX , principalmente). Sin embargo, los datos técnicos que se nos ofrecen desde la Administración, y en ausencia de otros informes contradictorios, nos impiden un pronunciamiento, al no poder ir esta Institución más allá de revisar lo actuado en sus aspectos más formales, esto es, la legalidad y regularidad del procedimiento seguido, sin que podamos desde un punto de vista legal y técnico entrar a revisar o valorar una situación de esta naturaleza ni sustituir a dichos técnicos a la hora de elaborar los distintos dictámenes e informes de contenido técnico que en el ejercicio de su labor realizan, sin que, en ningún caso, puedan ser sustituidos por valoraciones subjetivas.

Ahora bien, dada la controversia suscitada, nada impide que, también en el ejercicio de sus competencias -y en este sentido va nuestra sugerencia-, el Ayuntamiento de Sotés proceda previamente al deslinde, con participación activa de los propietarios afectados, antes de llevar a cabo la ocupación en la urbanización de la calle Senda de la Reja, a fin de determinar la superficie que realmente se expropia para ello.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, procede efectuar la correspondiente **RECOMENDACIÓN** al Ayuntamiento de Sotés en el sentido de que se dicten las instrucciones oportunas para que, a la mayor brevedad posible, se revise o modifique el Plan General Municipal, con la finalidad de solucionar los problemas expuestos en los apartados anteriores, respetando la rampa de acceso a la vivienda de las promotoras de la queja, y, por último, procediendo al deslinde de las parcelas señaladas antes de proceder a la urbanización de la Calle Senda de la Reja, de dicha localidad.

b) Posicionamiento del Ayuntamiento de Sotés: ACEPTADA

Con fecha de 6 de noviembre de 2007 el Alcalde de Sotés comunica a la Defensora la plena aceptación de la Recomendación, expresando que, por otra parte coincide en líneas generales para la mejor solución del asunto con los informes del Técnico redactor del proyecto de urbanización de la calle y del Asesor del Ayuntamiento en materia urbanística". A tal fin se está procediendo a la modificación puntual del Plan General del Municipio y del Proyecto de Urbanización de la calle.

c) Labor de seguimiento de la Defensora.

Por parte de la Defensora se comprueba que el propio BOR de 1 de noviembre de 2007 publica la aprobación inicial de la modificación puntual del Plan General del Ayuntamiento de Sotes, extremo que es comunicado a las promotoras de la queja el día 9 de noviembre, dando por concluidas nuestras actuaciones.

A los efectos de este Informe Anual queda reflejada esta Recomendación como plenamente ACEPTADA.

RECOMENDACIÓN n.º 24/2007, de 19 de octubre de 2007, de la Defensora del Pueblo Riojano, dirigida al Ayuntamiento de Logroño, para que tramite la solicitud reclamación por lesiones interpuesta por Dña. XX , por medio de los trámites del procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, en el seno de su propia organización administrativa, como titular del Servicio Publico afectado, conforme al artículo 106.2 de la Constitución Española.

a) Contenido de la Recomendación (queja nº 2007/0191-R)

Antecedentes de hecho

PRIMERO. Con fecha 21 de junio de 2007, la interesada promovió ante la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano la queja de referencia, denunciando la actuación del Ayuntamiento de Logroño y de "Logroño Deporte", con relación a una serie de daños sufridos en las Instalaciones deportivas de "Las Norias".

En concreto, la titular de la queja relataba que el día 10 de septiembre de 2006, se dio un fuerte golpe en el tobogán instalado en el citado complejo deportivo, como consecuencia de la mala indicación del monitor. A resultas de este hecho, la interesada refiere secuelas concretadas en cuatro días de incapacidad, la administración de un collarín, y dolores de cabeza y mareos que todavía perduran.

Con fecha 13 de septiembre de 2006, la promotora de la queja interpuso una reclamación por daños frente al Ayuntamiento del Logroño. La reclamación fue reiterada el día 14 de diciembre del mismo año. Finalmente, el 26 de diciembre obtuvo respuesta del gestor de la zona deportiva de las Norias, mediante la que después de responder a los planteamientos de la reclamante, le comunica que *"lamentamos de nuevo lo que le ha sucedido, pero no podemos atender a su solicitud de indemnización"*.

En esta situación, la interesada giró una nueva reclamación fechada a 18 de enero de 2007, que también es despachada en el mes de marzo mediante respuesta

del gestor de la zona deportiva las norias, en la que nuevamente niegan la responsabilidad, sin iniciar procedimiento alguno.

Por todos estos hechos, la afectada interpuso su queja ante la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, en el entendimiento de que estas actuaciones administrativas vulneran sus derechos.

SEGUNDO. Admitida la queja, al amparo de la dispuesto por el artículo 18 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, esta Institución requirió al Ayuntamiento de Logroño para que emitiera informe sobre las cuestiones planteadas en la queja y, en particular, sobre las medidas de seguridad instaladas en el complejo deportivo citado, y sobre la reclamación efectuada por la interesada.

Con fecha 9 de octubre, hemos recibido el informe y la documentación administrativa requerida, de la que destacan las siguientes menciones.

Con relación a la consulta sobre los medios de seguridad con los que cuenta la instalación deportiva, y más concretamente en la zona de los toboganes donde sucedió el accidente que da origen a esta queja, "Logroño deporte" nos informa de las medidas existentes y el personal con que cuenta (seis personas de la empresa F.C. y C). Asimismo, y en la relación con los medios de asistencia sanitaria, destaca:

"Además de los socorristas que hay que tener en la piscina se cuenta, en cuanto a la asistencia sanitaria se refiere, un botiquín con más material de lo que obliga la Consejería de Salud y personal sanitario con titulación de médico o ATS/DUE. Están presentes de 10:00 a 22:00 horas siete días a la semana.

A esto se añade un servicio permanente, en el mismo horario, de personal de la Cruz Roja con ambulancia.

La ambulancia se utiliza para evacuar a todo accidentado cuando así lo determine el personal sanitario de la instalación o a petición del propio accidentado."

En segundo lugar, sobre la reclamación por los daños provocados, la entidad perteneciente a la Corporación Municipal nos remite la documentación de la que dispone, entre las que se encuentran las misivas cruzadas reseñadas en el anterior antecedente de hecho, así como el parte facultativo redactado por el médico de la entidad que examinó a la interesada, que refleja las siguiente consideración:

"El día 10 de septiembre sobre las 13:30 de la tarde se atiende en el botiquín a la señora……., de 59 años de edad. Refiere haberse golpeado la cabeza al resbalar en el Tobogán. La señora se queja de que no había nadie en el citado tobogán y que no la han querido acompañar hasta el botiquín. Viene bastante nerviosa, se la tranquiliza y se le hace una exploración no encontrándose nada digno de relevancia. Se le aplica hielo en la zona y se le da un ibuprofeno para calmar el dolor. La señora se marcha por su propio pie."

Para terminar, también interesada destacar la opinión de la asesoría jurídica de "Logroño deporte, S.A" sobre las reclamaciones interpuestas y las respuestas de la entidad, a cuyo tenor, *"a la reclamación de 13/9/2007 no se dio respuesta ya que debido al cúmulo de reclamaciones que las Norias tenía en verano, se fue retrasando la tarea de contestarlas"*

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada por la autora de la queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, "Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento".

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que:

"1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

Pues bien, en el supuesto relacionado en los antecedentes expresados, es competencia la supervisión ejercida por la Defensora del Pueblo Riojano, dirigiendo requerimientos de información a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, en la que la autora de la queja presta sus servicios.

El derecho cuya intervención ampara la actuación de la Defensora, es el derecho a la promoción del deporte, reconocido en el artículo 43.3 de la Constitución Española..Es más, subyace una invocación directa al artículo 9.3 de la Constitución, que reconoce como fundamento del propio texto constitucional, los principios de responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Por ello, y dado que los preceptos constitucionales citados (artículos 43.3 y 9), ambos se encuentran dentro del Título I de la Norma Fundamental, procede la supervisión y la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1º de la Ley 6/2006).

SEGUNDA. La primera cuestión que suscita la investigación abierta es la adecuación del complejo deportivo "Las Norias" a la normativa vigente en materia de instalaciones deportivas. En primer término, las instalaciones deportivas están reguladas a nivel de principios y normas generales, en el título X de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, así como en el título VII de la Ley 8/1955, de 2 de mayo, del deporte, de La Rioja, los cuales se encuentran desarrollados por normas de rango reglamentario emitidas en el seno de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La primera de ellas es el Decreto 2/2005, de 28 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Técnico Sanitario de Piscinas e Instalaciones Acuáticas de la Comunidad Autónoma de La Rioja De acuerdo con la información suministrada por "Logroño deporte, S.A.", la instalación cumple efectivamente con las exigencias de los artículos 12 y 13 del Decreto en materia de servicios de salvamento y socorrismo acuático y asistencia sanitaria. En segundo lugar, el Ayuntamiento de Logroño también ha elaborado su propia normativa, concretada en el Reglamento General sobre servicios e instalaciones deportivas municipales, publicado en el Boletín de La Rioja nº 71, de 3 de junio de 2004. También desde este punto de vista, la instalación se mantiene ajustada a las prescripciones de la norma sobre derechos y obligaciones de los usuarios y uso y mantenimiento de piscinas.

Por todas estas consideraciones, es preciso determinar que, sin perjuicio de lo que más adelante se expresará con relación a la reclamación por responsabilidad, la instalación deportiva "las norias" ostenta todas las condiciones requeridas por el ordenamiento jurídico en materia de recursos, medios personales, seguridad y asistencia sanitaria. No obstante, esta determinación no impide que la concurrencia de todos estos medios en la prestación del servicio público deportivo pueda generar daños a los particulares que hayan de ser resarcidos por la entidad que presta el servicio. A esta cuestión se refieren las siguientes consideraciones

TERCERA. Antes de entrar a valorar la respuesta de la entidad administrativa a la reclamación de la interesada, es preciso realizar una pequeña aproximación al régimen jurídico al que debe sujetarse la entidad municipal "Logroño Deporte, S.A"., constituida como consecuencia del acuerdo del Pleno Municipal del Ayuntamiento de Logroño, celebrado el día 5 de febrero de 2004.

De acuerdo con el artículo 1 de sus estatutos, esta sociedad municipal se constituyó al amparo de los artículos 85.3.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; 89.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955 y 204 de la Ley 1/2003 de 3 de Marzo de la Administración Local de La Rioja. Asimismo, constituye su objeto social:

"*1.- Organizar y promover actividades deportivas de todo tipo a fin de que los ciudadanos de Logroño puedan desarrollar su capacidad para el deporte, aumentando las posibilidades de práctica deportiva a todos los niveles. (iniciación y perfeccionamiento deportivo para niños y jóvenes, actividades de mantenimiento para adultos y tercera edad…)*

2.- Construir y promover nuevas instalaciones deportivas; la conservación, reparación yadministración de las instalaciones de propiedad municipal procurando así mismo la conversión de la Ciudad en un espacio deportivo.

3.- La gestión del uso de otras instalaciones públicas o privadas, pertenecientes a centros escolares o clubes deportivos.

4.- La promoción y el mantenimiento de escuelas deportivas y su administración, así como la organización de cursos y la expedición de diplomas

5.- Ofrecer al asociacionismo deportivo de la Ciudad, instalaciones y medios para sus actividades de formación (aulas, medios audiovisuales…)

6.- Facilitar a todos los ciudadanos y a todos los grupos sociales la práctica del deporte.

7.- Impulsar las asociaciones deportivas como iniciativas sociales de interés.

8.- Promover y apoyar las actividades deportivas de competición y de espectáculo del más alto nivel.

9.- Impulsar actividades para la enseñanza y práctica de la educación física y del deporte en la edad escolar.

10.- Promocionar la ciudad de Logroño a nivel internacional, por la repercusión de los acontecimientos deportivos con cobertura televisiva y a los visitantes que tales actividades generen."

Partiendo de estos antecedentes, es posible empezar a dibujar el régimen jurídico aplicable a "Logroño Deporte, S.A". En general, la legislación sobre régimen local destaca entre las competencias de los Ayuntamientos el título *"actividades o instalaciones culturales y deportivas: ocupación del tiempo libre, turismo"*, y además obliga a los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 20.000 habitantes a prestar los servicios de *"Instalaciones deportivas de uso público".* (artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local, LBRL, en adelante)

Estas determinaciones legales convierten al deporte, desde la perspectiva del derecho administrativo, en un servicio público local, tal y como se desprende además del propio artículo 199.2 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, que impone a las entidades locales garantizar *"en todo caso, el funcionamiento de los servicios obligatorios municipales, salvo los supuestos de dispensa"*

Tanto la citada Ley de bases de régimen local, como la propia Ley de Administración local de La Rioja, regulan las formas a través de las cuales los Ayuntamientos pueden prestar los servicios a los ciudadanos. Así, el artículo 85 LBRL, dispone que los Servicios Públicos de la competencia local podrán gestionarse a través de las modalidades de gestión directa e indirecta. Una de las vertientes de la gestión directa de servicios públicos, implica la constitución de una sociedad mercantil, de las previstas en el artículo 85 ter de la LBRL, el cual dispone:

"Las sociedades mercantiles locales se regirán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación, y sin perjuicio de los señalado en el apartado siguiente de este artículo"

En parecidos términos se desenvuelve el artículo 210 de la Ley de Administración Local de La Rioja:

"Los servicios locales de carácter económico podrán gestionarse directamente o a través de la constitución de una sociedad mercantil cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local. La sociedad adoptará alguna de las formas de sociedad mercantil de responsabilidad limitada y actuará en régimen de empresa privada sujeta al derecho mercantil, excepto en las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y de contratación"

Así pues, es una circunstancia característica de los servicios públicos locales, la prestación por medio de sociedad mercantil de capital íntegramente municipal, para que gestione el servicio por medio de normas propias del derecho mercantil y privado, de tal suerte que el régimen de responsabilidad al que está sujeta por los daños irrogados a usuarios del servicio o terceros, también habría de someterse al derecho privado.

Ello no obstante, no podemos olvidar, tal y como expresábamos más arriba, que "Logroño deporte, S.A." tiene como objeto social único la prestación de un servicio público local. Esta consideración del deporte como Servicio Público tiene una vital importancia en la recomendación presente, por lo que merece la pena detenerse brevemente en su posición en el ordenamiento jurídico español.

La realización de actividades deportivas está prevista en el capítulo III (Principios Rectores de la Política Social y Económica), del Título I de la Constitución Española, y por tanto está configurada como un derecho constitucional, que los poderes públicos están obligados a salvaguardar y fomentar: *"Los poderes públicos fomentaran la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio"*. Para reforzar todavía más su contenido, estas previsiones están incardinadas en el artículo 43 de la Carta Magna, genéricamente dedicado a la protección de la salud, lo que indica que la intención del constituyente era ligar el ejercicio aficionado del deporte a la Salud de las personas.

La definitiva consideración del deporte como un Servicio Público Local viene determinada por el artículo 2 de la Ley 8/1995, de 2 de mayo, del Deporte, de La Rioja, a cuyo tenor *"La presente Ley garantiza el derecho de los ciudadanos a la libre y voluntaria práctica del deporte en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna".*

Finalmente, queda claro que la prestación de este Servicio Público en el término Municipal de Logroño, es de titularidad del Ayuntamiento, por imposición del ya citado artículo 25 LBRL.

CUARTA. Una vez asumido el análisis de la anterior consideración jurídica, es preciso determinar cuál es el régimen de responsabilidad (público o privado), al que se someten las lesiones producidas a los usuarios de las instalaciones deportivas.

Está perfectamente acreditado en el expediente tramitado en el seno de esta Institución que "Logroño Deporte, S.A," ejerce la gestión de los centros, instalaciones y actividades deportivas. Este modelo de prestación de servicios públicos lo es en régimen de gestión directa, y permite la realización del objeto social por medio de técnicas propias del derecho privado, pero esta afirmación ha de ser matizada, dada la indudable especialidad de este tipo de sociedades mercantiles.

En primer lugar, y como venimos apuntando, están creadas con la finalidad única de prestar un Servicio Público, de donde se deduce que el interés público subyacente en su actuación es claro, tal y como expresa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Granada, de 25 de febrero de 2002:

"el interés público no sólo estaba presente en el servicio gestionado, sino que también influía jurídicamente en dos aspectos subjetivos de la sociedad: el primero de ellos es el control que hace la Ley de la defensa del interés público cuando encomienda un especial celo a los encargados societarios de defenderlo (SSTS de 14 de noviembre de 1995 [RJ 1995, 8568] y 29 de enero de 1997 [RJ 1997, 245]), sin que nada signifique a este respecto la utilización instrumental de formas y técnicas privadas, pues en el fondo existe un núcleo de carácter público, ya que, aunque tales sociedades municipales estén constituidas y revestidas de las formas mercantiles de las sociedades anónimas y actúen en el tráfico del Derecho privado, siempre precisan una decisión, un acto de carácter administrativo, al que se llega tras un procedimiento administrativo, de modo que la Administración tiene la alternativa de la utilización de formas públicas o técnicas privadas, pero tal opción reviste carácter administrativo y público; el segundo aspecto a resaltar dentro de la influencia del interés público en la actuación de las sociedades anónimas municipales, es la cualificación personal de los miembros de su Junta General, que, a su vez, son miembros de la Corporación local, que, por esta condición, integran la Junta General de la Sociedad, y el procedimiento de adopción de acuerdos de esta Junta General, como también hemos indicado, debe regirse por la legislación de régimen local (LBRL y ROF, esencialmente), por lo que puede afirmarse que tales miembros de la Junta General, por su condición de Concejales de la Corporación, representan el interés público en la sociedad municipal, aunque esa representación se efectúe fiduciariamente y no en exclusiva, hasta el punto de que, una vez constituida y en funcionamiento la sociedad, tiene en ellos una vinculación mediata con el interés general de la Corporación que ha desembolsado el capital social, en tanto que ellos forman parte del control del funcionamiento de la propia sociedad."

En segundo lugar, no podemos obviar que, además de este claro interés público, el régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por el funcionamiento de los servicios públicos, tiene rango constitucional declarado por el artículo 106.2 del texto fundamental del ordenamiento jurídico español:

> *"Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos."*

Esta elevación constitucional impide que la creación por medio de la Ley de un concreto sistema de gestión, y su puesta en funcionamiento a través de disposiciones reglamentarias, trasladen al ámbito privado una responsabilidad patrimonial que corresponde asumir a las Administraciones Públicas titulares del servicio público, y que debe ejercerse en régimen de derecho administrativo, tal y como por parte admite el artículo 54 LBRL:

"Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa."

En conclusión, esta Institución considera que las reclamaciones por daños efectuadas por los usuarios de los servicios deportivos del Ayuntamiento de Logroño, están dirigidas a la Administración Municipal, como titular del Servicio Público afectado, independientemente de las formas jurídicas utilizadas para la prestación, y deberán someterse a las prescripciones del Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrolladas por el Real Decreto, 429/1993, de 26 de marzo.

La afirmación anterior produce dos consecuencias. En primer lugar, esta Institución estima que el Ayuntamiento de Logroño no debe trasladar a "Logroño Deporte, S.A", la instancia en la que la titular de la queja interesa la indemnización, sino que debe tramitarla en su propio seno, conforme al procedimiento de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y repitiendo posteriormente las cantidades pagadas a la Sociedad Municipal, si lo estima conveniente.

En segundo lugar, además, es necesario advertir que el contenido de esta Recomendación no presupone el derecho de la interesada a recibir el resarcimiento que solicita, sino que tiene como único objetivo la iniciación de un concreto procedimiento administrativo especial, del que podrá derivarse la existencia de responsabilidad o todo lo contrario, una vez practicadas las pruebas y actos de instrucción legalmente exigidos, en una Resolución de Alcaldía cuyo contenido de fondo no prejuzgamos.

En consecuencia, resulta procedente emitir la siguiente RECOMENDACIÓN, dirigida al Ayuntamiento de Logroño, para que tramite la solicitud de reclamación por lesiones interpuesta por Dña XX, por medio de los trámites del procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, en el seno de su propia organización administrativa, como titular del Servicio Publico afectado, conforme al artículo 106.2 de la Constitución Española.

b) Posicionamiento del Ayuntamiento de Logroño: NO ACEPTACIÓN.

El 4 de diciembre de 2007 tiene entrada en esta Oficina el informe de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Logroño en el que viene a apartarse de la posición jurídica mantenida en nuestra Recomendación. Se funda la Letrada que suscribe en los siguientes argumentos.

> Con fecha de 22 de octubre del año en curso, fue notificada en este Administración, la Resolución de la Defensora del Pueblo Riojano comprensiva de la Recomendación nº 24/2007, de 19 de octubre, del siguiente tenor literal. "para que tramite la solicitud de reclamación por lesiones interpuesta por Dña XXXX, por medio de los trámites del procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, en el seno de su propia organización administrativa, como titular del Servicio Publico afectado, conforme al artículo 106.2 de la Constitución Española".
>
> Con el debido respeto, este Ayuntamiento mantiene criterio distinto. Jurídicamente y con arreglo a sus Estatutos, la Sociedad Logroño Deportes, SA, es una entidad de derecho privado de capital público. Es decir, un ente con personalidad jurídica propia que pertenece a lo que se denomina sector público, pues ha sido creada por una Administración Pública, pero que se somete y se rige por el Derecho privado (salvo las especialidades presupuestarias, contables o de contratación especificadas por la ley o las de su norma de creación). Todo

ello de acuerdo con sus Estatutos y las precisiones de los artículos 85 y 85 ter de la Ley de Bases de Régimen Local.

Este es el criterio que se mantiene en estricta interpretación jurídica y salvo mejor fundamento y jurisprudencia contraria.

En este sentido y para fijar definitivamente la cuestión, desde septiembre de 2007 está interpuesto ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo un recurso de casación en interés de ley, de curdo con el artículo 100 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa contra la Sentencia de 6 de junio de 2007 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Logroño.

En dicho recurso, la representación de la Administración Municipal, ha defendido que la Jurisdicción competente es la civil, pues la responsabilidad corresponde a una sociedad anónima mercantil, aunque sea de capital íntegramente municipal. Dicho recurso en interés de ley ha sido admitido a trámite por el Tribunal Supremo.

En consecuencia y hasta tanto se obtenga pronunciamiento del Tribunal Supremo, se mantiene el criterio expuesto al principio de la presente comunicación.

c) Labor de seguimiento de la Defensora.

La Defensora considera RECHAZADA esta Recomendación, se comunica a la Administración y a la autora de la queja, se refleja así en este Informe, y permanecemos a la espera de la doctrina legal que en su día fije el Tribunal Supremo.

RECOMENDACIÓN n.º 25/2007, de 19 de octubre, dirigida a la Consejería de Salud, en el sentido de que, en relación con el caso planteado en la queja, de las instrucciones oportunas que posibiliten que el menor disfrute de la compañía de la madre durante el tiempo que dure la hospitalización

a) Contenido de la Recomendación (queja nº 2007/309-S)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha 18 de octubre de 2007, compareció en la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, doña L.B., en su calidad de madre del recién nacido G. G. B., solicitando la intermediación de esta Institución en relación con el problema que pasamos a exponer a continuación.

Nos dice que su hijo nació en el Hospital San Pedro el día 7 de octubre de 2007, y que tras el alta de la madre y del hijo, el niño ha tenido que ser hospitalizado pues padece un virus.

El problema que nos expresa y por lo que solicita la intermediación de esta Institución, es que la madre alimenta al niño, mediante lactancia natural, de forma que no le permiten quedarse dentro del Hospital, por lo que tiene que permanecer en el parking del mismo en el coche, dado que cada tres horas tiene que amamantarle y no

puede desplazarse constantemente desde su residencia habitual, Fuenmayor, hasta el Hospital San Pedro.

Ante la realidad planteada por la madre, el mismo día 18 se envío un fax al número (941) 29 61 32 del Hospital San Pedro de La Rioja, exponiendo la angustia y la zozobra que padece la madre, por no poder atender directamente a su hijo, abonado con la necesidad de amamantarle cada tres horas.

A continuación, y en el día de hoy, la madre, ha presentado una queja en la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, considerando necesaria su intermediación para solucionar el problema planteado.

SEGUNDO. Dadas las especiales circunstancias de los hechos relatados por la titular de la queja, esta Institución reiteró, el día 19 de octubre, el requerimiento mencionado en el antecedente anterior, que ha sido inmediatamente respondido por medio de un comunicado de prensa, del que también se ha dado traslado a la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, y en que se expresa la opinión de la Consejería de Salud, respecto del presente asunto. En cualquier caso, esta remisión de un comunicado de prensa, no puede ser considerada como el informe previsto en el artículo 18 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano. Ello no obstante, transcribimos su contenido por su valor informativo a los efectos de la Resolución de la presente queja.

"*La Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, a través del Hospital San Pedro, cuenta con un procedimiento establecido desde hace años para prestar alojamiento a las madres cuyos hijos están ingresados en neonatología y precisan de lactancia materna. Salud facilita el alojamiento en un hotel de Logroño, con acuerdo y por cuenta del Servicio Riojano de Salud, a todas las madres que viven fuera de la ciudad de Logroño. Con esta medida se promueve la lactancia materna, buscando la mayor proximidad al centro sanitario.*

Cuando se produce esta situación, se facilita a la madre del lactante un documento en el que se le autoriza a pernoctar en un hotel de Logroño durante las noches que coincidan con el ingreso de su hijo lactante, siempre por residir fuera de Logroño y tener que atender al menor ingresado en el centro.

El ingreso de la madre en el hospital queda absolutamente desestimado porque el deber del centro no es otro que atender pacientes y, en ningún caso, alojar a personas sanas. El hospital no está obligado a facilitar el alojamiento a los acompañantes de pacientes, solo en estos casos de madres de lactantes se ofrece este servicio gratuito, fuera del recinto hospitalario, para favorecer la lactancia materna.

A lo largo de este año, tres madres han utilizado este servicio.

En este sentido, Salud desea aclarar una información publicada hoy en un diario regional, relativa a una pareja que duerme en un vehículo ubicado en las inmediaciones del Hospital San Pedro. Los profesionales del Hospital San Pedro, tal y como se viene actuando habitualmente en este tipo de situaciones, facilitaron ayer a la madre la posibilidad de pernoctar en el hotel logrotes mencionado anteriormente, ofrecimiento que desestimó, razón por la que Salud entiende que ha lugar a la queja."

CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada en su escrito de queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, "Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento".

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que,

"*1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.*

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

El derecho cuya intervención ampara la actuación de la Defensora en este asunto, es el derecho a la protección de la Salud, previsto por el artículo 43 de la Constitución Española, por lo que, desde luego, procede la intervención de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1° de la Ley 6/2006).

Este precepto está incardinado en el capítulo III del Título I del texto constitucional, y conforma uno de los conocidos “Principios rectores de la política social y económica”, cuya principal especialidad radica en que su concreción, desarrollo, y formas de ejercicio, de acuerdo con el artículo 53 de la propia Carta Magna, ha de realizarse por Ley, por lo que la fijación del contenido del derecho a protección de salud habrá de hacerse por medio del estudio de las Leyes que lo desarrollan y regulan en el ordenamiento jurídico español.

Se hallan asimismo comprometido en el presente supuesto, los derechos de protección de la familia, reconocidos en el artículo 39 de la Constitución Española, a cuyo tenor:

"*1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.*

2. Los poderes públicos aseguran asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiacion, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad.

3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en los que legalmente proceda.

4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos."

Por ello, y dado que los preceptos constitucionales citados (artículos 43 y 39), ambos se encuentran dentro del Título I de la Norma Fundamental, procede la supervisión y la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1° de la Ley 6/2006).

SEGUNDA. El problema planteado por la autora de la queja, exige un reflexivo análisis alejado de la sensibilidad que el hecho suscita. Evidentemente, esta Institución comprende las afirmaciones de la Consejería en cuanto a que está fuera de sus funciones, el alojamiento a los pacientes de los acompañantes, teniendo en cuenta además que la madre del menor hospitalizado ya fue dada de alta.

Del mismo modo, compartimos la existencia del procedimiento para dotar de alojamiento a las madres de lactantes residentes fuera del término municipal de Logroño, toda vez que esta es un prestación debida, de acuerdo con el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre Ordenación de Prestaciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud, cuyo anexo I, que incluye entre en el contenido de la asistencia hospitalaria, *los servicios hoteleros básicos directamente relacionados con la propia hospitalización"*.

No obstante, a pesar de lo anterior, es preciso hacer notar que el problema planteado no puede ser analizado desde la perspectiva de las funciones o servicios de un concreto centro hospitalario, ya que, desde el mismo instante en que aparece comprometido un menor, el interés del mismo debe prevalecer sobre cualquier otra consideración de tipo administrativo o asistencial, tal y como impone el artículo 6 de la Ley 1/2006, de 28 de febrero, del Menor, de La Rioja

"Las Administraciones Públicas de La Rioja velarán, en el ámbito territorial y funcional que les corresponda, por el respeto y garantía de los derechos y libertades reconocidos a los menores en el ordenamiento jurídico y les prestarán la asistencia necesaria para el efectivo ejercicio de los mismos."

En este escenario, hemos de precisar que uno de los derechos reconocidos por la propia Ley del Menor de La Rioja, se desenvuelve en el ámbito de la asistencia sanitaria, en los términos del artículo 15, apartados 4 y 5 de este texto legal:

"*Durante su atención sanitaria, los menores tienen derecho a estar acompañados por sus padres, tutores o guardadores u otros familiares, y a proseguir, durante su hospitalización, su formación escolar, siempre que todo ello no perjudique u obstaculice su tratamiento médico.*

En los centros sanitarios donde se hospitalice a menores se posibilitará la existencia de espacios adaptados a las necesidades educativas, de relación familiar y de ocio del menor."

Así pues, de la conjugación de estos preceptos, es posible estimar que el menor hospitalizado, ostenta el derecho de verse acompañado por su madre durante todo el proceso asistencial del que está siendo objeto en el Hospital San Pedro, y que constituye una obligación de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, adoptar las medidas pertinentes para procurar la efectiva realización de este derecho.

Así mismo, la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud, al enumerar los derechos del paciente enumerados con la intimidad y la confidencialidad en su artículo 7, establece que "*El ciudadano en su relación con el Sistema Público de Salud de La Rioja tiene derecho a: 1. Conocer la identidad y la misión de los profesionales que intervienen en la atención sanitaria y a que se le garantice la posibilidad de limitar la presencia de investigadores, estudiantes u otros profesionales que no tengan una responsabilidad directa en la atención. Sin perjuicio de que pueda solicitar la presencia de familiares o personas vinculadas al paciente cuando él lo desee siempre y cuando esta presencia no sea incompatible o desaconsejable con la prestación del tratamiento.".*

Por último, se hace también necesario mencionar por último que la Carta Europea de los Niños Hospitalizados, aprobada por el Parlamento Europeo en Resolución de 13 de mayo de 1986, considera que la hospitalización de los niños entre 0 y 14 años debe reunir unas características diferenciales a las de los adultos, y por ello se constituye en objeto de derechos especiales, enumerando los derechos especiales que tienen que tienen cuando por alguna causa deben ser internados.

En concreto, el artículo 3 recoge el "*Derecho a estar acompañado de sus padres o de la persona que los sustituya el mayor tiempo posible durante su permanencia en el hospital, no como espectadores pasivos sino como elementos activos de la vida hospitalaria, sin que eso comporte costes adicionales; el ejercicio de este derecho no debe perjudicar en modo alguno ni obstaculizar la aplicación de los tratamientos a los que hay que someter al niño.".*

TERCERA. El término menor, que se aplica a personas con menos de 18 años en nuestra legislación, no debe encubrir las características y necesidades especiales de cada grupo de edad.

Si bien existen una serie de derechos reconocidos y comunes a las personas menores de edad, es preciso que la atención sanitaria y los recursos que se utilicen en su atención tengan en cuenta su edad, su género, su personalidad, y sus condiciones socioculturales. Es importante considerar que las diferentes capacidades y peculiaridades de la vida evolutiva de la persona menor de edad, condicionan su forma de enfermar y su reacción ante la enfermedad y el internamiento hospitalario.

La aparición de nuevas técnicas que permiten la realización de diagnósticos y la aplicación de tratamientos en tiempos más cortos, junto al incremento de servicios de hospitalización de día y de la hospitalización domiciliaria, han permitido evitar ingresos y estancias prolongadas en centros sanitarios. Sin embargo, cuando no es adecuado optar por estas alternativas terapéuticas y es precisa la hospitalización, debe considerarse el acompañamiento de la persona menor de edad como una necesidad

básica y un complemento al tratamiento, a la que deben adaptarse los centros y la organización sanitaria.

La enfermedad coloca a las personas menores de edad en una posición de máxima debilidad, tanto física como psicológica. Por ello es preciso optar por los sistemas de tratamiento que, en cada caso, permitan una menor ruptura con su vida cotidiana y adoptar mecanismos que en caso de ingreso permitan el acceso mayor posible de la persona menor a las personas y a las actividades que forman su medio habitual, garantizando su derecho a la salud y sus derechos como parte de la ciudadanía menor de edad.

Actualmente, muchos hospitales alientan a las madres a quedarse junto a sus bebés durante la estadía en el hospital, que se conoce como "alojamiento en conjunto" (o (*rooming-in*, en inglés) y que puede ser de tiempo completo (las 24 horas) o parcial, cuando el bebé permanece con su madre la mayor parte del tiempo. Muchas madres encuentran que tener a su bebé con ellas día y noche les permite conocer las necesidades del bebé y cómo responder ante ellas. Las enfermeras especializadas en cuidados materno-infantiles trabajan en el hospital junto con las nuevas madres ayudándolas para que aprendan a amamantar y a cuidar a sus bebés.

Citar a modo de ejemplo que, el Hospital Reina Sofía de Córdoba, dispone ya de un Hotel de Madres. Se trata de unas instalaciones acogedoras ideadas con capacidad para acoger a las madres cuyos bebés requieren hospitalización tras el nacimiento. El objetivo de estas instalaciones, incluidas en el decreto de niño Hospitalizado, es favorecer el vínculo afectivo madre-hijo, así como la lactancia materna desde el primer día de vida.

El Servicio Andaluz de Salud (SAS) ha invertido una importante cantidad económica en el acondicionamiento de estas instalaciones, cuyo diseño y equipamiento queda muy alejado de lo que son unas dependencias sanitarias al uso. El Hotel de Madres ofrece estancia permanente para el descanso de las madres con bebés hospitalizados en habitaciones confortables y acogedoras. El alojamiento de las madres en este espacio facilita un acceso rápido y permanente a su bebé. Se estima que la ocupación media por mujer oscilará entre 9 y 13 días.

Las distintas dependencias se han acondicionado para dar respuesta a sus necesidades, con servicios de comida (que incluye dietas normales y especiales por prescripción médica), aseo y cama en el mismo hospital, en un espacio próximo a la unidad pediátrica donde se encuentra hospitalizado el bebé.

El alojamiento está reservado para progenitoras que han recibido el alta y cuyos hijos están ingresados en Neonatología. Además, entre los criterios de inclusión figuran que estas mujeres necesiten permanecer en el hospital a tiempo completo y presenten dificultades de acceso al centro, bien por lejanía desde su lugar de residencia o por cuestiones económicas.

El personal de enfermería está encargado de detectar las necesidades de alojamiento y, posteriormente, la trabajadora social del Materno Infantil valora y adjudica las plazas en función de los criterios establecidos y los recursos disponibles. Estas dependencias son de uso exclusivo de las madres alojadas en ellas.

Esta actuación forma parte de las adaptaciones que se llevan a cabo para dar cumplimiento al Decreto 246/2005, de 8 de noviembre, por el que se regula el ejercicio del derecho de las personas menores de edad a recibir atención sanitaria en

condiciones adaptadas a las necesidades propias de su edad y que se establecen en el decreto del Niño Hospitalizado.

En concreto, dicho Decreto, recoge en su artículo 8 el derecho de acompañamiento en los siguientes términos:

"*1. Las personas menores de edad tienen el derecho a estar acompañadas permanentemente por la madre y el padre, tutoras o tutores, o persona en quien éstos deleguen, en tanto se mantenga la necesidad de su atención sanitaria en un centro o espacio asistencial. En caso de que el acompañamiento perjudique la tarea asistencial o la salud de la persona menor de edad, desde el servicio asistencial se tomarán las medidas necesarias para evitar el perjuicio. Cuando se produzca una circunstancia que impida el acompañamiento, se informará a la madre y al padre o representantes legales y quedará constancia en la historia clínica.*

2. En el caso de ingreso en cuidados intensivos, cuidados especiales y prematuros se articularán las medidas necesarias para que el acompañamiento por parte del padre, madre o representante legal, pueda llevarse a cabo durante el mayor tiempo posible. En situaciones terminales se facilitará, especialmente, el acompañamiento continuo de la persona menor de edad por parte de su madre y de su padre o personas tutoras.

3. El régimen de visita durante la hospitalización se llevará a cabo con criterios de flexibilidad horaria que faciliten el mayor tiempo posible de relaciones para respetar los vínculos de la persona menor de edad con personas de su entorno, con los límites necesarios para garantizar su descanso y la actividad asistencial del centro. Los hermanos y hermanas menores de edad, podrán visitarle junto a su madre, padre o persona tutora, si no existiera contraindicación clínica alguna tanto para la persona menor de edad paciente como para la persona menor visitante.".

Es más, en el artículo siguiente, se recoge expresamente las medidas a adoptar para preservar el vínculo madre-hijo en el caso de hospitalización de personas recién nacidas. La disposición es textualmente la siguiente:

"1. Los servicios sanitarios implicados en la atención perinatal adecuarán su organización y sus recursos para favorecer el vínculo madre-hija o hijo en los dispositivos de atención: en la educación maternal, en el proceso de parto, en el momento de las recomendaciones al alta puerperal y en la visita puerperal.

2. En el momento del nacimiento se facilitará el contacto físico con su madre y se evitará la separación madre-hija o hijo en el post-parto inmediato, garantizándose, salvo que circunstancias clínicas lo impidan, la permanencia hospitalaria conjunta del niño o niña con su madre.

3. En el caso de que la persona recién nacida precise ingreso, se facilitará el ingreso conjunto madre-hija o hijo y el acceso del padre y de la madre al contacto directo con su hijo o hija.

4. En todos los casos atendidos en los servicios y dispositivos de atención al embarazo, parto y puerperio se fomentará la lactancia materna, facilitando a las madres la información necesaria y eliminando cualquier obstáculo que pueda impedir aquélla. Una vez informada la madre, se respetará la opción que ésta elija sobre la alimentación de su hija o hijo.

5. Los centros sanitarios evitarán en sus dependencias la existencia de cualquier tipo de información o publicidad que induzca a la sustitución de la lactancia materna por otro tipo de alimentación.

6. En caso de ingreso de la persona recién nacida se garantizará la posibilidad de lactancia materna si no hay contraindicación médica. Se facilitará la alimentación con leche de su madre cuando el bebé no pueda mamar de forma transitoria.".

En definitiva, a la vista del estudio de cuanto se expresa en el escrito de queja, ante el caso de recién nacidos y lactantes, tenemos que destacar la especial importancia del establecimiento del vínculo entre la madre y su hija o hijo, así como la constancia de que la lactancia materna es la alimentación más idónea para el recién nacido, sin olvidar la participación activa del padre en el cuidado y atención de la niña o del niño también desde los primeros momentos de su vida.

Como consecuencia de todo ello, se considera pertinente efectuar a la Consejería de Salud, una **RECOMENDACIÓN**, en el sentido de que se posibilite que el menor disfrute de la compañía de la madre durante el tiempo que dure la hospitalización.

b) Posicionamiento de la Consejería de Salud: NO ACEPTACIÓN.

Se dio respuesta por la Consejería mediante un informe suscrito por la Directora Gerente, y en lo que concierne al posicionamiento sobre la aceptación o el rechazo de la Recomendación nº 25/2007, se expresa cuanto sigue:

> "En relación con la recomendación nº 25/2007, de 19 de octubre de la oficina de la Defensora del Pueblo, relativa de que se den las instrucciones oportunos que posibiliten que un menor disfrute de la compañía de la madre mientras dura la hospitalización, como consecuencia de la queja 2007/00309-S, presentada en la referida Oficina, les informamos que:
>
> Para favorecer la lactancia materna, el Hospital San Pedro tiene suscrito un acuerdo con un hotel de Logroño, para que las madres de niños lactantes ingresados, que residen fuera de la capital, puedan pernoctar durante el tiempo que dura la hospitalización del menor. Con esta medida se equipara la situación de estas mujeres respecto de las madres que residen en Logroño, lugar donde su ubica el Hospital.
>
> Y para mejorar la accesibilidad de las madres de los niños lactantes en el nuevo emplazamiento del Hospital, sito en el barrio de La Estrella, la Dirección del Hospital se interesó por conocer la oferta hotelera del mismo, siendo hasta la fecha inexistente.
>
> Si la madre del niño lactante opta por no alojarse en el referido hotel, puede permanecer en la sala de espera de Neonatología para garantizar la proximidad con su hijo, teniendo en cuenta que los menores se encuentran aislados en incubadoras y que, por tanto y como ocurre con el resto de los Hospitales españoles, el contacto con el menor tampoco es permanente.

Con ello, la Defensora del Pueblo declaró expresamente la NO ACEPTACIÓN de esta Recomendación.

c) Labor de seguimiento de la Defensora.

A la vista de tal respuesta, la Defensora con fecha de 3 de enero de 2008 emitió la siguiente resolución que fue notificada tanta a la Consejería de Salud como a la autora de la queja.

Del contenido del escrito parece desprenderse, pues, que no ha sido atendida nuestra Recomendación de que se posibilite que los menores hospitalizados disfruten de la compañía de la madre durante el tiempo que dure la hospitalización, así como la Sugerencia de que, con independencia del caso particular objeto de queja y con el objeto de preservar el vínculo madre-hijo con carácter general, se lleve a cabo la reforma legislativa que se considere precisa en aras a posibilitar el derecho de acompañamiento de los progenitores en el caso de hospitalización de personas recién nacidas, y de menores de edad en general.

Como ya dijimos en nuestra resolución, somos conscientes de las dificultades materiales y presupuestarias que implica la habilitación de recursos para todas y cada una de las necesidades que se van presentando. Sin embargo, no por ello las previsiones legales dejan de exigir una respuesta a corto plazo y una planificación que permita consolidar una red suficiente de recursos destinada a facilitar soluciones adecuadas que contemplen el mayor abanico de posibilidades.

Cierto es que la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud, al enumerar los derechos del paciente no contempla expresamente el derecho de acompañamiento. Ahora bien, no es menos cierto que en su artículo 7, sí establece que "*El ciudadano en su relación con el Sistema Público de Salud de La Rioja tiene derecho a: 1. Conocer la identidad y la misión de los profesionales que intervienen en la atención sanitaria y a que se le garantice la posibilidad de limitar la presencia de investigadores, estudiantes u otros profesionales que no tengan una responsabilidad directa en la atención. Sin perjuicio de que pueda solicitar la presencia de familiares o personas vinculadas al paciente cuando él lo desee siempre y cuando esta presencia no sea incompatible o desaconsejable con la prestación del tratamiento.".*

Del mismo modo, compartimos la existencia del procedimiento para dotar de alojamiento a las madres de lactantes residentes fuera del término municipal de Logroño, toda vez que esta es un prestación debida, de acuerdo con el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre Ordenación de Prestaciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud, cuyo anexo I, que incluye entre en el contenido de la asistencia hospitalaria, *los servicios hoteleros básicos directamente relacionados con la propia hospitalización"*.

No obstante, a pesar de lo anterior, es preciso hacer notar que el problema planteado no puede ser analizado desde la perspectiva de las funciones o servicios de un concreto centro hospitalario, ya que, desde el mismo instante en que aparece comprometido un menor, el interés del mismo debe prevalecer sobre cualquier otra consideración de tipo administrativo o asistencial, tal y como impone el artículo 6 de la Ley 1/2006, de 28 de febrero, del Menor, de La Rioja. En especial, hemos de destacar que uno de los derechos reconocidos por la propia Ley del Menor de La Rioja -de los que no puede inhibirse la Administración sanitaria-, se desenvuelve precisamente en el ámbito de la asistencia sanitaria, en los términos del artículo 15, apartados 4 y 5 de este texto legal:

"*Durante su atención sanitaria, los menores tienen derecho a estar acompañados por sus padres, tutores o guardadores u otros familiares, y a proseguir, durante su hospitalización, su formación escolar, siempre que todo ello no perjudique u obstaculice su tratamiento médico.*

En los centros sanitarios donde se hospitalice a menores se posibilitará la existencia de espacios adaptados a las necesidades educativas, de relación familiar y de ocio del menor."

Así pues, de la conjugación de estos preceptos, es posible estimar que el menor hospitalizado, ostenta el derecho de verse acompañado por su madre durante todo el proceso asistencial del que está siendo objeto en el Hospital San Pedro, y que constituye una obligación de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, adoptar las medidas pertinentes para procurar la efectiva realización de este derecho.

Se hace también preciso señalar que la Carta Europea de los Niños Hospitalizados, aprobada por el Parlamento Europeo en Resolución de 13 de mayo de 1986, considera que la hospitalización de los niños entre 0 y 14 años debe reunir unas características diferenciales a las de los adultos, y por ello se constituye en objeto de derechos especiales, enumerando los derechos especiales que tienen que tienen cuando por alguna causa deben ser internados. En concreto, el artículo 3 recoge el "*Derecho a estar acompañado de sus padres o de la persona que los sustituya el mayor tiempo posible durante su permanencia en el hospital, no como espectadores pasivos sino como elementos activos de la vida hospitalaria, sin que eso comporte costes adicionales; el ejercicio de este derecho no debe perjudicar en modo alguno ni obstaculizar la aplicación de los tratamientos a los que hay que someter al niño.".*

Por último, se hace necesario mencionar que antes de recibir su respuesta, también consideramos oportuno recordar –ya que en la Resolución de referencia no se hace mención a ello-, que en la **Sesión Plenaria celebrada el día 21 de diciembre de 2000, ya se hizo una Declaración Institucional por parte del Parlamento de La Rioja**, en la que, compartiendo la Iniciativa Hospital Amigo de los Niños y las recomendaciones de la UNICEF y la Organización Mundial de la Salud, se formuló un decálogo a promover por los hospitales riojanos con el objetivo de promover la lactancia materna en los hospitales, entre los cuales se encuentra precisamente el de "*facilitar la cohabitación de la madre y el hijo veinticuatro horas al día*".

Consideramos por ello que existen argumentos legales más que suficientes para que el usuario no pueda dejar de ser atendido por parte de las Administraciones Públicas con competencia en la materia, por lo que estimamos que sería necesario reconsiderar la valoración de la necesidad del recurso solicitado sin que pueda excluirse del mismo por el criterio argumentado de que "*el Centro hospitalario no puede ni debe brindar alojamiento a personas sanas*", y amparándose en un acuerdo suscrito con un establecimiento hotelero que, además de no encontrarse próximo al centro hospitalario, no facilita precisamente la lactancia materna continuada, teniendo en cuenta la proximidad horaria de las tomas en muchos casos.

En definitiva, seguimos considerando que la Administración implicada debe sensibilizarse sobre este problema, evaluando previamente si fuera necesario cuales son las necesidades reales y el número de usuarios afectados, y

arbitrando posteriormente, las medidas que posibiliten que aquellas progenitores que deseen realizar un acompañamiento permanente de sus hijos hospitalizados, puedan ver satisfecho este derecho, y ello con independencia de si aquellas residen o no en la capital riojana, si bien con las necesarios criterios de inclusión en la adjudicación de plazas en función de los recursos disponibles y las necesidades de las madres que necesiten permanecer en el hospital a tiempo completo, por presentar dificultades de acceso al centro, por lejanía desde su lugar de residencia o por cuestiones económicas, salvo claro está, que existan impedimentos clínicos que hagan aconsejable limitar el acompañamiento de los progenitores.

Consecuentemente, a la vista de la no aceptación de nuestro planteamiento por parte de la Consejería de Salud, no nos queda otra opción que la de reflejar esta circunstancia en el informe que anualmente dirigimos al Parlamento de La Rioja, y damos por concluido el expediente con el archivo del mismo, lo que comunicamos a la interesada para su conocimiento.

Por último se recibió un oficio de fecha 15 de enero de 2998, suscrito por el Secretario General Técnico de la Consejería en el que se expresa la reiteración al rechazo de nuestra Recomendación particular.

Si bien, somos sabedores del convenio alcanzado entre el Hospital y una empresa de telefonía para que los progenitores puedan tener acceso por medio de los aparatos móviles y otras nuevas tecnologías, de imágenes de sus bebes en los neonatos, esta Institución considera que con tal medida ni se da por aceptada nuestra Recomendación, ni se garantizan los derechos de los recién nacidos ni los de su padres.

RECOMENDACIÓN General nº 26/2007, de 29 de octubre de la Defensora del Pueblo Riojano dirigida a la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, para que ponga en marcha un procedimiento legislativo conducente , al reconocimiento mediante una norma con rango de ley del derecho a la percepción del complemento de destino correspondiente al nivel del puesto de trabajo que desempeñen o a su grado personal, incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja fije anualmente para los puestos de Director General, para los funcionarios que reingresan al servicio activo tras el desempeño de puestos afectos a la ley de incompatibilidades

a) Contenido de la Recomendación (quejas acumuladas nº 2007/258, 259 y 260-F)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha de 5 de septiembre del presente, tuvieron entrada en el Registro de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, tres quejas suscritas individualmente, por, Don xx y dos funcionarios más.

De forma previa, se decretó la acumulación de las quejas bajo el principio de economía procedimental que rige la actuación de los expedientes tramitados en esta Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano.

SEGUNDO. Los suscriptores de la queja afirmaban los tres su condición de funcionarios al servicio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de la siguiente forma:

- **Don XX,** pertenece al Cuerpo de Veterinarios Titulares desde el 20 de enero de 1986, transferido a la Comunidad Autónoma de La Rioja, y nombrado por Orden de la Consejería de la Presidencia de 29 de octubre de 1987, Veterinario de Mataderos e Industrias Alimentarías de Haro.
- **Don YY** , pertenece al Cuerpo de Catedráticos de Enseñanza Secundaria en su especialidad de Biología, y transferido también a la Comunidad Autónoma de La Rioja en virtud del Real Decreto 1.826/1998, de 28 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a nuestra Comunidad en materia de enseñanza no universitaria.
- **Don ZZ,** es Profesor de Enseñanza Secundaria de Física y Química y transferido también a la Comunidad Autónoma de La Rioja en virtud del Real Decreto 1.826/1998, de 28 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a nuestra Comunidad en materia de enseñanza no universitaria.

TERCERO. Los tres funcionarios relacionados y suscriptores de las respectivas quejas han ocupado puestos en la Comunidad Autónoma de La Rioja calificados como "Altos Cargos" y sujetos por ende, a un régimen legal de incompatibilidades. Y así:

- **Don XX**, por Decreto 11/1997, de 24 de enero, fue nombrado Director General de Calidad Ambiental de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, permaneciendo de forma ininterrumpida en dicho cargo hasta el día 15 de julio de 2003, fecha en que fue cesado mediante Decreto 46/2003.
- **Don ZZ**, por Decreto 77/1998, de 29 de diciembre, fue nombrado Director General de Gestión Educativa de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes del Gobierno de La Rioja, permaneciendo de forma ininterrumpida en dicho cargo hasta que el día 15 de julio de 2003 fue cesado mediante Decreto 42/2003.
- **Don YY,** por Decreto 11/1999, de 11 de julio fue nombrado Consejero de Turismo y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja. Permaneciendo de forma ininterrumpida en dicho cargo hasta el día 7 de julio de 2003, fecha en que fue cesado mediante Decreto 4/2003
-
-

CUARTO. Tras ostentar dichos cargos en el Gobierno Regional, los tres suscriptores de la queja han vuelto a ocupar sus puestos funcionariales de pertenencia, y así:

- **Don XX,** se reincorporó al servicio activo el día 16 de julio de 2003 como funcionario de la Dirección General de Salud, siendo posteriormente nombrado Jefe de Servicio de Integración Ambiental de la Dirección General de Calidad Ambiental del Gobierno de La Rioja, en comisión de servicios, y más recientemente, desde el 1 de septiembre de 2007, Jefe de Servicio de Planificación Hidráulica de la nueva Dirección General de Aguas.
- **Don YY,** se reincorporó al servicio activo el día 16 de julio de 2003, en su plaza del I.E.S "Tomás Mingot" de Logroño.

- **Don ZZ,** se reincorporó al servicio activo el día 9 de julio del mismo año, en el I.E.S. “Inventor Cosme García” de Logroño.
-

QUINTO. Los tres narraban en sus quejas, la existencia de un tratamiento discriminatorio en relación con otros funcionarios del Estado, de otras Comunidades Autónomas, de la misma Comunidad Autónoma de La Rioja e incluso de las Administraciones Locales, que tras su reincorporación al servicio activo en sus Cuerpos de procedencia, perciben los emolumentos que en la legislación estatal se introdujeron en virtud del artículo 33 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, conocido como el “*complemento del nivel 33”.*

En efecto el referido precepto literalmente vino a disponer cuanto sigue:

> *“Los funcionarios de carrera que, durante más de dos años continuados o tres con interrupción, desempeñen o hayan desempeñado a partir del 5 de julio de 1977, puestos en la Administración del Estado o de la Seguridad Social, comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre Incompatibilidades de Altos Cargos, exceptuados los puestos de Gabinete con categoría inferior a la de Dirección General, percibirán desde su reincorporación al servicio activo y mientras se mantengan en esta situación el complemento de destino correspondiente a su grado personal incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuestos del Estado fije anualmente para los Directores Generales de la Administración del Estado”.*

SEXTO. Del mismo modo, los autores de la queja exponían que han solicitado a la Consejería de Administraciones Públicas el reconocimiento y el pago del citado complemento mientras permanezcan en activo en sus respectivos puestos funcionariales, todo ello partiendo del tenor literal del citado artículo 33 de la Ley 31/1990, así como de la evolución normativa posterior a su publicación (traen a colación numerosos preceptos de leyes presupuestarias de otras Comunidades Autónomas), y de abundantes pronunciamientos jurisdiccionales en que han reconocido el derecho a tal retribución complementaria.

Además los tres autores de las quejas, afirmaban que no han recibido respuesta de la Administración Regional por lo que han considerado que se ha desestimado sus pretensiones por la institución del silencio administrativo.

SÉPTIMO. Ante tal desestimación presunta, los tres de forma independiente formalizaron los respectivos recursos de alzada con fecha de 25 de mayo de 2007 y dado que ha transcurrido con creces el plazo legalmente establecido de tres meses, sin recibir resolución expresa del mencionado procedimiento de revisión, consideraron oportuno dirigir sus instancias en forma de queja, a la Defensora del Pueblo Riojano.

OCTAVO. Con fecha de 6 de septiembre del presente, la Defensora del Pueblo Riojano, decretó la admisión a trámite de las quejas y dirigió a la Consejería de Administraciones Públicas a tenor del artículo 18 de la Ley 6/2006, de 12 de mayo, un oficio requiriendo información sobre las cuestiones planteadas, y en particular sobre:

- los motivos que amparan la inactividad en que aparece incursa la Administración Autonómica, y la eventual posición de la misma frente a los recursos planteados.

NOVENO. Transcurridos con creces los diez días concedidos para la emisión del informe, se reiteró la petición con fecha de 2 de octubre; y el día 10 de octubre, tuvo

entrada en el Registro de esta Institución del mencionado informe al que se suman las resoluciones administrativas por las que se desestiman expresamente el llamado por los autores de la queja "recurso de alzada" contra la desestimación por silencio administrativo de una petición anterior.

Del contenido del Informe, - común para los tres promotores de la queja-, se expresa literalmente cuanto sigue:

> "*De acuerdo con lo interesado por Resolución de la Defensora del Pueblo Riojano de 6 de septiembre de 2007 (remitida mediante oficio de 7-9-07, con fecha de entrada 14-9-07 en el Registro General de esta Administración Autonómica), que se refiere a los expedientes acumulados nº 258, 259 y 260/2007/F, instruidos con motivo de las quejas presentadas ante esa institución* (sic) *por los funcionarios de carrera al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja don XX, don YY y don ZZ, se informa de los siguientes extremos.*
>
> *Los interesados presentaron con fecha 6-2-07 sendos escritos dirigidos a la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, en los que solicitaban el reconocimiento del derecho a la "asignación del complemento de destino correspondiente a su grado personal incrementado en la cantidad necesaria para equipararlo al valor del complemento de destino fijado anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para los Directores Generales de la Administración del Estado, desde la fecha de su reincorporación al servicio activo y en tanto se mantenga dicha situación".*
>
> *Con fecha de 25-5-07, entendiendo los interesados que se había producido la desestimación por silencio administrativo de sus solicitudes interpusieron sendos recursos de alzada ante la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local contra dichas desestimaciones presuntas.*
>
> *Los recursos en vía administrativa han sido tramitados no como recursos de alzada, sino como recursos de reposición, por ser el órgano competente para el reconocimiento del derecho solicitado , el titular de la Consejería, y como tal, sus actos expresos o presuntos ponen fin a la vía administrativa, por lo que la oposición a los mismos debe articularse, en vía administrativa, mediante recurso potestativo de reposición, o bien directamente en vía judicial, mediante recurso contencioso-administrativo.*
>
> *Dichos recursos administrativos han sido desestimados de forma expresa por Resoluciones individualizadas de fecha de 13 de septiembre de 2007, de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, cuyas notificaciones a los interesados han sido cursadas mediante correos certificados con acuse de recibo, estando pendientes a fecha de hoy las confirmaciones por parte de los servicios de correos de su correcta práctica.*
>
> *En las notificaciones de las citadas Resoluciones de 13 de septiembre de 2007, de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, se informa a los reclamantes de los medios de oposición a las mismas, en concreto el recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº Uno de Logroño, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a las notificaciones.*

Por lo que respecta al fondo de la cuestión planteada, el presente informe se remite al contenido de las Resoluciones dictadas por este órgano.

No obstante, debe precisarse que las pretensiones de los interesados, funcionarios de carrera que prestan servicios para la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja como consecuencia de sus respectivas transferencias desde la Administración del Estado y que han desempeñado durante más de dos años continuados la titularidad de diferentes órganos con la consideración de Altos Cargos (cuestiones éstas que no se discuten), son desestimadas por entenderse que no es posible el reconocimiento por los órganos autonómicos del derecho retributivo solicitado al no estar regulado por la legislación propia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y entenderse, que no es de aplicación directa en esta Administración autonómica el artículo 33.2 de la Ley 31/1990, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1991.

A su vez, los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo en esta Comunidad Autónoma, han tenido oportunidad de pronunciarse sobre la cuestión, desestimando las mismas pretensiones de otros funcionarios de carrera al servicio de esta Administración Pública en similares circunstancias que los actuales interesados..

Se acompañan copias de los escritos y recursos presentados por los funcionarios, así como de las Resoluciones de 13 de septiembre de 2007, de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, por las que se da contestación; y copias de la Sentencia nº 199 de 20 de septiembre de 2000, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº Uno de Logroño, y de la Sentencia de 13 de febrero de 2001, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, que resuelve un recurso de apelación contra la anterior"

Al referido informe se adjuntan copias de las Resoluciones desestimatorias de los recursos administrativos interpuestos por los interesados frente a los actos presuntos, así como dos Sentencias dictadas por los órganos de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, en supuestos similares a los que ahora nos ocupan.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. El motivo que esgrimen para acudir al auxilio de esta Institución, es la existencia de un tratamiento discriminatorio, pues afirman que, es de aplicación el principio de igualdad retributiva que quiso fijar el Tribunal Supremo al fallar el recurso de casación en interés de la ley por la Sentencia de 24 de noviembre de 1997.

En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada por los autores de la queja, consistente, ahora en las resoluciones expresas desestimatorias de sus peticiones originarias para el reconocimiento y pago del complemento retributivo solicitado, por considerar que se encuentran discriminados en relación con otros funcionarios estatales, autonómicos y locales, que habiendo ocupado puestos de "altos cargos", han vuelto a sus puestos funcionariales y desde luego, la Administración correspondiente les ha reconocido dicho complemento instaurado por primera vez, por la referida Ley presupuestaria estatal.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, “Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento”.

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que,

“1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas”.

El derecho cuya intervención ampara la actuación de la Defensora, es el derecho a un principio de igualdad consagrado constitucionalmente en el artículo 14 de la CE esto es, en el frontispicio del Título I de la Carta Magna.

Por ello, y dado que los preceptos constitucionales citados (artículos 23 y 14), ambos se encuentran dentro del Título I de la Norma Fundamental, procede la supervisión y la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1º de la Ley 6/2006).

SEGUNDA. ANÁLISIS DEL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO.

Vienen a instar los autores de la queja, el reconocimiento del derecho a la percepción del referido complemento retributivo, con fundamento en un precepto legal, cual es, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991, en concreto en su artículo 33, cuyo apartado 2 dispuso que,

> *“Los funcionarios de carrera que, durante más de dos años continuados o tres con interrupción, desempeñen o hayan desempeñado a partir del 5 de julio de 1977, puestos en la Administración del Estado o de la Seguridad Social, comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre Incompatibilidades de Altos Cargos, exceptuados los puestos de Gabinete con categoría inferior a la de Dirección General, percibirán desde su reincorporación al servicio activo y mientras se mantengan en esta situación el complemento de destino correspondiente a su grado personal incrementado*

en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuestos del Estado fije anualmente para los Directores Generales de la Administración del Estado".

En virtud de esta disposición, el Legislador estatal quiso compensar económicamente a los funcionarios estatales que habiendo ocupado Altos Cargos dentro de la Administración General del Estado, volvían a incorporarse a sus Cuerpos funcionariales de pertenencia, todo ello dentro de sus plenas potestades autoorganizativas y financieras.

Posteriormente, y en virtud de varias Sentencias tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Superior de Justicia, se fue reconociendo del mismo modo a los funcionarios estatales que desempeñaron cargos políticos autonómicos. No olvidemos todo ello, dentro de las potestades de una misma Administración, la Estatal, pues reconoce este derecho a funcionarios estatales cuando reingresan a los servicios activos de los Cuerpos o Escalas funcionariales de la Administración Estatal tras haber desempeñado puesto políticos o Altos Cargos en las Comunidades Autónomas (Sentencia del TSJ de Aragón de 19 de febrero de 1996 y Sentencia del TS de 24 de noviembre de 1997, desestimatoria del recurso de casación en interés de ley interpuesto por la Abogacía del Estado frente al pronunciamiento anterior).

El problema se plantea ahora en relación a los funcionarios de las Comunidades Autónomas (en sus diversas manifestaciones de incorporación a los Cuerpos funcionariales autonómicos), que tras su cese de puestos de Alta responsabilidad, vuelven a ocupar sus puestos dentro de la Administración autonómica, pasando de servicios especiales, a su nueva situación de servicios activos.

Pues bien, en estos casos, ha de entrar nuevamente en juego las potestades de autoorganización y la plena autonomía financiera que le corresponde a las Comunidades Autónomas, pues el precepto estatal referido, no tiene la consideración de normativa básica estatal, y por tanto, de obligado cumplimiento por parte de todas las Administraciones autonómica

El precepto trascrito propio de una Ley de presupuestos, no es normativa básica porque así resultaba de los artículos 23 y 24, en relación con el 1.3, de la Ley 30/1984, de 2 agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, prácticamente derogada en su totalidad por la nueva **Ley 7/2007, de 12 de abril por el que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público**.; antes al contrario, un detenido examen de estos preceptos persuade justamente del carácter no básico del tan repetido artículo 33.

En efecto, en materia de retribuciones, conforme al artículo 23 de la derogada Ley 30/1984, y en la actualidad el artículo 22 de la Ley 7/2007, lo básico es la **estructura** de las retribuciones funcionariales (en cuanto a sus componentes), y según el artículo 24, la igualdad cuantitativa de las retribuciones básicas para cada grupo de funcionarios en todas y cada una de las Administraciones a las que sirven, siendo también básico, a tenor del apartado 2 de este último precepto, la necesidad de «reflejar» la cuantía de las retribuciones básicas y de los complementos de destino de cada puesto de trabajo bien en los Presupuestos Generales del Estado bien en los de las restantes Administraciones públicas con autonomía financiera y presupuestaria (artículos 23 y 24 de la Ley 7/2007).

De los preceptos reseñados tanto de la Ley 30/1984, como del vigente Estatuto de la Función Pública (Ley 7/2007), no se desprende que la cuantía del complemento

de destino sea aplicable al personal de todas las Administraciones Públicas como norma básica.

Por ello, hemos de concluir, enlazando con la consideración inicial, que no es jurídicamente correcta la fundamentación de considerar como básico el precepto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado que introdujo el referido complemento denominado como el "Nivel 33"; pues como retribución complementaria queda bajo la potestad de cada Comunidad Autónoma, dado su evidente engarce con la autonomía financiera y presupuestaria de que constitucionalmente gozan todas las Administraciones Territoriales.

Lógico corolario de todo lo anteriormente expuesto es que las Resoluciones dictadas por la Consejería de Administraciones Públicas en un puro análisis de legalidad resultan ajustadas a Derecho, pues no existe norma autonómica semejante a la estatal que reconozca el derecho a la percepción del referido complemento para los funcionarios autonómicos, -con independencia de su procedencia-, que vuelvan a su situación de activo tras el desempeño de funciones definidas como "Altos Cargos".

Con ello hemos de concluir que se trata de una potestad de nuestra Comunidad Autónoma, pues no se ve vinculada por el precepto estatal, ya que no goza de la consideración de básico "ex" artículo 149.1.18ª CE, en lo tocante a los conceptos retributivos, pero si en lo referente, a la consolidación del grado de personal.

TERCERA. ANÁLISIS DE LA DISCRIMINACION INVOCADA.

Centrándonos, en consecuencia, en la queja relativa a la vulneración del artículo 14, se hace preciso recordar brevemente que no toda desigualdad de trato supone una infracción de dicho precepto constitucional sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable.

En los términos en los que se suscita la controversia planteada por los autores de la queja, hemos de centrar el término de comparación que traen a colación, entre los funcionarios que tienen reconocido el referido complemento retributivo, y que desempeñan idénticos puestos funcionariales dentro de la Administración autonómica. En concreto, el término comparativo se trama entre aquellos funcionarios de la Administración Estatal que tuvieron reconocido el derecho con anterioridad a su traspaso a la Administración Regional como "funcionarios transferidos"; y por otro lado, los funcionarios que procedentes de Cuerpos del Estado, reingresan al servicio activo cuando se ha producido ya el traspaso de la competencia a la Comunidad Autónoma, como lo es el caso de los tres autores de la queja. Los primeros perciben el complemento correspondiente a su grado personal incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuestos fije anualmente para los Directores Generales; y los segundos, no.

El principio de igualdad exige, pues, que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional (por todas, entre las más recientes y recogiendo precedente doctrina, SSTC 154/2006, de 22 de mayo [RTC 2006, 154], F. 4; y 214/2006, de 3 de julio [RTC 2006, 214], F. 2).

Por ello, y pese a que la diferencia de trato no se ha producido por ninguna actuación imputable directamente a la Administración Regional, a la que actualmente sirven los funcionarios procedentes de Cuerpos Estatales, lo cierto, es que no se entiende que ante la realización de las mismas tareas que sus compañeros, unos perciban tal emolumento y ellos no, lo que sin causa aparente provoca en efecto, un tratamiento discriminatorio.

Dicha disfunción o discriminación, no ha sido generada por la Administración Regional, pues mientras que los que perciben tal complemento, les ha sido reconocido por el Estado, con anterioridad al proceso de transferencia, y los que ahora lo reclaman se lo solicitan a la Comunidad Autónoma, pues al producirse su reingreso a la función pública, ya se habían consolidado plenamente los procesos de traspasos, sobre todo, en materia educativa.

Para los primeros, la normativa impone que los funcionarios transferidos mantienen todos sus derechos en la Administración Pública de origen como si se hallaran en servicio activo y que además las Comunidades Autónomas, al proceder a la integración de los funcionarios transferidos como funcionarios propios, han de respetar el Grupo o Subgrupo del cuerpo o escala de procedencia , “así como todos los derechos económicos inherentes a la posición en la carrera que tuviesen reconocido” (artículo 88.2 de la vigente Ley 7/2007, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público).

Para los segundos, únicamente se mantiene como normación básica, la consolidación de grado de personal, pues el reconocimiento de la retribución necesaria para equiparar el complemento de destino al propio de un Director General, ha de ser introducido necesariamente por la normativa propia de cada Comunidad Autónoma, ya que entran en juego las potestades de autogobierno, amen del principio de la autonomía financiera y presupuestaria de cada Comunidad Autónoma.

No obstante, la discriminación aparece servida, pues ante idéntico puesto funcionarial, existen unos funcionarios que perciben el incremento retributivo complementario y otros no, razón por la cual, algunas Comunidades Autónomas, ya han comenzado a incorporar a su normativa un precepto semejante al artículo 33 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991.

Sirva de ejemplo, entre otras, la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de Función Pública de la Comunidad de Castilla y León, cuya Disposición Adicional Duodécima expresa que,

> “**DISPOSICION ADICIONAL DUODECIMA** Personal Funcionario nombrado para el desempeño de puestos comprendidos en el artículo 2, apartados 1, 2 y 3.a de la Ley de Incompatibilidades de los miembros de la Junta de Castilla y León y de otros cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma.
>
> 1. El personal funcionario de la Administración de la Comunidad de Castilla y León que, a partir del 1 de enero de 2003, sean nombrados para el desempeño de puestos en la Administración General o Institucional de la Comunidad de Castilla y León, comprendidos en el artículo 2, apartados 1,2,3ª de la Ley 6/1989 de 6 de octubre de Incompatibilidades de los miembros de la Junta de Castilla y León, siempre que tal desempeño se prolongue durante dos años o tres con interrupción, tendrán derecho a percibir, desde su reingreso al servicio activo, y mientras mantengan tal situación, el complemento de destino correspondiente al nivel del puesto de trabajo que desempeñen o a su grado personal, incrementado

en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León fije anualmente para los puestos de Director General.

2. Los funcionarios que, habiendo sido nombrados con anterioridad al 1 de enero de 2003 para el desempeño de los puestos contemplados en el artículo 23 de la Ley 17/1990, de 29 de diciembre, se mantengan en esta condición a dicha fecha, tendrán derecho a percibir desde su reingreso al servicio activo las retribuciones atribuidas al grado personal que corresponda al nivel más alto del intervalo asignado al Grupo en que se encuentre clasificado el Cuerpo o Escala a que pertenezca el funcionario, siempre que tengan a la misma cumplidos los requisitos y condiciones exigidos.

3. Con efectos de 1 de enero de 2005, los funcionarios a los que se refiere el apartado anterior que vinieran percibiendo las retribuciones que se señalan en el mismo pasarán a percibir las establecidas en el apartado primero de esta disposición adicional.

4. Con efectos de 1 de enero de 2005, los funcionarios que tuvieran reconocidos los beneficios recogidos en el artículo 23 de la Ley 17/1990, de 29 de diciembre, podrán optar entre mantenerse en la misma situación o acogerse a los beneficios recogidos en el apartado primero de esta disposición en cuyo caso deberán hacer renuncia expresa a los beneficios derivados de dicha Ley restableciéndose al grado personal que tuviera consolidado o hubiera podido consolidar con arreglo a la normativa de Función Pública".

Dado que la supervisión de la Defensora del Pueblo Riojano se ha centrar en la declaración de la lesión de los derechos invocados por los autores de la queja, y pese a que no existe actuación irregular imputable a la Administración Regional, lo cierto es que se produce un tratamiento discriminatorio, pues el propio artículo 88 de la Ley 7/2007, en su apartado 2º in fine expresa que "Se reconoce la igualdad entre todos los funcionarios propios de las Comunidades Autónomas con independencia de su Administración de procedencia".

Ante la existencia de un tratamiento discriminatorio, y en virtud de las potestades conferidas por el artículo 24 de la Ley 6/2006, emitimos la siguiente **RECOMENDACIÓN:**

- dirigida a la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, para que de *lege ferenda*, ponga en marcha un procedimiento legislativo que conduzca, en estos supuestos – funcionarios que reingresan al servicio activo tras el desempeño de puestos afectos a la ley de incompatibilidades, - al reconocimiento mediante una norma con rango de ley del derecho a la percepción del complemento de destino correspondiente al nivel del puesto de trabajo que desempeñen o a su grado personal, incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja fije anualmente para los puestos de Director General.

b) Posicionamiento de la Consejería de Administraciones Públicas: ACEPTACION CONDICIONADA.

Tras un primer requerimiento para que la Consejería emitiese su posicionamiento, con fecha de 4 de enero de 2008, tuvo entrada en nuestro registro

un oficio suscrito por el Consejero de Administraciones Públicas, en el que se elevaba a nuestro conocimiento el Informe evacuado por el Director General de la Función Pública.

En el mencionado dictamen se venía a compartir los argumentos de la Recomendación, si bien, se concluía de una forma condicionada, esto es, "*se considera que una medida legislativa de esa naturaleza, que afecta al sistema retributivo de los funcionarios públicos, se debería encuadrar en el proceso de reforma y evolución del derecho de la función pública en el que nos encontramos inmersos en la actualidad todas las Administraciones Públicas, estatal y autonómicas, tras la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público por la ley 7/2007, de 12 de abril".*

c) Labor de seguimiento de la Institución.

Esta Institución permanecerá atenta al cambio normativo anunciado, ello no obstante en su función de seguimiento emitió una Resolución dirigida tanto a la Consejería como a los autores de la queja, cuyo tenor literal se expone seguidamente.

Resolución de la Defensora del Pueblo Riojano de 9 de enero de 2008, por la que se evalúa el grado de cumplimiento de la Recomendación nº 26/2007, emitida por esta Institución , tras el informe elevado por la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local y suscrito por el Director General de la Función Pública

Dispone el artículo 24 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora del Defensor del Pueblo Riojano, que las Resoluciones emitidas se comunicarán a la Administración afectada, la cual en el plazo de un mes ha de posicionarse sobre su aceptación, o en su caso, ha de motivar las causas por las que se aparta de la misma.

Tras la respuesta recibida suscrita por el Director General de la Función Pública, tenemos a bien, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de la Ley 6/2006, se ha emitido la presente en orden al control del grado de cumplimiento de la Recomendación nº 26/2007, con base en los fundamentos que se exponen a continuación.

PRIMERO. El valor jurídico que la Ley 6/2006, concede a las Recomendaciones, Sugerencias y Advertencias que puede emitir el Defensor del Pueblo, no tienen valor vinculante. Lo cierto es que, pese a que adolecer de eficacia jurídica vinculante, al igual que ocurre con la Institución Estatal, el Defensor del Pueblo Español, y los homónimos de las Comunidades Autónomas, si que la Institución goza de una "magistratura de persuasión", y de *autoritas moral*, propio de su independencia y de su actuación de conformidad con los criterios estrictos de legalidad, y cuyo reflejo lo constata la materialización en los Informes Anuales que se elevan al Parlamento, donde se ha de expresar el grado de cumplimiento de las Recomendaciones, y en especial, los Departamentos y Organismos, que se apartan de aquellas.

El tema que ocuparon las quejas acumuladas referidas, y que afectan a funcionarios al servicio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, fueron evaluadas por la Defensora atendiendo al principio de igualdad o no

discriminación reconocida constitucionalmente en el artículo 14 de la Norma Fundamental.

Como se expresó en la Recomendación, nº 26/2007, en materia funcionarial, entra en juego las potestades de autoorganización propias de las Administraciones Públicas y de los principios de plena autonomía financiera y presupuestarias. Amen, de que el reconocimiento de un derecho, ha de tener su correspondiente fuente jurídica, que en el caso que comentamos, no puede ser otro que el de una norma con rango de ley, ora sea, por vía de Ley de Presupuestos, - como ha admitido el propio Tribunal Constitucional, en casos semejantes a los que nos ocupan (SS 147/1998, de 23 de julio; 130/1999, de 1 de julio; 32/2000, de 3 de febrero y 3/2003, de 16 de enero, entre otras) -, ora lo sea con ocasión de una reforma de las respectivas Leyes de Función Pública de las Comunidades Autónomas.

SEGUNDO. De esta suerte, el Informe emitido por la Dirección General de la Función Pública viene a reconocer la existencia de un trato discriminatorio, no sólo para los funcionarios estatales transferidos a los Cuerpos autonómicos, sino también para los propios funcionarios autonómicos de origen, que habiendo desempeñado Altos Cargos, sujetos a la normativa de incompatibilidades, posteriormente vuelven a sus puestos funcionariales al servicio de la Administración Regional.

Lo cierto, es que pese a tal afirmación, la respuesta de la Dirección General, discurre en el siguiente pensamiento, "*A su vez, dado el diferente tratamiento que existe sobre la cuestión en las legislaciones estatal y autonómicas, en pleno proceso de reforma actualmente, deberían analizarse con carácter previo todas las todas las opciones de normación que en la normativa comparada existen, o incluso pensarse en una solución original adaptada a las características propias de esta Administración autonómica".* Y de esta forma, el Director General de la Función Pública, concluye su informe afirmando que, "*En este sentido, se considera que una medida legislativa de esa naturaleza, que afecta al sistema retributivo de los funcionarios públicos, se debería encuadrar en el proceso de reforma y evolución del derecho de la función pública, en el que nos encontramos inmersos en la actualidad todas las Administraciones, estatal y autonómicas, tras la aprobación del Estatuto Básico del Empelo Público por la Ley 7/2007, de 12 de abril".*

Tras la lectura del informe, no podemos aclarar si la Recomendación nº 26/2007, es aceptada o es rechazada, pues en aquella veníamos a pedir la puesta en marcha de un procedimiento legislativo para que de "lege ferenda", se proceda al reconocimiento mediante una norma con rango de ley del derecho a la percepción del complemento de destino correspondiente al nivel del puesto de trabajo que desempeñen o a su grado personal, incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja fije anualmente para los puestos de Director General.

En definitiva el referido informe que la Consejería de Administraciones Públicas ha elevado a conocimiento de esta Institución, tras la evaluación de la discriminación existente, y trayendo a colación la Ley 7/2007, del Estatuto Básico de la Función Pública, no contiene un pronunciamiento expreso, sobre si se va a poner en marcha dicho procedimiento legislativo para el reconocimiento del derecho, no siendo necesario, esperar a una reforma íntegra de la Ley de la

Función Pública autonómica, pues sería suficiente con su encardinación en la Ley de Presupuestos.

A tal efecto, la Defensora del Pueblo Riojano, con fundamento en la doctrina del Supremo Intérprete de la Constitución, considera que no es preciso esperar a una reforma sustancial de la Ley de la Función Pública, - que en el caso de emprenderse, podría ser también el instrumento jurídico hábil para el reconocimiento del derecho -, sino que sin más y dada la flexibilidad de la tramitación de las leyes presupuestarías, sería suficiente su inclusión en ellas.

Según el TC, la interpretación correcta -conforme a la Constitución- del precepto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado que reconoció tal derecho, "*no es permitir a los funcionarios que han sido alto cargo en la Administración considerar un imposible grado personal máximo no pertinente y sí sólo, pero más modestamente, la de reconocerles un incremento en el complemento de destino correspondiente a su grado personal hasta igualarlo al que corresponda a los Directores Generales*".

Lógico corolario de todo lo anteriormente expuesto es que, la Administración Autonómico puede dar una solución jurídica al tema planteado, introduciendo el reconocimiento del derecho, en la Ley de Presupuestos, pues en buena medida, sus consecuencias jurídicas no son sino de orden económico presupuestario, dado que no se trata de modificar el grado de personal que al funcionario que reingresa en la función pública, le corresponde.

La situación denunciado por los tres autores de la queja, y que de momento queda sin solucionar en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, ha obtenido respuesta favorable, en otras Comunidades, e incluso en las Administraciones Locales e Institucionales (fundamentalmente, por funcionarios de las Universidades).

A modo ejemplificativo,en el siguiente fundamento, pasamos a analizar la normativa autonómica comparada, que de forma firme, han venido a dar una solución a estas situaciones, utilizando como regla general, la normativa presupuestaria.

TERCERO. ESTUDIO AUTONÓMICO COMPARADO EN RELACIÓN CON EL RECONOCIMIENTO DEL COMPLEMENTO DE DESTINO DE DIRECTOR GENERAL A LOS FUNCIONARIOS QUE HAYAN DESEMPEÑADO ALTOS CARGOS SUJETOS A LAS PRECEPTIVAS LEYES DE INCOMPATIBILIDADES.

A continuación, la Defensora pasa a exponer la relación normativa de las Comunidades Autónomas que, han reconocido a sus funcionarios el referido complemento, tanto en sus leyes prespuestarias, como en las reguladoras de la Función Pública.

Resulta curioso en algunas de ellas que, incluso por vía de Ley de Presupuestos o en la de Medidas Fiscales, se haya aprovechado para introducir la reforma legislativa pertinente, para modificar la ley de función pública autonómica, para decepcionar el reconocimiento de derecho. Cuestión ésta, pacifica en todas las Comunidades Autónomas, a raíz de la Ley de Presupuestos del Estado de 1990 (artículo 33.2º), a salvo nuestra Comunidad Autónoma de La Rioja.

1. ANDALUCÍA (Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos).

Los artículos 26 y ss, reconocen el derecho al referido complemento a los Altos Cargos, que vuelvan al puesto de trabajo en la Administración regional, tanto a los funcionarios como al personal laboral.

Artículo 26. Consolidación de grado a ex parlamentarios.

Los funcionarios de carrera al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía que durante una legislatura completa hayan sido diputados del Parlamento de Andalucía percibirán, desde su reincorporación al servicio activo, y mientras se mantengan en esta situación, el complemento correspondiente a su grado personal, incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma fije anualmente para el cargo de Director General de la Junta de Andalucía.

Artículo 27. Consolidación de complemento de personal laboral.

1. Los trabajadores incluidos en el ámbito de aplicación del Convenio Colectivo para el personal de la Administración de la Junta de Andalucía, que, durante más de dos años continuados o tres con interrupción, desempeñen o hayan desempeñado a partir del día 28 de abril de 1978 puestos en la Administración de la Junta de Andalucía o en sus organismos autónomos, comprendidos en el ámbito de aplicación previsto en el artículo 2.1 de la presente Ley, exceptuados los puestos de Gabinete con categoría inferior a Director General, percibirán, desde su reincorporación al servicio activo, y mientras se mantengan en esta situación, el complemento correspondiente a su categoría profesional, incrementado en la cantidad que resulte de la diferencia entre el valor del complemento de destino que la Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma fije anualmente para el cargo que se hubiere desempeñado y la suma de las cuantías de los complementos de categoría profesional y de convenio colectivo, hasta igualarlo al complemento de destino que dicha Ley de Presupuesto fije para el cargo de Director General de la Junta de Andalucía.

2. Lo dispuesto en el apartado anterior será de aplicación, con los mismos efectos, a aquellos trabajadores incluidos en el ámbito de aplicación del Convenio Colectivo para el personal de la Administración de la Junta de Andalucía que durante una legislatura completa hayan ostentado la condición de diputado del Parlamento de Andalucía.

2. ARAGÓN (Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas)

Se modifica el artículo 13 de la Ley 4/1998, de 8 de abril, de medidas fiscales, financieras, de patrimonio y administrativas que queda redactado en los siguientes términos:

- Artículo 13. Otras modificaciones del régimen de personal funcionario:

Los funcionarios de carrera que durante dos años continuados o tres con interrupción, desempeñen o hayan desempeñado, a partir del 16 de octubre

de 1982, puestos en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 34 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, cuyo texto refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, percibirán desde su reincorporación a la carrera profesional administrativa, y mientras permanezcan en ésta, el complemento de destino asignado al nivel del puesto que desempeñen o, en su caso, al de su grado personal incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo a la cuantía retributiva del complemento de destino que la Ley de Presupuestos fije anualmente para los Directores Generales.

Tal reconocimiento se efectuará con independencia de la Administración a la que pertenezca el funcionario, sin perjuicio de las previsiones que las respectivas Administraciones puedan establecer en su respectiva normativa de función pública.

Dicho régimen retributivo se aplicará igualmente a los funcionarios de carrera de otras Administraciones Públicas que se incorporen en tal condición a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y tengan reconocido dicho derecho en su Administración de origen".

3. ASTURIAS (Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales)

Artículo 4. Modificación de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias.

1. Se modifica el apartado 8 del artículo 49, que queda redactado de la forma siguiente:

«8. Los funcionarios de carrera que durante más de dos años continuados o de tres con interrupción desempeñen o hayan desempeñado a partir del 11 de enero de 1982 puestos de trabajo calificados de Altos Cargos en la Administración del Principado de Asturias con categoría igual o superior a Director General tendrán derecho a percibir desde su reincorporación al servicio activo y mientras se mantengan en esta situación el complemento de destino correspondiente a su grado personal o nivel del puesto que desempeñen, incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuestos del Principado de Asturias fije anualmente para los puestos de Director General.
Los efectos económicos de lo dispuesto en el párrafo anterior estarán referidos al 1 de enero de 2002»

2. Se añade una disposición adicional 12ª, con el siguiente texto:

«El personal laboral que durante más de dos años continuados o de tres con interrupción desempeñen o hayan desempeñado a partir del 11 de enero de 1982 puestos de trabajo calificados de Altos Cargos en la Administración del Principado de Asturias con categoría igual o superior a Director General tendrán derecho a percibir desde su reincorporación al servicio activo y mientras se mantengan en esta situación el complemento de destino correspondiente a su grado personal o nivel del puesto que desempeñen, incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuestos del Principado de Asturias fije anualmente para los puestos de Director General.

Los efectos económicos de lo dispuesto en el párrafo anterior estarán referidos al 1 de enero de 2002».

4. BALEARES (Ley 3/2007, de 27 de marzo, de Función Pública de las Islas Baleares).

Disposición Adicional novena

1. El personal funcionario de carrera de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears o de las entidades públicas que dependen de ella y el personal estatutario al servicio de la sanidad pública autonómica tienen derecho a percibir el complemento de destino en la cuantía que la Ley de Presupuestos Generales del Estado fija anualmente para los directores o las directoras generales de la Administración del Estado, cuando se reincorporan al servicio activo después de haber desempeñado durante dos años continuados o tres con interrupción cualquiera de los siguientes cargos:

a) Presidente o presidenta de las Illes Balears, vicepresidente o vicepresidenta del Gobierno, consejero o consejera, director o directora general o secretario o secretaria general de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears o de la administración preautonómica a partir del 13 de junio de 1978.

b) Presidente o presidenta, gerente o secretario o secretaria general de las entidades autónomas de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

c) Presidente o presidenta o gerente de las empresas públicas o de los consorcios con participación mayoritaria de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

d) Presidente o presidenta, vicepresidente o vicepresidenta, consejero ejecutivo o consejera ejecutiva, director o directora insular o secretario técnico o secretaria técnica de los consejos insulares de las Illes Balears.

e) Presidente o presidenta o gerente de las entidades autónomas, de las empresas públicas o de los consorcios con participación mayoritaria de los consejos insulares de las Illes Balears.

2. El personal funcionario de carrera de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears tiene el mismo derecho cuando se reincorpora al servicio activo después de haber ocupado durante dos años continuados o tres con interrupción puestos de la administración del Parlamento de las Illes Balears, asimilados a los cargos previstos en la letra a) del punto anterior mediante un acuerdo de la Mesa del Parlamento.

3. El personal laboral fijo de la administración autonómica de las Illes Balears, de las entidades autónomas y de las empresas públicas a que se refiere el punto 1 de la letra b) del artículo 1 de la Ley 3/1989, de 29 de marzo (LIB 1989, 63), tiene derecho a percibir una cantidad equivalente a la diferencia entre los importes previstos anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el complemento de destino de nivel 24 del personal funcionario y el complemento de destino establecido para los directores o las directoras generales de la Administración del Estado, cuando se reincorpora al servicio activo después de haber ocupado durante dos años continuados o tres con interrupción cualquiera de los cargos enumerados en el punto 1 de esta disposición.

4. Los derechos que reconoce esta disposición se extienden al personal que adquiera la condición de personal funcionario de carrera o de personal laboral fijo con posterioridad al cese de los cargos.

5. CANARIAS (LEY 10/1992, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad autónoma de Canarias)

Artículo 25. Retribuciones de los Altos Cargos

1.-Durante el ejercicio de 1993, las retribuciones del Presidente, Vicepresidente y Consejeros del Gobierno, así como de los Viceconsejeros, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y asimilados, no experimentarán incremento alguno respecto de las percibidas durante el año 1992 por los distintos conceptos que en dicho año integraron su régimen retributivo.

Los Altos Cargos percibirán las retribuciones que correspondan en doce mensualidades, sin derecho a pagas extraordinarias y sin perjuicio de que en los meses de devengo de estas últimas se perciba el importe de los trienios que corresponda. Los miembros del Gobierno no percibirán «asistencias» por concurrir a las sesiones de órganos colegiados de la Administración Pública Canaria.

2. Las retribuciones del Presidente del Consejo Consultivo serán las que corresponden a los Consejeros del Gobierno de Canarias.

Las retribuciones de los restantes miembros del referido órgano serán las señaladas para los Viceconsejeros.

Los miembros del Consejo que siendo profesores universitarios opten por percibir sus retribuciones principales por la Universidad a la que pertenecen, sólo tendrán derecho a las indemnizaciones por razón del servicio que correspondan a sus funciones.

3. Los funcionarios de carrera que desempeñen o hayan desempeñado puestos en la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias o en Instituciones de la misma, comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 25/1983, de 26 diciembre (RCL 1983, 2803 y ApNDL 6586), sobre incompatibilidades de Altos Cargos, consolidarán un grado personal equivalente al máximo del intervalo que corresponda al grupo de titulación en que el funcionario esté encuadrado, siempre que hubieren desempeñado estos puestos durante más de dos años continuados o tres con interrupción, a partir del 30-5-1983, con efectos económicos desde el reconocimiento de este derecho por el órgano competente.

6. CANTABRIA (Ley 5/1991, de 27 de marzo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Cantabria),

Artículo 34. Modificaciones del régimen del personal funcionario:

1. Los funcionarios de carrera que, durante más de dos años continuados o tres con interrupción, desempeñen o hayan desempeñado a partir de la entrada en vigor de la LO 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Cantabría, comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 5/1984, de 18 de octubre, sobre Incompatibilidades de Altos Cargos, percibirán desde su reincorporación al servicio activo y mientras se mantengan en esta situación el complemento de destino que la Ley de Presupuestos del Estado fije anualmente para los Directores Generales de la Administración del Estado.
2. Lo dispuesto en el número anterior tendrá efectos económicos desde el 1 de enero de 1991.
3. La oferta de empleo público de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria estará constituida por las plazas vacantes presupuestariamente, incluidas en las plantillas de personal, cuya provisión se considere necesaria, durante el ejercicio presupuestario, para el adecuado funcionamiento de los servicios".

7. CATALUÑA. Decreto-Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Función Pública de Cataluña.

Su Disposición Adicional Undécima, establece cuanto sigue:

2. Los funcionarios de carrera que durante más de dos años seguidos, o tres con interrupción, desempeñen o hayan desempeñado en la Administración de la Generalidad puestos de altos cargos, con categoría igual o superior a director general, perciben desde su reincorporación al servicio activo, y mientras se mantengan en esta situación, el complemento de destino correspondiente a su grado personal, incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino o equivalente que se fije para los directores generales en cada ejercicio presupuestario, más un complemento personal y variable que se determina de acuerdo con lo que establece el capítulo 3 del título 5 de la presente Ley.

También perciben el complemento establecido en el presente apartado en el momento de reingresar al servicio activo los funcionarios de carrera que durante más de dos años seguidos, o tres años con interrupción, hayan ejercido altos cargos en otra administración pública, según lo establecido en la normativa específica de la misma, y siempre que esta Administración, recíprocamente, reconozca un trato igual a sus funcionarios cuando reingresen al servicio activo después de haber ejercido puestos de alto nivel en la Administración de la Generalidad.

3. Las garantías retributivas establecidas por el apartado anterior también son aplicables, en los mismos términos, a los funcionarios de carrera que ejercen o hayan ejercido durante más de dos años seguidos o tres con interrupciones un cargo de carácter ejecutivo mediante un nombramiento por decreto del Gobierno, en los entes públicos a que hacen referencia las letras a y b del artículo 1 de la Ley 4/1985, de 29 de marzo, del Estatuto de la Empresa Pública Catalana.

4. El derecho a percibir el complemento retributivo establecido por el apartado 2 es aplicable al personal funcionario de carrera y al personal estatutario que ejerza o haya ejercido, durante más de dos años seguidos o tres con interrupciones, un cargo directivo de la estructura orgánica central del Instituto Catalán de la Salud.

8. CASTILLA Y LEÓN (Ley 7/2005, de 24 de mayo, de Función Pública de la Comunidad de Castilla y León), cuya Disposición Adicional Duodécima expresa que,

"**DISPOSICION ADICIONAL DUODECIMA** Personal Funcionario nombrado para el desempeño de puestos comprendidos en el artículo 2, apartados 1, 2 y 3.a de la Ley de Incompatibilidades de los miembros de la Junta de Castilla y León y de otros cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

1. El personal funcionario de la Administración de la Comunidad de Castilla y León que, a partir del 1 de enero de 2003, sean nombrados para el desempeño de puestos en la Administración General o Institucional de la Comunidad de Castilla y León, comprendidos en el artículo 2, apartados 1,2,3ª de la Ley 6/1989 de 6 de octubre de Incompatibilidades de los miembros de la Junta de Castilla y León, siempre que tal desempeño se prolongue durante dos años o tres con interrupción, tendrán derecho a percibir, desde su reingreso al servicio activo, y

mientras mantengan tal situación, el complemento de destino correspondiente al nivel del puesto de trabajo que desempeñen o a su grado personal, incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León fije anualmente para los puestos de Director General.

2. Los funcionarios que, habiendo sido nombrados con anterioridad al 1 de enero de 2003 para el desempeño de los puestos contemplados en el artículo 23 de la Ley 17/1990, de 29 de diciembre, se mantengan en esta condición a dicha fecha, tendrán derecho a percibir desde su reingreso al servicio activo las retribuciones atribuidas al grado personal que corresponda al nivel más alto del intervalo asignado al Grupo en que se encuentre clasificado el Cuerpo o Escala a que pertenezca el funcionario, siempre que tengan a la misma cumplidos los requisitos y condiciones exigidos.

3. Con efectos de 1 de enero de 2005, los funcionarios a los que se refiere el apartado anterior que vinieran percibiendo las retribuciones que se señalan en el mismo pasarán a percibir las establecidas en el apartado primero de esta disposición adicional.

4. Con efectos de 1 de enero de 2005, los funcionarios que tuvieran reconocidos los beneficios recogidos en el artículo 23 de la Ley 17/1990, de 29 de diciembre, podrán optar entre mantenerse en la misma situación o acogerse a los beneficios recogidos en el apartado primero de esta disposición en cuyo caso deberán hacer renuncia expresa a los beneficios derivados de dicha Ley restableciéndose al grado personal que tuviera consolidado o hubiera podido consolidar con arreglo a la normativa de Función Pública".

9. CASTILLA- LA MANCHA (Disposición Adicional Décima de la Ley 10/1997, de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha).

Décima.-Se da nueva redación al apartado 3 del artículo 13 de la Ley 5/1990, de 26 de diciembre (LCLM 1990\127), de Presupuestos Generales de Castilla-La Mancha para 1991, en los términos siguientes:

«3. Los funcionarios de carrera que a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, desempeñen o hayan desempeñado durante más de dos años continuados o tres con interrupción, puestos de cargos en la Administración Regional comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 7/1997, de 5 de septiembre (LCLM 1997\150 y LCLM 1997\159), del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, exceptuados los puestos de categoría inferior a Director General o asimilado, percibirán desde su reincorporación al servicio activo y mientras se mantengan en esta situación, el complemento de destino correspondiente a su grado personal incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuestos de Castilla-La Mancha fije anualmente para los Directores Generales.

Asimismo, cuando dichos funcionarios desempeñen o hayan desempeñado puestos en otras Administraciones Públicas que tengan la consideración de Altos Cargos de acuerdo con su normativa específica, se les reconocerá el derecho antes descrito, siempre que la Administración donde se presten los servicios indicados reconozca derechos análogos respecto a los funcionarios que desempeñen puestos de Alto Cargo en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha».

10. EXTREMADURA (Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad).

Artículo 28. Complemento especial del personal funcionario en puestos de naturaleza eventual

En términos similares a lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 4/1991, de 19 de diciembre, los funcionarios que reingresen al servicio activo y que hayan desempeñado un puesto de naturaleza eventual de los así catalogados en las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura, durante dos años consecutivos o tres alternativos, tendrán derecho a un complemento especial en cuantía igual a la diferencia entre el complemento de destino que ocupe o grado consolidado y la cuantía del complemento de destino del puesto de naturaleza eventual que haya sido desempeñado.

Este derecho está reconocido anualmente desde la Disposición Adicional Segunda de la Ley 4/1991, de 19 de diciembre,

"El personal funcionario al Servicio de la Junta de Extremadura que haya ocupado puesto a que se refiere el art. 1 de la Ley 5/1985, de 3 junio (LEXT 1985, 1535), sobre incompatibilidades de miembros del Consejo de Gobierno y altos Cargos de la Administración, durante dos años consecutivos o tres con interrupción desde la entrada en vigor del Real Decreto Ley 19/1978, de 13 de junio (LEXT 1978, 60), se les reconoce un complemento retributivo especial e igual a la diferencia entre el que corresponda a su grado personal y el asignado en esta Ley a los Directores Generales desde la fecha de entrada en vigor de esta Ley o, en su caso, desde que se reincorpore al servicio activo".

11. GALICIA (Ley 13/2007, de 27 de julio, de reforma de la Ley de función pública de Galicia).

«Disposición adicional decimoséptima.

Los funcionarios de carrera que a partir de la entrada en vigor de la Ley 1/1981, de 6 de abril (RCL 1981, 1990; ApNDL 6673), por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía para Galicia, desempeñen o hubieran desempeñado durante más de dos años continuados o tres con interrupción puestos de trabajo como director general o superior, director gerente de órganos o entidades públicas o puestos en la administración pública incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos percibirán desde su reincorporación al servicio activo, y en cuanto se mantenga esta situación, el complemento de destino correspondiente al puesto de trabajo que desempeñen o, en su caso, al de su grado personal, incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino, o concepto equivalente que la Ley de Presupuestos Generales del Estado fije para los directores generales, y la suma de ambos conceptos no podrá ser inferior al importe del complemento de destino que perciban los funcionarios que acrediten el nivel máximo establecido legalmente».

12. LA RIOJA, no ha legislado al respecto.

13. MADRID (Ley 18/2000, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas)

Artículo 11. 1. Los funcionarios de carrera que desempeñen durante más de dos años continuados o tres con interrupción, puestos en la Administración Central o Institucional de la Comunidad de Madrid, comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 14/1995, de 21 de abril (LCM 1995, 151), de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid, percibirán desde su incorporación al servicio activo en dicha Administración y mientras se mantengan en esta situación, el complemento de destino correspondiente a su puesto de trabajo o a su grado personal, incrementado en la cantidad que sea necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que se fije para los directores generales de la Administración del Estado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

2. Las cuantías que a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley se vinieran percibiendo en aplicación de lo previsto en el artículo 20.1 b) de la Ley 15/1991, de 13 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1991, se actualizarán con efectos de 1 de enero de 2001 de acuerdo con lo previsto en el apartado anterior.

3. La Administración de la Comunidad de Madrid acreditará a los funcionarios de carrera, a partir de su incorporación a la misma y mientras se mantengan en situación de servicio activo, los derechos reconocidos por otra Administración Pública de acuerdo con su normativa de aplicación, a quienes durante dos años continuados o tres con interrupción, hayan desempeñado puestos de alto cargo, siempre que aquella acredite derechos análogos a los funcionarios que los tengan reconocidos por el desempeño de puestos de alto cargo en la Administración de la Comunidad de Madrid.

4. La acreditación de los derechos a los que se refieren los apartados 1 y 3 del presente artículo se llevará a cabo por resolución de la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos.

14. COMUNIDAD FORAL NAVARRA (Ley Foral 10/2007, de 4 de abril por la que se modifica la Ley Foral 19/1996, de Incompatiblidades):

«Artículo 3 bis. Régimen aplicable y percepciones de los altos cargos tras su cese.

1. Durante los dos años siguientes a la fecha de su cese, los altos cargos no podrán realizar actividades privadas relacionadas con expedientes sobre los que hayan dictado resolución en el ejercicio del cargo, ni celebrar contratos de asistencia técnica, de servicios o similares con las Administraciones Públicas. Las personas que hubiesen desempeñado alguno de los altos cargos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley Foral deberán dirigir, durante el plazo señalado en el párrafo anterior, una comunicación sobre la actividad que vayan a realizar al Registro de actividades e intereses establecido en esta Ley Foral. Reglamentariamente se determinará el alcance y contenido de la citada comunicación.

2. Los miembros del Gobierno de Navarra, a partir del mes siguiente a aquel en que se produzca su cese y durante un período equivalente a la mitad del tiempo que han permanecido en el cargo, con un máximo, en todo caso, de 24 mensualidades, tendrán derecho a percibir una prestación económica mensual cuya cuantía será igual a la doceava parte del 80 por 100 del total anual de las retribuciones fijadas para el cargo en cada anualidad.

La percepción de la prestación regulada en este apartado será incompatible con la percepción de las retribuciones que pudieran corresponder al beneficiario de la misma en el supuesto de ser designado de nuevo para el desempeño del cargo, con las que pudieran obtenerse por el desempeño de un puesto de trabajo fijo, tanto en el sector público como en el privado, con las pensiones de cualquier régimen público de previsión social, con las retribuciones que pudieran percibir por contratos laborales de carácter temporal y con los ingresos procedentes de cualquier actividad profesional o mercantil. Si las retribuciones, pensiones o ingresos señalados fueran inferiores, en cómputo anual, a la prestación económica establecida en el párrafo anterior de este apartado segundo, únicamente tendrán derecho a percibir la diferencia. Reglamentariamente se establecerá el procedimiento para efectuar dicha comparación económica y, en su caso, reintegrar a la Hacienda Pública de Navarra las cantidades correspondientes.

3. Los Directores Generales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y los Directores Gerentes de los organismos públicos dependientes de la misma, tendrán derecho a la percepción de una prestación económica al cese, en las mismas condiciones establecidas en el apartado 2 anterior, si bien su cuantía mensual será en todo caso igual a la doceava parte del 80 por 100 del total anual de las retribuciones fijadas para el cargo de Director General en cada anualidad.

4. Sin perjuicio de la prestación económica regulada en el apartado 2 de este artículo, los miembros del Gobierno de Navarra, al cesar en sus cargos y cualquiera que haya sido el tiempo que hayan permanecido en los mismos, percibirán por una sola vez el importe de una mensualidad de retribución.

5. Los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos públicos que, durante más de dos años continuados o tres con interrupción, desempeñen alguno de los cargos a que se refieren los apartados 2 y 3 del presente artículo, percibirán a partir del momento de su reincorporación al servicio activo un complemento de carácter personal equivalente al 25 por 100 del sueldo del respectivo nivel. Dicho complemento se actualizará anualmente en el mismo porcentaje que las retribuciones personales básicas, y será absorbido por las retribuciones correspondientes al desempeño de cualquier puesto de dirección o jefatura. La asignación del complemento personal previsto en este apartado se aplicará por una sola vez durante toda la trayectoria profesional del funcionario.

Lo dispuesto en el presente apartado será de aplicación a los funcionarios que hayan desempeñado alguno de los cargos señalados desde el 1 de enero de 1983, si bien los efectos retributivos se producirán en todo caso a partir del 1 de enero de 2007».

15. COMUNIDAD VALENCIANA (Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Financiera y Administrativa y de Organización de la Generalitat)

Artículo 53. Se adiciona un nuevo apartado 5 del artículo 51 del Texto Refundido de la Ley de Función Pública Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo de 24 de octubre de 1995, con la siguiente redacción:

«El personal funcionario de carrera que durante un período mínimo de dos años consecutivos o tres con interrupción, desempeñe o haya desempeñado

puestos de Alto Cargo del Consell de la Generalitat o de otra Administración Pública, exceptuados los puestos de Gabinete con categoría inferior a director general, y siempre que haya sido declarado en la situación de servicios especiales durante su desempeño, consolidará el derecho al percibo del complemento de destino correspondiente a su grado personal incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que anualmente fije para los directores Generales de la administración Autonómica la Ley de Presupuestos de la Generalitat o para los directores Generales en la Ley de Presupuestos de la administración Pública donde el puesto fue desempeñado.

Dicho derecho se hará efectivo desde su reingreso al servicio activo y mientras permanezca en esa situación».

16. REGIÓN DE MURCIA (Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de Ordenación Económica".

Artículo 7. Reforma de la Ley de Función Pública

"3. Los funcionarios que a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, desempeñen o hayan desempeñado durante más de dos años continuados o tres con interrupción, puestos o cargos en esta Administración pública regional, comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 5/1994, de 1 de agosto (LRM 1994, 166), del Estatuto Regional de la Actividad Política, exceptuados los puestos de categoría inferior a Director General o asimilado, percibirán desde su reincorporación al servicio activo y mientras se mantengan en esta situación el complemento de destino correspondiente al nivel más alto del intervalo asignado al Grupo en que se encuentre clasificado el cuerpo o escala a que pertenezca el funcionario.

Asimismo, cuando dichos funcionarios desempeñen o hayan desempeñado puestos en otras Administraciones públicas que tengan la consideración de Altos Cargos de acuerdo con su normativa específica, se les reconocerá el derecho antes descrito, siempre que la Administración donde se presten los servicios indicados reconozca derechos análogos respecto a los funcionarios que desempeñen puestos de Alto Cargo en la Comunidad Autónoma de Murcia".

Ley 7/2000, de 29 de diciembre, de Ordenación Económica

Artículo 5. Modificación de la Ley de Función Pública de la Región de Murcia

Añadir al final del artículo 61 de la Ley 3/1986, de la Función Pública de la Región de Murcia un nuevo párrafo del siguiente tenor:

"Los Diputados de la Asamblea Regional que sean funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma y/o del Sector Institucional de la misma, que durante al menos dos años ejerzan su cargo en régimen de dedicación exclusiva, percibirán desde su incorporación al servicio activo y mientras se mantengan en esta situación, el complemento de destino correspondiente al nivel más alto del intervalo asignado al grupo en que se encuentre clasificado el Cuerpo o escala a que pertenezca como funcionario".

17. PAÍS VASCO.

No existe normativa autonómica específica, sin embargo se reconoce a los funcionarios que hubieran desempeñado cargos superiores al de Director General, tanto en la Administración autonómica, como en su caso, en las forales. Se otorga por resoluciones administrativas singulares, aplicando extensivamente el artículo 33.2 de la Ley 31/1990, de Presupuestos Generales del Estado.

Por ello, con el objetivo de desterrar situaciones generadores de un tratamiento discriminatorio y analizado el ámbito normativo de las demás Comunidades Autónomas, sería preciso avanzar en el reconocimiento del derecho, y para ello, emprender el correspondiente procedimiento legislativo, pues se tratan de derechos económicos que han de ser reconocidos por una norma con rango de ley.

Confiando en que, desde su Consejería, se emprendan los cauces para poner en marcha el iter legislativo, para la consecución de tal fin, le saluda atentamente,

Damos por finalizadas nuestras actuaciones, sabedores de que los promotores de la queja, han decidido acudir a la vía jurisdiccional contenciosa-administrativa.

A los efectos de este Informe Anual se reputa ACEPTADA la Recomendación, si bien bajo condición, consistente en la necesidad de una pronta reforma legislativa, que ponga fin a la situación de desagravio denunciada.

RECOMENDACIÓN nº 27/2007, de 29 de octubre de la Defensora del Pueblo Riojano, dirigida a la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, para que realice un seguimiento efectivo y periódico de la ejecución de la Resolución nº 670 de 18 de septiembre de 2007, del Director General de Calidad Ambiental, y verifique el cumplimiento de la prohibición de entrada de residuos en la parcela 840 del Polígono 11 de Albelda de Iregua, así como la implementación de las medidas de riego por pantalla, riego en la propia machacadora, y riego de los accesos en el horario previsto; y para que, en el supuesto de incumplimiento, ejecute tales medidas por los procedimientos de ejecución forzosa del artículo 96 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

a) Contenido de la Recomendación (queja nº 2007/0251-MA).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha 22 de agosto de 2007, Don A.S., conjuntamente con otros 26 vecinos y propietarios de fincas sitas en el municipio de Albelda de Iregua (cuyas identidades están perfectamente acreditadas en el expediente de referencia), se dirigieron a esta Institución para denunciar la grave situación en la que se encontraban sus propiedades, residenciales y agrícolas, como consecuencia de una serie de actividades de tratamiento de residuos desarrolladas por la empresa ZZ, S.L., en determinadas parcelas del término municipal.

Tanto en el escrito de queja como en una entrevista mantenida en la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, los interesados comunicaron que la citada empresa estaba tratando y machacando residuos procedentes de la construcción, de tal suerte que la actividad producía inmisiones en sus propiedades, resultando enormemente molesta para los usos residenciales y dañosa para los cultivos adyacentes, hasta el punto de que ya había provocado diversas pérdidas en las cosechas.

En concreto, las actividades desarrolladas por la empresa, tenían lugar en las siguientes condiciones y lugares:

1. Actividad de gestión de residuos no peligrosos consistentes en operaciones de valorización de residuos de construcción y demolición (RCD) realizadas en la planta ubicada en el Polígono industrial "El Juncal", en la parcela nº 9202 del polígono 11.
2. Operaciones de valorización y almacenamiento de residuos no peligrosos en la parcela nº 840 del polígono 11 del término municipal del Albelda de Iregua.
3. Operaciones de valorización de residuos en las instalaciones ubicadas en la parcela nº 9205 del polígono 11 del término municipal de Albelda de Iregua.

SEGUNDO. En estas circunstancias, los interesados habían puesto la situación en conocimiento de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial en varias ocasiones, e incluso llegaron a mantener reuniones con el Director General de Calidad Ambiental.

De toda esta intensa actividad administrativa, resultó la apertura de un procedimiento sancionador frente a la empresa, al término del cual, la resolución 761, de 10 de noviembre de 2006, del Director General de Calidad Ambiental, constató los siguientes incumplimientos:

1. *En la planta de tratamiento de residuos de construcción y demolición que tienen autorización como centro valorizador de residuos (parcela 9202), no se ha obtenido la preceptiva licencia ambiental y por tanto, dado que la autorización en materia de residuos estaba condicionada a la obtención de la licencia municipal, esta instalación carece de autorización para la realización de operaciones de valoración de residuos.*
2. *En la parcela 840 del polígono 11, se está realizando un considerable acopio de residuos varios, principalmente de residuos inertes de las obras de la carretera, en un 85% según manifiesta el compareciente, y otros residuos visiblemente medibles en superficie, entre los que se encuentran unos 40 metros cúbicos de restos de poda, unos 400 de materia orgánica procedente del cultivo de champiñón, con bolsas de plástico, unos 60 de restos de residuos orgánicos de ganado ovino como sacos de borra….Los residuos orgánicos, según manifiesta el compareciente, son para enriquecer las tierras vegetales que se producen.*

   Este acopio tiene, al menos, una altura de 10 metros y una anchura de 60 metros y una longitud de unos 200 metros. En su base se ha instalado una machacadora, que en el momento de la inspección no estaba en funcionamiento, que según manifiesta el compareciente trata parte de los residuos acopiados en la parcela. Tanto el acopio como el almacenamiento carecen de autorización administrativa alguna."

A partir de estos hechos, que la Consejería consideró efectivamente acreditados, la Resolución de 10 de noviembre de 2006 calificó como infracción muy grave *"la realización de operaciones de valorización de residuos (parcelas 840 y 9202")* y como leve la falta de *"inscripción en el Registro de Actividades de Gestión el almacenamiento de residuos no peligrosos realizados en la parcela 840 del polígono 11 en el Término Municipal del Albelda de Iregua"*.

TERCERO. A la constatación de estas actividades infractoras, siguió la imposición de la pertinente sanción, pero también la emisión de la Resolución de 13 de noviembre de 2006, por la que se imponían las siguientes medidas:

1. *Únicamente se podrán realizar las operaciones de machaqueo, cribado y selección de los residuos que actualmente se encuentran en la parcela, no permitiéndose la entrada de nuevos residuos.*
2. *Todos lo materiales obtenidos de las operaciones mencionadas en el punto anterior deberán salir de la parcela para su empleo con fines de construcción, acondicionamiento o relleno, no permitiéndose el acopio de los materiales seleccionados.*
3. *La fecha límite para que la parcela quede completamente restaurada será el día 28 de febrero de 2007. A partir de esa fecha se desmantelará la maquinaria, que en el plazo de 15 días deberá quedar retirada.*
4. *Las medidas para evitar las molestias por el polvo y el ruido serán las que figuran en el plan de desmantelamiento presentado por la empresa, consistentes en la colocación de un sistema de riego mediante pantalla de agua, sistema de riego propio de la machacadora y cuba de agua para el riego de caminos.*
5. *La ubicación de la maquinaria será en aquellas zonas donde no se ocasione molestias a las parcelas colindantes, preferentemente en la parte oeste.*
6. *Con una periodicidad mensual y antes de la finalización de cada mes deberá presentar, ante la Dirección General de Calidad Ambiental, un resumen en el que se especifiquen las cantidades de residuos y su destino.*

A pesar de la meridiana claridad de estas medidas, los interesados nos informan de que estas determinaciones nunca fueron observadas por la empresa, que siguió con una actividad aparentemente normal de intenso trabajo en la parcelas 9202 y 840. En primer lugar, afirman que se incumplió la primera orden, porque siguieron entrando nuevos residuos; la cuarta, porque las medias para evitar molestias no fueron implementadas; y la quinta, por cuanto las molestias nunca desaparecieron. En cualquier caso, también es obvio el incumplimiento de la tercera orden, toda vez que las actividades de gestión de residuos se prorrogaron mucho más allá de la fecha límite.

Con estos antecedentes, la Dirección General de Calidad Ambiental emitió una nueva Resolución, de 18 de septiembre de 2007, por lo que modificaba la de 13 de noviembre de 2006, en los siguientes términos:

1. *Únicamente se podrán realizar las operaciones de machaqueo, cribado y selección de los residuos que actualmente se encuentran en la parcela, no permitiéndose la entrada de nuevos residuos.*
2. *La fecha de inicio de las operaciones será el 1 de octubre de 2007.*
3. *La fecha límite para que la parcela quede completamente restaurada será el día 29 de febrero de 2008. A partir de esa fecha se desmantelará la maquinaria, que en el plazo de 15 días deberá estar retirada.*
4. *Las medidas para evitar molestias por el polvo y el ruido serán las que figuran en el primer plan de desmantelamiento presentado por la empresa el día 6 de noviembre de 2006, consistentes en la colocación de un sistema de riego mediante pantalla de agua, sistema de riego propio de la machacadora y cuba de agua para el riego de los caminos.*

El riego de los caminos deberá hacerse como mínimo a las 10,13 y 17 horas.

5. *La ubicación de la maquinaria será en aquellas zonas donde no se ocasione molestias a las parcelas colindantes, preferentemente en la parte oeste.*
6. *Con la finalidad de adaptarse al plazo establecido para restaurar la parcela (5 meses), deberá presentar, antes del 10 de octubre, un nuevo cronograma de trabajo. Asimismo, con una periodicidad mensual, y antes del día diez de cada mes deberá presentar, ante la Dirección General de Calidad Ambiental, un resumen en el que se especifiquen el cumplimiento del cronograma de trabajo, con las cantidades de residuos retirados y su destino.*

Así las cosas, y en una última reunión mantenida el día 26 de octubre, en las dependencias de esta institución con los titulares de la queja, nos informan de que perciben actividades que podrían suponer nuevos incumplimientos de estas órdenes, en lo relativo a la entrada de nuevos residuos, y la falta de implementación de las medidas para evitar las molestias, ya que no detectan el riego de los caminos en varios días, ni han observado la existencia de la citada pantalla de agua.

CUARTO. En el curso del procedimiento de investigación abierto en esta Institución, que ha dado lugar a la constatación de los anteriores datos, recibimos el preceptivo informe emitido por la técnico de la Dirección General de Calidad Ambiental, en el que muestra la posición de la Consejería, con relación a cada una de las parcelas afectadas, en los siguientes términos:

- Parcela 9202: La Consejería constató la limitación de la vigencia de la mencionada autorización hasta el 6 de mayo de 2008.
- Parcela 840: Emisión de la Resolución, de 18 de septiembre de 2007, con las especificaciones contenidas en al antecedente de hecho anterior.
- Parcela 9205: Constatación de la existencia de la licencia municipal, e indicación de cumplimientos de las medidas impuestas en la misma, consistentes en que solo es posible machacar aquellos residuos existentes en la parcela y las relativas a evitar molestias por ruido y polvo.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada por la autora de la queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, “Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento”.

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que:

"1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

Pues bien, en el supuesto relacionado en los antecedentes expresados, es competencia la supervisión ejercida por la Defensora del Pueblo Riojano, dirigiendo requerimientos de información a la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, competente en esta materia, así como al Ayuntamiento de Albelda de Iregua.

El derecho cuya intervención ampara la actuación de la Defensora, es el derecho a la protección y conservación del medio ambiente reconocido en el artículo 45 de la Constitución, que por otro lado implica la obligación de los poderes de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente. Por otro lado, la efectiva constatación de la situación planteada por los interesados, afecta a sus residencias y a sus cultivos, produciendo una merma en su calidad de vida (artículos 10 y 15 de la Constitución) y en sus cosechas, pues incluso afirman que algunos años, las han dado por pérdidas, por lo que también aparece una intromisión notoria en sus derechos de propiedad del artículo 33 del mismo Texto Constitucional.

Por ello, y dado que los preceptos constitucionales citados (artículos 35 y 14), ambos se encuentran dentro del Título I de la Norma Fundamental, procede la supervisión y la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1º de la Ley 6/2006).

SEGUNDA. La primera cuestión a considerar, para poder concluir si efectivamente ha concurrido una vulneración de derechos que legitime la intervención de esta Institución, exige examinar la normativa existente en materia de gestión de residuos.

En primer lugar, hay que expresar que la actuación de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Local, ha de ceñirse en este caso a los principios derivados del artículo 3 de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente, de La Rioja, que describe el principio *de prevención de daños al medio ambiente y, de forma subsidiaria, la corrección de los mismos en su origen.*

Dentro del marco de la normativa básica del Estado y de la necesaria transposición de varias Directivas Comunitarias, la ley regional asienta una serie de fines y principios que presiden la necesaria intervención administrativa sobre esta

materia, y en concreto que las Administraciones velen a través de los medios reconocidos por el Derecho Administrativo, para la necesaria preservación del medio ambiente, utilizando las técnicas de intervención sobre actividades de los particulares.

En primer lugar, recoge toda la normativa europea reguladora sobre las siguientes materias: Evaluación de Impacto Ambiental, recogida en la Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio (LCEur 1985, 577), relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Por otro lado, se recoge la Directiva 96/61/CEE del Consejo de 24 de septiembre de 1996 (LCEur 1996, 3227), relativa a la Prevención y Control Integrado de la Contaminación, que dispone de las medidas necesarias para la puesta en práctica de la prevención y control integrados de la contaminación a fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente en su conjunto. Se incorpora asimismo la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio de 2001 (LCEur 2001, 2530), relativa a la evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente. También recoge las Directivas Europeas de Sistemas de Ecoauditorías, Gestión ambiental, Etiqueta Ecológica y Derecho de Acceso a la Información en materia de medio ambiente.

Son fines de la Ley 5/2002, bajo cuyos predicamentos hemos de analizar la cuestión planteada por los autores de la queja, los siguientes:

a) Alcanzar un alto nivel de protección del medio ambiente en su conjunto, para garantizar la calidad de vida, mediante la utilización de los instrumentos necesarios que permitan prevenir, minimizar, controlar y corregir los impactos negativos de las actividades sobre el medio ambiente.

b) Mejorar la calidad ambiental, a través de la actuación preventiva y mediante la formulación y ejecución de planes y programas ambientales.

c) Reducir los trámites administrativos de los particulares y agilizar los procedimientos administrativos de autorización y control de las actividades garantizando la colaboración y coordinación de las Administraciones que deban intervenir.

d) Desarrollar instrumentos y mecanismos que faciliten la participación social y el acceso de los ciudadanos a una información ambiental objetiva y fiable.

e) Establecer instrumentos económicos que permitan internalizar los costes ambientales e incentivar el desarrollo de actividades con una menor incidencia ambiental.

f) Fomentar la investigación en todos los campos del conocimiento medioambiental.

g) Establecer mecanismos eficaces de control y seguimiento del cumplimiento de la normativa ambiental y determinar un sistema disciplinario que contribuya a asegurar el cumplimiento de las obligaciones vigentes en materia de medio ambiente.

En consonancia con lo anterior, es preciso hacer notar que la actividad de la Administración Pública deberá desarrollarse en los términos de los artículos 12 y 13 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos. Así el artículo 12 fija una serie de obligaciones principiales que deben regir la gestión de los residuos que constituyen el objeto de la presente queja:

> *"Las operaciones de gestión de residuos se llevarán a cabo sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar al medio ambiente y, en particular, sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna o flora, sin provocar incomodidades por el ruido o los olores y sin atentar contra los paisajes y lugares de especial interés."*

Asimismo, y por otra parte, el artículo 13 del mismo texto legal, impone la existencia de la correspondiente licencia ambiental, para todas aquellas actividades de valorización y eliminación de residuos, que en este supuesto no fue efectivamente verificada por la empresa.

En estos términos, parece evidente que la constatación de los daños que para los cultivos de los titulares de la queja provoca la gestión de residuos de construcción y demolición, así como para las actividades puramente residenciales existentes en la zona, obligan a imponer las precisas medidas que eviten las constantes inmisiones de polvo, y perjudiquen seriamente a la salud y a las actividades económicas colindantes. Por eso, consideramos correctas las medidas impuestas por la Consejería, para que la actividad no comprometa tales actividades. Del mismo modo, la verificación de la inexistencia de algunas de las licencias ambientales o municipales requeridas, justifica sobradamente la sanción impuesta.

Por todo lo anterior, es necesario reconocer que las Resoluciones de 10 y 13 de noviembre de 2006, de 18 de septiembre de 2007, significan la corrección y adecuación de la actuación administrativa al ordenamiento medioambiental.

TERCERA. De acuerdo con lo expresado en la anterior consideración jurídica, el contenido de la Resolución de 18 de septiembre de 2007, es adecuado y ajustado al ordenamiento jurídico, y, por supuesto, está orientado a la protección de los intereses y derechos de los titulares de la queja, que a través de sus determinaciones, pueden ver cumplidas sus aspiraciones con relación al presente supuesto, toda vez que establece el definitivo desmantelamiento de la actividad nociva, y la protección de sus bienes y derechos en tanto se desarrolla la actividad, por medio de la asunción de las medidas anteriormente citadas.

Ello no obstante, la mera declaración de una fecha límite para terminar con la actividad, así como la imposición de tales medidas, no está demostrando ser suficiente para la protección de los derechos afectados. En efecto, el contenido de la Resolución de 18 de septiembre de 2007, debe ser ejecutado en sus propios términos para proteger el resto de intereses que concurren en la zona.

El efectivo cumplimiento de las Resoluciones administrativas, es una obligación para los ciudadanos y los poderes públicos, en el sentido determinado por el artículo 9 de la propia Constitución Española ("*los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico"*), y además también es una exigencia misma del principio de legalidad al que está sometido la Administración Pública, cuyas competencias han de ser ejercidas de un modo total, no solamente a nivel de mera declaración de intenciones, sino con la efectiva realización de lo dispuesto en sus propios actos. De este modo, la ejecución de los actos administrativos está conectada también con principio de eficacia que reconoce el artículo 103 de la Carta Magna, tal y como ha expresado el Tribunal Supremo en variadas ocasiones, y de modo particular, a través de la Sentencia de 26 de julio de 2002:

> "*La Administración tiene reconocida la potestad de hacer uso de sus propios medios para obtener el cumplimiento de los actos por ella dictados cuando son incumplidos por el destinatario. Esta "autotutela ejecutiva" permite a la Administración ejecutar coactivamente sus actos, en los términos que resultan de los artículos 93, 94 y 95 LRJ y PAC y por los medios establecidos en el artículo 96 de la misma Ley. Se trata también de una autotutela previa y no definitiva que no excluye el ulterior control judicial, a través del cual los Tribunales contencioso-administrativos pueden conocer, en virtud del recurso,*

tanto de la validez del acto, título ejecutivo, como de la validez misma de la ejecución forzosa que lleve a cabo la Administración".

Así pues, la necesidad de que el contenido de los actos administrativos sea ejecutado en sus propios términos, es una obligación de claro alcance constitucional, y además está reforzada por lo dispuesto en los artículos 56 y 94 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, y del Procedimiento Administrativo Común.

Por ello, esta Institución considera que la inejecución de la obligación de desmantelamiento y de las medidas impuestas, vulnera los derechos a la protección del medio ambiente de los titulares de la queja, que ante la contumaz y renuente actitud de la empresa licenciada, ven como las inmisiones y molestias producidas por la gestión de los residuos, no es atajada en condiciones ajustadas al ordenamiento jurídico; con la consiguiente lesión de sus derechos constitucionales, protección de la salud, protección del medio ambiente y sus derechos de propiedad.

CUARTA. En consonancia con las anteriores consideraciones, parece estar plenamente constatado el incumplimiento de la empresa ZZ S.L., de las siguientes obligaciones:

1. *La fecha límite para que la parcela quede completamente restaurada será el día 28 de febrero de 2007. A partir de esa fecha se desmantelará la maquinaria, que en el plazo de 15 días deberá quedar retirada.*
2. *Las medidas para evitar las molestias por el polvo y el ruido serán las que figuran en el plan de desmantelamiento presentado por la empresa, consistentes en la colocación de un sistema de riego mediante pantalla de agua, sistema de riego propio de la machacadora y cuba de agua para el riego de caminos.*

Estos graves incumplimientos, están en el origen de la modificación de las condiciones de desmantelamiento, operadas por la Resolución de 18 de septiembre de 2007, que, nuevamente, impone, entre otras, las siguientes:

1. *La fecha límite para que la parcela quede completamente restaurada será el día 29 de febrero de 2008. A partir de esa fecha se desmantelará la maquinaria, que en el plazo de 15 días deberá estar retirada.*
2. *Las medidas para evitar molestias por el polvo y el ruido serán las que figuran en el primer plan de desmantelamiento presentado por la empresa el día 6 de noviembre de 2006, consistentes en la colocación de un sistema de riego mediante pantalla de agua, sistema de riego propio de la machacadora y cuba de agua para el riego de los caminos. El riego de los caminos deberá hacerse como mínimo a las 10,13 y 17 horas.*
3. *Con la finalidad de adaptarse al plazo establecido para restaurar la parcela (5 meses), deberá presentar, antes del 10 de octubre, un nuevo cronograma de trabajo. Asimismo, con una periodicidad mensual, y antes del día diez de cada mes deberá presentar, ante la Dirección General de Calidad Ambiental, un resumen en el que se especifiquen el cumplimiento del cronograma de trabajo, con las cantidades de residuos retirados y su destino.*

A la vista de estas nuevas circunstancias, y ante los reiterados incumplimientos de la empresa, esta Institución estima que la adecuada protección de los derechos de los interesados, impone que el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma de La Rioja, realice un seguimiento periódico, desde este momento, hasta la fecha límite prevista, en el que verifique las siguientes cuestiones:

1. Que no está teniendo lugar la entrada de nuevos residuos a la parcela 840 del polígono 11.
2. Que la empresa está dando un efectivo cumplimiento a las medidas precisas para evitar las molestias, riego mediante pantalla, riego de la machacadora y riego de accesos en las horas previstas.
3. Que esta produciéndose el cumplimiento de las medidas impuestas en la parcela 9205, consistentes en que solo es posible machacar aquellos residuos existentes en la parcela y las relativas a evitar molestias por ruido y polvo.

La Dirección General de Calidad Ambiental, como órgano ambiental de esta Comunidad Autónoma, está suficientemente legitimada para realizar las comprobaciones indicadas, ya que los artículos 49 a 51 de la Ley 5/2002, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja, le dotan de las facultades de inspección precisas para personarse en las instalaciones, durante su horario de actividad, y levantar acta acreditativa de cuanto observe.

En cualquier caso, y si observase que las obligaciones derivadas de la Resolución de 18 de septiembre de 2007, están siendo obviadas por la empresa H., sería preciso acudir al régimen jurídico de **ejecución forzosa** de los actos administrativos, de los artículos 93 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para evitar una política de hechos consumados por parte de la mercantil, provocando así que la gestión de residuos haya concluido en la fecha prevista, y obteniendo una nueva y fraudulenta prórroga de sus actividades.

Por todo lo anteriormente argumentado, consideramos que resultan lesionados los derechos constitucionales esgrimidos por los autores de esta queja colectiva, - en especial, la protección de la salud y del medio ambiente, y sus legítimos derechos de propiedad -, y en virtud de las potestades conferidas por el artículo 24 de la Ley 6/2006, emitimos la siguiente, RECOMENDACIÓN,

- dirigida a la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, para que realice un seguimiento efectivo y periódico de la ejecución de la Resolución nº 670 de 18 de septiembre de 2007, del Director General de Calidad Ambiental, y verifique el cumplimiento de la prohibición de entrada de residuos en la parcela 840 del Polígono 11 de Albelda de Iregua, así como la implementación de las medidas de riego por pantalla, riego en la propia machacadora, y riego de los accesos en el horario previsto; y para que, en el supuesto de incumplimiento, ejecute tales medidas por los medios del artículo 96 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

b) Posicionamiento de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial: ACEPTACIÓN

Con fecha de 22 de noviembre de 2007, se registra de entrada un informe emitido por el Director General de Calidad Ambiental, en el que muestra su plena conformidad con el planteamiento de nuestra Recomendación y tras una exposición de los hechos, concluye de la siguiente forma.

Por otro lado, se le indica que en el caso de que a la finalización del plazo otorgado a la empresa "Miniexcavadora, H, SL", para proceder a la restauración de las parcelas afectadas, esto es, el 29 de febrero de 2008, dicha restauración no haya tenido lugar en las condiciones exigidas en la Resolución del Director General de Calidad Ambiental mencionada anteriormente, se adoptarán los mecanismos de ejecución forzosa (artículo 96 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), que se consideren más convenientes tanto para garantizar el cumplimiento de la citada Resolución como para ocasionar las menores molestias a los afectados por las actividades sancionadas, siempre intentando conseguir el mayor respeto de los derechos constitucionales cuya protección y defensa pretende garantizar la Defensora del Pueblo Riojano con la emisión de esta Recomendación.

c) Labor de seguimiento de la Defensora.

A la vista de esta información consideramos ACEPTADA la Recomendación nº 27/2007 y comienza la labor de control y seguimiento de esta Institución, y para ello se emite la siguiente Resolución.

Resolución, de 21 de enero de 2008, de la Defensora del Pueblo Riojano, de evaluación de seguimiento de la Recomendación General 27/2007, dirigida a la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, para que realice un seguimiento efectivo y periódico de la ejecución de la Resolución nº 670, de 18 de septiembre de 2007, del Director General de Calidad Ambiental.

En el seno de la queja de referencia, interpuesta por A. S. G. y 26 más, la Defensora del Pueblo Riojano emitió la Recomendación General nº 27/2007, de 29 de octubre de la Defensora del Pueblo Riojano, dirigida a la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, para que realice un seguimiento efectivo y periódico de la ejecución de la Resolución nº 670 de 18 de septiembre de 2007, del Director General de Calidad Ambiental, y verifique el cumplimiento de la prohibición de entrada de residuos en la parcela 840 del Polígono 11 de Albelda de Iregua, así como la implementación de las medidas de riego por pantalla, riego en la propia machacadora, y riego de los accesos en el horario previsto; y para que, en el supuesto de incumplimiento, ejecute tales medidas por los procedimientos de ejecución forzosa del artículo 96 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En particular, el contenido de la citada Resolución Administrativa, expresaba:

1. *Únicamente se podrán realizar las operaciones de machaqueo, cribado y selección de los residuos que actualmente se encuentran en la parcela, no permitiéndose la entrada de nuevos residuos.*
2. *La fecha de inicio de las operaciones será el 1 de octubre de 2007.*
3. *La fecha límite para que la parcela quede completamente restaurada será el día 29 de febrero de 2008. A partir de esa fecha se desmantelará la maquinaria, que en el plazo de 15 días deberá estar retirada.*
4. *Las medidas para evitar molestias por el polvo y el ruido serán las que figuran en el primer plan de desmantelamiento presentado por la empresa el día 6 de noviembre de 2006, consistentes en la colocación de un sistema de riego mediante pantalla de agua, sistema de riego propio de la machacadora y cuba de agua para el riego de los caminos. El riego de los caminos deberá hacerse como mínimo a las 10,13 y 17 horas.*

5. *La ubicación de la maquinaria será en aquellas zonas donde no se ocasione molestias a las parcelas colindantes, preferentemente en la parte oeste.*
6. *Con la finalidad de adaptarse al plazo establecido para restaurar la parcela (5 meses), deberá presentar, antes del 10 de octubre, un nuevo cronograma de trabajo. Asimismo, con una periodicidad mensual, y antes del día diez de cada mes deberá presentar, ante la Dirección General de Calidad Ambiental, un resumen en el que se especifiquen el cumplimiento del cronograma de trabajo, con las cantidades de residuos retirados y su destino.*

En la respuesta a la recomendación citada, la Consejería afectada nos remitió la aceptación de la resolución, en la que comunicaba que iniciarían las actividades de seguimiento del desmantelamiento de la planta de residuos por medio de inspecciones periódicas, del tal suerte que, si a la fecha indicada por el Director General de Calidad Ambiental, no había tenido lugar el cierre de la actividad contaminante, se procedería a la ejecución subsidiaria de la Resolución.

Ante la cercanía de la fecha prevista (28 de febrero de 2008), y para el adecuado seguimiento de la recomendación, le ruego que, al amparo del artículo 18 de la Ley 6/2006, del Defensor del Pueblo Riojano, me informe en el plazo de **DIEZ DÍAS HÁBILES**, sobre el estado de las operaciones de desmantelamiento e implantación de medidas correctoras, especialmente, en los siguientes aspectos:

- Cumplimiento de la prohibición de entrada de residuos en la parcela 9205.
- Cumplimiento de la prohibición de entrada de residuos en la parcela 840 del polígono 11.
- Existencia de riego por pantalla.
- Riego en la propia machacadora.
- Existencia de cuba y riego de accesos, como mínimo a las 10, 13 y 17 horas.
- Ubicación de la maquinaria en zona que no ocasione molestias, preferiblemente en la zona oeste.

A esta Resolución se le da respuesta con fecha de 29 de enero de 2008 por el Director General de Calidad Ambiental afirmando que,

"Si el tiempo u otros imprevistos no lo impiden, a la velocidad actual de desmantelamiento, que ha mejorado ostensiblemente, para el 29 de febrero de 2008, estimamos que pueden quedar como máximo alrededor del 10 % de los residuos inicialmente acopiados en la parcela. De no haber sido necesario el mantenimiento y reparación de la seleccionadora se estima que la obra se podría acabar antes del tiempo inicialmente previsto".

A los efectos de este Informe la Recomendación se considera ACEPTADA, obran varias diligencias telefónicas para comprobar los hechos y obtener las versiones de los afectados que acudieron al auxilio de esta Institución.

RECOMENDACIÓN nº 28/2007, de 8 de noviembre, de la Defensora del Pueblo Riojano, dirigida a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, para que en relación con las personas enfermas de fibromialgía adopte las medidas oportunas para correcto diagnóstico y tratamiento de dicha patología

a) Contenido de la Recomendación (queja nº 2007/0218-S)

ANTECENDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha de 16 de julio del presente, la Presidenta de la Asociación de Fibro-Rioja, formalizó ante la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, una queja suscrita en nombre y representación de todas las asociadas, exponiendo en la misma, una serie de problemas que sufren las afectadas por dicha dolencia. En concreto, afirmaban literalmente en dicho escrito, cuanto sigue:

- "*Nuestra enfermedad no está reconocida por la Seguridad Social, por este motivo los médicos de reumatología no nos entienden e incluso, en ocasiones, nos echan de sus consultas.*

- Tenemos que acudir a otras Comunidades Autónomas a que nos den un buen diagnóstico, en concreto a Cataluña (Barcelona) a la Clínica CIMA, donde nos realizan unas pruebas muy senciallas que se podrían hacer aquí, y no que tenemos que acudir de manera particular.

Las pruebas que nos realizan para determinar si sufrimos de fibromialgia son: Test de fuerza, prueba del sueño, masa vasculante, y máquina que se usa en cardiología (Holter).

- A raíz de los síntomas de esta enfermedad, tenemos problemas familiares, sociales, y sobre todo psíquicos.

Dentro de nuestras familias tampoco nos comprenden, de hecho un gran número de socias están separadas de sus parejas por esta enfermedad. En el puesto de trabajo, no nos entienden, tenemos muchos problemas con las bajas laborales y tampoco la empresa nos ofrece reducciones de jornada u otro puesto de trabajo. Psicológicamente, nos encontramos muy afectadas porque no sólo tenemos que soportar los grandes dolores que nos acarrea la enfermedad, sino que también tenemos que vivir el día a día con todos estos problemas.

- A nuestra Asociación acuden un número importante de personas, en Santo Domingo hay 25 asociados, en Alfaro 70 y en Logroño 150, en total 225 personas. Todas ellas están diagnosticadas, pero también acuden a nosotros otras personas que están sin diagnosticar porque los médicos no reconocen la enfermedad.

De estas personas se ocupan nuestros profesionales, en especial nuestra psicóloga del Centro, que lleva con nosotros cinco años. Ella las deriva a grupos individuales, colectivos o a cualquiera de nuestras actividades: escuela de espalda, y autoestiramiento, relajación, grupo de autoayuda, ejercitación de la memoria, terapia individual, yoga, Chi-Kun y risoterapia.

Nuestros recursos económicos no son suficientes, aunque recibimos ayudas por parte de la Comunidad Autónoma, nos vemos obligadas a solicitar ayudas a diferentes Cajas de Ahorro y empresas privadas.

Tenemos constancia de que en otras Comunidades Autónomas existe más apoyo por parte de la administración y que las enfermas de fibromialgia están accediendo a la jubilación.

Desde que se formó la Asociación en el año 2001, estamos comprobando que cada año aumenta el número de personas afectadas, llegando casi a los dos millones en todo el territorio español, de continuar así, creemos que se va a convertir en un problema social si no somos reconocidas ante la sociedad".

SEGUNDO. Admitida a trámite dicha queja y puesto en marcha el procedimiento de investigación previsto legalmente en el artículo 18 de la Ley 6/2006, la Defensora del Pueblo Riojano con fecha de 6 de agosto de 2007 dictó una Resolución dirigiéndose a las dos Administraciones implicadas:

Primero. En relación con el tema del reconocimiento de la enfermedad como incapacitante para el trabajo, se remitió un oficio al Defensor del Pueblo Español, por tratarse de una materia del ámbito competencial propio de la Administración Estatal, Seguridad Social.

Segundo. Por lo que concierne a las prestaciones sanitarias y asistenciales, el requerimiento de información iba dirigido a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, para que con carácter previo al posicionamiento por parte de esta Institución, nos informase sobre las cuestiones planteadas en la queja y en especial sobre los siguientes extremos:

- sobre la existencia de Protocolos rectores del proceso asistencial para pacientes afectados por el síndrome de la Fibromialgia y en su caso de Fatiga Crónica,
- sobre la existencia de la fijación de objetivos médicos en el manejo del dolor que esta enfermedad genera y en su caso, la eventual participación del movimiento asociativo en la elaboración de estos documentos, y
- sobre la viabilidad de asignar una Unidad Asistencial de referencia a la investigación, diagnóstico y tratamiento de la Fibromialgía, que deberá promocionar y difundir el conocimiento de esta enfermedad en el ámbito sanitario y asentar o fijar la líneas o criterios generales de actuación a tal efecto, coordinándose su funcionamiento con los diversos servicios que han de intervenir en el seguimiento y tratamiento de esta dolencia.

TERCERO. Con fecha de 24 de septiembre del presente tuvo entrada en el Registro de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, del informe respuesta que el Defensor del Pueblo Español, le daba a la Asociación Fibro-Rioja, en relación con el tema planteado con la Seguridad Social. El citado informe suscrito por el Adjunto Segundo del Defensor del Pueblo literalmente expresa cuanto sigue:

> *"A través de la Defensora del Pueblo Riojano, hemos recibido su atento escrito, que, como usted sabe por el acuse de recibo que en su día se le envió, ha sido registrado en esta Institución con el número arriba indicado, al cual rogamos haga siempre referencia.*
>
> *En relación con el asunto sometido a nuestra consideración, permítanos que comencemos poniendo de relieve que, en su momento nos dirigimos al Ministerio de Sanidad y Consumo, destacando, entre otros extremos, el importante problema de salud que representa la fribromialgia (FM) y el síndrome de fatiga crónica (SFC), tanto por su prevalencia y morbilidad, como por la inexistencia de criterios comunes sobre su diagnóstico y tratamiento, y la necesidad de realizar un estudio epidemiológico de estas enfermedades y de promover guías de buena práctica clínica y líneas específicas de investigación.*
>
> *El mencionado Departamento, en un informe inicial, expresó que se había editado un documento de consenso, que aborda la problemática y el manejo de la FM, del que se han difundido 16.000 ejemplares a través de las comunidades autónomas; que se iba a encomendar al Instituto de Ciencias de la Salud de Aragón la búsqueda activa, a través de diferentes sociedades científicas, de guías para la reseñada patología, de modo que, una vez evaluada su calidad, puedan difundirse desde el portal guia salud.es; y que se había suscrito un convenio con*

Cohrane Ltbrery plus, con acceso gratuito a través de la página web del Ministerio y con información para los profesionales.

De otra parte, y en cuanto a líneas de investigación, el Ministerio de Sanidad y Consumo señaló que, a través del Instituto de Salud Carlos III, se fomentará la investigación de la FM y SFC, en orden a disponer de herramientas eficaces para su diagnóstico; y que, mediante resolución de 2 de junio de 2005 y en el marco del Programa de Promoción de la Investigación Biomédica y en Ciencias de la Salud, se habían convocado ayudas que permitirían el desarrollo de proyectos de investigación sobre aspectos epidemiológicos, de diagnóstico y de tratamiento de la FM y SFC.

Con independencia de lo anterior, y teniendo presente que los profesionales de los equipos de valoración de incapacidades del Instituto Nacional de la Seguridad Social encuentran, en no pocas ocasiones, extraordinarias dificultades para evaluar y determinar el posible grado de incapacidad consecuencia de la FM y SFC, nos dirigimos nuevamente a los Ministerios de Sanidad y de Trabajo y Asuntos Sociales, en relación con la elaboración de protocolos de evaluación de las incapacidades que, como consecuencia de la FM y del SFC, puedan sufrir las personas afectadas, así como respecto a la promoción de la calidad basada en el conocimiento, a través de la formación e información de los profesionales responsables de dictámenes sobre incapacidades.

En conexión con lo anterior, el Ministerio de Sanidad y Consumo ha puntualizado que, en el marco del Programa de Promoción de la Investigación Biomédica en Ciencias de la Salud y dentro del Plan Nacional de I+D+I, se ha recogido, como tema 21, el diagnóstico y tratamiento de la fibromialgia, con los siguientes objetivos: proporcionar información sobre la carga e impacto de la fibromialgia, revisión de los protocolos de manejo basados en la evidencia científica, valoración de la validez de las escalas y criterios de clasificación diagnóstica y de los sistemas de valoración de la afectación funcional y de la calidad de vida y revisión de la eficacia, efectividad y seguridad de las líneas de tratamiento y del abordaje multidisciplinar.

El referido Departamento ha significado también que se han financiado los dos siguientes protocolos: "Protocolo para la evaluación de la reserva funcional y la capacidad de adaptación fisiológica en pacientes con síndrome de fatiga crónica" y "Protocolo sobre repercusión funcional de la alteración neurovegetativa en los pacientes con síndrome de fatiga crónica".

En esta línea de exposición, la Administración sanitaria ha puntualizado que, si bien la elaboración de protocolos para la evaluación de la incapacidad es competencia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, parece aconsejable esperar a los resultados del programa de investigación antes citado, por si pudieran aportar información útil sobre los sistemas de valoración de afectación funcional y de la calidad de vida. Se añade también que tales resultados podrán facilitar información sobre la epidemiología de la FM y SFC.

En la línea reflejada en la presente comunicación, el Defensor del Pueblo prosigue sus actuaciones ante las Administraciones sanitarias, en cuyo marco se reiterará la necesidad de seguir avanzando en la investigación, transferencia de conocimientos y práctica profesional basada en la evidencia científica, en orden a dar solución a los importantes problemas que afectan a las personas con FM y SFC".

Agradeciendo la confianza que nos ha demostrado, le saluda cordialmente".

CUARTO. Por otra parte la Consejería de Salud, envió a esta Oficina, un informe que la Directora Gerente del Hospital San Pedro elevaba al conocimiento del Secretario General Técnico de dicha Consejería. El informe aparece suscrito por el Jefe de Sección de Reumatología y a las cuestiones planteadas por la Defensora del Pueblo Riojano, responde de la siguiente forma:

"*Le envío la documentación requerida sobre la atención sanitaria a los pacientes con Fibromialgia (FM).*

La Fibromialgia (FM) es una enfermedad de etiología desconocida que se caracteriza por dolor crónico generalizado que el paciente localiza en el aparato locomotor. Además del dolor, los síntomas como fatiga intensa, alteraciones del sueño, parestesias en extremidades, depresión, ansiedad, rigidez articular, cefaleas y sensación de tumefacción en manos, se encuentran entre las manifestaciones clínicas más comunes.

Los pacientes con FM presentan con frecuencia una hipersensibilidad al dolor que se manifiesta por la aparición de una sensación dolorosa a la presión en múltiples sitios del aparato locomotor que no se observan en sujetos sanos. Desde 1992 la Organización Mundial de la Salud considera la FM como un diagnóstico diferenciado y la clasifica entre los reumatismos de partes blandas; la FM es una de las causas más comunes de dolor osteo-articular generalizado.

No obstante, el conocimiento científico reciente indica que la FM rebasa las fronteras de los reumatismos de partes blandas requiriendo un abordaje multidisciplinario.

La FM tiene una prevalencia de 2.4% de la población general mayor de 20 años, según el estudio EPISER realizado en España en el 2001 y en cuyo estudio participó la Sección de Reumatología del Hospital San Millán-San Pedro de La Rioja, coordinado por el Dr. Santiago Benito Urbina. Por sexos la prevalencia entre varones se estima en 0,2%, frente al 4,2% en las mujeres. Lo que supone una relación mujer varón de 21:1. En cuanto a la distribución en grupos de edad, aparece en todos los grupos con una prevalencia máxima entre los 40 y los 49 años (4.9%) mientras que es relativamente infrecuente en personas que superan los 75 años de edad.

En una Sección de Reumatología, se calcula que un 10% de los pacientes visitados padecen FM, mientras que en Secciones no especializadas la padecen entre 2.1% y 5.7%. En el estudio EPIDOR , en el que participó el Dr. José Cabezas Leffler (Médico Adjunto de Reumatología del Hospital San Millán-San Pedro de La Rioja), sobre una muestra aleatoria de pacientes que acuden a consultas de Reumatología en España, el 12% de los pacientes cumplían criterios de FM. En la actualidad no se conocen la etiología ni los mecanismos patogénicos precisos que actúan en la FM.

En muchos pacientes, el cuadro clínico de FM aparece después de algunos acontecimientos (accidentes de tráfico, infecciones, cirugías mayores y en general en situaciones de estrés postraumático, de índole tanto física como psicológica).

Se considera que estos factores desencadenan el cuadro clínico en personas predispuestas. Algunos estudios muestran que el estrés laboral puede contribuir a la aparición de la FM.

Por otra parte, algunos pacientes con FM informan de que tanto los estresores físicos como psicológicos agravan sus síntomas. Algunos grupos de pacientes tienen una serie de factores comunes que podrían actuar como predisponentes a la FM. Tal es el caso de los antecedentes de situaciones traumáticas en la infancia (violencia física o psicológica, abuso sexual, etc) los trastornos del estado de ánimo o el trastorno de ansiedad, estos últimos con una base genética claramente demostrada. También se han hallado alteraciones en la concentración de precursores o metabolitos de neurotransmisores cerebrares como la serotonina, la noradrenalina, la encefalina y el ácido gamma-amínobutírico. En la actualidad el significado de esta alteraciones centra la mayor parte de las investigaciones sobre la etiopatogenía de la FM.

1,- En nuestra Sección de Reumatología, seguimos como guía practica de actuación para el diagnóstico y tratamiento de la FM, el Documento de Consenso de la Sociedad Española de Reumatoiogía sobre FM publicado en Reumatología Clínica (Reumatol.Clin.2006; 2 Supl 1:S55-66) y que establecen los criterios uniformes en el ámbito de la atención sanitaria de esta patología.

2.- En nuestra Comunidad Autónoma dentro de los Cursos de Formación Continuada se ha impartido un Curso de Actualización en Reumatología sobre diagnóstico y tratamiento de FM, para Médicos de Atención Primaria y Enfermeras (en el Centro de Salud Espartero los días 15-16-17 y 18 de Abril de 2002).

3.- Nuestra Sección es Unidad de Referencia Hospitalaria para este tipo de patología. En la actualidad la lista de espera de primer día no supera los 25 días.

4.- La totalidad de los componentes de esta Sección han participado y colaborado con Asociaciones de personas afectadas de FM. Habiendo colaboración también con la Liga Reumatológica Española con reuniones y charlas en la ciudad de Logroño.

5.- Desde nuestras consultas externas se coordina el tratamiento multidiscíplinario cuando es necesario con Rehabilitación, Salud Mental y otras especialidades si fuera necesario.

Las manifestaciones clínicas por las que un paciente con FM busca inicialmente atención sanitaria se suelen plantear, en la mayoría de los casos, en la consulta del médico de Atención Primaria. En este primer eslabón es donde deben de hacerse el diagnóstico, orientar al paciente, iniciar el tratamiento y comenzar con el seguimiento evolutivo.

No obstante, las variadas manifestaciones clínicas que pueden presentar un paciente con FM obligan a tener en cuenta que en algunos de estos pacientes hace falta la intervención de otros especialistas para diagnosticar y controlar adecuadamente el cuadro clínico. El facultativo de asistencia especializada debe hacer una valoración de las manifestaciones clínicas del paciente dentro del ámbito de su especialidad para asumir la parte del tratamiento que le corresponda y que, por naturaleza o complejidad sólo el especialista puede realizar.

Debido a que la FM se manifiesta fundamentalmente con dolor generalizado en el aparato locomotor, con mucha frecuencia corresponde al Reumatólogo distinguir los síntomas de la FM de los de otras enfermedades reumáticas e indicar cual es el planteamiento adecuado y personalizado de cada uno de los pacientes. Las recomendaciones para la derivación de enfermos con FM a la consulta del Reumatología deben realizarse ante :

1.- Duda diagnóstica del Médico de Atención Primaria u otros Especialistas.

2.- Falta de control por el Médico de Atención Primaria, después de un tratamiento básico recomendado con progresión de los síntomas.

3.- Coordinación de tratamiento multidisciplinario en los pacientes en el que este fuera necesario.

Los resultados de estudios prospectivos muestran la necesidad de que en los casos más problemáticos y complejos, alguien con entrenamiento para el diagnóstico de enfermedades reumáticas crónicas confirme el diagnóstico, dado que la precisión diagnóstica del médico de Atención Primaria a veces no es suficiente. En nuestra Sección es lo que habitualmente y de forma sistemática realizamos cuando nos es requerida atención sanitaria desde otras consultas.

En el tratamiento de la FM se han postulado el uso de fármacos: analgésicos y antiinflamatorios, relajantes musculares (ciclobenzaprina) antidepresivos tricíclicos, inhibidores selectivos de la recaptación de serotonina, ansiólíticos y otros fármacos.

Además se aconseja ejercicio fisico siendo el ejercicio aeróbico en cualquiera de sus modalidades (natación, bicicleta, ejercicios en el suelo, danza, etc.)lo que ha demostrado en ensayos clínicos un efecto beneficioso por sí mismo.

El tratamiento psicológico es útil para controlar aspectos emocionales de la ansiedad y la depresión, cognitivos, conductuales y sociales que agravan el cuadro clínico de los pacientes con FM.

Las medicinas complementarias (acupuntura, homeopatía, y masajes) no hay evidencia científica que pueda obtener conclusiones sobre la eficacia de estas modalidades terapéuticas en los pacientes con FM. No existen publicaciones de evidencia científica sobre la eficacia de la ozonoterapia en la FM ni en el dolor crónico. Lo mismo pasa con la quiropraxia y la utilización de magnetoterapia.

Desafortunadamente en gran cantidad de pacientes el tratamiento es poco eficiente dada la complejidad de sus síntomas y de su etiopatogenia confusa".

Recabados los informes y analizadas las posiciones de ambas partes, la Defensora del Pueblo Riojano al amparo del artículo 24 de la Ley 6/2006, emite la ante dicha Recomendación con fundamento en las Consideraciones Jurídicas que pasamos a exponer a continuación.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada en su escrito de queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, "Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de

la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento".

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que,

"*1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.*

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

El derecho cuya intervención ampara la actuación de la Defensora en este asunto, es el derecho a la protección de la Salud, previsto por el artículo 43 de la Constitución Española, por lo que, desde luego, procede la intervención de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1° de la Ley 6/2006).

Este precepto está incardinado en el capítulo III del Título I del texto constitucional, y conforma uno de los conocidos "Principios rectores de la política social y económica", cuya principal especialidad radica en que su concreción, desarrollo, y formas de ejercicio, de acuerdo con el artículo 53 de la propia Carta Magna, ha de realizarse por Ley, por lo que la fijación del contenido del derecho a protección de salud habrá de hacerse por medio del estudio de las Leyes que lo desarrollan y regulan en el ordenamiento jurídico español, y en especial, en nuestro ordenamiento autonómico.

Por ello, y dado que el precepto constitucional citado (artículos 43), se encuentra dentro del Título I de la Norma Fundamental, procede la supervisión y la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1° de la Ley 6/2006).

SEGUNDA. La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (en adelante LGS), norma básica dictada por el Estado en uso de las competencias que le reserva el artículo 149.1.16ª del Texto Constitucional, con la finalidad de hacer efectivo el citado precepto, establece las bases ordenadoras para la creación del Sistema Nacional de Salud, configurado por el conjunto de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas, debidamente coordinados, los cuales integran o adscriben funcionalmente todos los centros, servicios y establecimientos sanitarios de la propia

Comunidad y de las Corporaciones Locales, bajo la responsabilidad de la Comunidad Autónoma.

Este marco legal se completa con la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, que faculta a las distintas Administraciones Públicas, dentro del ámbito de sus competencias, a adoptar medidas de intervención sanitaria excepcionales cuando así lo exijan razones de urgencia o necesidad, la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, que tiene por objeto garantizar la existencia y disponibilidad de medicamentos eficaces, seguros y de calidad, la adecuada información sobre los mismos y las condiciones básicas de la prestación farmacéutica en el conjunto del Sistema Nacional de Salud; y, más recientemente, con la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre Habilitación de Nuevas Formas de Gestión en el Sistema Nacional de Salud, y la Ley 16/1997, de Regulación de Servicios de las Oficinas de Farmacia.

La ordenación sanitaria en nuestra Comunidad Autónoma se centra esencialmente en la vigente Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud.

Define la Ley 2/2002, la ordenación sanitaria como el conjunto de acciones que permiten hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a la protección de la salud que se mencionaba con anterioridad, de acuerdo con los principios de igualdad, equidad, solidaridad e integración de los servicios sanitarios, criterios que han de combinarse con los de eficacia, eficiencia y racionalidad en la gestión para hacer frente de una forma solidaria a las necesidades crecientes generadas por los cambios sociodemográficos en la población riojana o el empleo de tecnologías avanzadas, sin renunciar a lo que ha de ser en todo caso un servicio público universal. Cuanto antecede responde, por tanto, a la adopción de un nuevo modelo de organización y gestión dotado de unos instrumentos ágiles de gestión que le van a permitir afrontar los retos de la eficacia y la eficiencia que tiene planteados el sistema sanitario público. Según expresa la Exposición de Motivos de esta Ley 2/2002, ello supone un cambio orientado hacia el **usuario del sistema** público. Se trata de situar al **ciudadano** en el centro del sistema sanitario como una expresión más de que la población, las personas, individual y colectivamente, son el objetivo y los protagonistas de las políticas en el ámbito de la salud.

Uno de los pilares sobre los que descansa esta norma autonómica, es el reconocimiento de una serie de derechos del ciudadano, encaminados a satisfacer una protección sanitaria que garantice el derecho a la protección de la salud reconocido en el artículo 43 del Texto Constitucional.

No es ajeno al reconocimiento de este derecho, que el deber de prestación sanitario exigible a las Administraciones Públicas, ha de moverse dentro de los parámetros de la llamada “ratio o calidad del servicio”, pues como reiteradamente ha declarado el Tribunal Supremo, nos hallamos ante una obligación de medios no ante una obligación de resultados. No obstante, dentro de los parámetros de la calidad del servicio, lo cierto es que la propia legislación regional recoge expresamente en su **artículo 14 Ley 2/2002,** una carta o relación de derechos relacionados con la calidad asistencial. Literalmente el precepto establece cuanto sigue:

> *1. El ciudadano tiene el derecho a una asistencia sanitaria de calidad humana, que incorpore en lo posible los adelantos científicos y que sea cuidadosa con sus valores, creencias y dignidad.*
>
> *2. El ciudadano tiene el derecho a conocer los resultados de la evaluación de la calidad del servicio, que seguirán procesos avalados por organismos o instituciones de reconocido prestigio.*

3. El ciudadano tiene el derecho a recibir una atención sanitaria continuada e integral, que comprenderá al menos:

a) La existencia de un médico de Atención Primaria, responsable de coordinar la atención sanitaria continuada e integral recibida. Durante la atención intrahospitalaria el ciudadano deberá conocer a su médico responsable de la atención quien será su referente durante el proceso asistencial.

b) La incorporación de las medidas de prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y promoción de la salud.

c) La integración de los diferentes niveles, entidades, centros y profesionales implicados en su atención, con la finalidad de garantizar un servicio de calidad y una continuidad en el proceso asistencial.

Desde el reconocimiento de este derecho, y desde los parámetros que el sistema sanitario público ofrece a los ciudadanos que padecen dichas dolencias, hemos de analizar si en efecto, la calidad asistencial cumple o no con las exigencias legales al respecto, y en definitiva, si el derecho a la protección de la salud de las afectadas, se halla debidamente satisfecho.

TERCERA. Sorprende comprobar que aunque desde 2004 existe un documento de consenso para el tratamiento y manejo de la fibromialgia elaborado por un Grupo de expertos creado *ad hoc* en el seno de la Subcomisión del Prestaciones del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, los enfermos de La Rioja, -en este caso, mediante una queja colectiva, pues se hace por una Asociación- continúan transmitiéndonos la falta de coordinación entre el nivel de atención primaria y especializada que normalmente intervienen en el diagnóstico y tratamiento de la enfermedad así como el desconocimiento de la enfermedad por parte de los médicos de atención primaria, por lo que difícilmente pueden aplicar las conclusiones de aquél documento de consenso.

Es cierto que la inevitable tensión entre la mejora de las prestaciones sanitarias y el objetivo de autosuficiencia y racionalidad de recursos de los sistemas sanitarios públicos provoca que las medidas adoptadas para abordar una enfermedad no sean en todo caso las ideales.

Sin embargo, también es cierto que ante la aparición de situaciones nuevas (en este caso, la identificación de unas enfermedades complejas como la fibromialgia y el síndrome de fatiga crónica[3]) la sanidad pública en La Rioja (también en otras comunidades autónomas) no está reaccionando de la forma que demanda el problema en cuestión, originando diferencias entre los sistemas sanitarios públicos.

Así lo denuncian las enfermas asociadas en Fibro-Rioja, que ven con desesperanza como en otras comunidades autónomas, el sistema sanitario público está respondiendo a las necesidades y demandas de este colectivo de personas de un modo más completo y coordinado que en la nuestra.

Es más, la inversión en formación adecuada de los profesionales y en unos recursos básicos comunes en toda nuestra Comunidad Autónoma, ahorraría muchísimo dinero a la sanidad pública puesto que evitaría el peregrinaje de estos enfermos hasta llegar a un diagnóstico correcto así como, en muchas ocasiones, tratamientos inadecuados y lesivos.

[3] La OMS reconoció estas enfermedades en 1992.Códigos CIE G93.3-CIE 10 y M79.9-CIE10.

En este sentido, existen unidades de referencia específicas de investigación y tratamiento de FM y FC en varias comunidades autónomas:

- Cataluña: en el Hospital del Valle Hebrón y en el Clínic.
- Madrid: en el Hospital Ramón y Cajal.
- Valencia: en el Hospital de S. Vicent de Raspei.

Igualmente, en Extremadura se está trabajando para la creación de este tipo de unidades.

Este comentario nos lleva a otro de mayor alcance: como ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones el Defensor del Pueblo, el traspaso de las competencias en materia de sanidad a las comunidades autónomas ha acrecentado las diferencias asistenciales entre los ciudadanos de las distintas partes de España (a pesar de que existe una cartera básica de servicios que es el mínimo común en todo el territorio nacional).

Otros comisionados autonómicos, equivalentes a la institución de la Defensora del Pueblo Riojano, como lo es el Procurador del Común de Castilla y León y el Justicia Mayor de Aragón, han tenido igualmente oportunidad de pronunciarse sobre el tratamiento de la fibromialgia y el síndrome de fatiga crónica en sus respectivos sistemas sanitarios públicos. Así, por ejemplo, la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha en el año 2004. Igualmente, la cuestión ha llegado al Congreso de los Diputados (resolución de 10 de mayo de 2005) y a distintos parlamentos autonómicos originando diversas iniciativas parlamentarias.

Por su parte, el Defensor del Pueblo (expediente nº 05017525), partiendo de la actividad del Procurador del Común en esta materia (como dijimos anteriormente, lo relativo al reconocimiento por parte del INSS de la incapacidad a estos enfermos se remitió al Defensor del Pueblo, al ser el INSS un organismo perteneciente a la administración del Estado), se ha dirigido al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para obtener información. El Ministerio ha informado "*que no existe inconveniente en iniciar actuaciones para la elaboración de protocolos de evaluación de las incapacidades que, como consecuencia de la fibromialgia y síndrome de fatiga crónica, puedan sufrir las personas afectadas; que tales protocolos son de gran importancia en el momento de calificar el grado de menoscabo laboral de las personas que padecen tales patologías".* De este modo, se han asumido los planteamientos formulados por el Defensor del Pueblo en lo que a este aspecto de la enfermedad concierne, como hemos expuesto anteriormente.

Por otro lado, también se ha dirigido el Defensor del Pueblo a todas las Consejerías de Sanidad/Salud de España poniendo de manifiesto *"que su preocupación por el problema al que venimos haciendo referencia está en consonancia con el número y naturaleza de las quejas recibidas en materia de sanidad, que inciden, significativamente, en la necesidad de desarrollar iniciativas de diferente alcance y contenido para lograr la mejor atención posible a las personas afectadas por las referidas patologías".* **El Defensor del Pueblo ha sugerido a todas las comunidades autónomas una serie de recomendaciones, que han ido asumiendo otros Altos Comisionados Autonómicos, en especial el Procurador del Común ha efectuado en Castilla y León**.

De forma sistemática podemos resumir el contenido de dichas Recomendaciones de la siguiente forma:

1ª.- La formalización de protocolos o guías prácticas de actuación para el diagnóstico y tratamiento de la FM y FC, con criterios uniformes en todos los centros y servicios sanitarios;

2ª.- El desarrollo de programas de formación continuada dirigidos a todos aquellos profesionales implicados en la atención;

3ª.- El establecimiento de, al menos, una unidad de referencia en un centro hospitalario, con la intervención de un equipo multidisiciplinar, para aquellos pacientes que, por la evolución del cuadro que les afecta, la ausencia de respuesta a la terapia o la complejidad del proceso, precisan una singular y especializada respuesta a sus necesidades y,

4ª.- La promoción de una adecuada comunicación, colaboración y participación con las asociaciones de personas afectadas.

Por tanto, las reivindicaciones de las personas que sufren estas enfermedades no se producen exclusivamente en nuestra Comunidad Autónoma de La Rioja, sino que, como vemos, son generales.

Lo expuesto hasta el momento pone de relieve, por un lado, las demanda de los enfermos y sus familiares para que el sistema sanitario público responda adecuadamente a sus necesidades, y, por otro lado, el interés de los representantes de los ciudadanos (en el Parlamento) por este tipo de enfermedades y la necesidad de mejorar la atención a las personas que las padecen (alrededor de un 3% de la población en España).

La administración sanitaria de la Rioja no puede ignorar la realidad de las personas que en esta Comunidad Autónoma padecen fibromialgia y síndrome de fatiga crónica. No puede conformarse con distribuir (y parece que de forma no muy eficiente) el documento de consenso elaborado en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y promover actividades formativas meramente testimoniales para los profesionales (como la relacionada en el Informe expedido por la Unidad de Reumatología). No puede consentir que los ciudadanos de La Rioja tengan que marcharse a otros sitios para que su enfermedad sea reconocida y tratada adecuadamente. No puede rehúsar en la participación de sus profesionales en jornadas organizadas por los afectados para dar a conocer su problemática, que según refieren pueden afectar a: anquilosamiento, incremento de dolores de cabeza, malestar abdominal, vejiga irritable, parestesia, trastornos cognoscitivos, depresión y ansiedad (entre otros).

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de La Rioja en su artículo 22 y por la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 24, se emite la siguiente RECOMENDACIÓN,

Que por parte de la administración sanitaria de La Rioja se proceda a:

1º.- Elaborar un protocolo de actuación para el diagnóstico y tratamiento de la FM y FC, con criterios uniformes en todos los centros y servicios sanitarios de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sobre la base del documento de consenso elaborado en 2004 por la Subcomisión de Prestaciones del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

2º.- Abordar de manera planificada y con profundidad el desarrollo de programas de formación continuada dirigidos a todos aquellos profesionales implicados en la atención de la FM y FC.

3º.- Establecer, al menos, una unidad de referencia en un centro hospitalario de La Rioja, con la intervención de un equipo multidisciplinar, para aquellos pacientes que, por la evolución del cuadro que les afecta, la ausencia de respuesta a la terapia o la complejidad del proceso, precisen una singular y especializada respuesta a sus necesidades.

4º.- Promover una adecuada comunicación y colaboración con las asociaciones de personas afectadas, escuchando, como mínimo, sus demandas e inquietudes.

b) Posicionamiento de la Consejería de Salud: NO ACEPTACIÓN

La Administración sanitaria por medio de un informe suscrito por el Secretario General Técnico de la Consejería de Salud rechaza la motivación de la Recomendación, y motiva la no aceptación con el siguiente tenor:

> En cuanto a la viabilidad de creación de una unidad de referencia en el centro hospitalario la Directora Gerente del Área de Salud nos comunica que se considera que desde la Sección de Reumatología, en colaboración con los distintos Servicios del Hospital, se presta la atención adecuada y global a este tipo de enfermos, por lo que en este momento no se considera prioritaria dicha creación.
>
> Y en cuanto a la comunicación con las asociaciones de personas afectadas no existe inconveniente en organizar una reunión para escuchar sus planteamientos y propuestas.

c) Labor de seguimiento de la Defensora.

Con fecha de 1 de febrero de 2008, la Defensora sin más emitió una Resolución declarando no aceptada la Recomendación, procediéndose a su notificación tanto a la Consejería como a la Presidenta de la Asociación. Tal circunstancia, esto es, la NO ACEPTACIÓN queda reflejada en el Informe Anual.

RECOMENDACIÓN General nº 29/2007, de 3 de diciembre, de la Defensora del Pueblo Riojano, dirigida a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, para que promueva la implantación, por los órganos competentes, de un sistema de autorización y registro público de laboratorios de salud pública, en cumplimiento de la normativa sobre seguridad alimentaría, y para la mejora de las condiciones de ejercicio de la libertad de empresa

a) Contenido de la Recomendación (queja nº 2007/0214-S)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha 11 de julio de 2007, la interesada interpuso una queja ante la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, en su condición de gerente del laboratorio "HH 21", dedicado al análisis de aguas y suelos, y acreditado a nivel nacional por ENAC, y certificado por la norma ISO 9001 y 14001.

El contenido de la queja viene determinado por la existencia, según la propia interesada, de un cierto vacío legal en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que impone determinados obstáculos a la realización de la actividad técnica y económica de su laboratorio.

El más importante de ellos apareció una vez que el laboratorio de referencia solicitó su inscripción en el registro de laboratorios de salud pública de la Junta de Andalucía. A la solicitud siguió un requerimiento de subsanación remitido por la Dirección General de Salud Pública y Participación del Gobierno de aquella Comunidad Autónoma, para que HH 21 acreditara la "*Autorización como laboratorio de salud pública otorgada por la Comunidad Autónoma donde se encuentra ubicado el laboratorio"*. A la interesada le fue imposible demostrar esta circunstancia, ya que tal autorización no está prevista por la normativa riojana, así como tampoco la implantación de un registro de laboratorios de salud pública. En consecuencia, la Junta de Andalucía denegó la inscripción en su registro, con base en el siguiente fundamento jurídico:

"No procede autorizar al LABORATORIO HH, S.L., como laboratorio de salud pública en tanto consta en el expediente que el mencionado Laboratorio no cumple con la normativa aplicable a tenor del Decreto de laboratorios, por no disponer de Autorización como Laboratorio de Salud Pública en su Comunidad Autónoma, que pudiera ser reconocida por esta Dirección General, siendo ésta una condición indispensable, según el Decreto de laboratorios, para proceder al Reconocimiento de la Acreditación de ENAC."

La promotora de la queja estima que esta situación perjudica gravemente a su actividad, y por ello se ha dirigido reiteradamente a las Consejerías del Gobierno de La Rioja competentes en materia de Salud, Consumo, Agricultura y Medio Ambiente, sin que en ninguna de ellas obtuviera una reacción positiva, por lo que decidió impetrar la intervención de la Defensora del Pueblo Riojano.

SEGUNDO. Admitida la queja de referencia, y de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 6/2006, del Defensor del Pueblo Riojano, esta Institución requirió a la Consejería de Salud para que le informara sobre las cuestiones planteadas por la empresa afectada, lo que la Administración verificó mediante la remisión del informe de la Subdirección General de Seguridad Alimentaria y Consumo, de 30 de agosto de 2007, del que destacan las siguientes menciones:

"En el momento presente no existe en nuestra Comunidad Autónoma un Registro de Laboratorios de Salud Pública, por lo que se hace imposible proceder a la inscripción demandada.

En cuanto a la obligatoriedad de crear uno; entendemos que independientemente de su mayor o menor conveniencia, en lo que luego profundizaremos, no resulta de obligada implantación. No nos "consta que en la legislación general existente al respecto figure precepto alguno que obligue a ello, al margen de los concretos dictados de la normativa de alguna Comunidad Autónoma que transciende nuestro ámbito territorial. En las normas que nos son aplicables

únicamente se prevé, genéricamente, la posibilidad de conceder autorizaciones o registros a ciertas actividades a efectos de un mejor control sanitario, pero no se impone su creación.

Desde la perspectiva de la sanidad ambiental, que afecta más específicamente el concreto ámbito de la actividad desempeñada por el Laboratorio requirente: "HH SL", podemos citar la Directiva 98/83/CE de Aguas de Consumo Humano, y el Real Decreto 865/2003 de Prevención y Control de la Legionelosis, en ambas Normas se ponen las bases para un estudio analítico de los riesgos de determinados factores ambientales sobre la salud humana, con la finalidad de lograr un inadecuado control y vigilancia, que es pieza clave para la adopción de medidas sanitarias tanto por parte de las empresas que realizan sus autocontroles, como por la de las Administraciones Públicas implicadas. En cualquier caso, como ya ha quedado dicho, para el efectivo logro de dicho fin no se preceptúa la obligatoriedad de estar inscrito en un registro público sanitario.

En esta misma línea, pero desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, encontramos una mayor regulación al respecto. Los dictados de la normativa aplicable se orientan a prever que los laboratorios se ajusten a determinados criterios generales de funcionamiento, entre los cuales tampoco se fija imperativamente la inscripción registral. Así podemos citar el Reglamento (CE) 882/2004 de 29 de abril, el cual en su considerando n° 17, dice que los laboratorios que participen en el análisis de muestras oficiales deben aplicar procedimientos autorizados internacionalmente, normas de funcionamiento o métodos de análisis que hayan sido validados, asegurando la disponibilidad de materiales de referencia, organizando ensayos comparativos y formando adecuadamente al personal de los laboratorios.

El Comité Europeo de Normalización (CEN) ha elaborado normas europeas (normas EN) adecuadas a los efectos del citado Reglamento. Estas normas EN se refieren, en particular, al funcionamiento y la evaluación de laboratorios de ensayo y al funcionamiento y la acreditación de los órganos de control. También han elaborado normas internacionales: la Organización Internacional de Normalización (ISO) y la Unión Internacional de Química Pura y Aplicada (IUPAC).

Similares previsiones se recogen en el Real Decreto 50/1993 de 15 de enero y en el Real Decreto 1397/1995 de 4 de agosto, en cuyo artículo 3 se señala que para que los laboratorios, tanto públicos como privados, puedan participar válidamente en el control oficial de productos alimenticios deben cumplir con los criterios generales de funcionamiento de los laboratorios de ensayo establecidos en la norma UNE 66.501. (que se corresponde con la norma EN 45.001 y sus respectivas actualizaciones) completados con los métodos de trabajo normalizados y la verificación de garantía de la calidad.

Partiendo de esta situación; en otro orden de consideraciones, a continuación pasaremos a da respuesta al tema que se plantea en el escrito de referencia sobre la posibilidad de dar solución de lege ferenda a la cuestión planteada. Pues bien, debemos señalar al respecto que entendemos que existe la conveniencia de que en el futuro se cree una norma que contemple estos aspectos; dándose así contenido a la previsión que se recoge en los artículos 23 y 25 de la Ley 14/86 de 25 de abril, en los cuales se establece que para un mejor control sanitario y la prevención de los riesgos para la salud derivados de los productos alimenticios; se establezcan autorizaciones sanitarias, así como la obligación de someter a registro a empresas o productos Idéntica previsión que la recogida en nuestra Comunidad Autónoma, en el artículo 104.3 de la Ley 2/2002 de 17 de abril de Salud de La Rioja.

No en vano, en particular el sector alimenticio es uno de los que más importancia presenta en la sociedad actual, sobre todo por las repercusiones que sus prácticas tienen para los consumidores. Es necesario, no sólo que las industrias del sector lleven sus propios sistemas de autocontrol si no también que las administraciones responsables establezcan una serie de exigencias encaminadas a asegurar tanto la calidad de los productos, como la seguridad y salubridad de los mismos. Una de las bases para llevar a cabo dichos controles la constituye la realización de análisis de productos alimenticios, los cuales deben ser realizados en establecimientos y por personal con capacidad para ello.

De todo lo expuesto se desprende que la legislación de referencia recomienda y aconseja el que se cree un Registro a tal efecto, pero en ningún caso obliga a ello, sin perjuicio de lo cual existe una necesidad de regular la situación ante la Administración Sanitaria de los laboratorios que realizan análisis de carácter sanitario de aguas de consumo, aguas de bebida, medioambientales y de alimentos, con objeto de garantizar, desde el punto de vista de la protección de la salud, su adecuación técnica, tanto de aquellos que centran sus actividades en el control interno de las industrias, como de los que participan en el control oficial. La ordenación y regulación de los laboratorios requiere fijar los criterios y procedimientos para la autorización, así como crear el correspondiente registro público que permita asegurar la información y transparencia de esta actividad.

Para completar este estudio, es preciso que hagamos mención, desde un punto de vista comparado; a la regulación que según consta a este Órgano, existe en otras Comunidades Autónomas al respecto y así, sin pretender ser exhaustivos, podemos citar la siguiente normativa autonómica:

Decreto 126/1994 de 16 de mayo de la Generalitat de Cataluña.
Decreto 213/1994 de 25 de octubre del Gobierno de Aragón.
Decreto 267/1994 de 24 de noviembre de la Junta de Castilla y León.
Decreto 444/1996 de 17 de septiembre y 216/2001 de 25 de septiembre, de la Junta de Andalucía.
Decreto Foral 239/1999 de 21 de junio del Gobierno de Navarra.
Decreto 216/1999 de 9 de noviembre déla Generalitat Valenciana.
Decreto 14/2000 de 7 de enero de Galicia.
Decreto 150/2001 de 6 de septiembre de la Comunidad de Madrid.
Decreto 3/2002 de 15 de enero de Extremadura.
Decreto 43/2003 de 8 de abril de Castilla la Mancha

Por todo ello, a riesgo de ser reiterativos, podemos concluir señalando que a nuestro entender ***existe la conveniencia, que no obligatoriedad****, de crear un Registro ad hoc que asegure en nuestra Comunidad Autónoma un control sanitario al respecto; lo cual en cualquier caso, consideramos que debería afectar a todo el ámbito de la Salud Pública, no sólo el de la seguridad alimentaria o la sanidad ambiental que compete a este Órgano que suscribe."*

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada por la autora de la queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, "Sin perjuicio de la institución del Defensor del

Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento".

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que:

"*1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.*

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

Pues bien, en el supuesto relacionado en los antecedentes expresados, es competencia la supervisión ejercida por la Defensora del Pueblo Riojano, dirigiendo requerimientos de información a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, en la que la autora de la queja presta sus servicios.

El derecho para cuya protección se solicita la intervención de la Defensora del Pueblo Riojano, es el derecho a la libertad de empresa reconocido por el artículo 38 de la Constitución Española, en el sentido de que la actuación de la Administración Autonómica, tal y como está planteada por la titular de la queja, le impide realizar su actividad en algunos territorios españoles. Del mismo modo, y dado el contenido de la queja suscrita, parece evidente que también se encuentra comprometido el derecho a la protección de la salud, del artículo 43 del texto constitucional, ya que la actividad principal del laboratorio afectado, consiste en el análisis de agua para consumo humano, así como la prevención legionelosis.

Por ello, y dado que los preceptos constitucionales citados (artículos 38 y 43), ambos se encuentran dentro del Título I de la Norma Fundamental, procede la supervisión y la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1º de la Ley 6/2006).

SEGUNDA. Régimen de competencias en materia de Autorización y Registro.

Si bien es cierto que la resolución de la queja interpuesta por la interesada, exige la mirada al reconocimiento constitucional de la libertad de empresa, también

concurren en este asunto matices propios de la regulación en materia de salud pública, tal y como constantemente aduce la administración afectada en el informe remitido. Por ello es preciso diseminar previamente el conjunto normativo que resulta de aplicación.

En el ordenamiento jurídico riojano confluyen dos normas de cabecera en materia de salud. La primera de ellas, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, de contenido básico. Esta Ley integra en su artículo 18 la obligación de que las Administraciones competentes en materia de salud desarrollen las actividades tendentes a *"La promoción y mejora de los sistemas de saneamiento, abastecimiento de aguas…"* Para la consecución de estos objetivos, los artículos 23 y 24 imponen a las administraciones sanitarias el otorgamiento de autorizaciones, la creación de registros públicos, y la adopción de otras medidas de intervención sobre todas aquellas actividades privadas susceptibles de provocar efectos para la salud. Por último, el artículo 25 concreta las potestades de intervención, en los siguientes términos:

"*1. La exigencia de autorizaciones sanitarias, así como la obligación de someter a registro por razones sanitarias a las Empresas o productos, serán establecidas reglamentariamente, tomando como base lo dispuesto en la presente Ley.*

2. Deberán establecerse, asimismo, prohibiciones y requisitos mínimos para el uso y tráfico de los bienes, cuando supongan un riesgo o daño para la salud.

3. Cuando la actividad desarrollada tenga una repercusión excepcional y negativa en la salud de los ciudadanos, las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes podrán decretar la intervención administrativa pertinente, con el objeto de eliminar aquélla. La intervención sanitaria no tendrá más objetivo que la eliminación de los riesgos para la salud colectiva y cesará tan pronto como aquéllos queden excluidos."

La segunda norma legal de referencia aplicable, la Ley 2/2002, de Salud de La Rioja, (amparada por el título para el ejercicio de la competencia para el desarrollo legislativo y ejecución en matera de salud, previsto en el Estatuto de Autonomía), también contiene disposiciones sobre la cuestión en el artículo 70, que atribuye al Gobierno de La Rioja la potestad de *"intervención pública para la protección de la salud, con los límites que se establecen en la presente Ley*", así como la competencia para *"el Registro y Autorización sanitaria obligatoria de cualquier tipo de instalación, establecimiento, actividad, servicio o producto, directamente relacionado con el uso o consumo humano"* De otra parte, la Ley dedica su título X a la intervención pública relacionada con la salud individual y colectiva, cuyo artículo 104 obliga a la consejería competente en materia de salud del Gobierno de La Rioja a *"establecer la exigencia de autorizaciones sanitarias y la obligación de someter a registro, por razones sanitarias, a las empresas o productos con especial incidencia en la salud humana".*

Desde el punto de vista de las leyes hasta aquí analizadas, y a la luz de los términos imperativos que utilizan, es posible estimar que el sometimiento a registro y autorización de las actividades privadas con incidencia en la salud y el consumo humanos, es, en puridad, una obligación legal, que descansa en el régimen competencial atribuido a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja.

TERCERA. Análisis de la normativa sanitaria aplicable

Ahondando en el régimen jurídico aplicable a las actividades desarrolladas por el laboratorio interesado en la queja, se detectan otras normas de rango reglamentario que también es preciso mencionar, siempre teniendo en cuenta que, de entre las actividades del laboratorio interesado en la queja, destaca el análisis de agua para consumo humano, y la detección de legionelosis.

Tal y como indica el informe de la Administración, resulta de aplicación la Directiva 98/83/CE, de 3 de noviembre de 1998, que fijaba un plazo de transposición de dos años, computados a partir de su entrada en vigor. No obstante, la transposición de las reglas de la Directiva, ocurrió en el ordenamiento jurídico español con la promulgación del Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano. El artículo 16 procede a la regulación de los laboratorios de control de la calidad del agua de consumo humano:

"1.- Todo laboratorio público o privado que realice determinaciones para los análisis de control y análisis completo del sistema del autocontrol, vigilancia sanitaria o control en grifo del consumidor deberá implantar un sistema de aseguramiento de la calidad y validarlo ante una unidad externa de control de calidad, que realizará periódicamente una auditoria.

Toda entidad pública o privada que realice dicha auditoria deberá estar acreditada por el organismo competente.

2.- Los laboratorios a los que se refiere el apartado 1, sin están acreditados por la UNE – EN ISO/IEC 1705 o la vigente en ese momento para los parámetros realizados en el laboratorio que señala esta disposición, al menos deberán tener la certificación por la UNE – EN ISO 9001 o la vigente en ese momento.

Los laboratorios que superen 5000 muestras anuales deberán estar acreditados por la UNE – EN ISO/IEC 17025 o la vigente en ese momento para los parámetros que señala esta disposición y con las especificaciones que señala el anexo IV, realizados en dicho laboratorio.

Todo laboratorio acreditado y los laboratorios certificados que gestionen más de 500 muestras al año remitirán a la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Consumo el impreso del anexo III cumplimentado y una fotocopia del alcance de la acreditación o de la certificación.

3.- Los métodos de ensayo utilizados por los laboratorios se ajustarán a lo especificado en el anexo IV.

En el seno de la ponencia de sanidad ambiental, dependiente del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, se estudiaran otros métodos de ensayo oficiales distintos de los que figuran en el anexo IV para determinados parámetros cuyos resultados sean tan fiables como los obtenidos con los métodos especificados en dicho anexo, así como los métodos de ensayo para los parámetros del anexo IV, apartado C".

A tenor de estas especificaciones relativas a la acreditación de los laboratorios, lo cierto es que el laboratorio interesado ha acreditado la certificación de todas las normas de calidad referidas, por lo que ostenta todos los requisitos necesarios para el desarrollo de sus actividades en materia de control de aguas de consumo humano.

Ello no obstante, esta circunstancia no exime a la Administración sanitaria de implantar un sistema de control, que es posible verificar a través del sistema de autorización y registro de los laboratorios, tal y como se desprende de la normativa que se analiza a continuación.

Por un lado, el conjunto compuesto por los Reales Decretos 50/1993 y 1397/1955, promulgados para la transposición de las Directivas 1989/397 y 93/1999, del Consejo, sobre control de productos alimentarios, que es aplicable a las aguas de consumo humano en cuanto que material de consumo destinado a estar en contacto con tales productos alimentarios, y de acuerdo con la definición de alimento que ensaya el reglamento 178/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo. Por otra parte, y a mayor abundamiento, conviene recordar la vigencia del Real Decreto 1945/1983, regulador de las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria que también resulta de aplicación a las aguas de consumo humano, en los términos de su artículo 1, por lo que resulta de pertinente aplicación su artículo 16.1, a cuyo tenor:

"las pruebas periciales analíticas se realizarán en Laboratorios oficiales o en los privados acreditados por la Administración para estos fines, empleando para el análisis los métodos que, en su caso, se encuentren oficialmente aprobados y, en su defecto, los recomendados nacional o internacionalmente."

Esta interpretación ha sido además la observada por muchas comunidades autónomas, que han asumido la facultad de creación del sistema de autorización y registro, como una obligación derivada de sus competencias, tal y como se desprende del análisis de la relación de reglamentos aportada por la Consejería de Salud.

Por todos estos motivos, a nuestro juicio la legislación impone a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja la creación del sistema de autorización y registro de laboratorios de salud pública. Parece adecuado hacer una última referencia al hecho de que, tal y como apunta

CUARTA. Reconocimiento de la libertad de empresa.

Desde luego, parece evidente que además de la obvia conexión del contenido de esta queja con el derecho a la protección de la salud de los ciudadanos en general, el problema planteado afecta a la titular de la queja desde la óptica de su derecho a ejercer libremente su actividad empresarial sin que la actuación administrativa interfiera de modo obstativo. Por ello, se impone la reflexión siguiente en torno al reconocimiento constitucional del derecho a la libertad de empresa, y sus eventuales consecuencias para esta Resolución.

El artículo 38 de la Constitución Española consagra el reconocimiento a *"Libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación".*

El Tribunal Constitucional, que ha tenido numerosas oportunidades de pronunciarse sobre la materia, ha venido calificando esta declaración de la norma fundamental con una doble naturaleza jurídica. Por un lado, destaca su innegable condición de derecho subjetivo fundamental, como integrado dentro del título primero. Su condición de derecho fundamental implica que la iniciativa y el sostenimiento de una actividad tendente a la producción de bienes y servicios para el mercado, tiene un contenido esencial que debe ser protegido por la Ley en los términos del artículo 53:

"La libertad de empresa implica el reconocimiento a los particulares de una libertad de decisión no solo para crear empresas y, por tanto, para actuar en el mercado, sino también para establecer los propios objetivos de la empresa y dirigir y planificar su actividad en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado" (STC 225/1993).

La capacidad de decisión que la Constitución garantiza al empresario, se desprende no solamente sobre la iniciativa empresarial, sino también sobre la elección de mercados, y así, la STC 64/1990, dispuso que "*la libertad de empresa que el art. 38 de la Constitución reconoce –precisamente (…) entendida aquí como libertad de actuación, de elección por la empresa de su propio mercado, cuyo ejercicio en condiciones básicas de igualdad queda constitucionalmente garantizado, y cuyo respeto marca «los límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad".*

A partir de esas premisas, la doctrina resultante de este derecho ha terminado por encontrar una relación que pueda dibujar a modo de resumen el contenido esencial de la libertad de empresa, y que se refleja en las siguientes declaraciones:

- La libertad de empresa comienza con la libertad de contratación, de tal suerte que el empresario pueda organizar los medios productivos, proyectando los bienes y servicios al mercado.
- Asimismo, el empresario ha de tener reconocida la capacidad de autoorganización de los medios orientados a tal fin.
- Por último, la libertad de empresa incluye la libre búsqueda de mercados para la colocación de los diversos bienes y servicios que la sociedad demanda.

Queda claro, por tanto, en palabras del máximo interprete de la Constitución, que la libertad está constitucionalmente configurada como un auténtico derecho fundamental, sujeto al mismo grado de protección que el resto de los estatuidos a lo largo del Título Primero. Ciertamente, el ejercicio de este derecho encuentra sus propios límites en el artículo 38, así como en otros preceptos, tales como el artículo 128, o en general, en el resto de los incardinados dentro del Capítulo III del Título Primero. En un resumen breve de los mismos merece la pena apuntar la función social con la que la actividad empresarial deber desarrollada; la actuación dentro del *"marco de la economía de mercado"*; o el conflicto, siempre latente, entre libertad de empresa y derechos de los trabajadores.

Pero es que además de su calificación como derecho fundamental, el intérprete de la Constitución no ha dudado en otorgar a la libertad de empresa una dimensión puramente objetiva, hasta convertirla en una auténtica garantía institucional para la modulación de las potestades administrativas en defensa de la libertad individual de empresarios, trabajadores y consumidores:

"*la libertad de empresa, junto a su dimensión subjetiva, tiene otra objetiva e institucional, en cuanto elemento de un determinado sistema económico, y se ejerce dentro de un marco general configurado por las reglas, tanto estatales como autonómicas, que ordenan la economía de mercado y, entre ellas, las que tutelan los derechos de los consumidores, preservan el medio ambiente, u organizan el urbanismo y una adecuada utilización del territorio por todos."*

Desde esta nueva perspectiva, la libertad de empresa se erige como garante de la defensa de la competencia, como valor específico en la protección de los

consumidores y de la posición de las empresas en el mercado. Hasta tal punto esta versión de la libertad de empresa está plenamente reconocida, que la potenciación de la competencia entre los operadores de un sector está avalada por el Tribunal Constitucional, por ejemplo, mediante las Sentencias 208/1999 y 88/1986, que disponen que la competencia es un elemento definitorio del mercado, y su defensa no es una restricción, sino una defensa de la libertad de la empresa y de la economía de mercado.

En los términos descritos hasta el momento, parece evidente que la ausencia del régimen de autorización y registro de laboratorios de salud pública, incide negativamente en el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa de la titular de la queja. En un somero análisis comparado de la normativa autonómica sobre la materia se observa que, además de los problemas sucedidos ante la Junta de Andalucía, el laboratorio interesado, así como todos los que tienen su origen en la Comunidad Autónoma de La Rioja, podría encontrar obstáculos para la autorización, acreditación y registro en la Comunidad de Castilla la Mancha, porque en esa Región está vigente el artículo 6 del Decreto 43/2003, que impide a la los laboratorios procedentes de otras comunidades participar en su mercado si no están previamente inscritos y autorizados por la Comunidad de origen.

Esta claro que, en estas circunstancias, la inexistencia de un sistema de autorización y registro de salud pública de La Rioja, vulnera directamente el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa de los laboratorios radicados en La Rioja. En primer lugar, porque compromete la libertad de elección de mercados, ya que tienen cerrado el acceso a ellos, por la ausencia de una intervención administrativa que corresponde a la Administración Riojana. Además, en segundo término, condiciona la capacidad de autoorganización del empresario, porque limita sus posibilidades de decisión. Y por último afecta directamente a la defensa de la competencia, en tanto que hace de peor condición a los laboratorios que no tienen solventada esta carga administrativa, obstaculizando la toma de posiciones en el mercado andaluz y castellano manchego, de tal manera que otorga una clara ventaja competitiva a aquellas empresas que no ostentan este problema.

Esta institución considera que el levantamiento de este obstáculo al ejercicio de las libres decisiones empresariales, es la consecuencia directa el cumplimiento de las obligaciones que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuyo artículo 7 ordena la remoción de los obstáculos que impidan o dificulten la plenitud de la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integran, así como el impulso de aquellas acciones que tiendan a mejorar las condiciones de vida y trabajo y a incrementar la ocupación y crecimiento económico.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de La Rioja en su artículo 22 y por la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 24, se emite la siguiente, RECOMENDACIÓN, dirigida a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, para que promueva la implantación, por los órganos competentes, de un sistema de autorización y registro público de laboratorios de salud pública, en cumplimiento de la normativa sobre seguridad alimentaría, y para la mejora de las condiciones de ejercicio de la libertad de empresa.

b) Posicionamiento de la Consejería de Salud: ACEPTACIÓN.

El Director General de Salud Pública y Consumo da respuesta aceptando la Recomendación si bien expresa que está sujeta al estudio y elaboración de una norma en la que se implante un sistema de autorización y registro público de los

Laboratorios de Salud Pública, considerando que más que una obligación podría existir una conveniencia de hacerlo y que en cualquier caso exigiría una reflexión, sobre lo siguientes aspectos:

1. Su ámbito de aplicación (afectaría a toda la salud pública o únicamente estaría reducido a aspectos de Seguridad Alimentaría o Sanidad Ambiental).
2. Su adscripción orgánica y funcional.
3. Qué cuerpo sería el encargado de la gestión.

c) Labor de seguimiento de la Defensora.

Se declara ACEPTADA si bien bajo condición la referida Recomendación.

RECOMENDACION 30/2007, de 13 de diciembre, dirigida a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, sobre la conveniencia de llevar a cabo, con la mayor brevedad posible, aquellas actuaciones que sean precisas para posibilitar que el menor al que hace referencia la queja pueda repetir el primer curso de Educación Primaria en el mismo centro donde lo hace actualmente, con el fin de que pueda ver atendidas debidamente sus necesidades educativas, sin perjuicio de que las medidas de apoyo prestadas hasta la fecha deban mantenerse o complementarse, si así procediera, para garantizar y facilitar en lo posible su plena integración socio-educativa.

a) Contenido de la Recomendación (queja nº 2007/0300-E)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Tiene entrada en el Registro de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano con fecha 10 de octubre del año en curso, una queja suscrita por los padres del menor Don JJ, en la que exponen su desesperación por la problemática que presenta la escolarización de su hijo.

Manifiestan que su hijo fue adoptado y escolarizado tan pronto como regresaron a Logroño desde Perú, lugar de nacimiento del menor, cursando en estos momentos 2º de Primaria en el Colegio Público "Las Gaunas" de Logroño, si bien manifiestan su preocupación ante las graves y serias dificultades que presenta para el seguimiento de las enseñanzas correspondientes a dicho curso escolar.

Afirman que el niño ya presentaba serias dificultades en 1º de Primaria, pues en el cambio de ciclo de Infantil a Primaria, nadie les informo sobre las posibilidades de repetir curso con carácter previo a pasar al siguiente ciclo educativo. Por este motivo, solicitaron que antes de pasar a 2º de Primaria, repitiese 1º de Primaria, pues tanto el equipo psicopedagógico del Centro, como distintos miembros de la comunidad educativa aconsejaban que el menor repitiese curso, no sólo por la asunción de conocimientos sino también porque su evolución personal demuestra que el niño se integra mejor con los niños de edad inferior. Ante la negativa de la Administración educativa de acceder a tal petición de repetir curso acogiéndose a la normativa en vigor, interponen recurso de alzada que asimismo es desestimado.

Por último, traen como referente la existencia de un caso precedente, en el que, según refieren, a otra niña, también adoptada y con problemas de adaptación, le han

posibilitado repetir curso dentro del mismo Ciclo, sin necesidad de hacerlo cuando se procede al cambio de un ciclo educativo a otro.

Ante esta situación y dentro del marco de la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos proclamados en el Título I de la Carta Magna, cuya misión se le encomienda por la Ley 6/2006, de 2 de mayo, a la Defensora del Pueblo Riojano, deciden solicitar la intervención de mediación de esta Institución al sentirse discriminados en relación con el citado precedente, y porque de ello depende el desarrollo y evolución de la personalidad de su hijo.

SEGUNDO. Examinada la queja, y tras mantener entrevista personal con los autores de la queja, con el fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, se solicita el pasado 22 de octubre a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, así como al Centro escolar “Las Gaunas”, puntual información sobre las cuestiones planteadas en la queja, y para conocer en concreto las posibilidades de acceder a la petición de los padres.

TERCERO. Esa Administración, mediante informe recibido el 26 de noviembre pasado da cumplida respuesta a la anterior solicitud. Por su parte, el informe del centro educativo de referencia tiene entrada con fecha 31 de octubre.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada en el escrito de queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, "*Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento*".

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que,

"*1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.*

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades

Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

En este supuesto, los titulares de la queja alegan que su hijo ha visto vulnerado su derecho constitucional a la educación, consagrado en el artículo 27 del Texto Constitucional, de forma que se permita alcanzar a su hijo el máximo desarrollo personal, intelectual y social, así como su escolarización de acuerdo con principios de normalización, inclusión y no discriminación y de igualdad efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo.

Es más, en los motivos de queja subyace también una invocación directa al artículo 14 de la Constitución, en los que usted expresa la existencia de un tratamiento desigual, y discriminatorio respecto de otra alumna a la que, en atención a sus especiales necesidades educativas, se le ha permitido la repetición del primer curso de Primaria, sin necesidad de hacerlo cuando se produce un cambio de ciclo educativo.

Por ello, y dados los preceptos constitucionales citados, que se encuentran dentro del Título I de la Norma Fundamental, procede la supervisión y la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1° de la Ley 6/2006).

SEGUNDA. Una vez estudiados muy detenidamente tanto el escrito de queja como toda la documentación aportada, conviene recordar aquí, en primer lugar, que la Institución del Defensor del Pueblo Riojano tiene encomendada la función de supervisar la actuación de la administración o la inactividad de la misma, para comprobar, en defensa de los derechos de los ciudadanos la legalidad y regularidad de esa actuación (artículo 13.1 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo del Defensor del Pueblo Riojano).

El Derecho de todos los ciudadanos a la Educación aparece consagrado en el artículo 27 de nuestro texto Constitucional, y no sólo es un derecho de reconocimiento absoluto, sino que comprende a su vez una serie de derechos y libertades, que aparecen igualmente reconocidos en el citado precepto, y que lo desarrollan y particularizan configurando un amplio espectro de derechos y libertades educativas que gozan del amparo y la protección que el artículo 53 de la Constitución otorga a los Derechos y Libertades Fundamentales de los ciudadanos recogidos en el Título I.

Consecuentemente, señalando que el artículo 84.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, recuerda la responsabilidad de las Administraciones educativas en hacer efectivo el derecho a la educación, con la finalidad de adoptar la decisión que sea mejor para el menor, ante el retraso escolar que acumula el alumno, y con el convencimiento de que la repetición le posibilitará el aprovechamiento en cursos siguientes, la familia del alumno demanda que se posibilite excepcionalmente la repetición del primer curso de Educación primaria, al no haber adquirido todavía los conocimientos necesarios ni las habilidades mínimas para poder terminar con garantías el 2º curso de Primaria, y apoyándose especialmente en el informe psicopedagógico de 25 de septiembre de 2006 en el que se señalaba que, a la vista del retraso madurativo generalizado del alumno, era conveniente revisar su evolución al término del primer ciclo de Educación Primaria, o incluso al finalizar el anterior curso.

Sin embargo, el Derecho a la Educación se configura como un derecho bipolar, por un lado amplio y absoluto en su reconocimiento taxativo a todos los ciudadanos de la

posibilidad de exigir de los Poderes Públicos una formación que les permita el pleno desarrollo de su personalidad; y por otro lado, compendio de una serie de derechos y libertades concretas y específicas que delimitan los diversos aspectos en que debe hacerse efectivo el genérico Derecho a la Educación.

TERCERA. Teniendo presente la función de supervisión encomendada a la Institución, por cuya razón no podemos ser ajenos a la problemática derivada de este tema, que no resulta baladí para una familia cada vez más convencida de la importancia de la formación para el futuro de su hijo y muy deseosa de conseguir la mejor educación posible para el mismo, comenzaremos por señalar que la Consejería de Educación, en contestación a nuestro requerimiento de información sobre la situación del alumno, señala que no es posible la repetición del primer curso de Educación Primaria ya que en Educación Primaria, con carácter general, la decisión de repetición se toma al final de cada uno de los ciclos y no de los cursos. Este aspecto se recoge en la Orden de 12 de noviembre de 1992 en su punto 13.3 en relación con la Orden de 14 de febrero de 1996 en su punto séptimo.2. En este sentido, se remite a la Resolución de 8 de octubre de 2007 por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto por los padres del menor haciendo referencia a las dos órdenes anteriormente citadas, por entender que es al término de 2º curso de Educación Primaría cuando legalmente procede la decisión de repetición de curso.

La Orden de 14 de febrero de 1996, por la que se regula el procedimiento para llevar a cabo la evaluación psicopedagógica y se establece el dictamen y los criterios de escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales que cursan enseñanzas de régimen general establecidas en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, establece en su artículo 7.2 que "*En Educación Primera y Educación secundaria, la decisión de promoción de un ciclo a otro y, en su caso, de un curso a otro, se adoptará siempre que el alumno hubiera alcanzado los objetivos para él propuestos. Sólo en el caso de que la permanencia en un mismo curso un año más permita esperar que el alumno alcance los objetivos del ciclo o etapa y, en su caso, la titulación correspondiente o cuando de esa permanencia se deriven beneficios para la socialización del alumno, se adoptará esa decisión*".

A ello se añade que el punto 2.1 de la citada Orden, dispone que "*La evaluación de los aprendizajes del alumnado con necesidades educativas especiales en aquellas áreas o materias que hubieran sido objeto de adaptaciones curriculares significativas, se efectuará tomando como referencia los objetivos o criterios de evaluación fijados para ellos en las adaptaciones correspondientes*".

Esta redacción normativa lleva a los titulares de la queja al convencimiento de que es posible, y perfectamente legal, que su hijo, dadas las carencias socioeducativas que presenta, pueda repetir 1º de Primaria. Sin embargo, esta previsión se refiere únicamente a la Educación Secundaria Obligatoria, no pudiendo hacerse extensiva a los cursos de Educación Primaria, donde la decisión de promoción se adopta únicamente al final de cada ciclo.

En Educación Primaria, con carácter general, tal y como se establece en el punto 13.3 de la Orden de 12 de noviembre de 1992 sobre Evaluación en Educación Primaria, la decisión de promoción se toma al finalizar cada uno de los ciclos, de forma que, como consecuencia de la evaluación final del ciclo, el tutor decide si el alumno promociona o no al ciclo o etapa siguiente, si la decisión se toma al término del último ciclo de Educación Primaria.

Así pues, al establecerse los objetivos en Educación Primaria para un ciclo, posibilitando a los alumnos su consecución durante los dos años que lo componen, la Administración Educativa ha adoptado la decisión de que sea al final del ciclo, o sea al término del 2º Curso de Primaria que actualmente realiza, cuando se evalúe el cumplimiento de objetivos por el alumno, y se decida si promociona al ciclo siguiente y o si debe permanecer un curso más en él. Así se expresa tanto la información remitida a demanda nuestra, como la Resolución de 8 de octubre de 2007 desestimando el recurso de alzada interpuesto por los padres del alumno.

Respecto a la cuestión planteada en la queja de que el alumno no se integra con sus compañeros de clase y que se integra mejor con los niños de edad inferior, se destaca por la Administración educativa que el alumno ha estado escolarizado en dos grupos distintos en los dos años académicos que lleva en el centro. Por ello, se considera de alguna forma ventajoso desde Inspección Educativa, que el alumno permanezca con los mismos compañeros y tutora que en el curso pasado.

Ciertamente, el análisis del contenido de los informes remitidos desde el Departamento no nos lleva a desconfiar en que se hayan empleado todos los recursos disponibles para atender adecuadamente las necesidades educativas que ha presentado el alumno y valorar su situación, de acuerdo con la evolución experimentada por el mismo. En este sentido, las decisiones adoptadas al respecto encuentran su fundamento en el criterio mantenido por los técnicos del Servicio de Inspección Educativa que, como hemos tenido la oportunidad de señalar en anteriores comunicaciones, debe ser respetado, pues no podemos entrar a examinar la eficacia probatoria de los informes psicopedagógicos aportados en relación con la actividad administrativa y su adecuación al marco normativo reflejado.

No obstante, es importante subrayar que se reconoce desde la propia Administración que la integración del alumno en el grupo y la aceptación de éste por parte de los otros alumnos es un aspecto fundamental en la tarea del tutor y que debe ser abordado dentro del Plan de Acción Tutorial. Con este objetivo, participa que durante el curso académico 2007/2008, según comunica el Colegio Público "Las Gaunas" a la Inspección Técnica Educativa, se ha establecido un plan de atención individualizada al niño durante un tiempo semanal de siete horas y media por parte de profesionales específicos con la atención al alumno en el grupo clase por parte de los profesores ordinarios durante el resto del tiempo semanal, no coincidiendo las enseñanzas que está recibiendo el alumno con los contenidos que se imparten al resto de compañeros de segundo de primaria, sino que son las especificadas en su adaptación curricular.

Sobre este aspecto concreto, no podemos obviar que la información que nos remite el centro educativo confirma en gran medida los temores e inquietudes que describen los padres y promotores de la queja, participando que el menor, considerado como un alumno con necesidades educativas especiales, presenta un desarrollo general, en los aspectos personal y escolar, muy por debajo del que manifiesta el grupo clase de 2º de Primaria en el que él se encuentra matriculado, posiblemente derivado de la situación sociocultural y personal anterior a la adopción de su actual familia. De hecho, según se señala, aunque se encuentre cursando 2º de Primaria, para paliar de algún modo la situación, los contenidos que está recibiendo son los correspondientes al curso anterior, ya que el curso pasado recibió los correspondientes a preescolar.

Sin embargo, aún con los apoyos con que cuenta dentro y fuera del aula de su grupo, el citado alumno se encuentra matriculado en el 2º curso de Primaria, de acuerdo a legislación de referencia (Orden de 14 de febrero de 1996, sobre evaluación de alumnos con necesidades especiales que cursan las enseñanzas de régimen general establecidas en la Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema

Educativo), que establece la enseñanza en Educación Primaria por ciclos, por lo que es al finalizar el ciclo cuando debe evaluarse al alumno para valorar los resultados y promocionar al siguiente ciclo, o en su caso repetir el último curso del ciclo.

Es por este motivo, o impedimento legal, la razón de que el Servicio de Inspección Técnica Educativa de La Rioja, informara por escrito negativamente sobre esta propuesta, por no adaptarse a la normativa citada, y ello aunque se pusieran de manifiesto por la Dirección y el Equipo de Orientación del centro la inconveniencia de ello a la vista de las necesidades y carencias manifestadas por el niño.

CUARTA. El devenir de los años y los cambios operados en las normas reguladoras de los procesos de escolarización y en los criterios de admisión –que no han sido pocos-, han propiciado la aparición de nuevos ámbitos de conflicto y el surgimiento de nuevos problemas relacionados con la aplicación de nuevos criterios o con el cumplimiento de los trámites procedimentales.

Por ello, no es de extrañar la posible existencia de una causa de discriminación que los padres del menor denuncian, basándose en la existencia de un antecedente constituido por el caso de una niña, también adoptada, a la que se le ha concedido la posibilidad de repetición contraviniendo las disposiciones normativas de referencia.

La aplicación injustificada y desigual de la ley por la Administración ante dos supuestos sustancialmente idénticos puede entrañar, en definitiva, una actuación contraria al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), y tal actuación arbitraria por injustificadamente desigual implicaría tanto una lesión del art. 14 como del art. 24 CE., pues no resulta admisible –ni, por tanto, debe considerarse justificativo de la desigualdad- que la Administración elija libremente a quiénes aplicar y a quiénes no aplicar la normativa vigente, actuación vetada por la interdicción de la arbitrariedad contenida en el art. 9.3 de la CE.

Debe por tanto, de ser cierta esa similitud, aparecer suficientemente justificada la actuación, por afectar al derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a la educación, lo que impone el deber de justificar suficientemente el establecimiento de tales diferencias de trato en evitación de vulnerar el derecho a la igualdad ante la Ley, establecido en el artículo 14 de nuestra norma suprema.

La situación de dicha menor en cuestión bien es cierto que no tiene en principio unas características similares a las del hijo de los titulares de la queja. Esta alumna, que también presenta necesidades educativas especiales y procede del extranjero, fue escolarizada en primero de Educación Primaria (no en Educación infantil como en este supuesto) en el Colegio Público "Las Gaunas" en el año académico 2004/2005. La solicitud de permanecer un año más en Educación Primaria fue informada favorablemente por La Subdirección General de Planificación Personal y Centros Docentes considerando, entre algunos aspectos, el informe de La Inspección Técnica Educativa en el que se recoge que teniendo en cuenta su competencia curricular, no fue escolarizada correctamente en el momento de su incorporación al sistema educativo español. Por ello, la falta de término de comparación entre las dos situaciones no debería poder llevar a entender que exista relevancia constitucional para el derecho fundamental, en este plano comparativo.

La anterior afirmación se fundamenta en el hecho de que la alumna debería haber sido escolarizada en Educación Infantil, según el Artículo 14.1 de la Orden 8/2004, de 23 de marzo, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, por la que se regula el procedimiento para la admisión de alumnos en centros de enseñanza no universitarios

sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, mientras que debido a un error de incorporación, fue escolarizada en un curso que no le correspondía, provocando con ello un posterior acto de revisión por parte de la Administración competente.

La revisión de un acto desfavorable o de gravamen, que reduce o disminuye la esfera jurídica de sus destinatarios, cuando es anulable, permite que sea revisados en cualquier momento por la Administración, en los términos que contempla el artículo 105.1 de la Ley 30/1992. Este precepto prevé que la Administración pueda revisar de oficio sus actos de gravamen válidos, siempre que esta revisión no suponga una "reformatio in peius", esto es, siempre que no agrave o perjudique su situación, los destinatarios del acto desfavorable resultarán desfavorecidos por aquélla y no parece que interés individual alguno se oponga a esta facultad administrativa de revisión.

Ahora bien, existen también razones de interés público, como la concurrencia de nuevas circunstancias, los cambios en la orientación de la acción administrativa o la variación del juicio de conveniencia en aspectos reservados a la discrecionalidad de la Administración, los que pueden aconsejar e incluso exigir que se dejen sin efecto actos válidamente dictados en un momento anterior cuya subsistencia o eficacia actual resulte inocua para los afectados, sea irrazonable o no encuentre fundamento objetivo en razones de seguridad jurídica. Es entonces cuando la revisión de dichos actos parece justificada y posible, aunque se trate de una revisión por motivos de oportunidad y no de legalidad, y siempre que no sea contraria al principio de igualdad, al interés público o constituya una exención o dispensa no prevista legalmente (art. 106 Ley 30/1992).

QUINTA. En desarrollo de los mandatos constitucionales contenidos en los arts. 27, 14 y 49 de la Constitución, la LOGSE ya optó decididamente por un modelo de integración y normalización para la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales, superando aquélla antigua concepción que excluía sistemáticamente del proceso educativo a los niños discapacitados, y afirmando la igualdad de derechos que asiste en el ámbito educativo a los menores discapacitados respecto a los demás niños. Se promovía así en lo posible, el acceso de estos alumnos a los distintos ciclos educativos de acuerdo con los tramos de edad que prevén al efecto las normas generales.

Ahora bien, este principio de integración debe quedar complementado o matizado por los de individualización y mayor flexibilización que permitan satisfacer adecuadamente las concretas necesidades educativas que presenta cada alumno.

En el momento presente, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dentro del Título II, que lleva por rubrica «equidad en la educación» incluye dos capítulos que dan cobertura legal a los principios básicos de atención a los alumnos con necesidades educativas especiales.

Así, el Capítulo I, titulado «alumnado con necesidad específica de apoyo educativo» recoge en su artículo 71 un conjunto de principios entre los que destaca el que reconoce a todos los alumnos «*que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por dificultades específicas de aprendizaje, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo o por condiciones personales o de historia escolar*» el derecho a disponer de los recursos necesarios para poder alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado por la propia Ley Orgánica.

De igual modo, se establece el principio de detección temprana de las necesidades educativas específicas del alumnado y una atención integral desde el momento de la detección basada en los principios de normalización e inclusión.

Por su parte, el artículo 72 recoge los recursos personales, materiales y organizativos que las Administraciones educativas deben disponer para una adecuada atención de las necesidades específicas de los alumnos en los centros docentes.

La Sección Primera del Capítulo I, del Título II está dedicada expresamente al «alumnado que presenta necesidades educativas especiales», definiendo al mismo, en el artículo 73 como aquel «*que requiera, por un periodo de su escolarización, o a lo largo de toda ella*, *determinados apoyos y atenciones educativas específicas derivadas de discapacidad o trastornos graves de conducta*».

Particularmente importante para el caso que nos ocupa es el artículo 74, que establece expresamente la posibilidad de introducir *"medidas de flexibilización de las distintas etapas educativas"* en la escolarización del alumnado que presenta necesidades educativas especiales –no distingue permanentes o temporales-, debiéndose evaluar "*al finalizar cada curso los resultados conseguidos por cada uno de los alumnos en función de los objetivos propuestos a partir de la valoración inicial. Dicha evaluación permitirá proporcionarles la orientación adecuada y modificar el plan de actuación así como la modalidad de escolarización, de modo que pueda favorecerse, siempre que sea posible, el acceso del alumnado a un régimen de mayor integración*.".

El Capítulo II de este título II esta expresamente dedicado a la «compensación de desigualdades en educación», e incluye diversos artículos en los que se regulan los principios que deben posibilitar la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación para las personas o grupos en situaciones desfavorables y las bases de organización y regulación de las políticas de educación compensatoria, con el objetivo último de articular un sistema de actuaciones educativas que permitieran superar las situaciones de desventaja con que estos colectivos afrontaban su inserción en el sistema educativo.

Es por ello, que podemos afirmar que la existencia en un sistema educativo de medidas orientadas a hacer efectiva la solidaridad en la educación, es una clara manifestación de la existencia de una sociedad sensibilizada con las situaciones de desigualdad y comprometida con el principio de la integración en la diversidad. En este sentido, la solidaridad en la educación se nos presenta como un conjunto de medidas orientadas a posibilitar la integración dentro del sistema educativo de todas aquellas personas que se sitúan en una posición de desigualdad ante el hecho educativo, ya sea por factores personales, sociales, económicos, culturales, étnicos, geográficos o de otra índole, que se apartan por alguna circunstancia del perfil del alumno común, destinatario habitual de la norma educativa, configurando un caso especial dentro del sistema educativo, que plantea problemas propios precisados de soluciones específicas.

En este sentido parece oportuno recordar como algunas sentencias de Tribunales Superiores de Justicia realizan relevantes consideraciones, en relación con la prohibición temporal que para niños sobredotados impuso el Real Decreto 696/1995, que entendemos son perfectamente trasladables al caso que nos ocupa y que por su interés reproducimos literalmente:

"(...)*parece claro que la regla que hace más rígido ese límite de impedir que se aplique en la misma etapa educativa el plazo máximo de dos años, se opone a los principios establecidos en la LOGSE y en el Real Decreto y, muy especialmente al de atención individualizada a los alumnos en estas condiciones, lo que puede repercutir, también, negativamente en los principios de integración y normalización; la posibilidad de que en la práctica se produzcan situaciones en los que la aplicación de esta regla sea*

claramente contraria a los principios inspiradores de la materia, perjudiciales para el alumno y nada beneficiosos para la Administración Educativa, es muy grande...aunque los casos que puedan presentarse en la práctica sean muy escasos y excepcionales, como excepcionales son las necesidades educativas de especiales de este tipo de alumnos, una medida de este tipo que impide actuar en consecuencia con los resultados de la evaluación es contraria a las normas que regulan la atención a las necesidades educativas especiales, sin que, por otra parte, se proporcione razón alguna acerca de la necesidad o de la conveniencia en que el sistema cuente con semejante limitación. Por otra parte, el establecimiento de plazos y más aún, la fijación de rígidos límites para su aplicación en un ámbito en que la LOGSE no ha querido establecerlos (tampoco la LOCE, añadimos nosotros)...*debe ser objeto de cuidadosa regulación que no ponga en peligro los objetivos y principios generales que se establecen en la Ley Orgánica para lograr que la atención educativa de tales alumnos sea la adecuada pues, así como resulta lógico establecer todas las cautelas necesarias para identificar las condiciones de sobredotación y evaluarlas, la adopción de las medidas derivadas de esa evaluación no pueden verse comprometidas por la existencia de una barrera que impida a la propia Administración ponerlas en práctica, lo que es contrario a la propia naturaleza de la materia de que se trata y a las normas con rango superior que, como se ha expuesto no contienen tales límites, ni la necesidad de establecerlos resulta de dichas normas*..."(STSJ Canarias 363/2004, de 16 de julio, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª).

En la misma línea la STSJ de Castilla la Mancha 96/2002, de 13 de febrero, afirma:

"El establecimiento de tales límites, que carece de cobertura explícita en norma alguna de carácter superior, no podría considerarse inapropiado ni ilegal si se estableciese como regla general, como tendencia, como principio en la aplicación del sistema. Pues es cierto que junto a los principios de atención personalizada y plena del alumno existen otros, como el de normalización e integración, que podrían legítimamente ser potenciados por la Administración...Ahora bien, la Sala considera que si bien la potenciación de un principio legal por el aplicador de la norma puede dejar parcialmente en la sombra otro, lo que no puede hacerse es potenciarlo de tal forma que dé lugar a una regulación completamente rígida que impida la plena aplicación, cuando se demuestre la procedencia de hacerlo, del otro principio en juego, el de la formación personalizada que propicie una educación integral al máximo de sus capacidades, e impida el examen pleno e íntegro de las necesidades reales del caso específico..."

Recuerda la sentencia que el pleno desarrollo de la personalidad de estos alumnos, que debe potenciarse con las medidas que se adopten, constituye "*el núcleo esencial del derecho a la educación*."

Con rotundidad concluye la sentencia afirmando que:

"La Ley, como expresión de la voluntad soberana, podría haber establecido límites de la flexibilización, con el rigor que el cuerpo legislativo hubiera considerado procedente. No lo hizo, sino que estableció simplemente un grupo de principios de actuación. Pues bien, siendo ello así, sin duda es legítima y necesaria la actuación de la Administración Educativa en la determinación de las condiciones de atención a este tipo de alumnos. También es legítima la decisión de potenciar ciertos principios de los señalados por la Ley, entre ellos el de integración social. Pero no lo es el establecer límites infranqueables cuando se demuestra que el principio de atención personalizada del alumno puede exigir, aunque sea en casos especiales, el franquear, de forma controlada y revisable, tales límites... (...)Pero aquí la Sala, esperamos que haya quedado claro, no está defendiendo la posibilidad de exigir la prestación del derecho a la educación a conveniencia o capricho, sino sencillamente poniendo de manifiesto que el caso de autos demuestra, a

nuestro juicio de forma palmaria, que en el ejercicio de una discreción legítima y de facultades de organización del sistema, también legítimas y necesarias, la Administración Educativa ha tomado una decisión que por lo radical de su modo de aplicación entra en conflicto con su obligación de satisfacer adecuadamente el derecho de que se trata…"

Tampoco podemos olvidar el principio de equidad que rige la aplicación e interpretación de las normas jurídicas, recogido en el artículo 3.1 del Código Civil, y que expresamente establece que "*las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas*".

Por ello, y teniendo presente todo lo expuesto, parece razonable entender que esa referencia limitativa no puede ser considerada como una prohibición rígida, absoluta y taxativa de permanencia en todo caso en un determinado curso o ciclo, independientemente de la valoración de las peculiaridades de cada caso, de modo que se excluyan los citados principios de individualización y flexibilidad.

A la luz de lo indicado, atendiendo a que la situación del alumno de referencia es en gran medida consecuencia de una decisión poco acertada al considerar oportuno en su momento, pese a las necesidades constatadas por técnicos y responsables del centro escolar, que pasara de Educación Infantil al primer Curso de Primaria, impidiendo de esta manera que se le pudiera evaluar al finalizar ese curso y que, de alguna manera, se vea abocado a continuar arrastrando, sino agravando, las carencias que presenta actualmente, lo que hace aconsejable subsanar esa decisión cuanto antes, rectificando la actual situación a fin de tornarla a la que se considera más idónea para el alumno, sin esperar a que finalice el presente ciclo para reevaluar al alumno.

Somos plenamente conscientes de que una recomendación de nuestra Institución en este sentido puede no ser aceptada por la Administración educativa a la que va destinada, basándose en el entendimiento de que una decisión distinta a la adoptada en el caso de la escolarización de este alumno, sería contraria al principio de legalidad proclamado en el art. 14 de la Constitución.

Ciertamente, las Administraciones públicas se someten a varios principios, entre los que se encuentra el de legalidad, recogido en el artículo 9.1 de la Constitución; principio de legalidad que implica la sumisión de los actos administrativos concretos a las disposiciones de carácter general, legales y reglamentarias.

Ahora bien, no tratamos con esta argumentación de cuestionar la aplicación general de una limitación, que se establece en la normativa de referencia, sino que lo que pretendemos rechazar es una interpretación de la misma como una prohibición taxativa que excluya la necesaria valoración individualizada de cada caso o que no admita excepción alguna, dadas las peculiaridades que presentan los alumnos con necesidades educativas especiales.

Lamentablemente en el caso que ahora nos ocupa hemos podido constatar que la situación que anticipaban los tutores del menor en el momento en que no se consideró oportuno que pasara a primero de Primaria se ha producido, es decir, que la aplicación taxativa de una prohibición legal se ha erigido en un límite infranqueable que ha llevado a no rectificar la situación de escolarización que pareció aconsejarse en su día como idónea por los expertos, prescindiéndose, por tanto, de la valoración pedagógica individualizada del alumno que se hizo en septiembre de 2006, y no la que ahora se propone.

En definitiva, estimamos que, en las especiales circunstancias de este niño, la interpretación de la normativa de escolarización de forma mas flexible, no solo no sería una decisión no ajustada a derecho, sino que creemos que es la mas acertada, por

cuanto que lo incorrecto, desde nuestro punto de vista, es precisamente la aplicación taxativa y de forma tan rigurosa de una norma creada precisamente para evitar perjuicios a los alumnos que, por sus especiales características, entran dentro de supuestos excepcionales de escolarización.

Sin perjuicio de lo anterior, siendo conscientes de la lógica y comprensible preocupación expresada por los padres del menor, también consideramos oportuno cerrar la presente resolución destacando que, al finalizar el curso, sea en Primero de Primaria en caso de que se estime nuestra propuesta, o bien cuando finalice el alumno su primer ciclo de Educación Primaria, se hace imprescindible revisar su evolución en los términos que señala el informe psicopedagógico de 25 de septiembre de 2006, siendo deseable que en cualquier caso, en la medida de lo posible, ya que el mismo ha precisado de una adaptación curricular significativa, se mantengan y se extremen las medidas educativas y recursos complementarios de apoyo oportunos que requiere el citado alumno -tales como la atención preferente de logopedia, la atención individualizada de tutoría, y de la especialista en Pedagogía terapéutica y de Audición y lenguaje-, posibilitando desde el centro una atención específica con los recursos propios o solicitando otros con perfiles más ajustados a las funciones descritas, manteniendo en cualquier caso adecuadamente informados a los padres del alumno en todo momento, con el fin de coordinar su acción educativa con la familia.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, esta Institución, al amparo de lo preceptuado en el artículo 24 de la Ley 6/2006, reguladora de este Alto Comisionado del Parlamento, se considera pertinente efectuar a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte una **RECOMENDACION** sobre la conveniencia de llevar a cabo a la mayor brevedad posible aquellas actuaciones que sean precisas para posibilitar que el menor al que hace referencia la queja pueda repetir el primer curso de Educación Primaria en el mismo centro donde lo hace actualmente, con el fin de que pueda ver atendidas debidamente sus necesidades educativas, sin perjuicio en su caso, de que las medidas de apoyo prestadas hasta la fecha deban mantenerse o complementarse, si así procediera, para garantizar y facilitar en lo posible su plena integración socio-educativa y familiar.

b) Posicionamiento de la Consejería de Educación: DESISTIMIENTO DE LOS AUTORES DE LA QUEJA

No ha sido posible materializar el posicionamiento de la Consejería, ya que en el transcurso del plazo concedido de un mes para que nos comunicara su aceptación o los eventuales motivos de su rechazo, fue presentado en esta Institución, un escrito suscrito por los autores de la queja, en el que manifestaban su voluntad de desistir, pues habían valorado otros factores en beneficio de su hijo menor.

Ante la voluntad de los padres, autores de la queja de apartarse del expediente, la Defensora emitió la siguiente Resolución.

Resolución de la Defensora del Pueblo Riojano de 10 de enero de 2008, por la que, en virtud de desistimiento expreso de los titulares de la queja, se dan por finalizadas nuestras actuaciones en relación al expediente en cuestión tras la Recomendación 30/2007, de 13 de diciembre de 2007, elevada a la Consejería de Educación.

Dispone el artículo 24 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora del Defensor del Pueblo Riojano, que las Resoluciones emitidas se comunicarán a la Administración afectada, la cual en el plazo de un mes ha de posicionarse sobre su aceptación, o en su caso, ha de motivar las causas por las que se aparta de la misma.

Con fecha 13 de diciembre de 2007 efectuamos a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte una Recomendación sobre la conveniencia de llevar a cabo a la mayor brevedad posible aquellas actuaciones que sean precisas para posibilitar que el menor al que hace referencia la queja pueda repetir el primer curso de Educación Primaria en el mismo centro donde lo hace actualmente, con el fin de que pueda ver atendidas debidamente sus necesidades educativas, sin perjuicio de que las medidas de apoyo prestadas hasta la fecha deban mantenerse o complementarse, si así procediera, para garantizar y facilitar en lo posible su plena integración socio-educativa y familiar.

Asimismo se solicitaba a la Administración implicada que nos comunicara la aceptación de esta Recomendación y las medidas que pudieran adoptarse para ello, o, en su caso, de las razones que estime para no aceptarla, sin que hasta la fecha hayamos recibido contestación de la referida Administración posicionándose sobre nuestra resolución.

Pues bien, con fecha 9 de enero de 2008, la madre del menor comparece en las oficinas de esta Institución indicando su deseo de paralizar el trámite de dicha queja en tanto no se produzcan modificaciones, ya que dado lo avanzado del curso, consideran ambos progenitores que sería contraproducente cambiar a su hijo de curso.

En consecuencia, y sin perjuicio de ratificarnos en la necesidad de que las medidas de apoyo prestadas hasta la fecha deban mantenerse o complementarse, si así procediera, para garantizar y facilitar en lo posible su plena integración socio-educativa y familiar, con fecha de hoy procedemos a dar por finalizadas nuestras actuaciones en relación al expediente en cuestión y procedemos al archivo del mismo, de lo cual damos traslado a los autores de la queja.

En cualquier caso queremos insistir en el deber de todas las autoridades y funcionarios de prestar la correspondiente colaboración y ayuda a esta Institución que, no podemos olvidar, tiene atribuida la función tutelar de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

4. SUGERENCIAS

En este aparado y siguiendo la misma sistemática que la utilizada para la relación de las Recomendaciones, pasamos a exponer las Sugerencias emitidas en el año 2007, precisando que existen otras referidas a expedientes de ese año, pero que con el fin del año natural y el comienzo del presente, ha pasado a ser relacionadas numéricamente, de forma correlativa, con el 2008; por consiguiente, serán expuestas en el próximo informe anual.

En total se han emitida catorce sugerencias, que serán expuestas a continuación, distinguiendo:

- su contenido íntegro
- su aceptación o rechazo por la Administración, y
- la labor de seguimiento de esta Institución.

SUGERENCIA Nº 1/2007, de 5 de marzo, de la Defensora del Pueblo Riojano, dirigida al Alcalde del Ayuntamiento de Sorzano para que, en el ejercicio legítimo de sus competencias, adopte medidas correctoras respecto al actual emplazamiento de los contenedores situados en la Calle XX, junto al establecimiento hostelero "La X, reubicándolos en un lugar donde las molestias se minimicen a la población, y donde la afección a las viviendas y negocios sea menor en comparación con la actual ubicación.

a) Contenido literal de la Sugerencia (queja nº 2007/029-O).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Como recordará, tuvo entrada en esta Institución escrito de fecha 17 de enero del año en curso presentado por doña JJ , formulando una queja por la ubicación de dos contenedores de basura situados en la C/ XXX, junto al establecimiento hostelero "XXXX", del que es titular.

Expone en concreto que procedió a rehabilitar un inmueble que llevaba veinte años desocupado para su explotación como ……Sin embargo, junto a la fachada de la …. se encuentran colocados dos contenedores de residuos orgánicos, los cuales, especialmente en época estival -que es cuando se realizan mayormente reservas de habitaciones-, producen olores y proliferación de insectos, que causan molestias a los huéspedes, afeando la imagen de un recurso turístico del pueblo, especialmente en dicha temporada del año, al multiplicarse la población del pueblo con los visitantes, incrementándose lógicamente el volumen de residuos, lo que provoca además que casi siempre haya basura fuera de los dos contenedores existentes.

Informa que acudió personalmente al Ayuntamiento demandando una solución, contestándole verbalmente que los contenedores no se iban a mover dado que llevaban en ese sitio veinte años colocados.

Ante dicha respuesta, presentó el 23 de junio de 2006 un escrito dirigido al Gobierno de La Rioja demandando una solución, comunicándole Salud Pública que el día 29 de junio de 2006 se realizó una visita de inspección al lugar objeto de denuncia, comprobándose que la capacidad del único contenedor existente entonces era insuficiente, comunicándose posteriormente a ese Ayuntamiento la adopción de medidas correctoras respecto a la disposición de los contenedores necesarios para que el depósito de residuos se realice de forma correcta, y recomendando que se

reubique los contenedores en un lugar donde las molestias por producción de olores y proliferación de vectores se minimicen a la población.

SEGUNDO. Sin embargo, indica la autora de la queja, las medidas se han limitado a la colocación de otro contenedor, sin que se haya observado la recomendación que el Departamento de Salud efectuaba en cuanto a la reubicación de los contenedores. Por ello solicita la intervención de la Institución para obtener una solución a la cuestión planteada en la queja, de forma que se pueda reubicar dichos contenedores en otro lugar donde se minimicen las referidas molestias.

TERCERO. Por ello, una vez examinada la queja y a fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, se solicitó con fecha 8 de febrero información al Ayuntamiento de Sorzano sobre la cuestión planteada en la queja, interesando en concreto conocer los criterios seguidos para acordar el concreto emplazamiento que se ha asignado a los dos contenedores de recogida de basuras de la calle XXX situados junto a la Casa xxxxxx", medidas que se han adoptado para dar cumplimiento a la recomendación efectuada por el Departamento de Salud respecto a la reubicación de los contenedores en un lugar donde las molestias por producción de olores y proliferación de vectores se minimicen a la población.

Dicha información fue recibida el día 7 de febrero pasado. Sin embargo, en la misma se hace referencia únicamente a los antecedentes del problema, limitándose a informar que "*El servicio de recogida de basuras lo presta el Consorcio de Aguas, quien limpia y mantiene periódicamente los contenedores, con lo que las molestias se han reducido al mínimo y están, en la actualidad, dentro de los límites lógicos que todo vecino, en opinión de este Ayuntamiento, debe soportar*".

A la vista de que en la información remitida por el Ayuntamiento no se hace referencia alguna a la posibilidad de reubicar los contenedores, ni se señalan los motivos concretos de la imposibilidad de su reubicación ni de su actual emplazamiento, se consideró oportuno formular una nueva petición de información, en esta ocasión al Consorcio de Aguas y Residuos, con el fin de conocer los criterios seguidos para acordar la actual ubicación que se ha asignado a los dos contenedores de recogida de basuras de la calle XXXX r situados junto a la Casa XXXX ", así como si con la finalidad de poder dar cumplimiento a la recomendación efectuada por el Departamento de Salud, existe la posibilidad real de emplazar los contenedores en otro lugar donde las molestias por producción de olores y proliferación de vectores se minimicen a la población, sin que lleguen a afectar a otros vecinos, o si existen razones técnicas que imposibiliten el cambio de lugar de los mismos.

En la respuesta recibida del Consorcio, que tuvo entrada el pasado día 16 de febrero, se informa de que el concesionario se limita a recoger el contenido de los contenedores allá donde estén situados a lo largo de la población, careciendo de competencias en relación al número y concreta ubicación de los contenedores de los distintos municipios, desconociendo los criterios que en concreto haya seguido el Ayuntamiento de Sorzano para la colocación de los contenedores que ha motivado la queja. En este caso en concreto añade que "*las únicas razones técnicas que se opondrían a la reubicación de estos o cualesquiera otros contenedores –en el ámbito de las competencias del Consorcio- serán aquellas que impidieran la recogida, por no ser posible el paso de los vehículos por ejemplo*.".

CUARTO. Finalmente, se giró visita al lugar de ubicación actual de los contenedores el pasado día 7 de febrero de 2007 a fin de comprobar la posibilidad de dar cumplimiento a la Recomendación dirigida al Ayuntamiento desde el Instituto de Seguridad Alimentaria de la Consejería de Salud de 13 de julio de 2006, en el sentido de reubicar los contenedores en otro lugar, minimizando las molestias a la población.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. Leído con atención el escrito de queja, y una vez analizada la documentación remitida por el Ayuntamiento de Sorzano y el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja, debemos hacer las siguientes observaciones, que asimismo hemos trasladado a la autora de la queja.

En primer lugar, comenzaremos por señalar que la cuestión relativa al lugar de emplazamiento de los contenedores de residuos urbanos supone el ejercicio de potestades discrecionales por parte de la Administración, lo cual significa que el Ayuntamiento de Sorzano, legítimamente, puede elegir entre varias soluciones justas y adecuadas y optar por un concreto emplazamiento de los contenedores, siempre que la elección no conlleve desviación de poder en algún sentido, esto es, la indebida utilización de una potestad discrecional para conseguir un efecto o una finalidad ajena al interés público que debe presidir toda decisión administrativa. De ahí que el artículo 54.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, exija la necesaria motivación de los actos discrecionales.

Para motivar su decisión, el Ayuntamiento argumenta que las molestias se han reducido al mínimo, estando en la actualidad dentro de los límites lógicos que todo vecino debe soportar.

Sin embargo, se echa de menos en su respuesta que haya valorado siquiera la posibilidad de modificar su emplazamiento, no colocándolos junto a viviendas o negocios, en la medida de lo posible, por lo que se desconoce el criterio seguido para elegir la actual ubicación.

A fin de comprobar sobre el terreno las afecciones que pudiera producir la modificación del emplazamiento de los contenedores, personal de esta Institución se desplazó al lugar para hacer las oportunas comprobaciones, y descartar si la solución propuesta por la reclamante de trasladar los contenedores unos metros afectaría o no a otras viviendas, cuando lo que se pretende es precisamente evitar una excesiva proximidad de los contenedores a las viviendas y trasladar las molestias a otros vecinos.

En la visita girada pudimos comprobar que, efectivamente, el uso de los contenedores producía daños en las paredes de la casa rural, consistentes en arañazos, desconchones de pintura y manchas en la fachada, estando además uno de los contenedores semi-abierto por la basura existente en su interior, y ello junto a una de las ventanas, que es precisamente la del comedor del establecimiento. Esta situación, hemos de suponer, se agrava en los meses de verano, cuando la población de las pequeñas localidades se multiplica, con el consiguiente incremento de residuos

y, por tanto, de olores y otras molestias como insectos, que desde luego no son el mejor reclamo para el turismo de la localidad.

Asimismo, pudimos comprobar que efectivamente es posible la reubicación de los contenedores, no sólo unos metros más abajo en la propia Calle XXX junto a casas deshabitadas, o incluso en la propia Calle XXXX unos metros más arriba, de forma que se guarde en todo caso una distancia prudencial con las viviendas y negocios sin que afecte directamente a ninguna, ya que no se trata de trasladar el problema a otros vecinos, sino de minimizar el perjuicio, al tiempo que no existiría problema técnico alguno para continuar con el mantenimiento y recogida de los residuos por parte del Consorcio de Aguas.

SEGUNDA. Es importante recordar también que de esta forma se daría cumplimiento a la recomendación dirigida desde el Instituto de Seguridad Alimentaria de la Consejería de Salud en fecha 13 de julio de 2006, realizada tras la oportuna inspección al lugar objeto de la denuncia interpuesta por la ahora autora de la queja, en la que, entre otras medidas, se recomendaba tratar de situar los contenedores "*en lugares donde las molestias por producción de olores y proliferación de vectores se minimicen a la población".*

Por ello, consideramos que es posible un nuevo emplazamiento de los contenedores que permita un mayor alejamiento de puertas y ventanas de las edificaciones, de modo que los olores e incomodidades que puedan generar sean mínimos, y donde la afección a las viviendas y negocios fuera, si no irrelevante, si al menos menor en comparación con la ubicación actual.

Consideramos además que ello beneficiaría la imagen del pueblo, y redundaría en mejorar el recuerdo que del mismo puedan llevarse los visitantes, y que en definitiva posibilite su regreso e incluso la divulgación de la localidad como un lugar digno de visita, amén de los ingresos que se puedan generar en los negocios del pueblo como en toda actividad turística, y quién sabe, incluso en la posibilidad de adquisición de segundas residencias en la localidad que le hagan acreedora de mayores recursos en el futuro.

Como consecuencia de todo ello, y a la vista del estudio de cuanto se expresa en el escrito de queja, si bien no se aprecia una actuación administrativa que sea contraria al ordenamiento jurídico o que no respete los principios constitucionales que está obligada a observar toda Administración Pública, se considera pertinente efectuar al Ayuntamiento de Sorzano una **SUGERENCIA** para que, en el ejercicio legítimo de sus competencias, adopte medidas correctoras respecto al actual emplazamiento de los contenedores situados en la Calle XX, junto al establecimiento hostelero "La XXXXX, reubicándolos en un lugar donde las molestias se minimicen a la población, y donde la afección a las viviendas y negocios sea menor en comparación con la actual ubicación.

b) Posicionamiento del Ayuntamiento de Sorzano: NO ACEPTACIÓN

Tras dos requerimientos de información, con fecha de 11 de mayo de 2007, tiene entrada un oficio suscrito por el Alcalde en el que se manifiesta que se han

evaluado otras posibles ubicaciones, pero ninguna de ellas satisface debidamente a la prestación del servicio de recogida de basuras.

Por ello, mostrando sus motivos se aparta de la Sugerencia emitida por esta Institución.

c) Labor de seguimiento de la Institución.

En su atenta respuesta, el Ayuntamiento de Sorzano afirmaba que ha intentado siempre organizar la prestación del servicio de recogida domiciliaria de residuos orgánicos e inorgánicos de la manera que mejor sirviera al interés público, exigiendo a la empresa que presta el servicio que extreme la limpieza e higienización periódica de los contenedores, y recomendando a los vecinos que los depósitos de bolsas se hagan a partir de las ocho de la tarde, en bolsas cerradas, y siempre dentro de los contenedores para impedir el acceso a las mismas de animales. Asimismo, informa el consistorio, ha tratado conjugar los intereses de todos los vecinos, intermediando para solucionar los conflictos, pero siempre pensando en el interés público.

Sin embargo, sobre el problema planteado en la queja, se contesta indicando que se ha tratado de pensar una nueva reubicación de los contenedores, siendo su localización actual la más adecuada desde hace años, y la más adecuada para la organización del servicio de recogida domiciliaria de residuos orgánicos e inorgánicos.

Consecuentemente, del contenido del escrito deducimos que finalmente no ha sido atendida nuestra sugerencia de que el Ayuntamiento de Sorzano, en el ejercicio legítimo de sus competencias, adoptara medidas correctoras respecto al actual emplazamiento de los contenedores situados en la Calle Mayor, junto al establecimiento hostelero “L.H.”, reubicándolos en un lugar donde las molestias se minimicen a la población, y donde la afección a las viviendas y negocios sea menor en comparación con la actual ubicación.

Por todo ello, al no aceptarse materialmente nuestra sugerencia, procedemos a reflejar esta circunstancia en el presente Informe Anual y damos por concluido el expediente con archivo del mismo.

Esta circunstancia fue notificada a la autora de la queja, y a los efectos del presente Informe se declara el rechazo de la Sugerencia.

SUGERENCIA 2/2007, de 27 de abril, dirigida al Ayuntamiento de Villamediana de Iregua para que, en el ejercicio de las competencias que tiene encomendadas respecto de la pavimentación de vías públicas y conservación de caminos y vías rurales, lleve a buen término el compromiso de acometer las obras de reparación de los viales que resultaron dañados por la celebración de la prueba automovilística, así como a su posterior mantenimiento periódico.

a) Contenido de la Sugerencia (queja nº 2007/035-O)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Tuvo entrada en esta Institución escrito de fecha 25 de enero del año en curso presentado por don XXXX por el que formula una queja en relación a los daños producidos en bienes de su propiedad, como consecuencia del rally organizado por el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua el pasado 17 de octubre de 2006.

Expone en concreto que con ocasión de dicho evento, se han producido distintos daños en una finca propiedad de su madre, compuesta por las XXX, XXX y XXX, Polígono X (Camino Real), consistentes en un boquete en el muro de hormigón que rodea la finca, rozaduras en el mismo y en la puerta metálica de acceso, así como en el hormigón de la acequia de riego.

Indica que se dirigió por escrito al Ayuntamiento el pasado 3 de noviembre de 2006, solicitando que se repararan dichos daños, así como que se acondicionara el Camino Real, dejándolo en el estado en que se encontraba antes de la celebración del rally, así como una indemnización por las molestias que se le han causado, consistentes en no poder acceder a la finca de su propiedad el día de la carrera y por las gestiones realizadas posteriormente, sin que haya recibido respuesta hasta la fecha, habiéndose reparado únicamente el boquete del muro, no así los restantes desperfectos.

Por todo ello solicita la intervención de la Institución con el fin de que el Ayuntamiento de Villamediana le de una respuesta satisfactoria a su petición.

SEGUNDO. Una vez examinada la queja y a fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, se solicitó información al Ayuntamiento de Villamediana de Iregua sobre la cuestiones planteadas en la queja, y concretamente interesando conocer si se ha iniciado el expediente de reclamación patrimonial correspondiente tras recibir la reclamación, indicando en caso contrario las razones de no haberlo hecho, cuales han sido en defecto de lo anterior las actuaciones o medidas reparadoras que ha llevado a cabo el Ayuntamiento como solución al problema, así como los motivos por los que no se ha facilitado una respuesta hasta la fecha a la petición del ciudadano.

Con fecha 11 de abril pasado se recibió en esta Institución el informe solicitado, siendo el mismo del tenor literal siguiente:

"Por lo que respecta a la reclamación que D.XXX XXX presentó en este Ayuntamiento, es necesario señalar que en el citado escrito se planteaban varias cuestiones, unas relacionadas con los daños patrimoniales efectivamente sufridos en sus bienes (cerramiento de su finca) y otras que tienen que ver con la situación de los caminos públicos y con la acequia de riego próximos a su propiedad, y cuya titularidad corresponde al Ayuntamiento y a la Comunidad de Regantes de esta localidad, respectivamente.

En cuanto a los daños efectivamente causados en el patrimonio de D. XXX, y dada la escasa cuantía de los mismos, este Ayuntamiento los puso en conocimiento de la Escudería XXX y la Federación Riojana de Automovilismo, que son quienes organizaron el rally con la colaboración de esta Administración, a fin de que procedieran a su reparación de forma inmediata, sin necesidad de mayores trámites administrativos. En este sentido, remito junto con la presente escrito suscrito por la Presidenta de la Federación Riojana de Automovilismo en el que se informa de la reparación de los daños causados.

En cuanto al resto de las manifestaciones que realiza D.XXX XXXX, y sin perjuicio de ser tenidas en consideración por este Ayuntamiento, como quejas o sugerencias de un vecino sobre la gestión municipal, consideramos que no suponen un perjuicio en el patrimonio del interesado, por lo que cualquier petición

de indemnización por las molestias ocasionadas por la celebración del rally, o por los daños en los caminos públicos y en la acequia de riego son improcedentes.

Por todo ello considero que la reclamación de D. XXX fue atendida debidamente por este Ayuntamiento en lo que se refiere a los daños efectivamente ocasionados en el cerramiento de su finca, como consecuencia de la celebración del rally el pasado 17 de septiembre de 2006".

Dicho informe se acompaña con la respuesta ofrecida por la Federación Riojana de Automovilismo a petición del Ayuntamiento, en la que se reconoce que el día del evento se produjo un pequeño siniestro del que no se llegó a dar parte a la compañía de seguros, debido al pequeño presupuesto de la avería, de forma que se llegó a un acuerdo con la propietaria de la casa dañada, reparándose el bloque de su fachada a los diez días de la fecha de la prueba.

Sin embargo, tras informar al promotor de la queja de dicha respuesta, éste presentó nuevo escrito el pasado 23 de abril, ratificándose en el contenido del escrito de queja inicial, manifestando que efectivamente la Federación Riojana de Automovilismo llegó a un acuerdo con la propietaria de la casa (madre del interesado), respecto de los daños ocasionados en la propiedad. Sin embargo, refiere que dicho acuerdo no ha sido cumplido, ni ha existido indemnización. Añade a todo ello que los caminos, y en concreto al senda y el Camino Real, siguen en mal estado, solicitando que los mismos sean reparados y devueltos al estado anterior a la celebración del rally.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. Leído con atención el escrito de queja, y una vez analizada la documentación remitida por el Ayuntamiento de Villamediana, debemos hacer las siguientes puntualizaciones, que asimismo hemos trasladado al autor de la queja.

En primer lugar, debemos recordar que una de las garantías, tal vez la primera, que los administrados gozan frente a la actuación de las Administraciones Públicas, es la existencia de un procedimiento dentro del cual se ha de formar la voluntad administrativa, para dictar en su día y resolver mediante una resolución o acto administrativo.

En el supuesto planteado en la queja, el promotor muestra su disconformidad con la actuación de la Administración que sin más se ha limitado a inadmitir su petición de responsabilidad patrimonial, sin que se haya instruido ni tramitado un procedimiento, con la consiguiente proposición y práctica de pruebas, por lo que resulta, a su juicio atentatorio de sus derechos constitucionales entre los que cita los artículos 14, 24 y 53 de la Carta Magna.

Asimismo, el artículo 106.2 de la Constitución Española determina que "*los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos*".

Por su parte, el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que "*los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las*

Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos". A estos efectos, exige que el daño producido sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

En la actualidad, tanto el artículo 54 Ley de Bases de Régimen Local de 2 abril 1985, como el artículo 223 Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 noviembre 1986, determinan que la responsabilidad patrimonial de éstas se ajustará a los términos de la legislación general sobre responsabilidad administrativa contenida, pues, en los artículos 106.2 CE, 121 Ley de Expropiación Forzosa y artículos 139 y siguientes Ley 30/1992 de 26 noviembre, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, ello en cuanto a los requisitos substantivos requeridos como presupuestos legales para la exigibilidad de la responsabilidad objetiva de las Administraciones Locales.

El problema planteado en la queja, no es la evaluación de los requisitos para que se estime o se desestime la acción, sino los relativos a los principios formales o procedimientales por los que se ha de tramitar la misma. Por ello, y tratándose de una materia configurada como normativa plena estatal, se ha de estar a la remisión reglamentaria contenida en el artículo 142 de la Ley 30/1992, fruto de la cual, se dictó el vigente Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de responsabilidad patrimonial.

El Real Decreto 429/1993, que regula el procedimiento en materia de responsabilidad patrimonial, establece una serie de trámites en esta materia que son de obligado cumplimiento, ente otros, la practica de los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución. Dicho procedimiento terminará mediante resolución que decidirá necesariamente sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía de la indemnización.

SEGUNDA. Conforme dichos preceptos, la responsabilidad patrimonial de la Administración Local, se perfila como una responsabilidad directa y objetiva, de la que se deriva la obligación de indemnizar cualquier lesión que sufran los particulares en sus bienes y derechos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, salvo los supuestos de fuerza mayor. Tal lesión ha de suponer un daño real, efectivo, evaluable económicamente, e individualizado, siempre que el daño sea antijurídico, es decir, que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportarlo.

Por tanto, la competencia para determinar y declarar si ha existido responsabilidad corresponde únicamente a la Administración a través del correspondiente expediente administrativo, independientemente de que el organizador del evento tenga contratada una póliza de seguro con una entidad privada. Se trata por tanto de dos relaciones autónomas e independientes: por una parte la que se establece entre el ciudadano y la Administración por los daños producidos con ocasión de la celebración del evento organizado por el Ayuntamiento, es decir una relación extracontractual, y por otra la que se establece entre la Administración, la entidad organizadora y su compañía aseguradora, en virtud del contrato de seguro.

Asimismo, la cuestión planteada en el presente supuesto, desde una vertiente jurídica, se concreta en la falta de resolución o contestación del Ayuntamiento, dentro

de los plazos que la normativa de aplicación establece al efecto, a una petición de indemnización efectuada por un ciudadano y que viene fundada en la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Esta falta de contestación debe de ser analizada teniendo en cuenta lo que dispone la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El artículo 42 de esta ley señala lo siguiente:

1.- La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

2.- El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la norma comunitaria europea".

Centrándonos exclusivamente en las cuestiones de orden formal y por ende, sin prejuzgar el fondo de la acción ejercitada, hemos de precisar que la inadmisión *in limine litis*, de la solicitud presentada por la autora de la queja, puede provocar una indefensión manifiesta y patente máxime cuando el plazo breve de prescripción de esta acción, -un año- (artículo 142 de la Ley 30/1992), puede provocar un evidente perjuicio aunque a fecha de hoy el Sr. Calvo no tenga prescrita todavía la acción frente a la Federación Riojana de Automovilismo.

La naturaleza netamente objetiva de la responsabilidad patrimonial de la Administración impide a ésta, que actúa en la esfera de sus atribuciones para satisfacer un servicio público, desplazar la misma al ejecutor material, sin perjuicio de la acción de repetición de aquélla contra éste (Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 1987, Ar. 3615 y de 23 de febrero de 1995, Ar. 1280), ya que si bien el organizador de la prueba fue la Federación Riojana de Automovilismo, no puede olvidarse que su responsabilidad sería subjetiva, mientras que la de la Administración es directa y objetiva, al haber otorgado los permisos necesarios para su realización, todo ello, se insiste, sin que obste a una posible acción de reintegro que la Administración puede formular frente al organizador del evento.

Por tanto, desde esta Institución consideramos que el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua debe dar contestación formal a la pretensión inicial formulada, pues no debe olvidar que el primer principio al que ha de someterse en sus actuaciones es el de la eficacia, que, obviamente, significa la conclusión, mediante resolución expresa, motivada y en el plazo establecido, de los procedimientos y solicitudes que puedan realizar los interesados.

Para ello, previamente debe incoar el oportuno expediente administrativo para dilucidar, tras la práctica de la prueba pertinente, si existe o no responsabilidad patrimonial, que ha de resolver determinando lo que proceda. Si tuviere responsabilidad en los daños, debe abonar al interesado la indemnización que corresponda y los intereses de demora.

Cuestión distinta, como ya expresamos en nuestra inicial comunicación, son las relaciones jurídico privadas que se derivan del contrato de seguro que pueda tener en su caso suscrito el organizador y una entidad aseguradora para cubrir las eventuales responsabilidades a que hubiera lugar con ocasión del evento, y las facultades que ostenta el asegurado, en este caso la Federación Riojana de Automovilismo- de poder

repercutir posteriormente contra su compañía de seguros por no asumir sus obligaciones contractuales, pero esa cuestión en nada afecta a las relaciones del Ayuntamiento con los reclamantes.

Igualmente, dado que también es objeto de queja el deterioro producido en distintos caminos del municipio tras la realización de la prueba automovilística, habiéndose interesado expresamente que se acondicione el Camino Real, dejándolo en el estado en que se encontraba antes de la celebración del rally.

Ante dicha cuestión, El Ayuntamiento de Villamediana muestra en principio la voluntad de tener en cuenta dicha petición para la mejora de la gestión municipal, sin embargo considera que no suponiendo un perjuicio al patrimonio del interesado, la queja sobre los daños en dichos caminos o en la acequia de riego es improcedente.

Por ello, se hace necesario recordar que, constituyendo una prerrogativa de las Corporaciones Locales, en defensa de su patrimonio, que en el caso de bienes de uso público (calles, plazas, caminos), viene dada por el hecho de la utilización pública, recordándose lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, en cuanto a las prerrogativas de las Entidades Locales para la defensa de los bienes de dominio público, así como la obligación de ejercitar todos los medios, acciones y recursos en defensa de sus bienes y derechos, pudiendo cualquier vecino requerir ese ejercicio a la entidad local interesada.

En este sentido, no sólo debe darse cumplimiento de lo establecido en la Orden 18/2005, de 27 de junio, de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico en cuanto al deber de conservación de ribazos y taludes de fincas agrícolas, sino también es preciso recordar desde esta Institución que, según lo establecido en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local, los entes locales tienen encomendada competencias en la pavimentación de vías públicas y conservación de caminos y vías rurales.

Por ello, independientemente de que el promotor de la queja sufra o no daño patrimonial por el estado de los caminos, el mismo se encuentra perfectamente legitimado como vecino y usuario a solicitar del Ayuntamiento que acometa las obras de reparación de los viales que resultaron dañados por la celebración de la prueba automovilística, así como a su posterior mantenimiento periódico.

Por último, desde esta Institución consideramos, como así nos hemos pronunciado en otras resoluciones anteriores, que no se justifica la falta de respuesta a los escritos presentados por el interesado, resultando procedente recordar la obligación del Ayuntamiento de resolver las peticiones de los ciudadanos, como así viene regulado en el artículo 42 y siguientes de la Ley 30/1992.

Igualmente se considera oportuno efectuar al Ayuntamiento de Villamediana de Iregua una **SUGERENCIA** para que, ejercitando las competencias que tiene encomendadas respecto de la pavimentación de vías públicas y conservación de caminos y vías rurales, lleve a buen término el compromiso de acometer las obras de reparación de los viales que resultaron dañados por la celebración de la prueba automovilística, así como a su posterior mantenimiento periódico.

b) Posicionamiento del Ayuntamiento de Villamediana de Iregua: ACEPTACIÓN

El 2 de julio de 2007, responde el Ayuntamiento de Villamediana mediante un informe suscrito por el Alcalde, en el que en relación con su posicionamiento sobre la aceptación o rechazo de la Sugerencia expresa que:

> "Respecto de la Sugerencia nº 2/2007, de 27 de abril, relativa al cumplimiento del compromiso de acometer las obras de reparación de las vías públicas y a su mantenimiento periódico, debo indicarle que este Ayuntamiento en el marco de sus competencias y según la disposición de los medios personales y materiales con los que cuenta, procederá a la reparación de éste camino y de cuantos otros lo precisen".

c) Labor de seguimiento de la Defensora.

Con fecha de 9 de julio de 2007 la Defensora declaró la aceptación de esta Sugerencia y se procedió a la notificación tanto a la Administración como al promotor de la queja.

A los efectos de este Informe se considera ACEPTADA la Sugerencia trascrita.

SUGERENCIA nº 3/2007, de 4 de mayo, dirigida al Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, sobre la posibilidad de incluir en las sucesivas Ordenes de convocatorias de ayudas sociales y de estadio a los alumnos de doctorado

a) Contenido de la Sugerencia (queja nº 2007/0123-F)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha de 11 de abril del presente tuvo entrada en la Oficina de la Defensora del Pueblo un escrito en forma de queja suscrito por Don XXXX , por el cual manifestaba su malestar por el hecho de que la Orden de Ayudas Sociales y al Estudio del Gobierno de La Rioja, no incluye los estudios de doctorado.

También expresaba el autor de la misma, que había manifestado su quejar ante la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, la cual le había concedido respuesta con fecha de 26 de febrero (documento adjunto a su queja) alegando que el asunto depende de la negociación colectiva con los sindicatos.

En efecto, la respuesta suscrita por el Secretario General Técnico de la Consejería citada justificaba su posición de la siguiente forma:

> "El borrador de la Orden de Ayudas Sociales y al Estudio, así como todo el plan de acción social que se aprueba anualmente, se lleva a cabo tras una previa negociación con las organizaciones sindicales, que determinan los criterios que se van a aplicar en dicho plan, y que tienen la posibilidad de presentar todas aquellas medidas que estimen pertinentes para el bienestar de los empleados de esta Administración. En este caso concreto no se han

incluido los estudios de doctorado en el borrador de la Orden de ayudas sociales, porque se decidió así por parte de la Mesa General de Negociación.

De todas las maneras, se tendrá en cuenta su propuesta en la próxima negociación que se realice de la futura Orden de Ayudas Sociales y al Estudio y del resto del Plan de Acción Social de los empleados públicos de esta Administración".

SEGUNDO. Con fecha de 12 de abril de 2007, la Defensora del Pueblo Riojano acordó la admisión de la queja y la puesta en marcha del procedimiento de investigación regulado en la Ley 6/2006; para lo cual, y al amparo del artículo 18 de la referida Ley, acordó el día 13 de abril, dirigir un oficio requiriendo información sobre los hechos denunciados en la queja. En concreto solicitó que se informarse en el plazo máximo de veinte días hábiles sobre las siguientes cuestiones:

- sobre la Orden vigente de convocatoria de ayudas sociales y al estudio para el vigente curso académico 2006/2007,
- sobre los motivos de exclusión del alumnado en cursos de doctorado, y
- sobre sí, *de lege ferenda*, existen posibilidades de su inclusión en el ámbito subjetivo de la nueva Orden.

Siguiendo los trámites procedimentales marcados legalmente y con fecha de 2 de mayo del presente se registró de entrada en la Oficina de la Defensora un informe suscrito por la Subdirectora General de Negociación Colectiva, dando respuesta a los extremos anteriormente relacionados, de la siguiente forma:

"Con fecha 13 de abril de 2007, la Defensora del Pueblo Riojano remitió a esta Consejería solicitud de informe en relación con una queja formulada por Don XXXX consistente en poner de manifiesto que la Orden 133/2006, de 30 de octubre de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, por la que se establecen las bases reguladoras y se anuncia la convocatoria para la concesión de ayudas sociales y al estudio para el curso académico 2006/2007, no contempla ayuda económica alguna que sufrague los estudios de doctorado.

En vista del expediente y de las actuaciones realizadas en el mismo, se procede a informar lo siguiente, esperando con ello responder adecuadamente a todos los puntos solicitados:

I- Históricamente, esta Administración, en sus Acuerdos sobre condiciones de trabajo para el personal funcionario, y en sus Convenios Colectivos para el personal laboral, ha regulado la distribución de un fondo económico para hacer frente a determinadas ayudas sociales y al estudio, dentro de planes anuales de acción social, negociados con las organizaciones sindicales legitimadas para ello. En dichas ayudas se han venido incorporando becas relacionadas con los gastos que genera la escolarización en educación infantil, primaria, secundaria, bachillerato y estudios universitarios de primer y segundo ciclo, así como ayudas sociales para sufragar gastos tales como guardería, educación especial, minusvalía o ascendientes a cargo.

Todas estas ayudas son negociadas previamente con las organizaciones sindicales presentes en la Mesa General de Negociación, a quienes se da cuenta de la ejecución del gasto del ejercicio anterior y de la cuantificación del fondo económico anual, siendo dichas organizaciones sindicales las que proponen cómo debe canalizarse el gasto para después debatirse en dicho

foro de negociación y acordar las medidas de mejora de un año a otro, dentro de la disponibilidad presupuestaria, es decir, de ese 2% de la masa salarial anual. Esta situación ya se contemplaba en los anteriores Acuerdos y Convenios Colectivo para el personal funcionario y laboral para los periodos 1996/1999 (artículos 36 y 37) y 2000/2003 (artículos 39 y 40).

Año tras año y gracias a esta negociación, se han ido incorporando nuevas ayudas relacionadas con las prioridades que se han establecido en la mencionada negociación.

En la actualidad, los artículos 42 y 43 del Acuerdo para el personal funcionario para el período 2004/2007, establecen expresamente que "/. Para la adecuada promoción y desarrollo del bienestar social de los empleados públicos, la Administración regional instrumentará, por medio de un Plan Integral de Acción Social, el conjunto de medidas, medios y actuaciones encaminadas a la consecución de dichos fines. 2. Dicho Plan incluirá las prestaciones y medidas que para cada año se establezcan de acuerdo con la Mesa General de Negociación, a las que podrán acceder los empleados públicos al servicio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja mediante el procedimiento y requisitos que se determinen, sujetándose en todo caso a los criterios de igualdad y objetividad en su concesión. 3. Se constituirá un Fondo de Acción Social para la financiación de las prestaciones y ayudas contempladas en este capítulo, consistente en un dos por ciento sobre la masa salarial. La Mesa General participará en la elaboración del Plan Integral de Acción Social y en la distribución del Fondo de Acción Social". El ámbito de participación del personal laboral es el Comité de Empresa, según los correlativos preceptos del Convenio Colectivo.

El Plan Integral de Acción Social comprende las siguientes medidas: complemento de incapacidad temporal y maternidad, revisiones periódicas, seguro de accidentes, seguro de responsabilidad civil, jubilación anticipada y aquellas otras que se negocian anualmente y que dan lugar a las siguientes normas: Orden que regula ayudas sociales y al estudio, Orden que regula la subsidiación de intereses en préstamos y Orden que regula gratificaciones por jubilación anticipada. Como el propio artículo 42 del Acuerdo y del Convenio Colectivo ya establecen que dicho Fondo y los criterios de reparto serán negociados con los representantes de los empleados a través de la Mesa General de Negociación, dichas Ordenes de convocatoria se configuran como la piedra angular sobre la que descansan las actuaciones en materia de Acción Social.

Así, todos los años, durante los meses de septiembre y de octubre, esta Administración inicia la negociación de la Orden que regula las distintas modalidades de ayudas sociales y al estudio, enmarcando las actuaciones de mejora dentro de los criterios generales de promoción y desarrollo del bienestar social de los empleados públicos.

Para la convocatoria de este año, las negociaciones incorporaron novedades referentes al abono de nuevas ayudas, tales como las ayudas al cuidado de la visión -cuya inclusión en la Orden venía siendo reivindicada unánimemente por todos los Sindicatos- o a la excedencia por cuidado de hijos, así como el aumento de la cuantía referida a ayuda por guardería y gastos por escolarización por encima del índice de Precios al Consumo, dado que para el curso 2006/2007, la Orden de Ayudas Sociales y al Estudio se aprobó conjuntamente con un Plan denominado para la mejora de la calidad

de la vida personal, familiar y laboral de los empleados públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que consideraba prioritario mejorar aquellas ayudas que permitían una mayor conciliación entre vida laboral y familiar, tal y como consta en las Actas núms. 9, de 27 de septiembre y 10 y 11 de10y18de octubre de 2006 de Mesa General de Negociación y Comité de Empresa, en las que consta que la Orden de Ayudas Sociales se aprobó con el voto favorable de los Sindicatos UGT, CC.OO, CSI-CSIF y STAR.

La citada Orden 133/2006, de 30 de octubre, es el instrumento de esta Administración para regular la concesión de dichas ayudas, estableciendo en la actualidad las siguientes, reguladas en la Base Tercera:

A) Ayuda Ordinaria:
.- Grupo 1: Guarderías.
.- Grupo 2: Educación infantil, primaria y Enseñanza Secundaria Obligatoria.
.- Grupo 3: Bachillerato y pelos Formativos.
.- Grupo 4: Estudios Universitarios.
.- Grupo 5: Minusvalía.
.- Grupo 6: Educación especial y Ayuda por intolerancia alimenticia.
.- Grupo 7: Escuela Oficial de Idiomas/Conservatorio de Música.
.- Grupo 8: Ayuda por ascendiente a cargo.
.- Grupo 9: Ayuda por cuidado de hijos. Ayuda que se concede al personal en excedencia por cuidado de hijos.
.- Grupo 10: Ayuda al cuidado de la visión.

B) Ayuda complementaria por hijos desplazados de su residencia habitual.

El ámbito subjetivo de aplicación se regula tanto en el Acuerdo y Convenio Colectivo, así como en la propia Orden, estableciendo que tendrán derecho a ese tipo de ayudas los funcionarios de carrera, el personal estatutario, el laboral fijo dependientes de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y de los Organismos Autónomos dependientes de ésta. Asimismo, podrán solicitar estas ayudas los jubilados, huérfanos y viudos que no desarrollen ningún tipo de actividad remunerada, así como los hijos y cónyuges o parejas de hecho del citado personal. También podrán solicitar estas ayudas los funcionarios interinos y el personal laboral no fijo que estén en servicio activo en el momento de presentar la solicitud y acrediten seis meses de prestación de servicios durante los doce meses anteriores a la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes.

II.- La negociación que se llevó a cabo con las organizaciones sindicales, determinó que no se incorporara la ayuda por estudios de doctorado en la mencionada Orden 133/2006, de 30 de octubre, una ayuda que, dentro del presupuesto limitado con el que se cuenta, no constituía una prioridad de las organizaciones sindicales intervinientes en la negociación.

Sólo, única y exclusivamente la Central Sindical Independiente-Central Sindical Independiente de Funcionarios (CSI-CSIF) solicitó que se incorporara el pago del doctorado como una ayuda dentro de la Orden de ayudas sociales y al estudio, oponiéndose otros sindicatos a que se incorporara este tipo de ayuda, fundamentando tal oposición en motivos presupuestarios - siendo así que la base segunda de la Orden establece que en caso de superar las solicitudes con derecho a la obtención de ayudas la dotación presupuestaria, se podrán establecer porcentajes de reducción sobre las ayudas concedidas,

hecho que no sería deseable que ocurriera- y de prioridad respecto a otras ayudas (prótesis dentarias, por ejemplo que tampoco contempla la Orden).

Una de las principales razones que apuntan a que no se considere esta ayuda es que no es prioritaria para que los empleados públicos puedan participar en ninguna modalidad de promoción interna, ya que no existe ningún Cuerpo de funcionarios o Categoría laboral que establezca como requisito dichos estudios.

Ahondando en el razonamiento, las ayudas que regula el Ministerio de Educación y Ciencia, en materia de doctorado, son mucho más restrictivas que las reguladas en el resto de estudios, estableciendo condiciones específicas para poder aspirar a este tipo de beca.

III.- Don XXXX ya acudió a esta Administración previamente para formular queja por la ausencia de inclusión de este tipo de becas en la Orden de ayudas sociales y al estudio. En concreto, el 23 de febrero de 2007 presentó una queja de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 10/1999, de 31 de marzo, regulador del Libro de Quejas y Sugerencias. En respuesta se le informó que no se había incluido esta ayuda porque así se había decidido por la Mesa General de Negociación, órgano legitimado para adoptar este tipo de decisiones.

Asimismo, y es esa misma respuesta, se le comunicó que su petición sería considerada y tenida en cuenta a la hora de iniciar la negociación de la Orden para la convocatoria de ayudas en el período 2007/2008, ya que la Administración está absolutamente abierta a considerar nuevas mejoras para avanzar en el bienestar de nuestros empleados Por ello, y teniendo siempre en cuenta el resultado de la negociación que se lleve a cabo, esta Administración no excluye la posibilidad de incluir este tipo de ayudas u otras cuya inclusión pudiera solicitarse, en la próxima o ulteriores".

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. *Prima facie*, hemos de aclarar que la actuación de la Administración Autonómica, es en todo punto ajustada a Derecho, pues las ayudas sociales concedidas se amparan en la Orden vigente, nos referimos a la Orden de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, nº 133/2006, de 30 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras y se anuncia la convocatoria para la concesión de ayudas sociales y al estudio para el curso académico 2006/2007.

Lo cierto, es que el marco normativo de referencia, en la cuestión planteada por el autor de la queja, legitima la actuación de la Administración regional, para establecer un conjunto de medidas y actuaciones encaminadas al desarrollo del bienestar social de los empleados públicos al servicio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja dentro del marco del Plan Integral de Acción Social; si bien, también es cierto que este marco se ha procedido a negociar con la Mesa General de Negociación y el Comité de Empresa, fijando de forma negociada, el conjunto de actuaciones y medidas necesarias encaminadas a la consecución de dicha finalidad.

Por ello, y de *lege lata*, y de acuerdo con dicha negociación colectiva enmarcada en el derecho reconocido constitucionalmente en el artículo 37 de la Carta Magna, el ámbito subjetivo de la Orden vigente para el curso académico 2006/2007, no incluye

los estudios de doctorado, en el marco formativo de dichas ayudas sociales; por lo que, sin más la actuación administrativa el irreprochable.

SEGUNDA. No obstante, la anterior consideración jurídica, en torno a la legalidad de la actuación administrativa supervisada, también es cierto que a modo de reflexión, hemos de centrarnos realmente y de *lege ferenda*, el problema plantado por el autor de la queja.

Si bien, se trata de una persona que está amparada subjetivamente en el marco o cuadro de ayudas sociales, por tratarse de un empleado público; la formación para cuyo auxilio él demanda la ayuda, no aparece contemplada en las relacionadas en la Base Tercera de la vigente convocatoria.

Dado, que no sólo depende de la voluntad administrativa sino que ha de ser sometido preceptivamente a la necesaria negociación colectiva, y a los efectos de no privar al interesado de su derecho de formación legalmente amparado en la normativa sobre función pública, sería conveniente introducir dentro de la próxima convocatoria de ayudas sociales, las propias para los alumnos de doctorado.

Por todo ello, y sin perjuicio de considerar que no existe ninguna irregularidad administrativa, y a efectos de su consideración en las próximas convocatorias, la Defensora del Pueblo Riojano considera oportuno emitir la presente **SUGERENCIA,** para que en el futuro se lleven a la Mesa General de Negociación, la posible inclusión de ayudas para empleados públicos que cursen estudios de Doctorado; y que sea en concreto, la Administración Regional, la que apueste decididamente por su inclusión.

b) Posicionamiento de la Consejería de Administraciones Públicas: ACEPTACION CONDICIONADA.

El 31 de julio de 2007, se envía un oficio suscrito por el Consejero en el que expresa la aceptación de la Sugerencia, si bien, de forma condicionada, ya que la propuesta de incluir nuevas ayudas para los estudios de doctorado, o cualesquiera otras, están sujetas a la necesaria negociación con las organizaciones sindicales; pese a que se muestra su voluntad de hacer constar la introducción de la medida sugerida.

c) Labor de seguimiento de esta Institución.

Dado que la convocatoria de ayudas se realiza de forma anual, y previa negociación colectiva, con fecha de 7 de noviembre de 2007, la Defensora dictó la Resolución que ahora se indica.

Resolución de la Defensora del Pueblo Riojano de 7 de noviembre de 2007, por la que se hace seguimiento del grado de cumplimiento de la Sugerencia nº 3/2007, de 4 de mayo, dirigida al Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, sobre la posibilidad de incluir en las sucesivas Ordenes de convocatoria de ayudas sociales y de estudio a los alumnos de Doctorado.

Dispone el artículo 24 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano que, “En todos los casos, los afectados por las resoluciones del Defensor del Pueblo Riojano vendrán obligados a responder por escrito en el plazo de un mes. Tal plazo será susceptible de modificación cuando concurran circunstancias que lo aconsejen, a juicio del Defensor del Pueblo Riojano”.

Lo cierto es que con fecha de 4 de mayo de 2007, la Defensora del Pueblo Riojano, tras la recepción de los informes administrativos amablemente emitidos por dicha Consejería, declaró que para el autor de la queja, se producía una discriminación, pues su solicitud de ayudas para cursar los estudios de doctorado no estaban incluidas en la Orden nº 133/2006, de 30 de octubre.

Del mismo modo, y tal y como se indicaba en la Sugerencia nº 3/2007, la eliminación de dicho término o agravio, depende no sólo de la Administración Regional, sino también de la negociación con organizaciones sindicales presentes en la Mesa General de Negociación y con el Comité de empresa y sujeta a la disponibilidad presupuestaria para cada ejercicio.

Por ello, y con fecha de 6 de agosto del presente, la Consejería de Administraciones Públicas se posiciono en torno a la eventual aceptación de la Sugerencia, si bien, condicionada a la necesaria negociación sindical anteriormente referida.

En orden al seguimiento del grado de cumplimento de la Sugerencia, por parte de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, se observa que, con fecha de 27 de octubre, ha sido publicada la **Orden 160 de 25 de octubre de 2007, por la que se establecen las bases y se inicia el procedimiento para la concesión de ayudas sociales y al estudio para el curso académico 2007/2008**.

Pues bien, del artículo 7 de la citada disposición normativa, se deduce que siguen excluyéndose las solicitudes de ayudas para cursar los "estudios de doctorado".

Somos conscientes que tanto desde el punto de vista constitucional (artículo 37 CE) como del estrictamente legal (artículo 92 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores), la negociación colectiva, goza de una eficacia normativa vinculante, dependiente de las dos partes sometidas a la negociación, en este caso con la Mesa General de Negociación y el Comité de empresa; por lo que entendemos que las partes han decidido mantener su posición en relación con la mentada exclusión.

Ello no obstante, y a los efectos de dar una respuesta a las demandas presentadas por el autor de la queja, sobre sus posibles vías de actuación, precisamos que en plazo máximo de **DIEZ DIAS** nos informe sobre si las organizaciones sindicales han tenido conocimiento de la Sugerencia nº 3/2007, de 4 de mayo, de la Defensora del Pueblo Riojano, y los eventuales motivos para la exclusión de ayudas a los solicitantes que cursen el Doctorado u otros cursos de postgrado.

Con registro de entrada de 4 de diciembre se concedió respuesta y, se aportó diversa documentación en la que aparecían contempladas las propuestas que llevaron a negociación cada uno de los Sindicatos. Tras un informe detallado del tema, se venía a concluir que,

> Ambos órganos de negociación, Comité de Empresa y Mesa General, tuvieron conocimiento de la Sugerencia nº 3/2007, emitida por la Defensora del Pueblo, porque esta Administración así lo expuso formalmente en la reunión mantenida el 9 de octubre; sin embargo, según se desprende del proceso negociador y de los escritos presentados ante esta Subdirección con las propuestas de mejora, se valoró mejorar las ayudas ya existentes (que sufrieron importantes incrementos económicos respecto de la convocatoria del año pasado) e incluir ayudas nuevas entre las que no se encontraba la ayuda a los alumnos que cursen doctorado, ya que se entendió prioritario atender otras

medidas que facilitaran y promovieran la conciliación de la vida familiar y laboral (incremento de ayudas por cuidado de hijo, concesión de ayudas desde la situación de excedencia por cuidado de hijos o familiares, incremento de ayudas por guarderías, escolarización infantil, primaria, enseñanza obligatoria y bachillerato y otros ciclos formativos), así como abrir nuevas líneas de acción social cuya reiteración en los procesos negociadores anuales venía siendo reivindicada por la totalidad de las organizaciones sindicales (como las ayudas bucodentales), de las cuales carecía la Orden. No debe olvidarse que la valoración sobre la inclusión o no de mejoras, se realiza siempre teniendo en cuenta el horizonte del límite presupuestario y de que es claro que se pretende conseguir un consenso dentro de aquellas ayudas mayoritariamente solicitadas, tanto por el conjunto de empleados públicos como por sus representantes legales, debiendo establecerse preferencias sobre unas u otras líneas de mejora.

SUGERENCIA nº 4/2007, de 17 de mayo, dirigida al Consejero de Educación, Cultura y Deportes, sobre la necesidad de extremar el cumplimiento de los aspectos formales en futuras convocatorias de los premios de innovación educativa, con la finalidad de garantizar la transparencia del proceso, evitar todo motivo de indefensión, y recuperar la confianza de los participantes en el concurso

a) Contenido de la Sugerencia (queja nº 2007/0128-E)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Como recordará, don XX nos exponía en su queja que, debido a su participación en el concurso competitivo "Premio de innovación educativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el 2006", le fueron excluidos los trabajos presentados.

Sin embargo, no es la decisión final la que considera lesiva de sus derechos sino la tramitación del mismo, ya que reitera su pesar ante la falta de publicidad y transparencia con que se ha gestionado la tramitación del referido concurso. Considera que no se han respetados los trámites de información y de publicación provisional de los trabajos seleccionados, por lo que ante el ocultismo del proceso decide acudir al auxilio de la Defensora.

Una vez examinada la queja, y a fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, se solicitó información a esa Consejería sobre las cuestiones planteadas en la queja, y en concreto sobre la tramitación del citado concurso competitivo "Premio de innovación educativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el 2006.

SEGUNDO. Esa Consejería, mediante informe de 3 de mayo pasado, ha dado amablemente respuesta a la anterior solicitud manifestando literalmente lo siguiente:

"En contestación a su escrito de 19 de abril de 2007 y n° de expediente 0128/07-E, le indico que el Premio de Innovación educativa de La Comunidad Autónoma de La

Rioja para el 2006 está regulado en la Orden 3/2004 de 25 de mayo, de La Consejería de Educación, Cultura y Deporte por el que se regula el procedimiento de los Premios de Innovación Educativa de La Comunidad Autónoma de La Rioja 2006 que fue convocado por resolución de 19 de enero de 2006 (BOR 26 de enero de 2006).

De acuerdo con el informe de la Subdirección General de Ordenación e Innovación Educativa de 9 de abril de 2007, los pasos dados en la tramitación del expediente y en lo que afecta al Sr D. XX han sido los siguientes:

1. *"El 3 de octubre de 2006, el Jurado previsto en el artículo octavo de la Orden 3/2004, de 25 de mayo, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, realiza un informe donde se expresa la valoración de los trabajos presentados a estos premios, una vez aplicados los criterios de valoración establecidos en el artículo séptimo de la Resolución de Convocatoria de 19 de enero de 2006.*

2. *El 5 de octubre de 2006, el órgano instructor de los Premios de Innovación Educativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja (artículo décimo de la Orden 3/2004, de 25 de mayo), redacta una propuesta de resolución provisional a la Subdirección General de Ordenación e Innovación Educativa, que es publicada en el tablón de anuncios de la Dirección General de Educación y en el portal de educación www.educarioia.org. abriéndose un plazo de alegaciones de diez días (artículo octavo de la Resolución de Convocatoria de 19 de enero de 2006.*

3. *El 17 de octubre de 2006 finaliza el plazo de alegaciones antes citado.*

4. *El 20 de octubre de 2006, **fuera de plazo**. D. XX presenta unas alegaciones en las que solicita una "copia fiel del acta original y sus incidencias en la calificación de dichos trabajos...".*

5. *El 23 de octubre de 2006, Da.XXX, representante de la Federación de Enseñanza de USO de La Rioja presenta un escrito, que también firma D.XX , en el que se afirma "la inexistencia de la resolución provisional en los tablones de anuncios".*

6. *El 24 de octubre de 2006, con el objetivo de aclarar todas las dudas de D.XXXX, se celebra una reunión entre el Subdirector General de Ordenación e Innovación Educativa, el Coordinador General de Innovación Educativa, Presidente del Jurado, la representante de la Federación de Enseñanza de USO RiBja ya citada y el propio interesado.*

7. *El 24 de octubre de 2006, D. XXX presenta un nuevo escrito.*

8. *El 25 de octubre de 2006, D. XXXXX presenta otro nuevo escrito con un contenido similar al del día 24 de octubre de 2006.*

9. *El 17 de noviembre de 2006, el Subdirector General de Ordenación e Innovación Educativa dicta Resolución por delegación (Orden 49/2003 de 20 de agosto, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de delegación de competencias y asignación de funciones). En virtud de la citada resolución se conceden los Premios de Innovación Educativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2006.*

10. *El 13 de diciembre de 2006 (registro de entrada de 19 de diciembre), D XXXXX interpone recurso de reposición frente a la resolución de 17 de*

noviembre de 2006 anteriormente reseñada, denunciando falta de información.

11. *El 1 de febrero de 2007, el Subdirector General de Ordenación e Innovación Educativa, como órgano competente por delegación en virtud de lo establecido en la Orden 49/2003, de 20 de agosto, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de delegación de competencias y asignación de funciones, y en el artículo 53.2 de la ley 4/2005 de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Rioja, dictó la Resolución desestimando el recurso de reposición.*

12. *El 2 de febrero de 2007, se traslada la Resolución a D.XXXX , por correo certificado y con acuse de recibo. El interesado la recibe el 5 de febrero de 2007. En la resolución consta que "contra la presente resolución, podrá interponer recurso contencioso administrativo ante el juzgado de lo contencioso administrativo de La Rioja en el plazo de dos meses contados desde el siguiente al de la notificación de la presente resolución; todo ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 8 y 46.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa 29/98 de 13 de julio.*

13. *El 20 de marzo de 2007, D. XXX dirige una carta al Consejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja, insistiendo en las opiniones ya expuestas en escritos anteriores".*

Con fecha de 20 de marzo y de 4 de abril de 2007 D. XX presenta dos nuevos escritos. Se dictó resolución de inadmisión el 16 de abril de 2007, remitiendo las actas del Jurado de los Premios de Innovación Educativa 2006 a D.XX.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. Leído con atención el escrito de queja, y una vez analizada la documentación remitida por la Administración implicada, debemos hacer las siguientes puntualizaciones, que asimismo hemos trasladado al autor de la queja.

En primer lugar, tenemos que recordar que la Orden 3/2004, de 25 de mayo, que regula el procedimiento de concesión de los premios de innovación educativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja, establece en su artículo 10:

1. Propuesta de Resolución Provisional. El Servicio de Innovación Educativa y Formación del Profesorado, que actuará como órgano instructor, en el plazo señalado en la Resolución anual de convocatoria, a la vista de los expedientes y del informe del jurado, redactará una propuesta de Resolución Provisional, en cuya elaboración deberá tenerse en cuenta el orden de prelación establecido en el informe elaborado por el Jurado a tenor de la aplicación de los criterios expresados en el artículo 9 de la presente Orden y del crédito presupuestario disponible. La propuesta provisional de concesión del premio, que deberá ser motivada, contendrá la relación de solicitantes con indicación de su puntuación y de los premios concedidos, tipo y cuantía de los mismos, indicación de que cumple con los objetivos de innovación educativa y cuantos extremos sean convenientes para su adecuada aplicación.

2. Publicación de la Propuesta de Resolución Provisional. La Propuesta de Resolución Provisional será publicada en el tablón de anuncios de la Dirección

General de Educación durante el plazo que se establezca normalmente en la Resolución de convocatoria de estas ayudas.

3. Fase de alegaciones. Se estará a lo dispuesto en el artículo 24.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre General de Subvenciones. En el caso de que hubiere lugar a ellas, su presentación se realizará de conformidad con lo previsto en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

4. Propuesta de Resolución Definitiva. Concluida la fase de alegaciones, la Propuesta de Resolución Definitiva que contendrá la relación de solicitantes para los que se propone la concesión del premio y su cuantía, especificando su valoración en función de los criterios establecidos en el artículo 9 de la presente Orden, se elevará al Consejero de Educación, Cultura y Deporte, u órgano en quien delegue, que dictará la resolución del procedimiento. Ésta será publicada en el tablón de anuncios de la Dirección General de Educación.

El plazo máximo para resolver y notificar la Resolución del Procedimiento será seis meses a partir de la publicación de la Resolución anual de convocatoria. Contra la Resolución que finalice el procedimiento podrá interponerse recurso potestativo de reposición ante el Consejero de Educación, Cultura y Deporte en los términos y condiciones reguladas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre o recurso contencioso-administrativo de conformidad con la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa".

SEGUNDA. Por su parte, el punto octavo de la Resolución por la que se convocan los premios de innovación educativa de La Rioja para el año 2006 (BOR n,º 12, de 26 de enero de 2006), establece sobre la concesión de premios que:

"El Servicio de Innovación Educativa y Formación del Profesorado, que actuará como órgano instructor, en el plazo de 30 días naturales a partir de la finalización de plazo de presentación de solicitudes, a la vista de los expedientes y del informe del Jurado, redactará la propuesta de resolución provisional, que será publicada en el tablón de anuncios de la Dirección general de Educación, pudiendo presentarse alegaciones durante un plazo de 10 días".

La primera cuestión que se plantea en el escrito de queja es si la solicitud presentada por parte del promotor de la queja con fecha 20 de octubre de 2006, interesando se le hiciera entrega de una copa del acta original y de sus incidencias en la calificación de los trabajos, lo fue en plazo hábil para ello o no. Por el contrario, el Servicio de Innovación Educativa y Formación del Profesorado defiende haber cumplido con lo dispuesto en el artículo 8 de la Resolución convocando los premios, en cuanto a la publicación de la propuesta de Resolución provisional con fecha 5 de octubre de 2006, y la consiguiente finalización del plazo de reclamaciones el día 17 de ese mes y año, considerando por ello que las presentadas por el Sr. Ibáñez fueron presentadas extemporáneamente al hacerlo el día 20 de octubre.

Al respecto, debemos recordar que el artículo 48 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que:

"1. Siempre que por Ley o normativa comunitaria europea no se exprese otra cosa, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los domingos y los declarados festivos.

Cuando los plazos se señalen por días naturales, se hará constar esta circunstancia en las correspondientes notificaciones.

2. Si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes.

3. Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente.

4. Los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o la desestimación por silencio administrativo.

5. Cuando un día fuese hábil en el municipio o Comunidad Autónoma en que residiese el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso.

6. La declaración de un día como hábil o inhábil a efectos de cómputo de plazos no determina por sí sola el funcionamiento de los centros de trabajo de las Administraciones públicas, la organización del tiempo de trabajo ni el acceso de los ciudadanos a los registros.

7. La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, con sujeción al calendario laboral oficial, fijarán, en su respectivo ámbito, el calendario de días inhábiles a efectos de cómputos de plazos. El calendario aprobado por las Comunidades Autónomas comprenderá los días inhábiles de las Entidades que integran la Administración Local correspondiente a su ámbito territorial, a las que será de aplicación.

Dicho calendario deberá publicarse antes del comienzo de cada año en el diario oficial que corresponda y en otros medios de difusión que garanticen su conocimiento por los ciudadanos.".

Así pues, teniendo presente lo dispuesto en los anteriores preceptos, acorde además con la interpretación auténtica del alcance que debe darse a la uniformidad del sistema contenido en el art. 5 del Código Civil, teniendo presente que el día 12 de octubre de 2006 era inhábil a efectos de cómputo de plazos administrativos, y tomando como válida la publicación de la propuesta de Resolución provisional en el tablón de anuncios de la Dirección General de Educación en fecha 5 de octubre de 2006, el plazo de 10 días -hábiles en este caso, al no especificarse lo contrario, según los artículos citados-, no concluiría el día 15, fecha en que se retira la exposición pública de la propuesta, sino el 18 de octubre.

TERCERA. Si bien lo anterior pone de manifiesto que al presentarse las alegaciones por el Sr.XXXX con fecha 20 de octubre, fueron correctamente inadmitidas por extemporáneas, lo cierto es que en este caso tampoco se dio cumplimiento por la Administración educativa a lo establecido legalmente en cuanto al cómputo de plazos. En cualquier caso, también debemos recordar que la existencia de tal vicio en el procedimiento, no pueden ser considerado como vicio sustancial del procedimiento, tal como declara implícitamente en este sentido la doctrina contenida en múltiples sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

No obstante, todo lo anteriormente expuesto nos lleva a la conclusión de que sería deseable -y así estimamos oportuno sugerir formalmente a esa Consejería de Educación- que en futuras convocatorias de los premios de innovación educativa, se especifique en la Resolución que al efecto se publique, que el periodo de alegaciones a la propuesta de resolución provisional es de 10 días naturales, y no hábiles, con el fin de que no se repitan agrias controversias como la que ha originado el presente expediente.

Por último, debemos recordar que también era motivo de queja la circunstancia de que el Sr. XXXX, como participante admitido, no pudo consultar la propuesta de Resolución Provisional, al no encontrarla físicamente expuesta en el tablón de anuncios de la Dirección General de Educación, tal cual establecen el artículo 10.4 de la Orden 3/2004 y el punto octavo de la Resolución convocando los premios.

Evidentemente, no podemos cuestionar –pues careceremos de elementos objetivos- que la propuesta de Resolución provisional no fuera expuesta en el tablón de anuncios de la Dirección General de Educación el día 5 de octubre de 2006, tal cual se afirma desde la Consejería de Educación, y que la misma pudiera ser sustraída por alguna persona, o extraviada -como parece desprenderse del contenido de la Resolución 773/2007, de 1 de febrero de 2007-, al carecer de medios que permitan una vigilancia continuada sobre los documentos publicados y las personas que los consulten.

Ahora bien, sin dejar de reconocer que es loable que dicha Resolución provisional se haga pública asimismo en el portal educativo (www.educarioja.org), dicha medida, a pesar de ser sin duda el medio de comunicación más práctico y rápido, en modo alguno puede sustituir las disposiciones de la Orden 3/2004 sobre publicación de la propuesta, que debe ir acompañada además del correspondiente anexo con la calificación obtenida en cada apartado por cada concursante, de modo que consideramos que debería de adoptarse en el futuro alguna medida que garantice que cualquier interesado que desee consultar dicho documento pueda hacerlo efectivamente, como por ejemplo mediante su exposición en un tablón de anuncios con cierre acristalado, y disponiendo en cualquier caso de otras copias de la Resolución provisional a disposición de las personas que acudan a consultar dicho documento y no lo hallen en el lugar de exposición pública previsto legalmente.

Como consecuencia de todo ello, y a la vista del estudio de cuanto se expresa en el escrito de queja, se considera pertinente efectuar a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, una **SUGERENCIA** para que, en aras a un mínimo principio de seguridad jurídica, extreme el cumplimiento de los aspectos formales en las futuras convocatorias de premios de innovación educativa, especialmente en los aspectos apuntados en el cuerpo de la presente resolución, todo ello con la finalidad de garantizar la transparencia del proceso, evitar todo motivo de indefensión, y recuperar la confianza de los participantes en el concurso.

b) Posicionamiento de la Consejería de Educación: ACEPTACIÓN

Mediante un informe suscrito por el Consejero de Educación, Cultura y Deportes se da respuesta a la Sugerencia, aceptando todo su contenido, de la siguiente forma:

> PRIMERO. Agradece a la Defensora del Pueblo Riojano, su sugerencia y la acepta totalmente ya que comparte su aseveración de que es una obligación de la Administración Pública extremar el cumplimiento de los aspectos formales en todas las convocatorias y procedimientos, para que los procesos sena transparentes y los participantes confíen en ellos.

SEGUNDO. Desea expresar que la Subdirección General de Ordenación e Invocación Académica, al igual que las otras unidades de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, tiene establecido como norma de conducta el respeto a la legalidad vigente y así actúa en todos sus actos.

c) Seguimiento de la Defensora

El 6 de junio de 2007, por la Defensora se declaró ACEPTADA esta Sugerencia y así fue comunicada tanto a la Administración Educativa como al autor de la queja.

SUGERENCIA nº 5/2007, de 3 de junio, dirigida al Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja sobre la administración de forma proporcionada de la concesión de nuevas ampliaciones de horarios, y en su caso, su eventual denegación si afecta a la "zona saturada", que hagan posible la conciliación de la actividad comercial, la diversión de los jóvenes y la intimidad personal y familiar de las personas que habitan en los inmuebles sitos en la calle Sagasta de Logroño y aledaños

a) Contenido de la Sugerencia (queja nº 2007/039-MA)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. En la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano con fecha de 29 de enero de 2007, se registró de entrada la queja nº 07/0039-M, suscrita por Doña XXX y ciento cinco personas más, todos ellos vecinos y titulares de negocios de las calles Sagasta y Marqués de San Nicolás del municipio de Logroño.

En esta queja de carácter colectiva, se expresaba ante la Defensora del Pueblo Riojano, la inactividad o pasividad de las Administraciones Públicas, en especial, de la local, ante la situación en que se encuentran los promotores de la queja, pues reiteradamente han venido denunciando ya desde el año 2004, tanto al Ayuntamiento como a la Policía Local, en relación con los ruidos que han de soportar debido a la toma de dichas calles por los jóvenes, que frecuentan los bares situados en las mismas.

También en la referida queja a la que se adjuntaba documentación y pruebas de los hechos denunciados, así como reportajes y diversas grabaciones, mostraban su descontento por la ausencia de respuesta dispensada por la Dirección General de Justicia e Interior de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, a la que se habían dirigido expresamente manifestando el incumplimiento de la normativa autonómica de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

De la extensa documentación aportada, incluido un CD con amplio reportaje fotográfico y la grabación de un vídeo de distintos días, se desprendía del contenido de sus manifestaciones que la situación que denuncian los vecinos se refiere, en esencia, a los siguientes extremos:

1. Los ruidos excesivos que padecen dado que se han tomado las calles por el público o (joven) que frecuentan los bares, hasta altas horas de la madrugada.

2. Los horarios de cierre de los establecimientos y bares, en particular, en días festivos, tales como, la noche de Reyes, el sábado anterior a la Virgen de la Esperanza, la "laureada", etc.
3. La situación en que quedan los elementos comunes de sus inmuebles, y comercios, pues al día siguiente se evidencia una gran suciedad, - se refieren- a *vómitos, orines, cristales rotos, etc.*
4. La suciedad en general de las calles.
5. La inseguridad ciudadana, debido al vandalismo que sufre todo el barrio.
6. La falta de respuesta de las Administraciones, a las que han dirigido sus denuncias, en concreto, al Alcalde, al Delegado del Gobierno, al Comisario Jefe de la Policía, al Director General de Justicia e Interior de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local.
7. La irresponsabilidad, en que a su juicio, están incurriendo las autoridades administrativas, debido a que no se adopta ninguna medida para solucionar los problemas que sufren, en concreto, insomnio, inseguridad, intransitabilidad de las calles, etc.
8. Las llamadas constantes a la Policía Local de Logroño y su falta de presencia para proceder a la medición los ruidos causados.

Ante la inseguridad que los promotores de la queja afirmaban padecer y por ellos probada en la amplia documentación suministrada a la Defensora del Pueblo, ésta con fecha de 31 de enero de 2007 y al amparo de lo establecido en el artículo 18 de la Ley 4/2006, de 2 de mayo, reguladora de esta Institución, emitió dos oficios requisitorios de información, uno dirigido al Excmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Logroño y el otro, al Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja.

SEGUNDO. Por parte del Ayuntamiento de Logroño, con fecha de 23 de febrero de 2007, el Comisario Jefe de la Policía Local emite un informe cumplimentando el requerimiento decretado por la Defensora el 31 de enero. El tenor literal del informe expresa cuanto sigue:

"*En contestación a su escrito con expediente arriba referenciado sobre queja presentada en la Institución que Vd. preside por Dª XXX XXXX y ciento cinco personas más, todos ellos vecinos o titulares de negocios de las calles Sagasta y Marqués de San Nicolás en el Municipio de Logroño que manifiestan la inactividad y pasividad en relación con ruidos que han de soportar debido a la toma de las calles por jóvenes que frecuentan los bares situados en las mismas y que a consecuencia de ello interesa conocer las actuaciones de Policía Local relacionadas en orden a la atención de las denuncias desde el año 2004 esta Jefatura informa:*

Que durante el ***AÑO 2004*** *se realizaron las siguientes intervenciones en la zona:*

RUIDOS. *- Acta positiva de infracción de ruidos al establecimiento Bar T.sito en la calle Carnicerías y tres intervenciones con medición de ruidos negativa por molestias en el piso superior, Acta positiva por infracción de horario de ruidos en el establecimiento XXXX sito en la calle Boterías y Bar XXXX denuncia por resultado positivo por emisión de ruidos a la vía pública al tener las puertas abiertas.*

Durante el mes de agosto se registran varias intervenciones sobre comprobación de los agentes del servicio nocturno de que los establecimientos

de hostelería de la zona tienen las puertas cerradas para evitar sonido de música al exterior.

HORARIOS DE CIERRE.- *Durante el citado año se levantan catorce Actas de Infracción al articulo 41.9 de la ley 04/200 de 25 de octubre de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la CAR y RD. 47/1997, de 5 de septiembre regulador de horarios de los establecimientos públicos y actividades recreativas de la CAR por mantenerlos abiertos al publico fuera del horario permitido. Los establecimientos a los que se realizan acta de denuncia son los siguientes: Bar XXX , BarXXXX , Bar XXXX XXXX (2), BarXXXX , Bar XXXX (2), Bar XXXX (2), Bar XXX, Bar XXXX (2), Bar XXX (2)*

SEGURIDAD CIUDADANA.- *Se registran durante el año diez intervenciones en peleas de jóvenes en horario nocturno, una identificación de un grupo de jóvenes en actitud sospechosa, se localiza una cartera sustraída a una ciudadana en un establecimiento y se levantan 11 actas de infracción a la Ley Orgánica 1/92, de 21 de febrero para la Protección de la Seguridad Ciudadana (2 por tenencia de heroína, 3 por tenencia de hachís, 3 por portar objetos peligrosos, 1 por alterar el orden público, 1 por tenencia de marihuana y 1 por desobedecer a un agente de la Policía Local).*

ASISTENCIAS.- *Cuatro personas son asistidas y trasladadas a Urgencias del Hospital San Millán por ingesta de alcohol.*

En el ***AÑO 2005*** *en la zona se registran las siguientes intervenciones:*

RUIDOS.- *Se levantan dos actas de inspección de actividades molestas con resultado positivo a los establecimientos Bar XXXX XXXX y XXXX , se realiza una medición con resultado negativo en el Bar XXXX y una intervención en el N° 14 de la calle Sagasta quejándose de las molestias del establecimiento del bajo que ya habían cesado y por último se invita a abandonar el lugar a un grupo de personas que estaba tocando instrumentos en la vía pública.*

HORARIOS DE CIERRE.- *Las Actas de Infracción al articulo 41.9 de la Ley 4/2000 de 25 de octubre de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la CAR y RD. 47/1997, de 5 de septiembre regulador de horarios de los establecimientos públicos y actividades recreativas de la CAR por mantenerlos abiertos al publico fuera del horario permitido registradas durante el presente año son seis. (BarXXXX , BarXXXX , BarXXXX , BarXXXX , Bar XXXX y BarXXXXX)*

SEGURIDAD CIUDADANA.- *Se media por parte de Policía Local en siete peleas separando a las partes, atendiendo a los agredidos. Se localiza al autor de un hurto y se levantan cuatro Actas de infracción a la Ley Orgánica 1/92, de 21 de febrero para la Protección de la Seguridad Ciudadana a una persona por alterar el orden público y una por consumo y tenencia de hachís. Además en 37 intervenciones se identifican a 64 personas, retirándose tres navajas. Se detiene a un individuo por agredir a un agente de la Policía Local y a otro por un presunto delito contra la propiedad intelectual, ocupándosele 6o cds y 45 dvds.*

ASISTENCIAS.- *Se presta apoyo a los sanitarios para asistir a dos personas en la zona.*

De las intervenciones realizadas en 2005, el 70% fueron de propia iniciativa de los agentes, el 28% por llamada al 092 y el 2% por otros motivos.

*En el transcurso del **AÑO 2006** las intervenciones de Policía Local en el lugar fueron las siguientes:*

***RUIDOS.-** Se levantan cuatro actas de inspección de la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones de la ciudad de Logroño (B.O.R. 15-11-05) a cuatro establecimientos de hostelería de la zona. (Bar La Calle, Bar Brieva, Bar Patapalo y Bar La Granja). Asimismo se denuncia a dos personas por infracción a las ordenanzas por proferir gritos y causar molestias en la vía pública molestando a los vecinos.*

***INFRACCIÓN HORARIOS DE CIERRE.-** Durante el año se levantan diez actas de infracción por permanecer abiertos más tiempo del permitido a varios establecimientos de hostelería. (Bar La Calle (4), Bar Stereo Rock & Roll, Bar Colosus (2), Bar Patapalo, Bar Brieva y Bar Mr. Pizzy).*

***SEGURIDAD CIUDADANA.-** Se interviene en ocho peleas resultando dos personas detenidas. Se levantan dieciocho Actas de Infracción a la L.O. 1/1992. (4 por tenencia de hachís, 5 por portar objetos peligrosos, 1 por tenencia de marihuana, 5 por alteración del orden público y 1 por consumo de hachís). Se realizan 41 intervenciones de identificación en prevención de la seguridad ciudadana, con un total de 67 identificados, ocupándose tres navajas, una planta de marihuana y un perro. Se detiene a una persona por robo con fuerza en un turismo y otra por estancia irregular.*

***OTROS.-** Se inmovilizan cuatro vehículos por falta de documentación, y uno por alcoholemia positiva. Se interviene también por incendio de un contenedor y en tres ocasiones por ruidos de vivienda a vivienda.*

***ASISTENCIAS**.- Se registra una asistencia a dos jóvenes en estado de embriaguez y se efectúa acompañamiento a tres ambulancias.*

De las intervenciones realizadas en 2006, el 47,5% fueron por propia iniciativa de los agentes, el 45,5 por llamadas al 092 y 31 7% por otros motivos.

Esperando que estas actuaciones puedan servir de base para constatar la efectiva presencia policial en la zona, le saluda atentamente".

TERCERO. También la Consejería de Administraciones Públicas ha emitido la información requerida por la Oficina de la Defensora, y así con fecha de 15 de marzo de 2007, el Director General de Justicia e Interior emite el siguiente informe:

"En relación a la petición de información formulada por la Defensora del Pueblo Riojano sobre las actuaciones realizadas por esta Dirección General como consecuencia de las reclamaciones presentadas por un centenar de vecinos y titulares de negocios de las calles Sagasta y Marqués de S. Nicolás en Logroño en materia de ruidos y horarios de cierre he de manifestarle lo siguiente:

***Primero:** Que en relación con la queja formulada por estos vecinos denunciando ruidos, inseguridad, suciedad y vandalismo en las calles, esta Dirección General de Justicia e Interior resulta competente sólo en materia de horarios de apertura y cierre de los establecimientos y bares de la zona. El resto de situaciones denunciadas son materias que competen a la administración municipal o a la propia administración del estado (Delegación del Gobierno en La Rioja) y por tanto exceden del ámbito de actuación del Gobierno de La Rioja.*

Segundo: *No obstante lo anterior, y en relación con la circunstancia denunciada por los vecinos sobre las ampliaciones de horarios de cierre en días festivos, como la noche de reyes, el sábado anterior a la Virgen de la Esperanza, la laureada, etc., he de manifestarle que en todo momento dichas ampliación de cierre se ajustan a lo estipulado por el Decreto 47/1997 de 5 de septiembre regulador de los horarios de los establecimientos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

El artículo 7.1.f) del citado Decreto establece que se podrán autorizar ampliaciones del régimen general de horarios para supuestos y fechas concretas o en atención a acontecimientos de carácter ferial, certámenes, exposiciones o análogos. Con este fundamento legal la Dirección General de Justicia e Interior viene autorizando desde su creación en el año 1999, ampliaciones puntuales de horario de cierre que oscilan entre una ó dos horas siempre con motivo de fiestas o acontecimientos análogos.

Tercero: *Que con fecha 13 de febrero de 2004 se reunió el Pleno del Consejo Riojano de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, órgano colegiado de debate y consulta en la materia. En esta sesión del Consejo se analizó la confección de un calendario anual de ampliaciones de horarios de cierre de los establecimientos que recogiera todas las ampliaciones previstas para cada año, tomando como referencia las ampliaciones puntuales que años atrás se venían concediendo para fiestas patronales o acontecimientos públicos excepcionales o de carácter análogo.*

Por unanimidad de los presentes fue aprobada dicha iniciativa y desde aquel entonces y hasta la fecha, la Dirección General de Justicia e Interior publica a principios de año un calendario de ampliaciones de horario de cierre válido para toda La Rioja y otro específico para la ciudad de Logroño.

Cuarto: Que como consecuencia de las denuncias y quejas formuladas por vecinos no sólo del casco antiguo de Logroño, sino de otras zonas de la ciudad, como por ejemplo Avda Club Deportivo, la Dirección General de Justicia e Interior ha mantenido varias entrevistas con éstos. Durante el pasado año 2006, se mantuvieron dos reuniones con representantes de Asociaciones de Vecinos y miembros de la Asociación Logroño sin Ruidos.

Durante este año 2007 se han mantenido dos reuniones con vecinos de la calle Sagasta, Federación de Asociaciones de Vecinos y miembros de la Asociación Logroño sin Ruidos, que han insistido en la necesidad de reducir las fechas y horas de ampliaciones de horario concedidas con motivo de las fechas navideñas, fiestas universitarias, etc ...Todas sus sugerencias serán tenidas en cuenta y valoradas en su justa medida por la administración autonómica a la hora de conceder nuevas ampliaciones de horario.

Quinto: *Que igualmente desde el año 1999 y hasta la fecha la Dirección General de Justicia e Interior ha mantenido diferentes reuniones de coordinación con ayuntamientos y responsables municipales de seguridad, cursando incluso instrucciones concretas y puntuales a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Policías Locales sobre cómo deben ejecutar la labor inspectora en materia de horarios de cierre y apertura de los establecimientos públicos. La Dirección General ha organizado también actividades formativas concretas sobre control de horarios para estos cuerpos.*

Sexto: *Que igualmente esta Dirección General ha incoado un total de 1274 expedientes sancionadores por infracciones de horario desde el año 1999 (442 de ellos desde el 2004), acordando incluso la clausura de once establecimientos reiterativos en la infracción. Estas cifras ponen de manifiesto que al menos en lo relativo a control de horarios no existe pasividad administrativa alguna.*

Lo expuesto es todo cuanto procede informar en relación a la consulta planteada".

CUARTO. Dado que en el informe referido suscrito por el Comisario Jefe de la Policía Local de Logroño, no se contiene referencia alguna a las actuaciones practicadas en el año en curso, en el que los autores han planteado la queja, y dado que el conflicto se ha agravado entre finales del 2006 y éste, el 14 de mayo del presente, la Defensora decretó una ampliación de información para que en el plazo de diez días hábiles se le informase sobre los siguientes extremos:

1. Sobre las actuaciones policiales emprendidas en el presente año 2007 en las calles Sagasta y colindantes del municipio de Logroño

2. Sobre la eventual existencia de Instrucciones o Protocolos de actuación ante la situación denunciada por los autores de la queja (ruidos en las calles, consumo de bebidas fuera de los establecimientos, reforzamiento de las medidas de seguridad en los supuestos de fiestas diurnas, etc.)

A dicho requerimiento concede respuesta mediante informe registrado de entrada en la Oficina de la Defensora el día 1 de junio, en el que además se da traslado de una copia completa de cada uno de los expediente instruidos desde el 2004 hasta la actualidad.

En lo tocante al extremo demandado sobre actuaciones correspondientes al año en curso se señala que existe 156/07 por denuncia por infracción de horarios de cierre del "XXXX" sito en la plaza Martínez Zaporta nº X bajo.

QUINTO. Por último, resulta valiosa la información cumplimentada por los propios autores de la queja, y en efecto, con fecha de 3 de abril, a instancia de una de las personas suscriptoras, aporta y registra en la Oficina de la Defensora la siguiente documentación:

1. Una información de fecha de 20 de febrero de 2007, suscrita por el Director General de Justicia e Interior por la que se da respuesta a un escrito presentado en fecha de 15 de noviembre de 2006, con el siguiente tenor:

"*Con fecha de 15 de noviembre de 2006 tuvo entrada en este registro escrito presentado por Doña XXXX con domicilio en la calle Sagasta nº XX-Xº X de Logroño.*

En relación con dicho escrito hay que señalar que de acuerdo con el artículo 107 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común no cabe interpretarlo como un recurso de alzada ya que éste se interpondrá contra actos que no pongan fin a la vía administrativa y se fundará en los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63 de esta Ley. En este caso la reclamación no se fundamenta en ninguno de estos puntos y por tanto no puede ser considerada como un recurso de alzada, sin embargo, en relación con los diferentes solicito que contiene el escrito le comunico:

Primero.- *Que el control sobre la ocupación de la calzada es una competencia estrictamente municipal, por lo que damos traslado para su conocimiento, del escrito presentado por usted al Excelentísimo Ayuntamiento de Logroño.*

Segundo.- *Que en la actualidad no está previsto aprobar una nueva legislación sobre horarios de cierre, pero que se tendrá en consideración este escrito para la autorización de nuevas ampliaciones o para futuras normativas que pudieran llevarse a cabo.*

Tercero.- *Que la ampliación de horarios, es una facultad reconocida a la Administración autonómica por la legislación vigente en base a una serie de fechas y circunstancias concretas como acontecimientos festivos, feriales, certámenes o de carácter análogo. Es técnica y legalmente imposible diferenciar a la hora de conceder ampliaciones de horario entre zonas saturadas y no saturadas.*

No obstante lo anterior he de comunicarle que de acuerdo con el artículo 11 del Decreto 47/1997, a partir del momento de la comunicación de "zona saturada", la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local no concede a ningún establecimiento incluido dentro de la "zona saturada" ningún tipo de autorizaciones sobre horarios especiales a que se refiere el artículo 7.1 apartados E) y G).

Cuarto.- *Que de acuerdo con la Ley 4/2000, corresponde a esta Dirección general la tramitación de los expedientes por infracción de horarios de cierre y en este sentido le comunico que se tramitan todas las denuncias que llegan de la Policía Local. Todos los ayuntamientos son plenamente conscientes de la necesidad de controlar los horarios mediante sus policías locales. En aquellos lugares donde no hay policía local estas tares de control son ejercidas por la Guardia Civil.*

Quinto.- *Que la elección de los lugares para la celebración de las fiestas universitarias no corresponde a esta unidad y que desde aquí damos traslado de su escrito a la Universidad de La Rioja para su conocimiento.*

Sexto.*- Que somos consciente del problema que supone para los vecinos la convivencia con los bares y por esa razón en muchas ocasiones se deniegan autorizaciones de ampliación de horario de apertura que se solicitan con motivo de diferentes jornadas, congresos o festivales".*

2. Diversos recortes de prensa, de fecha posterior a la formalización de la queja, expresivos de la suciedad y de los actos vandálicos de la calle Sagasta.

3. Varios correos electrónicos dirigidos a la Oficina de Atención al Ciudadano del Gobierno de La Rioja, solicitando la declaración de "zona saturada".

4. Una aclaración suscrita por la Jefa de Servicio de Interior y Relaciones con la Administración de Justicia de fecha de 2 de febrero de 2007, en relación con la petición de declaración de "zona saturada". El tenor literal de la misma expresa cuanto sigue:

"*Habiendo tenido conocimiento del escrito presentado por DoñaXXXX , en el que se plantea diferentes cuestiones en relación con la declaración de zona saturada de la calle Sagasta y los horarios de establecimientos públicos situados en ésta, desde la Dirección general de Justicia e Interior le informamos que:*

La declaración de zona saturada del tramo de la calle Sagasta entre los números 12 al 16 y 21 al 31 y el tramo de la calle Mercaderes entre la plaza del Mercado y c/ Marqués de San Nicolás a la que se hace referencia, acordada por el Ayuntamiento de Logroño en el año 2004, en relación con el artículo 11 del Decreto 47/1997, de 5 de septiembre de 1997, regulador de horarios de los establecimientos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja, implica que a partir del momento de la comunicación de zona saturada a la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, no se concederá a ningún establecimiento, incluido dentro de esa zona ningún tipo de autorización sobre horarios especiales a que se refiere el artículo 7.1, apartados E) y G), por tanto, no cabría conceder nuevas autorizaciones a los establecimientos situados en esa zona a partir de la declaración de zona saturada.

Sin embargo, y de acuerdo con la Disposición Transitoria Primera del citado Decreto, en la que se preveía la concesión de un período transitorio de seis meses, a partir de la entrada en vigor de éste, para que los locales con concesión administrativa de ampliación de horario de cierre se adaptaran a los requisitos solicitados para los bares especiales del artículo 2.2 del Decreto, los tres establecimientos que se citan en su escrito (LaXXXX , XXXX , XXXX) se acogieron a esta Disposición para mantener su autorización de ampliación de horario de cierre con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto 47/1997.

Por tanto dichos establecimientos tenían autorizada la ampliación de horario de cierre con anterioridad a la declaración de "zona saturada" y por tanto no se ha infringido la legislación vigente ya que la imposibilidad de obtener autorización de horarios especiales sólo afecta a los bares que no disfrutaban de ésta con anterioridad a la declaración de zona saturada y que tras el acuerdo de declaración de ésta no podrán obtenerlo y que como ya se ha indicado no era el caso de los tres establecimientos a los que se refería en su escrito".

5. También con fecha posterior a la formulación de la queja, y en la documentación aneja presentada por Doña XXX XXXX , consta una petición dirigida por Doña XXX XXX , en su propio nombre y en el de todos sus vecinos, en virtud de la cual exigen al Ayuntamiento de Logroño que cumpla y haga cumplir la normativa sobre horarios de cierres y que cumpla la ordenanza local existente en materia de protección de medio ambiente, solicitando expresamente que por parte de la Policía Local se levanten las correspondientes actas de infracción por contaminación ambiental (ruidos, humos, olores, etc.).

6. Por último obra otra petición de fecha de 27 de marzo, dirigida a la Dirección General de Justicia e Interior de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, en la que todos los vecinos afectados solicitan que no se concedan horarios especiales de cierre ningún día anterior a otro laborable o lectivo o hábil con el fin de garantizar el descanso de aquellas personas que tienen la obligación y el derecho de trabajo o de ir al colegio.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

PRIMERA. SOBRE EL DESLINDE DE LAS MATERIAS PLANTEADAS.

Son varias las cuestiones planteadas en la queja suscrita por Doña XXXX XXXX y ciento cinco vecinos más todos ellos de la logroñesa calle Sagasta de Logroño y otras limítrofes, en relación con la situación que padecen tras la toma por los jóvenes

de las mismas, donde se ubican varios establecimientos de diversión (bares) abiertos al público.

Es preciso la concreción de cada una de ellas, pues su ámbito competencial es distinto, y por ello la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano ha de ir de dirigida a cada una de las Administraciones Públicas competentes.

1. Las autorizaciones de horarios de los establecimientos, y sus ampliaciones tratándose de una zona declarada “saturada”.

2. El control en el cumplimiento de los horarios de cierre.

3. Los ruidos excesivos en las calles dada la concentración masiva de jóvenes hasta altas horas de la madrugada.

4. Los continuos actos vandálicos y la falta de seguridad ciudadana. En especial, las llamadas constantes a los efectivos de la Policía Local del Ayuntamiento de Logroño y su falta de presencia para proceder a la medición de ruidos.

5. La suciedad y el estado en que quedan las calles tras los días de diversión.

6. La inseguridad denotada por los vecinos en las llamadas “fiestas diurnas”, pues éstas impiden el desarrollo diario de su actividad y la pacífica convivencia ciudadana.

El deslinde de estas materias, todas ellas descritas con gran detalle en el escrito de queja, incluso abundada por amplio reportaje fotográfico y documental por parte de sus suscriptores, es precisa, para matizar las posibilidades de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, y para la determinación de las autoridades administrativas competentes a las que van dirigidas las Resoluciones dictadas.

SEGUNDA. EL RUÍDO Y LAS AUTORIZACIONES DE LOS HORARIOS DE APERTURA Y CIERRE DE LOS ESTABLECIMIENTO DE RECREO SITUADOS EN LA CALLE SAGASTA Y COLINDANTES DE LOGROÑO.

Ciertamente son varios los sectores implicados en la actividad denunciada por los autores de esta queja colectiva y diversos el ejercicio de los derechos que en ellos se imbrican, por un lado, la libertad de empresa de los titulares de los establecimientos abiertos al público (artículo 38 de la Constitución Española), por otro, el derecho a la diversión y recreo de los jóvenes que alternan en dichos bares, y además, el derecho a la intimidad personal y familiar (artículo 18 de la Constitución Española) que con el carácter de derecho fundamental, consagra el Texto Constitucional para los moradores de las viviendas sitas en las calles donde se plantea el conflicto.

Diversas son también las Administraciones implicadas, por un lado la autonómica en el ejercicio de sus competencias en materia de control de establecimientos públicos y actividades recreativas en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma y por otro, la local, controladora del cumplimiento de dicha normativa, levantando las oportunas actas de denuncia por parte de los miembros de la Policía Local, controladora a su vez de la emisión de ruidos, levantando e incoando los correspondientes procedimientos sancionadores, debiendo además garantizar la seguridad ciudadana de las calles afectadas, y asegurando una rápida y pronta gestión del servicio municipal de recogida de residuos y su limpieza.

Todo ello, dejando fuera del ámbito de actuación, el marco competencial de los efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de su mando ejercido en la Administración Periférica del Estado en La Rioja, por la Delegación de Gobierno, pues implicaría una extralimitación de las funciones encomendadas estatutaria y legalmente a la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja y artículos 1 y 6 de la Ley 4/2006).

No siempre es fácil la conciliación de todos los derechos apreciados, máxime teniendo en cuenta la consideración que la Jurisprudencia del TC le ha venido a reconocer al fenómeno de los ruidos o contaminación acústica, expresando que sus inmisiones excesivas pueden provocar o provocan una invasión directa en un derecho fundamental, el derecho a la intimidad personal y familiar. La Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, reconoce en el artículo 45 – dentro del Capítulo III de su Título I bajo la rúbrica "Principios Rectores de la Política Social y Económica-, el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como a la calidad de vida, haciendo referentes igualmente en el mismo Capítulo, en su artículo 43, al derecho a la protección de la salud.

El problema del ruido, y la contaminación acústica, sin embargo, no ha de circunscribirse exclusivamente a las políticas medioambientales, sino que tiene que ver directamente y de forma horizontal con otras políticas públicas, como son la sanidad, el orden público e incluso, el urbanismo.

Precisado lo anterior, hemos de traer a colación la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos con sede en Estrasburgo, y entre otras, sirvan de ejemplo las Sentencias de 21 de febrero de 1990, de 9 de diciembre de 1994 y de 19 de febrero de 1998). Con esta nueva corriente jurisprudencial y sin olvidarnos de los Convenios Internacionales para la protección y defensa de los derechos humanos pues así lo expresa el artículo 10.2º de la Carta Magna, es preciso expresar que, se ha producido un cambio cualitativo en la delimitación del derecho afectado y la entidad de las consecuencias jurídicas que de la contaminación atmosférica se pueden derivar.

En este sentido, el Tribunal de Estrasburgo sostiene que estas inmisiones gravemente nocivas cuando afectan a la persona en relación con su sede o domicilio constituyen genuinos atentados o agravios inconstitucionales a su derecho a la intimidad. El derecho a la intimidad reclama, para su ejercicio pacífico, muy especialmente dentro del recinto domiciliario, un ámbito inmune frente a las agresiones perturbadoras procedentes del exterior, entre las que se encuentran, sin duda, los ruidos excesivos o/y permanentes, aunque éstos procedan, en principio del desarrollo de actividades lícitas, que dejan de serlo cuando traspasan determinados niveles.

De esta doctrina se ha hecho eco nuestro Tribunal Constitucional, y como supremo interprete de la Constitución y garante de los derechos fundamentales que la Carta Magna reconoce, no ha dudado en afirmar, en la Sentencia 119/2001, de 24 de mayo, cuanto sigue:

> "*Debe entenderse por domicilio inviolable el espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y donde ejerce su libertad más íntima. Por lo que el objeto específico de protección en este derecho fundamental es tanto el espacio físico en sí mismo como lo que hay en él de emanación de la persona que lo habita".* – y prosigue el TC afirmando que, "*la Constitución no consagra derechos meramente teóricos o*

ilusorios, sino reales y efectivos, por lo que se hace imprescindible asegurar la protección del mencionado derecho fundamental (artículo 18.1º CE), no sólo frente a ingerencias de terceras personas sino también frente a los riesgos que puedan surgir de una sociedad tecnológicamente avanzada".

Asimismo el Tribunal Supremo, en una Sentencia de la Sala 1ª de 29 de abril de 2003, resolviendo en casación un recurso en materia de protección civil al derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen insiste en esta idea. Expresa el TS en esta Sentencia que,

"Debe hacerse una interpretación evolutiva de las Leyes que tengan en cuenta la realidad social del tiempo al que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas. Estas normas de interpretación del Código Civil, lejos de consistir un obstáculo de adecuación de las normas a la Constitución, la potencian, desde le momento que el Texto Constitucional se convierte en el contexto al que deben referirse todas las normas a efectos de su interpretación".

De este planteamiento extrae el TS la consecuencia siguiente: que las molestias por ruidos quedan comprendidas entre las intromisiones ilegítimas al derecho a la intimidad personal y familiar que prevé el artículo 7 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, dando por tanto lugar a la indemnización por daños y perjuicios morales que en la norma se prevé. Y así la Sentencia referenciada de la Sala 1ª del TS continua:

"*La agresión a la intimidad no puede concebirse sólo, en la actualidad como una publicatio de nuestra privacidad, ya que el derecho a la intimidad debe ser entendido como un derecho a desarrollar nuestra vida privada sin perturbaciones e ingerencias externas que sean evitables y no tengamos el deber de soportar. La protección a la intimidad no puede quedar reducida a la evitación y proscripción de la divulgación de la vida privada o la penetración no autorizada en el ámbito en que se desarrolla la vida privada. Nuevas formas o nuevos procedimientos que alterna gravemente la paz familiar y el entorno en que se desarrolla la vida intima o privada constituyen manifestaciones de intromisión ilegítima frente a las cuales cabe y es obligada la tutela judicial".*

Por ello y sin pretender abordar ahora, el análisis doctrinal de la delimitación constitucional de los derechos a la intimidad física y moral (artículo 15 CE), el derecho a la intimidad personal y familiar (artículo 18.1 CE) y el derecho a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.2 CE), si nos parece importante desde aquí, subrayar que el problema planteado por los suscriptores de la queja, se ha de calificar en esos términos, en concreto, en lo que la corriente jurisprudencial indicada ha venido denominando "la intimidad domiciliaria", como derecho fundamental de las personas, con la protección máxima y reforzada existente en nuestro sistema de garantías constitucionales, pues se halla recogido dentro de la Sección 1ª del Capítulo II del Título I del Texto Constitucional (artículos 53.1 y 2 CE).

Y si bien, pudiera parecer, en una primera aproximación al problema, que esta doctrina jurisprudencial y constitucional parte del presupuesto de identificar, en los distintos supuestos, el agente que origina la intromisión ilegítima con el particular, titular de la empresa o establecimiento, que directamente causa la lesión o perturbación al ciudadano, cabe ya anticipar, que lejos de lo anterior, no nos movemos exclusivamente en el campo de las relaciones privadas entre particulares,

dadas las importantes funciones de supervisión y control que sobre la materia les corresponde a las Administraciones Públicas.

Por lo que concierne el ámbito de actuación de la Administración Regional, el Estatuto de Autonomía de La Rioja (LO 3/1982, de 9 de junio), en su nueva redacción dada por la LO 2/1999, de 7 de enero, establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia exclusiva en materia de espectáculos (artículo 8.1.27 y 8.1.29). Y por Real Decreto 2.374/1994, de 9 de diciembre, se transfirieron a nuestra Comunidad las funciones y servicios que venía prestando el Estado en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, que fueron asumidos en virtud del Decreto 1/1995, de 5 de enero, del Gobierno de La Rioja.

Desde la indicada fecha, y salvo dos disposiciones concretas relativas a regulación de horarios y celebración de espectáculos taurinos tradicionales, la actividad desempeñada por la Administración Autonómica en la referida materia se ha desarrollado en virtud de la normativa estatal, especialmente el Real Decreto 2.816/1982, de 27 de agosto, cuyo contenido presentaba ciertas lagunas y deficiencias, entre las que, por su importancia, destacaba el insuficiente rango normativo de su régimen sancionador, que exige reserva de Ley formal al margen de su falta de adaptación a la estructura y particularidades de la Administración Autonómica.

Asimismo, la creciente importancia del ocio y tiempo libre en la valoración del nivel de calidad de vida de los ciudadanos y en el desarrollo económico, reclaman una mayor atención de la Administración en orden a la regulación del ejercicio y desarrollo de este sector. Tales circunstancias aconsejaron completar el ejercicio de las competencias asumidas mediante normativa propia, a través de una disposición con rango de Ley, que por otra parte, habría de servir de base para el futuro desarrollo reglamentario.

En este marco competencial, se dictó la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La referida Ley se plantea, con carácter global, respecto de todos los espectáculos públicos y actividades recreativas que se celebren en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias reservadas a la Administración General del Estado en materia de seguridad pública y espectáculos taurinos. La Ley, en su formación incluye todos los espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollen en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma, con independencia de que su titularidad sea pública o privada, tengan o no finalidad lucrativa y se realicen de modo habitual o esporádico.

El artículo 6 de la referida Ley 4/2000, delimita las respectivas competencias autonómicas y locales sobre esta materia, si bien, en lo que concierne a los horarios resulta relevante lo dispuesto en su artículo 28, cuyo tenor literal expresa que,

1. El horario general de los establecimientos o locales donde se desarrollen espectáculos públicos y actividades recreativas se determinará por Decreto del Gobierno, previo informe del Consejo Riojano de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.
2. Para su determinación, se tendrán en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:
   a. Las distintas modalidades de espectáculos, diversiones o recreos y sus particulares exigencias de celebración.

b. Las características del público para el que estuvieran especialmente concebidos.
c. La consideración de los días como laborables o festivos.
d. El derecho al descanso de la población

3. La norma reguladora contemplará los supuestos de horarios especiales que se puedan establecer para aquellos establecimientos o actividades que por su situación, características técnicas o circunstancias especiales lo justifiquen.
4. Las autorizaciones de horarios especiales no crearán derechos adquiridos y estarán sometidos, en todo momento, al cumplimiento de los requisitos establecidos para su concesión".

En virtud de dicha remisión normativa se dictó el Decreto 47/1997, de 5 de septiembre, regulador de horarios de los establecimientos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja reformado por el Decreto 50/2006, de 27 de julio. Al amparo de la Ley 4/2000 y de su desarrollo reglamentario es la Consejería competente en materia de Administraciones Públicas la que procede a la concesión de las autorizaciones de horarios de apertura y cierre de los establecimientos de esparcimiento y de recreo, distinguiendo distintas calificaciones de discotecas, bares, bares especiales (de horarios nocturnos) y los máximos dependiendo de si se trata de horarios generales, de los de fines de semana, y de los horarios especiales, entre los que destacan lo supuestos de "ampliación de horarios de apertura".

Da la declaración por parte del Ayuntamiento de Logroño de "zona saturada" del tramo de la calle Sagasta, entre los números 12 al 16 y del 21 al 31 y el tramo de la calle Mercaderes entre la Plaza del Mercado y la calle del Marqués de San Nicolás y dado que al tenor del artículo 28 de la Ley 4/2000, la autorización de horarios especiales no genera derechos adquiridos, es preciso dirigir a la Consejería competente una **SUGERENCIA,** para que aras al derecho al descanso de la población afectada:

1ª. **Racionalice y evalué** los horarios especiales concedidos, cuando afecten a días que sean vísperas de un día laborable o lectivo, en aras a su compatibilidad con el derecho al descanso de los vecinos de dichos inmuebles y administre de forma proporcionada las fechas y horas de ampliaciones concedidas con ocasión de fechas navideñas, fiestas universitarias, etc..

2ª. Y en particular, **proceda a la denegación de futuras solicitudes de ampliación de horarios que afecten a dicha zona saturada** al amparo de lo previsto en el artículo 7.1. E) Decreto 47/1997; precepto éste que condiciona el otorgamiento de ampliaciones de horarios, para los establecimientos que se hallen fuera de las "zonas saturadas".

Hasta ahí alcanzan las competencias autonómicas, pues los demás hechos manifestados en la queja colectiva planteada, se insertan en el ámbito de las competencias municipales.

b) Posicionamiento de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local: ACEPTACIÓN PARCIAL.

Tras dos requerimientos de información, el Consejero con fecha de 3 de agosto da traslado a esta Institución de un informe emitido por el Director General de Justicia

e Interior, en el que acepta la Sugerencia, si bien de una manera parcial, con el siguiente tenor.

A propósito de tales sugerencias, la Dirección General de Justicia e Interior, en uso de las competencias que tiene atribuidas en materia de espectáculos públicos por el artículo 9.2.7 del Decreto 39/2007, de 13 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma, manifiesta:

- Que hemos de reiterar que en relación con la queja formulada por los vecinos denunciando ruidos, inseguridad, suciedad y vandalismo en las calles, esta Dirección General de Justicia e Interior resulta competente sólo en materia de horarios de apertura y cierre de los establecimientos y bares de la zona. El resto de situaciones denunciadas son materias que competen a la administración municipal o a la propia Administración del Estado (Delegación del Gobierno en La Rioja) y por tanto exceden del ámbito de actuación del Gobierno de La Rioja.

- Que en relación con la primera sugerencia, esto es, la necesidad de racionalizar y evaluar la concesión de horarios especiales cuando afecten a días que sean víspera de un día laborable o lectivo, entendemos que la excelentísima Defensora del Pueblo Riojano hace referencia a la autorización de horario regulada en el artículo 7.1, F) del Decreto 47/1997, modificado por el Decreto 50/2006, autorización de horario con especial motivo de espectáculos y acontecimientos públicos excepcionales.

Dicho artículo 7 regula los “horarios especiales” y su apartado 1º versa de la siguiente manera: “podrá solicitarse autorización de horarios especiales en los siguientes casos: F) Espectáculos y acontecimientos públicos excepcionales: la Consejería podrá autorizar ampliaciones o reducciones del régimen general de horarios establecidos en el presente Decreto, para supuestos y fechas concretas o en atención a acontecimientos de carácter ferial, certámenes, exposiciones y análogos”. En este supuesto en Decreto no regula ningún requisito especial que condiciones la autorización.

No obstante la Dirección General de Justicia e Interior, con carácter previo a emitir resolución autorizatoria de ampliación de horario, si el motivo de la ampliación son fechas señaladas, mantiene reuniones con los diversos colectivos afectados para prefijar las fechas que conllevan dichas ampliación, y si el motivo son acontecimientos de diverso tipo, se tiene en consideración la relevancia de los actos que se van a celebrar y que motivan la petición de la ampliación y además se valoran los programas de actividades que se presentan por los organizadores, en el caso de certámenes, exposiciones, fiestas patronales u otros, siempre con el objeto de constatar que existe un interés que justifique dicha ampliación. En cualquier caso, hay que señalar que han sido muchas las ocasiones en las que hemos denegado estas autorizaciones de ampliación por no concurrir las circunstancias excepcionales que señalan el artículo 7.1. F) del Decreto 47/1997, modificado por Decreto 50/2006.

- En segundo lugar, la Defensora del Pueblo Riojano sugiere que, en particular, se proceda a la denegación de solicitudes de ampliación de horario que afecten a zonas saturadas al amparo de lo previsto en el artículo 7.1 E) del Decreto 47/1997.

Como ya hemos indicado, el artículo 7.1 prevé diversos supuestos que motivan la solicitud de un horario especial, así el apartado A) se refiere a verbenas y festejos populares en las fiestas patronales y locales, el apartado B) a establecimientos fuera del casco urbano, el apartado C) a establecimientos situados en estaciones o similares, el apartado D) a establecimientos a pie de carretera, el apartado E) a la ampliación del horario de apertura, el apartado F) a espectáculos y acontecimientos públicos excepcionales, y el apartado G) a Bares especiales.

Pues bien, la declaración por parte de un Ayuntamiento de "Zona saturada", de acuerdo con el artículo 11 del mencionado Decreto, supone la imposibilidad de que la Dirección General de Justicia e Interior autorice horarios especiales en los supuestos regulados, tanto en el artículo 7.1 E (ampliación de horario de apertura), como en el artículo 7.1 G) (Bares especiales). Así versa el párrafo segundo de dicho artículo "a partir del momento de la comunicación de zona saturada la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, no concederá a ningún establecimiento incluido dentro de la zona saturada, ningún tipo de autorización sobre horarios especiales a que se refiere el artículo 7.1 apartados E) y G) que se soliciten con posterioridad a la comunicación de "zona saturada", por lo que en estos casos queda garantizado que desde el momento en que la Consejería recibe la comunicación de la declaración de una zona como saturada no se ha procedido ni se procederá a autorizar ampliaciones de horarios en zonas saturadas como tales. En atención a lo expuesto, hemos de comunicarle que, esta Dirección General viene respetando escrupulosamente la normativa aplicable al caso que nos ocupa desde la entrada en vigor del Decreto, sin que se haya concedido autorizaciones de ampliación de horarios especiales en zona saturada alguna de La Rioja.

Con tales manifestaciones el 9 de agosto, la Defensora declaró ACEPTADA PARCIALMENTE la Sugerencia.

c) Seguimiento de esta Institución.

No queda dudas que en relación con las "zonas saturadas" la Consejería acepta en su integridad el planteamiento que se hace sobre la restricción absoluta de concesión de horarios especiales.

Más problemas plantea el seguimiento de las ampliaciones de horarios que en virtud del artículo 7.1 F) concede para acontecimientos públicos excepcionales, lo cual implica que esta función sea puntual para cada una de las Resoluciones emitidas por la Dirección General de Justicia e Interior, autorizatorias de ampliación de horarios de cierre de establecimientos y locales destinados a espectáculos públicos y actividades recreativas en el ámbito autonómico riojano.

No obstante, la ponderación tal y como se muestra en nuestra Sugerencia ha de ser equitativa, y ha de equilibrar todos los intereses de las partes en conflicto. Fruto de la aceptación de esta Sugerencias en las ampliaciones concedidas para las fiestas mateas de 2007, se redujo en media hora la autorización de cierre.

Por todo ello, y a los efectos de este informe consideramos ACEPTADA PARCIALMENTE la Sugerencia y en cada Resolución de ampliación de horarios se examinará su cumplimiento.

SUGERENCIA n.º 6/2007, de fecha 10 de agosto de 2007, de la Defensora del Pueblo Riojano, dirigida a la Consejería Salud, para que, con relación con las ayudas por gastos de desplazamiento, manutención y alojamiento para usuarios desplazados del Servicio Riojano de Salud, asigne al Servicio de Prestaciones y Atención al usuario los recursos humanos y materiales precisos para poner al día el sistema de ayudas, de tal forma que los procedimientos sean correctamente tramitados, resueltos y ejecutados en el plazo máximo de tres meses, adecuando el funcionamiento de la prestación a la Orden publicada en el Boletín Oficial de La Rioja de 30 de agosto de 2005, y a los derechos reconocidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

a) Contenido de la Sugerencia (queja nº 2007/0216-S)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha 16 de julio de 2007, esta Institución recibió una queja interpuesta por el Sr XX, en la que denunciaba el retraso en el cobro de una ayuda por gastos de desplazamiento sanitario, de la que se considera acreedor, y cuyo pago incumbe a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja.

El derecho que invoca trae su causa de una asistencia sanitaria prestada a su hija, menor de edad, el día 22 de febrero de 2007, en el Hospital de Cruces de Bilbao, al que fue derivada mediante autorización del Servicio Riojano de Salud, de fecha 31 de enero.

Una vez realizada la asistencia sanitaria, el Sr. XX presentó la solicitud para el cobro de la ayuda, en fecha 23 de febrero de 2007. Al día de emisión de su queja, todavía no había obtenido la ayuda solicitada.

SEGUNDO. Una vez admitida la queja, y en el ejercicio de las facultades de investigación que le atribuye el artículo 18 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo de La Rioja, esta Institución requirió a la Consejería de Salud para le informara sobre las cuestiones planteadas en la Queja. En particular, y a través del Servicio de Prestaciones y Atención al usuario, la Consejería informó sobre la normativa aplicable en esta materia, y trasladó una copia del escrito girado al Sr XX en respuesta a una de sus reclamaciones, en el que se hacía constar el reconocimiento del derecho a la obtención de la ayuda en el plazo máximo fijado por la norma. Sin embargo, la Administración añade que también concurren una serie de deficiencias técnicas que impiden el cumplimiento estricto de los plazos. Ello no obstante, parece ser que estas deficiencias han sido corregidas, por lo que la tramitación de los procedimientos de referencia ya ha sido puesta en marcha.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada por la autora de la queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, “Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que,

designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento".

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que:

> *"1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.*
>
> *2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.*
>
> *3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.*
>
> *4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".*

Pues bien, en el supuesto relacionado en los antecedentes expresados, es competencia la supervisión ejercida por la Defensora del Pueblo Riojano, dirigiendo requerimientos de información a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, en la que la autora de la queja presta sus servicios.

El derecho cuya intervención ampara la actuación de la Defensora en este asunto, es el derecho a la protección de la Salud, previsto por el artículo 43 de la Constitución Española, por lo que, desde luego, procede la intervención de la Defensora del Pueblo Riojano.

SEGUNDA. No obstante lo expresado en la consideración jurídica primera, es preciso analizar si el concreto derecho invocado por el titular de la queja se halla encajado en el más amplio derecho a la protección de salud, expresamente reconocido por el artículo 43 de la Consitución Española. Este precepto está incardinado en el capítulo III del Título I del texto constitucional, y conforma uno de los conocidos *"Principios rectores de la política social y económica"*, cuya principal especialidad radica en que su concreción, desarrollo, y formas de ejercicio, de acuerdo con el artículo 53 de la propia Carta Magna, ha de realizarse por Ley, por lo que la fijación del contenido del derecho a protección de salud habrá de hacerse por medio del estudio de las Leyes que lo desarrollan y regulan en el ordenamiento jurídico español.

El derecho a la Protección de la Salud tiene por objeto la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades (Artículo 3 Ley General de Sanidad), y está integrado por una serie de prestaciones que constituyen este Servicio Público. Estás prestaciones constituyen un catálogo definido por el artículo 7 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud y detallado por el

Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, el cual, a través de sus 9 anexos describe profusamente la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud.

Precisamente, y teniendo en cuenta que la prestación de la asistencia sanitaria está asignada a las Comunidades Autónomas, el legislador ha procurado la creación del Sistema Nacional de Salud para integrar y cohesionar este Servicio Público esencial, de tal suerte que la existencia de 17 Servicios Públicos de Salud (18 incluyendo INGESA) no suponga merma en la calidad del Servicio ni discriminación por razón de la vecindad administrativa. Por ello, cuando un paciente necesita una prestación que el Servicio de su Comunidad no puede cubrir, está previsto el desplazamiento al lugar preciso sin coste adicional, por lo que, cuando el traslado no se ha efectuado mediante transporte sanitario, procede indemnizar al paciente y, en determinados supuestos, a sus acompañantes. Por ello, es posible entender que la compensación económica por desplazamiento ha de formar parte de la cartera de Servicios y, por tanto, del Derecho a la Protección de la Salud.

TERCERA. En el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la compensación por desplazamiento está regulada en la Orden de la Consejería de Salud reguladora de ayudas por gastos de desplazamiento, manutención y alojamiento para usuarios desplazados del Servicio Riojano de Salud, publicada en el Boletín Oficial de la Rioja de 30 de agosto de 2005, la cual establece *"las ayudas compensatorias por gastos de desplazamiento, manutención y alojamiento, así como el procedimiento de tramitación, para los usuarios del Servicio Riojano de Salud, que precisen recibir asistencia sanitaria en centros, servicios y establecimientos sanitarios ubicados en otras Comunidades Autónomas y no requieran la utilización del transporte sanitario, así como las ayudas por desplazamientos dentro de la Comunidad Autónoma".*

Desde el punto de vista material, la Orden contiene las determinaciones relativas al objeto de las ayudas, su contenido, así como los requisitos para su obtención, que son dos:

" a) Que la derivación venga justificada mediante informe médico de un facultativo del Servicio Público de Salud y autorizada por un órgano correspondiente de la Consejería de Salud.
b) Que la necesidad de derivación sea valorada y autorizada por el Órgano competente de la Consejería de Salud."

El cumplimiento de estas condiciones da lugar al nacimiento del derecho a obtener la prestación económica que, desde el punto de vista formal, se sustancia mediante un procedimiento sencillo previsto por el artículo 9 de la Orden. Este procedimiento ha de iniciarse a instancia de parte, en el plazo de 12 meses desde la fecha del desplazamiento, con un escrito acompañado de los documentos acreditativos del derecho que se esgrime.

Finalmente, el apartado 4 del artículo 9 remite a la regulación general del plazo para resolver y notificar la Resolución y del silencio administrativo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en los artículos 42 y 43 de la Ley 30/1992, el plazo para resolver notificar este procedimiento es de tres meses, transcurridos los cuales el interesado podrá entender estimada su pretensión por silencio administrativo, toda vez que el procedimiento principia a instancia de parte.

CUARTA. De acuerdo con el contenido de la queja, el Sr. XXX interpuso su solicitud el día 23 de febrero de 2007, por lo que ha transcurrido ampliamente el plazo en el que la Resolución debía estar notificada y, por tanto, realizado el pago.

Consta en el expediente tramitado en esta Institución, una respuesta al titular de la queja, en la que el Servicio de Prestaciones admite esta situación, que entiende provocada por la mayor complejidad de la regulación anterior, así como por diversas complicaciones de naturaleza técnica. Lo cierto es que es absolutamente comprensible que en el funcionamiento de una estructura compleja como la administrativa concurran en ocasiones circunstancias de hecho que dificulten su normal funcionamiento y provoquen retrasos en la tramitación ordinaria de los expedientes.

No obstante lo anterior, consideramos pertinente realizar una serie de consideraciones relativas al cumplimiento de los plazos fijados en las normas que resultan de aplicación.

La regulación del silencio administrativo, sobre la base de la obligación de resolver y notificar todos los procedimientos administrativos cualquiera que sea su forma de iniciación, tiene, en un primer momento, la finalidad de proteger los derechos del administrado, en el sentido de que si la Administración no resuelve un procedimiento en un determinado plazo, el ciudadano puede entender estimada o desestimada su pretensión y actuar en consecuencia, por ejemplo, deduciendo recurso contencioso – administrativo contra la actuación silente. Pero además, la obligación de resolver cumple con otras funciones que se relacionan con los principios básicos de la actuación administrativa, y fundamentalmente con el principio de eficacia, que en el ordenamiento jurídico español tiene rango constitucional desde su mención en el artículo 103 de la Carta Magna, y que está reformulado por el artículo 3 de la Ley 30/1992, y por el artículo 3 de la Ley 5/2005, de 1 de junio en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja. En este escenario, la regulación de un concreto plazo para resolver los procedimientos tiene todo el sentido a la hora de proteger el principio de seguridad jurídica, pero también para dotar a la Administración Pública moderna de las condiciones de eficacia y agilidad necesarias para dar cumplimiento sin demora a los derechos de los ciudadanos. Es por ello, que la adecuación del procedimiento para reconocer las ayudas por desplazamiento sanitario a la norma que le sirve de cobertura ha de ser afrontada, para evitar estos retrasos que perjudican al usuario de sistema nacional de salud.

Por todo ello el incumplimiento de los plazos para resolver y notificar este procedimiento administrativo especial, significa además la vulneración de otros derechos ciudadanos que se añaden al derecho a la Protección de Salud, y que se desenvuelven en el ámbito estricto del funcionamiento de las Administraciones Públicas, y del Procedimiento Administrativo Común. La existencia de los plazos para resolver y notificar tiene su virtualidad, como decíamos, en la protección del principio de eficacia, cuyo establecimiento constitucional tiene la finalidad de proteger los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, también señalados por la Constitución Española en su artículo 9.3, y que se instauran, a estos efectos, en la protección del Administrado ante las situaciones de clara indefensión que puede provocarle una demorada respuesta de la Administración Pública.

Por todas estas cuestiones, esta institución considera necesario emitir la presente **SUGERENCIA**, para que la Consejería de Salud asigne al Servicio de Prestaciones y Atención al usuario los recursos humanos y materiales precisos para

poner al día el sistema de ayudas por desplazamiento en materia de asistencia sanitaria, de tal forma que los procedimientos sean correctamente tramitados, resueltos y ejecutados en el plazo máximo de tres meses.

b) Posicionamiento de la Consejería de Salud: ACEPTACIÓN

Tras un requerimiento para que la Consejería se posicionase, el 24 de octubre de 2007, tiene entrada en nuestra oficina, un informe suscrito por la Jefe de Servicio de Prestaciones y Atención al Ciudadano, en que se expresa la aceptación de nuestra Sugerencia, en los siguientes términos:

> Al objeto de dar contestación al requerimiento formulado, se informa de lo siguiente:
>
> 1. Este Servicio en la actualidad está realizando un estudio para la posterior elaboración de una propuesta de actualización de la Orden del 30 de agosto de 2005, reguladora de ayudas por gastos de desplazamiento, manutención y alojamiento para usuarios desplazados a Centros Sanitario de otras Comunidades Autónomas, en el que se pretende suprimir trámites administrativos, tanto para el usuario, como para la intervención fiscalizadora del gato, y así facilitar su elaboración.
>
> El sentido de la propuesta sería que las cantidades que se abonan por gastos de desplazamiento, manutención y alojamiento sean fijas en la medida de lo posible.
>
> 2. El número de personas que están al frente de la tramitación de los viajes fuera de la provincia, ha sido reforzado en los últimos seis meses por una tercera personas, tiempo durante el cual ha mejorado la tramitación sensiblemente, ya que de una demora de ocho meses a día de hoy se han reducido a cuatro meses, teniendo en cuenta, los períodos de vacaciones del personal.
>
> 3. Para una mayor celeridad en el proceso está siendo estudiada la renovación de los programas informáticos.
>
> 4. A parte de las medidas adoptadas por esta Consejería de Salud para la mejora del procedimiento de la tramitación de los expedientes de viajes, está el proceso de fiscalización que realiza la Intervención Delegada y el pago por parte de la Consejería de Hacienda, y es necesario la coordinación entre estos Servicios para que los plazos legales establecidos puedan ser cumplidos por esta Unidad de Prestaciones, así como dotación presupuestaria suficiente.

c) Labor de seguimiento de la Institución.

Ante los términos de este informe se declara ACEPTADA la sugerencia, y se notifica tanto a la Consejería como al interesado, quien nos confirma el cobro y la solución del problema.

SUGERENCIA 7/2007, de 24 de agosto, dirigida al Ayuntamiento de Logroño, sobre la conveniencia de valorar, como medida de apoyo a las familias y con el objetivo de potenciar la participación activa de sus miembros en las actividades socio-culturales, la posibilidad de permitir el acceso de sillas de niño a las distintas dependencias de la Casa de las Ciencias, reglamentando en todo caso, en aras a un mínimo principio de seguridad jurídica, la normativa de acceso a dicho centro por medio de la correspondiente Ordenanza, con las condiciones que se consideren oportunas, incluyéndose las disposiciones de la misma en la información general que se ofrece al ciudadano desde la página principal de la Casa de las Ciencias, a la que se accede desde la página web del Ayuntamiento de Logroño.

a) Contenido de la Sugerencia (queja nº 2007/0174-VV)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Tiene entrada en esta Institución con fecha 28 de mayo de 2007, escrito de queja presentado por don XX , relativa a la restricción existente en la Casa de las Ciencias para poder acceder con sillas de niño.

Señala en el mismo que el pasado 1 de mayo acude a la Casa de las Ciencias acompañado de su esposa y de su hija de 9 meses, con el objeto de visitar una exposición. Sin embargo, al acceder a las salas, refiere que le fue impedido el acceso por razones de seguridad.

Ante dicha actuación, presenta un escrito con fecha 3 de mayo en el Ayuntamiento de Logroño, exponiendo su desacuerdo con dicha negativa, recibiendo respuesta de la Directora de la Casa de las Ciencias en fecha 11 de mayo de 2007, en la que se justifica dicha medida en razones de seguridad, y más concretamente, en las dificultades que podrían ocasionarse en caso de evacuación urgente, con la presencia de coches o sillas de niño en los pasillos y salidas de emergencia, motivo por el que se deben dejar dichos objetos en la recepción hasta el final de la visita.

SEGUNDO. Considera tal restricción arbitraria, pues dicha prohibición no aparece recogida en norma alguna, ni tampoco la entiende justificada, ya que en otros museos y exposiciones se permite el acceso de sillas de niño libremente, entendiendo equiparable su caso al de acceso de discapacitados físicos que han de hacer uso de sillas para desplazarse, y a los que no se impide la entrada en dichos espacios públicos.

TERCERO. Una vez examinada la queja y a fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, se solicitó información sobre la cuestión planteada en la queja, y concretamente conocer con mayor profundidad las razones que justifiquen que en la Casa de las Ciencias se impida el acceso de sillas y coches de niño, y si dicha medida de seguridad se hace extensible al resto de museos y locales de exposición de la capital riojana.

CUARTO. El Ayuntamiento de Logroño, mediante informe de 13 de julio de 2007, ha dado cumplida respuesta a la anterior solicitud, manifestando literalmente lo siguiente:

"En primer lugar, reiteramos los argumentos ya expuestas en la respuesta que, al escrito presentado por D. XX en esta Casa de las Ciencias, le fue remitida en carta de

fecha 11 de mayo de 2007. Adjuntamos copia de la mencionada respuesta, a la que hace referencia en su escrito la Defensora del Pueblo Riojano.

Efectivamente, tal y como apunta la Defensora en su escrito, son motivos de seguridad relacionados con las características de las salas de este centro cultural municipal las que nos hacen tomar esta medida, que atiende al interés general. La Casa de las Ciencias del Ayuntamiento de Logroño dispone de cuatro salas de exposiciones temporales, con superficies que van de los 156 a los 165 metros cuadrados. Además, el contenido de su programa de exposiciones, que busca la interactividad con los visitantes, rara vez incluye únicamente la disposición de elementos en sus paredes, dejando una amplia zona central libre -como ocurre en las pinacotecas- sino que los elementos expositivos son con frecuencia de carácter tridimensional -vitrinas, peanas, soportes, módulos informáticos, escenografías, etc- por lo que ocupan también parte de la superficie de la salas. Por tanto, entendemos que no es comparable la Casa de las Ciencias del Ayuntamiento de Logroño con el Museo del Prado. En atención a estas características es por lo que se adopta esta medida.

En segundo lugar, queremos hacer hincapié en que lo que se restringe es el acceso de un objeto, no el acceso de una persona, dado que se invita a los padres a que dejen el cochecito en el hall, junto a la zona de recepción, y accedan a la sala con el niño o niña, bien andando o en brazos, para recoger el coche o silla a la salida. Esta solución es la que adoptan normalmente nuestros visitantes. Hay que reseñar también que, a menudo, se dejan junto a la recepción otros objetos rodantes o voluminosos, tales como triciclos o monopatines, con los que igualmente llegan nuestros visitantes a esta Casa. Entendemos que esta medida puede tener un cierto grado de incomodidad para el niño o niña que comienza a caminar o para el padre o madre que lo toma en brazos, pero también es cierto que en la Casa de las Ciencias hay un gran número de bancos que se pueden utilizar para realizar una pausa en la visita. Igualmente conviene destacar que el acceso a las salas de exposiciones es libre y gratuito, por lo que se puede fraccionar la visita tantas veces como el visitante considere necesario, saliendo de las salas al hall o, incluso al exterior, sin que ello suponga ninguna restricción en una nueva entrada.

Y, en tercer lugar, queremos destacar también que las personas discapacitadas con movilidad reducida, a las que hace referencia la Defensora en una parte de su escrito, tienen acceso completo a todas las instalaciones de la Casa de las Ciencias y que con frecuencia tenemos entre nuestros usuarios a personas en sillas de ruedas, tanto en grupo como de forma individual. Nos parece que el caso es diferente, ya que en una situación de urgencia o evacuación, accederían a las salidas siempre con sus propias sillas. Igualmente las personas ciegas también nos visitan, especialmente en visita guiada para grupos, en aquellas exposiciones que tienen un alto contenido sensorial al tacto, al oído o al olfato. De la misma forma, los módulos permanentes de los jardines exteriores o el ascensor interior están rotulados en braille. Precisamente, que nuestro centro sea accesible para todos los públicos es una de nuestras prioridades".

CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada por el autor de la queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, "*Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la*

Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento".

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que:

"*1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.*

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. *En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas*".

Pues bien, en el supuesto relacionado en los antecedentes expresados, debemos tener presente que la Constitución Española establece los alineamientos básicos en cuanto a política de integración e igualación de derechos de las personas con discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, y la consiguiente eliminación de obstáculos arquitectónicos y de cualquier otro tipo que impidan el desarrollo y participación cotidiano de los ciudadanos. El referente básico lo constituye el artículo 48 de la Constitución.

Desde la perspectiva planteada por el titular de la queja, parece obligado recordar también el art. 9.2 de la Constitución, que impone a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Es más, subyace una invocación directa al artículo 14 de la Constitución, en los que el autor de la queja expresa la existencia de un tratamiento desigual, y discriminatorio respecto de otros usuarios que acceden a la Casa de las Ciencias haciendo uso de sillas de ruedas para su desplazamiento, y que en caso de emergencia, también obstaculizarían la salida del edificio, por lo que considera injustificadas las razones de seguridad esgrimidas para impedir la entrada de sillas de niño en dicho edificio.

Por ello, y dado que los preceptos constitucionales citados (artículos 9.2, 14 y 48), ambos se encuentran dentro del Título I de la Norma Fundamental, procede la supervisión y la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1° de la Ley 6/2006).

SEGUNDA. En nuestra primera comunicación, y tras leer detenidamente los hechos expuestos en la queja, ya trasladamos la posibilidad de que pudieran darse razones de seguridad que hagan recomendable impedir el acceso de sillas y coches de niños al interior de las salas de la Casa de las Ciencias, atendiendo especialmente al reducido espacio existente en algunas dependencias de la misma.

Lógicamente no puede discutirse en términos comparativos, dicha medida con lo que ocurre con otros museos que el promotor de la queja utiliza como ejemplo, no comparables en sus dimensiones y configuración con la Casa de las Ciencias, por lo que el problema que se plantea nos lleva a la reflexión de que quizás dicha medida esté más en consonancia con la configuración física del recinto a visitar, y no tanto con la naturaleza del mismo, es decir, no por permitirse el acceso en otros museos, ha de ocurrir lo mismo en este caso, eso sí, siempre que concurran razones que técnicamente justifiquen dicha restricción en defensa del interés general, por mucho que dicha medida pueda contrariar a los visitantes con hijos pequeños.

Otra cuestión, completamente ajena al objeto de queja, es que pudiera darse cierta responsabilidad por parte de la Administración con ocasión de la pérdida, sustracción o daño en las sillas que se dejaran en el interior del edificio, ya que podría considerarse que estamos ante un contrato irregular de depósito.

Como ya dijimos en su momento, consultamos las posibilidades de acceso a distintos museos de distintas capitales españolas, pudiendo comprobar que sobre este aspecto concreto la postura no es unánime. Así tenemos museos que impiden el acceso por idénticos motivos a los expuestos en este caso, aún sin las limitaciones de espacio físico que presenta la Casa de las Ciencias, y del mismo modo, otros que no condicionan su entrada, o facilitan sillas de bastones más reducidas a los visitantes.

Obviamente, en ninguno de ellos se restringe la entrada a discapacitados físicos que precisen utilizar silla de ruedas, puesto que carecen de otro recurso para desplazarse, ello al margen de que los edificios se encuentren en mayor o menor medida habilitados para la accesibilidad universal, dándose el caso de muchos –aproximadamente un 55%, según el último estudio al que hemos tenido acceso sobre esta cuestión- que presentan graves carencias respecto a la eliminación de barreras arquitectónicas, especialmente en el interior de los museos, siendo muy pocas las instalaciones que tienen sus servicios adaptados para que usuarios de sillas de ruedas e invidentes puedan disfrutar de sus ratos de ocio con comodidad e independencia, si bien no es el caso planteado en la queja, ni en el autor de la misma concurre la circunstancia de discapacidad.

No obstante sobre esta cuestión se informa desde el Ayuntamiento que las personas discapacitadas con movilidad reducida, o discapacitados visuales, tienen pleno acceso a las instalaciones de la Casa de las Ciencias. Esta circunstancia aparece reflejada en la reciente Guía de Accesibilidad de Logroño, editada por la Asociación Logroño Sin Barreras.

En esta línea, no debemos olvidar que nuestras posibilidades de intervención hacia las Administraciones Públicas están delimitadas por el artículo 1 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, que las circunscribe a la defensa de los derechos y libertades amparados en la Constitución, siendo nuestra función salvaguardar a los ciudadanos frente a posibles abusos y negligencias de las Administraciones Públicas de La Rioja. En este sentido, tales abusos o irregularidades deben ser reales y estar suficientemente acreditados para que nuestra intervención tenga algún resultado práctico.

Conforme a dicha ley, la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano no es una Administración Pública cuya función sea ejercer un mero control de legalidad sobre las demás Administraciones Públicas, sino que sólo debe intervenir en casos probados o cuando existan indicios de la existencia de esos excesos o abusos cometidos por una Administración Pública contra las personas, sin que la mera disconformidad o desacuerdo con una resolución o actuación administrativa, o las meras discrepancias de criterio sobre cómo actuar o ejercer sus competencias, puedan por sí solas motivar nuestra intervención.

Sin embargo, aunque en este aspecto concreto la actuación de la Administración no puede tacharse de arbitraria o discriminatoria, no podemos olvidar que la Institución del Defensor del Pueblo Riojano, aún careciendo de capacidad ejecutiva, puesto que las recomendaciones que formula a la Administración no son de obligado seguimiento para ésta, puede entender que concurren factores que desde su perspectiva, justifican hacer una indicación para la mejor salvaguarda de los derechos de los ciudadanos, más allá del caso individual que es objeto la queja.

TERCERA. La familia, como estructura básica de los vínculos afectivos vitales y de la solidaridad intrageneracional e intergeneracional, y como factor de cohesión social, continúa siendo en nuestra sociedad uno de los círculos principales a cuyo alrededor se estructuran las relaciones de las personas y, por lo tanto, un marco jurídico de referencia.

Junto con el marco jurídico civil, el artículo 39 de la Constitución Española establece el principio general, dirigido a todos los poderes públicos, de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, y en consecuencia, de adoptar medidas de fomento y de protección de las familias, siendo preciso por ello adoptar medidas de apoyo que faciliten a la familia el cumplimiento de su función, impulsado un conjunto de actuaciones e iniciativas para apoyar a las familias a fin de que puedan asumir, con calidad de vida, sus responsabilidades.

Este enfoque comporta una redistribución de reconocimientos y responsabilidades entre el papel de las familias dentro de nuestra sociedad y la actuación de las instituciones, que deben asumir y llevar a cabo políticas positivas de fomento y de apoyo, con el fin de conciliar la vida laboral y la vida familiar, facilitar la asunción de las responsabilidades familiares y potenciar el papel dinámico de la familia como factor de bienestar y de desarrollo personal y colectivo.

En esta línea, tanto el Consejo de Europa como la Unión Europea han adoptado varias resoluciones y recomendaciones relativas a las políticas familiares que ponen el centro de atención en la familia, como núcleo a partir del cual se articula un conjunto de derechos y deberes. Estas políticas deben proyectarse en diferentes ámbitos: la solidaridad intergeneracional, la promoción de la mujer y la protección de los niños y adolescentes, la ocupación y el derecho al trabajo, la educación, la cultura, el medio ambiente, la vivienda, la salud y la sanidad pública.

Por ello, sería deseable, y no únicamente por razones de favorecer en la medida de lo posible la accesibilidad universal, que se permitiera el acceso de sillas de niño a todos los edificios en los que se desarrollen actividades culturales, a fin de evitar en lo posible molestias o incomodidades a los visitantes con niños pequeños que aún no andan solos.

De hecho, existe normativa autonómica que contempla expresamente este aspecto concreto del acceso de sillas de niños. Baste citar, a modo de ejemplo, la Ley 18/2003, de 4 de julio, de Cataluña, cuyo artículo 35.4 dispone que "*Los museos,*

fundaciones y demás edificios destinados a ofrecer actividades culturales por los que el público que accede a los mismos deba desplazarse no deben presentar ningún obstáculo para la libre circulación de cochecitos de niños y vehículos específicos de discapacitados.".

Leyes como la referida tienen como objetivo en definitiva fomentar el bienestar de los miembros de las familias, favoreciendo la conciliación de la vida familiar con el resto de ámbitos de la vida cotidiana, potenciando la solidaridad social con las familias que cuidan hijos menores o personas en situación de dependencia, potenciando la participación activa de los miembros de la familia en la comunidad. Para ello establecen las bases y medidas para una política de apoyo y protección a la familia, determinando una serie de derechos y prestaciones destinados a apoyar a las familias, entre las que se encuentran el mejorar el bienestar y calidad de vida de las familias, con relación a las responsabilidades que se adquieren y a los derechos que se derivan de las mismas, como la vivienda, la educación, medio ambiente, trabajo, salud, y también la cultura.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto y a la vista del estudio de cuanto se expresa en el escrito de queja entendemos que, si bien no puede entenderse producida lesión alguna al derecho de participación de todos los ciudadanos en la vida cultural y social, dado que se permite en definitiva el acceso a todas las personas, con independencia de sus circunstancias personales, aunque con dicha limitación, procede sugerir sin embargo al Ayuntamiento de Logroño que, en aras a la promoción de ofertas culturales para las familias, valore la posibilidad de permitir el acceso de la sillas de niño a la Casa de las Ciencias, atendiendo a la inexistencia de dicha limitación en otros centros culturales de la capital riojana, evitando así la penalización existente para familias con niños de corta edad.

CUARTA. Ahora bien, expuesto lo anterior, no se nos escapa la apreciación de que los motivos de queja hacen referencia tanto al fondo como a la forma de la justificación de la medida. Dicho de otro modo, una cosa son las razones o argumentos que técnicamente justifiquen el impedimento de acceder con sillas de niño al recinto, básicamente de seguridad según se informa -y con las que el ciudadano puede estar en desacuerdo por distintos motivos-, y otra distinta cual es el fundamento legal de dicha limitación, que no aparece reflejada en norma alguna.

Efectivamente, tal cual manifiesta el promotor de la queja en la página web del Ayuntamiento de Logroño -ni en la información general, ni en la normativa de uso del centro-, figura dicha limitación de acceso, figurando únicamente en un cartel expuesto en la entrada del centro. Sí aparece en cambio reflejada esta circunstancia en los trípticos con la programación que periódicamente se remiten a los ciudadanos, donde textualmente se señala que "*Por razones de seguridad, no se pueden introducir en las salas coches o sillas de niño, ni otros objetos rodantes o voluminosos*".

Ahora bien, sin dejar de reconocer que es loable que dicha medida se haga pública asimismo en el portal de Internet del Ayuntamiento de Logroño (www.logro-o.org/casadelasciencias), dado que es el medio de consulta más cómodo y rápido para el ciudadano en general, en modo alguno puede sustituir la necesidad de que las normas de acceso figuren en alguna disposición normativa, por un mínimo principio de seguridad jurídica, de modo que consideramos que deberían positivarse, junto con el resto de condiciones de acceso, en la correspondiente Ordenanza o reglamento, insertando posteriormente la misma, para darle la máxima difusión, en las normas de acceso de la referida página web.

Como consecuencia de todo ello, y a la vista del estudio de cuanto se expresa en el escrito de queja, se considera pertinente efectuar al Ayuntamiento de

Logroño, una **SUGERENCIA** para que, como medida de apoyo a las familias y con el objetivo de potenciar la participación activa de los miembros de la familia en la comunidad y actividades socio-culturales, se valore la posibilidad de permitir el acceso de sillas de niño a la Casa de las Ciencias, reglamentando en todo caso, en aras a un mínimo principio de seguridad jurídica, la normativa de acceso a dicho centro por medio de la correspondiente Ordenanza o reglamento, con las condiciones que se consideren oportunas, incluyéndose las disposiciones de dicha normativa en la información general que se ofrece al ciudadano desde la página principal de la Casa de las Ciencias, a la que se accede desde la página web del Ayuntamiento de Logroño

b) Posicionamiento del Ayuntamiento de Logroño: ACEPTACIÓN.

Tras dos oficios requisitorios, el 21 de noviembre, tiene entrada el informe de la Directora de la Casa de las Ciencias, aceptando el contenido de la Sugerencia. Tras una explicación del tema, el informe concluye aceptando nuestras tesis, y afirmando que también van a proceder al estudio sobre la viabilidad de ofrecer a los padres y madres un sistema alternativo para trasladar a los bebés en el interior de las salas, sin conste alguno para los usuarios, y que trate de conciliar los intereses de todos los visitantes.

c) Labor de seguimiento de esta Institución.

Con fecha de 28 de noviembre, la Defensora declaró aceptada la Sugerencia, y así se notificó al interesado y a la Administración Local.

La labor de seguimiento, esto es, qué medidas ha emprendido la Corporación logroñesa está en fase de investigación, y así el 5 de febrero de 2008, se ha dictado la siguiente Resolución.

Resolución de 5 de febrero de 2008, de la Defensora del Pueblo Riojano, por la que se acuerda analizar el grado de cumplimiento de la SUGERENCIA 7/2007, de 24 de agosto, aceptada por el Ayuntamiento de Logroño.

De nuevo nos ponemos en contacto con VE. en relación a la queja presentada ante esta Institución por don Mario Domínguez Rincón, relativa a la restricción existente en la Casa de las Ciencias para poder acceder con sillas de niño.

Como recordará, el pasado 27 de noviembre le dimos traslado de Resolución por la que se consideraba estimada en la mayor parte de sus términos la Sugerencia formulada por esta Institución con fecha 23 de agosto pasado, en el sentido de que, como medida de apoyo a las familias y con el objetivo de potenciar la participación activa de los miembros de la familia en las actividades socio-culturales que se desarrollan en la comunidad logroñesa, se valore la posibilidad de permitir el acceso de sillas de niño a la Casa de las Ciencias, reglamentando en todo caso, en aras a un mínimo principio de seguridad jurídica, la normativa de acceso a dicho centro por medio de la correspondiente Ordenanza o reglamento, con las condiciones que se consideren oportunas, incluyéndose las disposiciones de dicha normativa en la información general que se ofrece al ciudadano desde la página principal de la Casa de las Ciencias, a la que se accede desde la página web del Ayuntamiento de Logroño.

A mayor abundamiento, se informaba desde esa Administración que, salvo que por razones de volumetría y/o número de elementos en exposición, o que un elevado número de coches de niños en un momento dado impidan eventualmente la medida, incluso se va a estudiar la posibilidad de ofrecer a los padres y madres un sistema alternativo que permita trasladar a los bebés en el

interior de las salas, sin coste alguno para los usuarios, y que trate de conciliar los intereses de todos los visitantes.

Pues bien, con esta fecha hemos recibido aviso del autor de la queja, informando que ha acudido personalmente a varias exposiciones llevadas a cabo en la Casa de las Ciencias, comprobando que hasta la fecha no se había adoptado medida alguna en el sentido propuesto por la citada Sugerencia, por lo que el problema sigue siendo el mismo.

En atención a lo expuesto, y a la vista de la información recibida, de conformidad con lo establecido en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, le agradecería que me informase en el plazo de **VEINTE DIAS HABILES** sobre cuales son las actuaciones concretas realizadas por el Ayuntamiento para dar cumplimiento a la Sugerencia antes citada.

A la fecha de cierre de este Informe queda pendiente la respuesta del Ayuntamiento, no obstante, de momento la Sugerencia se considera ACEPTADA.

SUGERENCIA 8/2007, de 12 de septiembre, dirigida al Ayuntamiento de Logroño, para que, en aras a evitar cualquier discriminación en la forma de ordenar el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, se introduzcan las modificaciones que se estimen oportunas en la correspondiente Ordenanza fiscal reguladora del tributo, para impedir que se condicione toda bonificación para vehículos que tuviesen más de 25 años, a la pertenencia de su titular a una asociación de promoción o conservación de vehículos clásicos.

a) Contenido de la Sugerencia (queja nº 2007/0240-H)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Tiene entrada en esta Institución escrito de queja de fecha 7 de agosto del año en curso, presentado por don XX, relativo a la supresión de la bonificación antes existente en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica para los propietarios de vehículos antiguos.

Expone en concreto que, como propietario del vehículo XXXX , matrícula XXXXX , fabricado en el año 1976, se ha beneficiado hasta el año 2006 de un 25% de bonificación en dicho impuesto. Sin embargo, tras la modificación de la Ordenanza Fiscal del año 2006, se ha anulado la bonificación del 25% antes prevista para vehículos con más de 25 años de antigüedad, de forma que ahora, para beneficiarse de tal exención (que se ha fijado en el 100%), es preciso, además, estar inscrito en alguna asociación de vehículos clásicos.

Por ello, aunque considera positivo que desde el Ayuntamiento se apoye el asociacionismo de vehículos clásicos con la exención total del tributo, surge su sorpresa y malestar por verse privado de la bonificación del 25% antes existente, considerando discriminatorio que, como propietario de un vehículo antiguo, tenga que estar asociado necesariamente para poder beneficiarse fiscalmente.

Señala que se ha dirigido por escrito al Ayuntamiento de Logroño transmitiéndole su desacuerdo con la anulación de la bonificación, no recibiendo justificación alguna de tal cambio de criterio. Por ello, solicita la intervención de la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano, a fin de que realice las gestiones oportunas con la finalidad de que

se fijen criterios no discriminatorios en los beneficios fiscales para propietarios de vehículos antiguos.

SEGUNDO. Examinada la queja, y a fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, se solicita con fecha 8 de agosto pasado al Ayuntamiento de Logroño la oportuna información, interesando conocer en concreto los motivos de que se haya suprimido la anterior bonificación del 25% en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica para aquellos vehículos de más de 25 años.

TERCERO. El Ayuntamiento de Logroño da cumplida respuesta a la anterior solicitud el pasado 5 de septiembre, mediante informe del tenor literal siguiente:

"Recabado informe a la Dirección General de Gestión e Inspección Tributaria y sin perjuicio de no constar razones técnicas al respecto, se pone en su conocimiento, al objeto de resolución de la queja planteada, que conforme determina el Artículo 95.6 c) del Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, la concesión de la bonificación en el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica, para los vehículos que tengan una antigüedad mínima de 25 años, es potestativa y no obligatoria para los Ayuntamientos, así como la regulación de los aspectos sustantivos y formales para el otorgamiento de dicho beneficio fiscal.

Como consecuencia, este Ayuntamiento acordó con efectos de 1 de Enero de 2006, suprimir la indicada bonificación y ampliarla hasta el 100% exclusivamente para los vehículos denominados clásicos y que reuniesen las condiciones establecidas en el Artículo 4.6 de la Ordenanza Reguladora del Impuesto, justificándose en su día la modificación en razones económicas, medioambientales y de actualización del parque móvil de la ciudad.".

CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada por el autor de la queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, "*Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento*".

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que,

"*1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.*

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

Pues bien, en el supuesto relacionado en los antecedentes expresados, debemos tener presente que se invoca una vulneración de los principios de capacidad económica, de justicia, igualdad tributaria y progresividad, tomando como referente básico el artículo 31 de la Constitución, en el que se establece el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica, mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad. El referente básico lo constituye el artículo 31 de la Constitución.

Desde una perspectiva material, el artículo 31 consagra no sólo los principios ordenadores del sistema tributario, que son, al propio tiempo, límite y garantía individual frente al ejercicio del poder, sino también derechos y deberes de los ciudadanos frente a los impuestos establecidos por el poder tributario del Estado y los demás entes públicos.

En la queja subyace además una invocación directa al artículo 14 de la Constitución, dada la expresión del promotor en la existencia de un tratamiento desigual y discriminatorio respecto de aquellos ciudadanos que, aún no formando parte de ninguna asociación de propietarios de vehículos clásicos, comparten su espíritu y objetivos, conservando en perfectas condiciones y con sus propios recursos, vehículos de más de 25 años de antigüedad.

Por ello, y dado que los preceptos constitucionales citados (artículos 31 y 14) se encuentran dentro del Título I de la Norma Fundamental, procede la supervisión y la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1° de la Ley 6/2006).

SEGUNDA. Tal cual establece el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica es un tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría, considerándose apto para la circulación el que haya sido matriculado, y mientras no cause baja en Tráfico, con la excepción de los vehículos que habiendo sido dados de baja en los Registros por antigüedad de su modelo, puedan ser autorizados para circular excepcionalmente con ocasión de exhibiciones, certámenes o carreras limitadas a los de esta naturaleza.

En concreto, el artículo 96.6 de la LHL dispone que "*Las ordenanzas fiscales podrán regular, sobre la cuota del impuesto, incrementada o no por la aplicación del coeficiente, las siguientes bonificaciones: (…), c) Una bonificación de hasta el 100 por*

100 para los vehículos históricos o aquellos que tengan una antigüedad mínima de veinticinco años, contados a partir de la fecha de su fabricación o, si ésta no se conociera, tomando como tal la de su primera matriculación o, en su defecto, la fecha en que el correspondiente tipo o variante se dejó de fabricar".

La gestión, liquidación, inspección y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria corresponde al ayuntamiento del domicilio que conste en el permiso de circulación del vehículo ((artículo 97).

Así pues, la ley estatal contiene un régimen especial y voluntario para los Ayuntamientos que les permite declarar la exención del Impuesto de Circulación a los vehículos históricos, o aquellos que tengan una antigüedad mínima de veinticinco años contados a partir de la fecha de su fabricación, como se indica en el citado artículo 96.6.b).

Las diferentes regulaciones legales crean derechos y deberes distintos, lógicamente, siendo más favorable una u otra según las circunstancias de cada caso y según las decisiones que haya adoptado cada Ayuntamiento, donde se les permite incrementar el impuesto y también establecer algunas bonificaciones y exenciones, siendo legítimo y constitucional si se actúa en el marco de la ley que deba aplicarse.

En desarrollo de la potestad que le otorga la Ley de Haciendas Locales, el Ayuntamiento de Logroño, por medio de la Ordenanza Reguladora del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica vigente, establece la bonificación que considera oportuna para aquellos vehículos que tuviesen más de 25 años de antigüedad.

De este modo, hasta el 1 de enero de 2006, se establecía una bonificación del 25%. Sin embargo, dicha disposición sufre una modificación en el año 2006, que se mantiene en la actual Ordenanza fiscal, disponiendo el incremento de la bonificación hasta el 100%, pero condicionándolo, entre otros requisitos, a la pertenencia a una asociación de promoción de vehículos antiguos y/o clásicos.

Concretamente, el artículo 4.6 de la Ordenanza fiscal en vigor establece que:

"*Tendrán una bonificación del 100 por ciento de la cuota del Impuesto los vehículos que teniendo una antigüedad igual o superior a veinticinco años, cumplan las siguientes condiciones:*

1. Que se trate de vehículos clásicos cuyo titular sea el beneficiario de la bonificación.

2. Que el vehículo cumpla los requisitos referentes a seguro e inspección técnica.

3. Que el beneficiario se halle libre de cargas en sus relaciones con este Ayuntamiento.

4. Que el beneficiario acredite su pertenencia a un club o asociación que entre sus objetivos persiga la promoción o conservación de estos vehículos.

5. Que la bonificación sea solicitada por el titular del vehículo.

A los efectos de aplicación de esta bonificación los apartados 1) y 2) indicados anteriormente, no serán exigibles en aquellos vehículos cuya antigüedad sea igual o superior a 50 años.

Los años de antigüedad de los vehículos se contarán a partir de la fecha de su fabricación. Si ésta no se conociera, se tomará como tal la de su primera matriculación o, en su defecto, la fecha en que el correspondiente tipo o variante se dejó de fabricar.".

Según recuerda el informe que se nos remite desde el Ayuntamiento de Logroño, la concesión de la bonificación en el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica, para los vehículos que tengan una antigüedad mínima de 25 años, es potestativa y no preceptiva para los Ayuntamientos, así como la regulación de los aspectos sustantivos y formales para el otorgamiento de dicho beneficio fiscal, tal cual dispone el citado artículo 95.6 c) del Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

Por ello, el Consistorio acuerda para el ejercicio correspondiente al pasado año, suprimir la anterior bonificación del 25% antes prevista con carácter general para todo vehículo con más de 25 años de antigüedad, ampliándola hasta el 100% pero exclusivamente para los vehículos denominados clásicos y que reuniesen las condiciones establecidas en el Artículo 4.6 de la Ordenanza Reguladora del Impuesto, de forma que ahora, para beneficiarse de tal exención, es preciso, además, estar inscrito en alguna asociación de vehículos clásicos, justificando dicho cambio, según indica, en razones económicas, medioambientales y de actualización del parque móvil de la ciudad.

En definitiva, y según se deduce de la información recibida, los motivos fiscales y extrafiscales de la supresión de la anterior bonificación, que recordemos estaba prevista con carácter general, se debe también a la consecución de objetivos –aparte de los meramente recaudatorios, al compensar las cantidades dejadas de percibir con el incremento al 100% de bonificación, con la supresión del anterior 25% para todo vehículo- medioambientales y de renovación del parque móvil, pretendiendo con ello incentivar de algún modo la baja de vehículos que han quedado obsoletos, intentando así el potenciar la seguridad vial con la retirada de aquellos que, por su fecha de fabricación, no cumplen con la vigente normativa en medidas de seguridad y de protección medioambiental, lo cual si bien sin duda es loable, habrá que determinar hasta que punto pueden justificar la referida desigualdad de trato en la forma de ordenar el tributo.

TERCERA. Los Ayuntamientos, como Corporaciones representativas que son (artículo 140 de la Constitución), pueden, ciertamente, hacer realidad, mediante sus Acuerdos, la autodisposición en el establecimiento de los deberes tributarios, que es uno de los principios de nuestro ordenamiento, según el cual deben ser los representantes quienes establezcan los elementos esenciales para la determinación tributaria.

Nada impide que el legislador pueda configurar el presupuesto de hecho del tributo teniendo en cuenta consideraciones extrafiscales, a pesar de que dicha función extrafiscal no aparece explícitamente reconocida en la Constitución. Dicha función puede derivarse directamente de preceptos constitucionales en los que se establecen principios rectores de la política social y económica (arts. 40.1 y 130.1), estando expresamente enunciada en el artículo 2.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, según el cual los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, han de servir como instrumentos de la política económica general, atender a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurar una mejor distribución de la renta. Por ello, es por tanto constitucionalmente admisible que el legislador establezca impuestos que, sin desconocer o contradecir el principio de capacidad económica, estén orientados al cumplimiento de fines o a la satisfacción de intereses públicos que la Constitución preconiza o garantiza.

Pero es claro que la reserva legal en esta materia existe también al servicio de otros principios –la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica

igualdad de posición de los contribuyentes- que, garantizados por la Constitución del modo que dice su artículo 133.2, no permiten, manifiestamente, presentar al Acuerdo municipal como sustitutivo de la Ley para la adopción de unas decisiones que sólo a ella, porque así lo quiere la Constitución, corresponde expresar.

La relación entre el principio general de igualdad consagrado por el artículo 14 y los principios rectores del sistema fiscal, que se especifican en el artículo 31, está, por así decir, explícitamente incorporada a este último precepto, que menciona también, entre dichos principios, el de igualdad. Es evidente que ésta se predica, como no podía ser de otro modo, de la situación ante la Ordenanza reguladora del Impuesto de todos los sujetos del mismo, y que carece de sentido referirla a la situación personal de los sujetos pasivos que, como tales, son titulares de ciertos derechos y obligaciones.

Pero lo que interesa poner de relieve es que como la carga tributaria a que cada sujeto ha de hacer frente es función de su capacidad económica, la definición de ésta y el método para determinarla han de ser establecidos mediante normas que efectivamente den a todos los sujetos un trato igual y no introduzcan entre ellos diferencias resultantes de su propia condición personal, o de las relaciones que existen entre ellos y otras personas cuando ni aquella condición ni estas relaciones son elementos determinantes del impuesto en cuestión.

CUARTA. La igualdad ante la normativa tributaria, resulta por tanto indisociable de los principios de capacidad económica, así como de los de generalidad, justicia y progresividad, que se enuncian en el precepto constitucional citado. Y a este fin conviene señalar, como premisa de nuestro razonamiento, que aunque el Ayuntamiento goza de un amplio margen de libertad en la configuración del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, por su carácter potestativo, no correspondiendo a esta Institución enjuiciar si las soluciones adoptadas en la Ordenanza Fiscal son las más correctas técnicamente, sin embargo, nos hallamos indudablemente facultados para determinar si en el régimen legal del tributo aquél ha sobrepasado o no los límites al poder tributario que se derivan de los principios constitucionales contenidos en el artículo 31.1 de la Constitución Española.

Al respecto procede examinar si concurre alguna justificación objetiva y razonable que permita establecer una diferencia de trato ante un supuesto de hecho –la tenencia de un vehículo de más 25 años de antigüedad- en el que se ha realizado el hecho imponible con la misma intensidad por la sola circunstancia de que su titular se encuentra o no asociado a un colectivo que tenga como fines la promoción o conservación de estos vehículos.

Pues bien, al respecto cabe observar, antes que nada, que ni en la exposición de motivos ni en el articulado de la Ley de Haciendas Locales se expresa razón alguna que justifique la citada disparidad de trato existente en la Ordenanza fiscal del IVTM a examen.

Dicha Ley reconoce la importancia del fenómeno asociativo, como instrumento de integración en la sociedad y de participación en los asuntos públicos, ante el que los poderes públicos han de mantener un cuidadoso equilibrio, de un lado en garantía de la libertad asociativa, y de otro en protección de los derechos y libertades fundamentales que pudieran encontrarse afectados en el ejercicio de aquella.

Sin cuestionar que, obviamente, las asociaciones permiten a los ciudadanos reconocerse en sus convicciones, perseguir activamente sus ideales, y dotarse de

medios más eficaces de hacerse oír y hacer llegar su opinión a los distintos ámbitos sociales, siendo uno de los instrumentos decisivos para que la participación ciudadana sea real y efectiva, y que es ciertamente positivo que desde la Administración se apoye el asociacionismo por los citados motivos, todo ello debe hacerse compatible con el respeto a la libertad asociativa, para que bajo el pretexto del fomento no se puedan cobijar formas de intervencionismo contrarias a nuestra norma suprema.

Recordaremos que la Constitución es contraria al establecimiento de criterios discriminatorios injustos que violen el principio de igualdad recogido en el artículo 14, según el cual "*los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*."

El precepto configura el principio de igualdad en la ley como un derecho subjetivo de los ciudadanos que les ampara frente a normas que promuevan desigualdades arbitrarias entre los mismos, siempre que los términos de la comparación se deduzcan de similares o análogas situaciones de hecho, a las que debe corresponder un tratamiento jurídico de igual consideración, pues en tales supuestos la norma debe ser idéntica para todos y sus previsiones jurídicas han de tener los mismos efectos. El principio de igualdad obliga a que ante situaciones homogéneas, las normas establezcan, en consonancia, igualdad de derechos y deberes para los ciudadanos. De no actuarse de esa manera, el principio constitucional quedaría vulnerado.

En definitiva, el tratamiento que la norma otorga al supuesto carece de justificación razonable en la medida que condiciona toda bonificación a que a los sujetos pasivos del impuesto tengan la condición personal de asociados, cuando el ejercicio de tal derecho fundamental de asociación, garantizado en el artículo 22 de la Constitución, que duda cabe, depende del principio de libertad asociativa recogido en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. En otras palabras, se impone dicho requisito para poder ser beneficiario de la única bonificación prevista, por generosa que ésta sea, dado que no se ha previsto mantener simultáneamente bonificación alguna para aquellos titulares de vehículos que sigan reuniendo precisamente los requisitos que establece el artículo 96 de la Ley de Haciendas Locales, salvo el voluntario de asociación que, como hemos dicho, corresponde a la esfera de derechos y libertades del individuo, el cual, en última instancia, también puede individualmente compartir los objetivos de cualquier club o asociación dedicada a este loable menester de conservar y promocionar los vehículos clásicos.

Finalmente, es preciso señalar que, aun aceptando la posibilidad de que el simple hecho de estar asociado justificase un régimen tributario diferencial, ya que la bonificación no puede llevarse a cabo presumiéndose en abstracto, con presunción "iuris et de iure", que todo titular de un vehículo con más de 25 años de antigüedad comparta el "espíritu" y objetivos de tales asociaciones, no vemos que nos encontremos aquí ante una discriminación legítima en esta forma de ordenarse el tributo, consecuencia de una distinta regulación que obedezca a ordenamientos jurídicos diferentes que encajen perfectamente en el marco constitucional.

De lo anteriormente expuesto, se deduce que el promotor de la queja es objeto de un trato tributario desigual que no queda justificado por la constatación de un cambio efectivo en su capacidad económica, sino que dada la circunstancia personal de no encontrarse asociado a un club que tenga los objetivos recogidos en la ordenanza fiscal, determina su sujeción a tal régimen fiscal, y ello, como hemos argumentado, no puede considerarse, desde el principio de igualdad que la Constitución proclama, razón bastante para la diferenciación.

Como consecuencia de todo ello, y a la vista del estudio de cuanto se expresa en el escrito de queja, se considera pertinente efectuar al Ayuntamiento de Logroño, una **SUGERENCIA** para que, en aras a evitar cualquier discriminación en la forma de ordenar el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, se introduzcan las modificaciones que se estimen oportunas en la correspondiente Ordenanza fiscal reguladora del tributo, para impedir que se condicione toda bonificación para vehículos que tengan más de 25 años a la pertenencia de su titular a una asociación de promoción o conservación de vehículos clásicos.

b) Posicionamiento del Ayuntamiento de Logroño: NO ACEPTACIÓN

El 29 de enero la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento con el visto bueno del Alcalde exponen los criterios para apartarse de la Sugerencia.

c) Labor de seguimiento de esta Institución.

En su atenta respuesta, ese Consistorio informa que lo que se pretende con la exención regulada en el artículo 4 apartado 6 de la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, es dar un tratamiento fiscal diferente a aquellos vehículos que sólo se utilizan para certámenes, exposiciones u otros acontecimientos similares, normalmente organizados por asociaciones o entidades de vehículos clásicos y no por particulares, se trata de vehículos que no circulan habitualmente por las vías públicas, sino exclusivamente para los fines indicados. El extender la exención a todos los vehículos que tengan una antigüedad superior a 25 años, sin limitación alguna, incrementaría el envejecimiento del parque móvil en este municipio con las consiguientes consecuencias tanto para el medio ambiente como para la seguridad vial.

Aún así, aunque somos conscientes de los fines que se persiguen con dicha ordenación del tributo, consideramos que la exención del tributo no se encuentra bien regulada del todo, pues el tratamiento que la norma otorga al supuesto carece de justificación razonable en la medida que condiciona toda bonificación a que a los sujetos pasivos del impuesto tengan la condición personal de asociados, cuando el ejercicio de tal derecho fundamental de asociación, garantizado en el artículo 22 de la Constitución, que duda cabe, depende del principio de libertad asociativa recogido en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. En otras palabras, se impone dicho requisito para poder ser beneficiario de la única bonificación prevista, por generosa que ésta sea, dado que no se ha previsto mantener simultáneamente bonificación alguna para aquellos titulares de vehículos que sigan reuniendo precisamente los requisitos que establece el artículo 96 de la Ley de Haciendas Locales, salvo el voluntario de asociación que, como hemos dicho, corresponde a la esfera de derechos y libertades del individuo, el cual, en última instancia, también puede individualmente compartir los objetivos de cualquier club o asociación dedicada a este loable menester de conservar y promocionar los vehículos clásicos.

En definitiva, del contenido del escrito deducimos que finalmente no ha sido atendida nuestra Sugerencia de que, en aras a evitar cualquier discriminación en la forma de ordenar el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, se introduzcan las modificaciones que se estimen oportunas en la correspondiente Ordenanza fiscal reguladora del tributo, para impedir que se condicione toda bonificación para vehículos que tengan más de 25 años a la pertenencia de su titular a una asociación de promoción o conservación de vehículos clásicos.

Así pues, a la vista de la no aceptación de nuestro planteamiento por parte de dicho Ayuntamiento, no nos queda otra opción que la de reflejar esta circunstancia en

este informe anual, por cuanto la Institución del Defensor del Pueblo Riojano carece de capacidad ejecutiva, y las indicaciones que formula a la Administración para la mejor salvaguarda de los derechos de los ciudadanos no son de obligado seguimiento para ésta, que puede entender que concurren factores que, desde su perspectiva, justifican no seguir la recomendación concreta que se le ha hecho.

La declaración de su rechazo fue comunicada formalmente el día 4 de febrero de 2008 a la Administración Local y al autor de la queja.

SUGERENCIA 9/2007, de 19 de septiembre, dirigida al Ayuntamiento de Zarratón, para que, en el ejercicio legítimo de sus competencias, adopte a la mayor brevedad posible, medidas correctoras respecto al actual emplazamiento de los cuadros de luz situados actualmente junto a la vivienda del promotor de la queja, procediendo subsidiariamente, en caso de que técnicamente no sea posible lo anterior, a indemnizarle en consonancia con la afección producida.

a) Contenido de la Sugerencia (queja nº 2007/082-O)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Tiene entrada en esta Institución escrito de queja de fecha 12 de marzo del año en curso, presentado por don XX , relativo a la ubicación de un cuadro de luz junto a la fachada de su vivienda, sita en el número XX de la Calle M.V., de esa localidad.

Informa que tras acudir personalmente al Ayuntamiento demandando por escrito una solución en fecha 19 de septiembre de 2006, recibe contestación el 11 de enero de 2007 informándole de que el Ayuntamiento estaba esperando un informe de Iberdrola sobre la propiedad de la instalación para actuar en consecuencia.

Tras un tiempo de espera, decide dirigirse nuevamente al Ayuntamiento, recibiendo como respuesta que la reubicación del cuadro de luz dependía de la aprobación definitiva del Plan Parcial R3, para posteriormente, hacer un estudio con Iberdrola para ubicar definitivamente el cuadro de luz, siendo la ubicación provisional, solicitándole que tenga a bien esperar hasta ese momento.

Entendiendo que se ha vulnerado su derecho a la propiedad privada al haberse realizado la instalación sin su previo conocimiento, dado el tiempo transcurrido sin obtener una solución al problema, solicita la intervención de la Institución a fin de que se proceda a la retirada de la misma lo antes posible.

Una vez examinada la queja y a fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, se solicitó al Ayuntamiento de Zarratón la información oportuna sobre la cuestión planteada en la queja, interesando en concreto conocer:

1º.- Si se produjo comunicación previa alguna al interesado de la colocación del cuadro de luz en la fachada de su vivienda.

2º.- Las posibilidades de reubicación provisional del cuadro de luz sin que se produzca afección de propiedad privada alguna.

3º.- El contenido del informe de Iberdrola al que se hace referencia en la contestación del Ayuntamiento de 11 de enero de 2007, así como cualesquiera otros que se hayan podido realizar sobre la problemática planteada.

4º.- fecha aproximada de la Aprobación definitiva del Plan Parcial R3, y posterior estudio conjunto con Iberdrola para ubicación definitiva de la instalación eléctrica, a fin de evaluar el tiempo de espera que se demanda al interesado desde ese Ayuntamiento.

SEGUNDO. Con fecha 30 de mayo de 2007, por ese Consistorio se da contestación en la que informa de que, una vez urbanizado el sector R-3, actualmente en ejecución, sería posible la reubicación de la arqueta eléctrica situada junto a la vivienda del interesado.

Ante dicha respuesta, esta Institución entendía que en lo sustancial el motivo de conflicto estaba solucionado, motivo por el que con fecha 4 de junio pasado se archivó el expediente.

Sin embargo, tras notificar dicha resolución de cierre al promotor de la queja, éste transmite su desacuerdo, manifestando que el problema inicial se ha agravado con la colocación de un segundo cuadro de luz encima del primero, al tiempo que reitera su deseo de que la investigación continúe su curso.

Tras comprobar mediante la oportuna visita de inspección los motivos expuestos por el interesado para solicitar la continuación de la investigación ante la respuesta facilitada por ese Ayuntamiento, se procede a la reapertura del expediente, reiterando al citado Consistorio la petición de información sobre las posibilidades reales de reubicación a corto plazo del cuadro de luz sin que se produzca afección de propiedad privada.

TERCERO. El Ayuntamiento de Zarratón da respuesta a la anterior solicitud el pasado 10 de septiembre, mediante informe del tenor literal siguiente:

"I.- La posibilidad de reubicar el cuadro eléctrico de ALUMBRADO ELÉCTRICO más el annario REGULADOR DE FLUJO para ahorro de energía, es imposible trasladarlo al sector R-3 por dos razones definitivas:

1.1.- El Sector R-3 va a contar con un cuadro similar al mencionado para uso exclusivo de dicho Sector, ubicado en el centro geométrico del mismo en terreno de cesión pública y con capacidad suficiente para dicho sector sin poder acumularle más demanda de potencia de otros sectores.

1.2.- El cuadro objeto de incomodidad para D. XXXX no se puede desplazar a Sector R-3, porque técnicamente se descompensa el centro de servicio de la zona del pueblo al que atiende.

2.- Por lo dicho anteriormente entendemos que en lo sustancial, el motivo del conflicto está solucionado al margen de la urbanización del sector R-3.

3.- Sin embargo, manifestamos que el "problema inicial" no se ha agravado en la colocación de una caja del regulador de flujo, puesto que sigue siendo un servicio público de ahorro de energía.

4.- Lamentamos que en la visita de inspección al inmueble no hayamos sido convocados para aclarar dos cosas:

4.1.- Que dichos armarios cuyas fotos adjuntamos no están colocados directamente sobre la fachada del edificio, como afirma el informe, ya que están colocados sobre la arqueta del pavimento de la calzada y absolutamente sueltos de la fachada, aproximadamente 1 cm.

4.2.- La afección que dichos armarios provocan al inmueble estéticamente es inevitable, pero no hay otro lugar en dicho entorno donde colocarlo sin perjudicar a cualquier otro vecino de la misma manera.

4.3.- Descartamos dentro de esa afección aludida, ó valoramos subjetivamente, la no existencia de riesgo para la seguridad de los moradores que pueda dar la posibilidad de acceso a las ventanas del edificio apoyados en dichos anuarios, dado que es mas fácil acceder por las ventanas de la planta baja.

5.- Lamentamos la reapertura del expediente por las razones aludidas; no obstante, y de conformidad con lo establecido en la Ley 6/2006 de 2 de mayo, reguladora de la misma, concluimos con la siguiente resolución:

a) Que dichos armarios se han colocado sobre ARQUETA DE IBERDROLA en calzada pública, como PUNTO DE CONEXIÓN a la red de energía marcado por IBERDROLA, y según proyecto técnico del Ingeniero responsable.
b) El armario regulador de flujo, colocado encima del armario de conexiones, se puede trasladar lateralmente para evitar "altura" del conjunto.
c) El ayuntamiento está estudiando un nuevo armario de hormigón mayor que el actual para poder colocar todos los elementos de los dos armarios de una forma más discreta y que incomode menos al vecino.
d) Que en cualquier caso, este Ayuntamiento ante los informes técnicos requeridos, considera que dichos armarios (dimensionados para las necesidades modernas de alumbrado público) son a todos los efectos como mobiliario urbano similar a los armarios de electricidad, de gas, distribuidos recientemente por todos los pueblos y ciudades.".

CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada por el autor de la queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, "*Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento*".

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que,

"*1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.*

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

En este supuesto, el titular de la queja alega que ha visto vulnerado su derecho de propiedad, reconocido en el artículo 33 de la Constitución, actuando en defensa de su patrimonio frente a la Administración de referencia, la cual ha llevado a cabo, o autorizado, la ejecución de una instalación eléctrica que le ha supuesto un perjuicio patrimonial.

Por ello, y dado que el precepto constitucional citado (artículo 33) se encuentra dentro del Título I de la Norma Fundamental, procede la supervisión y la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1° de la Ley 6/2006).

SEGUNDA. Comenzaremos por señalar, como ya hicimos en nuestra primera comunicación, que la cuestión relativa al lugar de emplazamiento de los elementos de mobiliario urbano -tales como papeleras, farolas, contenedores de residuos, o como en este caso, cuadros de electricidad- supone el ejercicio de potestades discrecionales por parte de la Administración, lo cual significa que el Ayuntamiento de Zarratón, legítimamente, puede elegir entre varias soluciones justas y adecuadas y optar por un concreto emplazamiento de los contenedores, siempre que la elección no conlleve desviación de poder en algún sentido, esto es, la indebida utilización de una potestad discrecional para conseguir un efecto o una finalidad ajena al interés público que debe presidir toda decisión administrativa. De ahí que el artículo 54.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, exija la necesaria motivación de los actos discrecionales.

Para motivar su decisión, el Ayuntamiento argumenta que no es posible la reubicación de los cuadros de luz, debido a que el Sector R-3 ya cuenta con un cuadro similar, y se produciría en tal caso una descompensación el centro de servicio de la zona. Es decir, existen razones de carácter técnico que impiden atender satisfactoriamente las pretensiones del promotor de la queja.

Así mismo, señalan que los armarios o cuadros en cuestión no se encuentran apoyados directamente sobre la fachada del inmueble, sino que existe una separación aproximada de un centímetro, motivo por el que la afección que provocan es únicamente estética, por lo que su reubicación haría que únicamente se trasladara el problema a otro vecino, estando en la actualidad dentro de los límites lógicos que todo vecino debe soportar.

En cuanto a la colocación de la segunda caja encima de la anterior, se indica que no se aprecian razones de seguridad que justifiquen su retirada, sin que su existencia a su juicio suponga un agravamiento del problema. No obstante, según se informa, se está estudiando la posibilidad de colocar, con el fin de causar la menor incomodidad posible, un único armario que albergue ambos cuadros a nivel de la vía pública.

TERCERA. En este caso concreto, somos conscientes de que la información que no ha llegado es discrepante y, en buena medida, contradictoria con lo manifestado por el titular de la queja. Sin embargo, la resolución de asuntos como el que nos ocupa suele depender exclusivamente de cuestiones o aspectos de índole técnica, ya que se trata de apreciar una situación de hecho de la cual se deduzca que pueda existir una responsabilidad imputable a la Administración.

Por otra parte, esta Institución carece de recursos técnicos para poder aportar soluciones técnicas cuando éstas se requieran, ya que nuestra intervención no puede entrar a valorar el contenido de los informes técnicos emitidos o los argumentos o criterios en ellos esgrimidos, sin que, en ningún caso, puedan ser sustituidos por valoraciones subjetivas, en mayor o menor medida interesadas.

En esta línea, no debemos olvidar que nuestras posibilidades de intervención hacia las Administraciones Públicas están delimitadas por el artículo 1 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, que las circunscribe a la defensa de los derechos y libertades amparados en la Constitución, siendo nuestra función salvaguardar a los ciudadanos frente a posibles abusos y negligencias de las Administraciones Públicas de La Rioja. En este sentido, tales abusos o irregularidades deben ser reales y estar suficientemente acreditados para que nuestra intervención tenga algún resultado práctico.

Conforme a dicha ley, la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano no es una Administración Pública cuya función sea ejercer un mero control de legalidad sobre las demás Administraciones Públicas, sino que sólo debe intervenir en casos probados o cuando existan indicios de la existencia de esos excesos o abusos cometidos por una Administración Pública contra las personas, sin que la mera disconformidad o desacuerdo con una actuación administrativa no pueda por sí sola motivar nuestra intervención.

CUARTA. Sin embargo, como se ha dicho en los anteriores antecedentes de hecho**,** con el fin de agotar las posibilidades de intervención de la Institución, estimamos oportuno comprobar sobre el terreno las afecciones que provocan la actual ubicación de las cajas de luz, así como las posibilidades de modificar su emplazamiento, personal de esta Institución se desplazó al lugar para hacer las oportunas comprobaciones, y descartar si la solución de trasladar los cuadros unos metros afectaría o no a otras viviendas, cuando lo que se pretende es precisamente evitar una excesiva proximidad de éstos a las viviendas y trasladar las molestias a otros vecinos. Señalar al respecto de la no convocatoria del Ayuntamiento que, previamente a la visita, se efectuó llamada telefónica al Ayuntamiento de Zarratón comunicándole dicha circunstancia, con resultado negativo, al no haber atendido nadie nuestra llamada, tal cual consta en

diligencia de comunicación telefónica extendida al efecto y obrante en el expediente de referencia.

Por ello, consideramos que, si bien no a corto plazo, es posible un nuevo emplazamiento de los cuadros de luz que permita un mayor alejamiento de puertas y ventanas de las viviendas, de modo que las incomodidades que puedan generar sean mínimas, y donde la afección a las edificaciones, si no irrelevante, si al menos menor en comparación con la ubicación actual.

En definitiva, aunque consideramos prioritario que el Ayuntamiento de Zarratón estudie y lleve a cabo soluciones técnicas que palien en lo posible la actual configuración de los referidos cuadros de luz, buscando una solución definitiva al problema, reubicando tales elementos en otro lugar, sin necesidad de provocar la afección de ninguna propiedad privada, debe en caso de que técnicamente no sea posible, tal cual se afirma, proceder a indemnizar al promotor de la queja como consecuencia de la afección provocada, reconocida incluso por esa Administración, dando así cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 106.2 de la Constitución y el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que garantizan el "*derecho de los particulares a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos*".

Como consecuencia de todo ello, y a la vista del estudio de cuanto se expresa en el escrito de queja, podemos afirmar que ha existido o existen indicios de lesión del derecho a la propiedad privada (art. 33 CE) y por ello consideramos pertinente emitir la presente **SUGERENCIA**, dirigida al Ayuntamiento de Zarrratón para que, en el ejercicio legítimo de sus competencias, adopte a la mayor brevedad posible medidas correctoras respecto al actual emplazamiento de los cuadros de luz situados actualmente junto a la vivienda del promotor de la queja, procediendo subsidiariamente, en caso de que técnicamente no sea posible lo anterior, a indemnizarle en consonancia con la afección producida.

b) Posicionamiento del Ayuntamiento de Zarratón: NO ACEPTACIÓN.

El día 1 de octubre de 2007, se registra de entrada el informe emitido por la Corporación Local y firmado por el Alcalde, en el que muestra su rechazo absoluto con el contenido de la Sugerencia, en los siguientes términos:

> Este Ayuntamiento no puede asumir la Sugerencia 9/2007, de 19 de septiembre, como juicio de valor respecto a una queja interpuesta por Don XXX, en base al siguiente informe aclaratorio de los dos anteriores remitidos con la esperanza de que para mejor proveer su Señoría archive dicho expediente en base a los siguientes puntos:
>
> 1. Que cuando la Dirección General de Carreteras realiza el paseo de la carretera de acceso al pueblo desde Haro, se determinó por cuenta y a costo municipal, colocar una fila de farolas de alumbrado público para iluminar dicho paseo.
> 2. Posteriormente y a continuación del paseo, el ayuntamiento exigió al promotor de 14 viviendas en hilera (que se finalizaron en esta época), iluminar con 12 farolas mas dichas viviendas, a cargo del promotor de las mismas.

3. En esas mismas fechas el Ayuntamiento acometió las obras de seguir iluminando toda la travesía a lo largo del pueblo con la misma tipología de farolas.
4. Simultáneamente, se ejecutó la plaza Mayor del pueblo con su cafetería municipal correspondiente, próxima a la casa del demandante. El Ayuntamiento exige a los constructores de dicha plaza que la iluminen con el nivel alto y a cargo de los promotores del edificio que la conforman, según CONVENIO MUNICIPAL APROBADO EN PLENO POR UNANIMIDAD de la Corporación.
5. En consecuencia de los cuatro puntos anteriores, se crea una DEMANDA DE CARGA ELECTRICA muy superior (aproximadamente 10 veces más) a la que el pueblo tenía anteriormente, por lo que el armario general de alumbrado público situado en la Casa Consistorial (ubicado en el centro del pueblo), se queda pequeño y descompensado, siendo necesario el distribuir armarios parciales por las diversas zonas del pueblo.
6. El armario objeto del litigio (el tercero ubicado y el sexto del proyecto global) corresponde al proyecto del ingeniero competente y por imposición de Iberdrola, se ubica la arqueta de suministro y de enganche donde se colocará el armario. Dicha instalación en su totalidad es obligada a pagar al promotor de las 14 viviendas.
7. Posteriormente y para evitar tanto consumo de energía, se instala un armario regulador de flujo, bajo la supervisión de técnico competente a costa del presupuesto municipal.
8. Con lo expuesto en los puntos anteriores creemos haber precisado la legítima intervención de este Ayuntamiento, al amparo del artículo 33 de la Constitución, actuando en defensa del patrimonio y del interés público, afirmando rotundamente que el patrimonio del denunciante no sólo no ha sido disminuido sino revalorizado notoriamente, ya que de una callejuela de apenas 3,50 metros, que servía para arrinconar aperos de labranza, basura y vertedero incontrolado, se ha convertido en una calle de 10 metros perfectamente urbanizada, que da acceso directo a la plaza mayor del pueblo de 2.000 metros cuadrados, perfectamente urbanizados y sin imponer contribuciones especiales a los vecinos.

Por lo anteriormente expuesto y en consecuencia, este Ayuntamiento pide amparo a la Defensora del Pueblo Riojano para evitar que algún vecino inconscientemente pida indemnización por una actuación municipal que es inevitable y necesaria para el normal desarrollo del pueblo, tal y como está ocurriendo en todos los pueblos y ciudades de La Rioja, y en evitación de abrir vías indemnizatorias que suponen un gasto a las arcas públicas municipales de los pueblos de forma gratuita.

No obstante, y dada la capacidad democrática de la que este Ayuntamiento presume, y teniendo en cuenta que tanto los vecinos como sus intereses son el centro y el eje de la actuación municipal, les queda la vía contencioso-administrativa abierta, para que en su legítima defensa procedan a exigir dichas indemnizaciones si proceden.

c) Labor de seguimiento de esta Institución.

Del informe trascrito en su integridad, se infiere con toda claridad el rechazo de nuestra Sugerencia y la dirección al interesado hacía un eventual contencioso-administrativo, para exigir a la Corporación la indemnización correspondiente por la afectación de su derecho de propiedad, cuando realmente podría solucionarse sin tener que reaccionar judicialmente frente al problema planteado.

El día 2 de octubre la Defensora emite una Resolución –cuyo contenido se expresará a continuación- en la que se declara el rechazo de nuestra Sugerencia y se comunica a la Administración Local afectada con el siguiente tenor:

> Se ha recibido en esta Institución contestación de ese Ayuntamiento, de fecha 28 de septiembre, en respuesta a la Sugerencia 9/2007, de 17 de septiembre de 2007, que formulamos en el expediente de referencia, relativo al malestar expresado por don XX por la ubicación de un cuadro de luz junto a la fachada de su vivienda, sita en el número 11 de la Calle M.V., de esa localidad.
>
> En su respuesta, ese Ayuntamiento contesta rechazando el contenido de nuestra Sugerencia, esgrimiendo para ello fundamentalmente razones de carácter técnico, ya conocidas por esta Institución, entendiendo improcedente cualquier reclamación indemnizatoria que se plantee por el interesado por dicha actuación municipal, sin perjuicio de que pueda plantear la defensa de su pretensión por la vía contencioso-administrativa.
>
> Del contenido del escrito parece desprenderse que no ha sido entendido nuestro planteamiento, destinado únicamente a la búsqueda de una solución favorable a todos los intereses en juego. Nuestra pretensión no va dirigida a deslocalizar el referido armario de alumbrado público, si con la misma se produce una traslación del problema a otro vecino, o una descompensación de la distribución, atendiendo al punto donde radica la arqueta de suministro eléctrico y a la demanda eléctrica necesaria en el futuro, especialmente tras la urbanización de las zonas próximas a la vivienda del titular de la queja. Ni por supuesto pretende atacar la legitimación del Consistorio para actuar en defensa del interés público, ya que ello contravendría –como bien se recuerda- el contenido del artículo 33 de la Constitución.
>
> Como ya dijimos en nuestra resolución del pasado 4 de junio, somos conscientes de que la cuestión relativa al lugar de emplazamiento de los cuadros eléctricos destinados al alumbrado público supone el ejercicio de potestades discrecionales por parte de la Administración, lo cual significa que el Ayuntamiento de Zarratón, legítimamente, puede elegir entre varias soluciones justas y adecuadas y optar por un concreto emplazamiento de las arquetas eléctricas, siempre que la elección no conlleve desviación de poder en algún sentido.
>
> Ahora bien, no por ello desmerece la búsqueda de una solución, que técnicamente sea viable, y que, a nuestro juicio, pudiera obtenerse con la ejecución de la acera peatonal correspondiente al inmueble n.º X de la calle M.V. de esa localidad, donde radica la vivienda del promotor de la queja, y que posibilitaría una colocación, junto a la arqueta, pero en el bordillo de la acera –como ocurre con la mayoría de mobiliario urbano de ciudades y pueblos-, minimizando así la posible afección estética que pudiera producirse de dejar los actuales cuadros de luz junto a la fachada en cuestión. Este es el argumento que ha motivado la mesura en el calibre de nuestra resolución, dictándose una sugerencia en lugar de una recomendación formal al efecto.

Pese a dichas indicaciones, en definitiva, deducimos que no ha sido atendida nuestra Sugerencia, en la que instábamos a ese Consistorio a adoptar a la mayor brevedad posible medidas correctoras respecto al actual emplazamiento de los cuadros de luz situados actualmente junto a la propiedad de don J.R.L: , procediendo subsidiariamente, en caso de que técnicamente no sea posible lo anterior, a indemnizarle en consonancia con la afección producida.

Consecuentemente, a la vista de la no aceptación de nuestro planteamiento por parte del Ayuntamiento de Zarratón -en el que nos ratificamos por los motivos antedichos-, no nos queda otra opción que la de reflejar esta circunstancia en el informe que anualmente dirigimos al Parlamento de La Rioja, y damos por concluido el expediente con el archivo del mismo, lo que comunicamos al interesado y a ese Ayuntamiento para su conocimiento, y a los efectos oportunos.

El 26 de octubre, previa solicitud del Alcalde de Zarratón, se entrevista con la Defensora, ofreciendo nuestras potestades de mediación, las cuales son aceptadas por aquel, y por ende, se dirige por esta Institución, un oficio requiriendo posiciones a Iberdrola. Se recibe con fecha de 18 de noviembre, un breve informe suscrito por el Jefe de Distribución de la Zona La Rioja con el siguiente tenor:

En respuesta a su escrito de fecha de 29 de octubre de 2007, en el que nos plantea el problema que D. XX tiene en relación a un cuadro de alumbrado público situado junto a la fechada de su vivienda, sita en el número xx de la calle M.V., en Zarratón, le indicamos que dicha instalación es propiedad del Ayuntamiento y por lo tanto Iberdrola Distribución Eléctrica SAU no tiene ninguna capacidad de actuación en este asunto.

Esta circunstancia es comunicada al Ayuntamiento, con la advertencia de que en el caso de persistir en su actuación, no nos queda sino reflejar su no aceptación en este Informe Anual, y así se hace constar en el presente a los efectos pertinentes.

SUGERENCIA n.º 10/2007, 16 de octubre, de la Defensora del Pueblo Riojano, dirigida a la Consejería Salud, para que, con relación con las ayudas por gastos de desplazamiento, manutención y alojamiento para usuarios desplazados del Servicio Riojano de Salud, asigne al Servicio de Prestaciones y Atención al usuario los recursos humanos y materiales precisos para poner al día el sistema de ayudas, de tal forma que los procedimientos sean correctamente tramitados, resueltos y ejecutados en el plazo máximo de tres meses, adecuando el funcionamiento de la prestación a la Orden publicada en el Boletín Oficial de La Rioja de 30 de agosto de 2005, y a los derechos reconocidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

a) Contenido de la Sugerencia (queja nº 2007/0239-S)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha 6 de agosto de 2007, esta Institución recibió una queja interpuesta por el Sr. XX, en la que denunciaba el retraso en el cobro de una ayuda por gastos de desplazamiento sanitario, de la que se considera acreedor, y cuyo pago incumbe a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja.

El derecho que invoca trae su causa de una asistencia sanitaria prestada en régimen de desplazamiento a Zaragoza, en fecha 28 de enero de 2007.

Una vez realizada la asistencia sanitaria, el titular de la queja presentó la solicitud para el cobro de la ayuda, con fecha 29 de enero de 2007. Al día de emisión de su queja, todavía no había obtenido la ayuda solicitada.

SEGUNDO. La queja de referencia fue admitida por la Defensora del Pueblo Riojano, y en consecuencia esta Institución requirió a la Consejería de Salud para que emitiera informe sobre la cuestión planteada, con fecha 10 de agosto de 2007. Transcurrido al plazo conferido para la remisión del informe, esta Oficina emitió un primer requerimiento, de 25 de septiembre de 2007, que fue finalmente atendido el día 16 de octubre de 2007.

En el curso de estas actuaciones, el interesado se puso en contacto con la Oficina de la Defensora el día 20 de agosto de 2007, para comunicar que había recibido el pago debido por la Consejería de Salud, por lo que considera satisfecha su pretensión.

TERCERO. Asimismo, en el referido informe de la Administración, el Servicio de Prestaciones y Atención al Usuario de la Consejería de Salud ya nos informa de que el pago ha sido efectivamente realizado.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada por la autora de la queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, “Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento”.

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que:

> *“1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.*
>
> *2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.*
>
> *3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación*

de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

Pues bien, en el supuesto relacionado en los antecedentes expresados, es competencia la supervisión ejercida por la Defensora del Pueblo Riojano, dirigiendo requerimientos de información a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, en la que la autora de la queja presta sus servicios.

El derecho cuya intervención ampara la actuación de la Defensora en este asunto, es el derecho a la protección de la Salud, previsto por el artículo 43 de la Constitución Española, por lo que, desde luego, procede la intervención de la Defensora del Pueblo Riojano.

SEGUNDA. No obstante lo expresado en la consideración jurídica primera, es preciso analizar si el concreto derecho invocado por el titular de la queja se halla encajado en el más amplio derecho a la protección de salud, expresamente reconocido por el artículo 43 de la Consitución Española. Este precepto está incardinado en el capítulo III del Título I del texto constitucional, y conforma uno de los conocidos *"Principios rectores de la política social y económica"*, cuya principal especialidad radica en que su concreción, desarrollo, y formas de ejercicio, de acuerdo con el artículo 53 de la propia Carta Magna, ha de realizarse por Ley, por lo que la fijación del contenido del derecho a protección de salud habrá de hacerse por medio del estudio de las Leyes que lo desarrollan y regulan en el ordenamiento jurídico español.

El derecho a la Protección de la Salud tiene por objeto la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades (Artículo 3 Ley General de Sanidad), y está integrado por una serie de prestaciones que constituyen este Servicio Público. Estás prestaciones constituyen un catálogo definido por el artículo 7 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud y detallado por el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, el cual, a través de sus 9 anexos describe profusamente la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud.

Precisamente, y teniendo en cuenta que la prestación de la asistencia sanitaria está asignada a las Comunidades Autónomas, el legislador ha procurado la creación del Sistema Nacional de Salud para integrar y cohesionar este Servicio Público esencial, de tal suerte que la existencia de 17 Servicios Públicos de Salud (18 incluyendo INGESA) no suponga merma en la calidad del Servicio ni discriminación por razón de la vecindad administrativa. Por ello, cuando un paciente necesita una prestación que el Servicio de su Comunidad no puede cubrir, está previsto el desplazamiento al lugar preciso sin coste adicional, por lo que, cuando el traslado no se ha efectuado mediante transporte sanitario, procede indemnizar al paciente y, en determinados supuestos, a sus acompañantes. Por ello, es posible entender que la compensación económica por desplazamiento ha de formar parte de la cartera de Servicios y, por tanto, del Derecho a la Protección de la Salud.

TERCERA. En el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la compensación por desplazamiento está regulada en la Orden de la Consejería de Salud reguladora de ayudas por gastos de desplazamiento, manutención y alojamiento

para usuarios desplazados del Servicio Riojano de Salud, publicada en el Boletín Oficial de la Rioja de 30 de agosto de 2005, la cual establece *"las ayudas compensatorias por gastos de desplazamiento, manutención y alojamiento, así como el procedimiento de tramitación, para los usuarios del Servicio Riojano de Salud, que precisen recibir asistencia sanitaria en centros, servicios y establecimientos sanitarios ubicados en otras Comunidades Autónomas y no requieran la utilización del transporte sanitario, así como las ayudas por desplazamientos dentro de la Comunidad Autónoma".*

Desde el punto de vista material, la Orden contiene las determinaciones relativas al objeto de las ayudas, su contenido, así como los requisitos para su obtención, que son dos:

" a) Que la derivación venga justificada mediante informe médico de un facultativo del Servicio Público de Salud y autorizada por un órgano correspondiente de la Consejería de Salud.

b) Que la necesidad de derivación sea valorada y autorizada por el Órgano competente de la Consejería de Salud."

El cumplimiento de estas condiciones da lugar al nacimiento del derecho a obtener la prestación económica que, desde el punto de vista formal, se sustancia mediante un procedimiento sencillo previsto por el artículo 9 de la Orden. Este procedimiento ha de iniciarse a instancia de parte, en el plazo de 12 meses desde la fecha del desplazamiento, con un escrito acompañado de los documentos acreditativos del derecho que se esgrime.

Finalmente, el apartado 4 del artículo 9 remite a la regulación general del plazo para resolver y notificar la Resolución y del silencio administrativo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en los artículos 42 y 43 de la Ley 30/1992, el plazo para resolver notificar este procedimiento es de tres meses, transcurridos los cuales el interesado podrá entender estimada su pretensión por silencio administrativo, toda vez que el procedimiento principia a instancia de parte.

CUARTA. De acuerdo con el contenido de la queja, el interesado interpuso su solicitud en fecha 29 de enero de 2007. Así, a la fecha en la que el interesado recibió el pago debido (16 o 17 de agosto de 2007, según el Informe de la Administración), habían transcurrido prácticamente seis meses desde el momento de iniciación del procedimiento. Está acreditado por tanto que se produjo el pago, por lo que ésta Institución considera solucionado el problema en vía administrativa. Sin embargo, el retraso en la tramitación y ejecución de este procedimiento ha producido la vulneración de los derechos del paciente, por lo que consideramos preciso realizar una serie de reflexiones sobre la materia.

La regulación del silencio administrativo, sobre la base de la obligación de resolver y notificar todos los procedimientos administrativos cualquiera que sea su forma de iniciación, tiene, en un primer momento, la finalidad de proteger los derechos del administrado, en el sentido de que si la Administración no resuelve un procedimiento en un determinado plazo, el ciudadano puede entender estimada o desestimada su pretensión y actuar en consecuencia, por ejemplo, deduciendo recurso contencioso – administrativo contra la actuación silente. Pero además, la obligación de resolver cumple con otras funciones que se relacionan con los principios

básicos de la actuación administrativa, y fundamentalmente con el principio de eficacia, que en el Ordenamiento Jurídico español tiene rango constitucional desde su mención en el artículo 103 de la Carta Magna, y que está reformulado por el artículo 3 de la Ley 30/1992, y por el artículo 3 de la Ley 5/2005, de 1 de junio en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja. En este escenario, la regulación de un concreto plazo para resolver los procedimientos tiene todo el sentido a la hora de proteger el principio de seguridad jurídica, pero también para dotar a la Administración Pública moderna de las condiciones de eficacia y agilidad necesarias para dar cumplimiento sin demora a los derechos de los ciudadanos. Es por ello, que la adecuación del procedimiento para reconocer las ayudas por desplazamiento sanitario a la norma que le sirve de cobertura ha de ser afrontada, para evitar estos retrasos que perjudican al usuario de sistema nacional de salud.

Por todo ello el incumplimiento de los plazos para resolver y notificar este procedimiento administrativo especial, significa además la vulneración de otros derechos ciudadanos que se añaden al derecho a la Protección de Salud, y que se desenvuelven en el ámbito estricto del funcionamiento de las Administraciones Públicas, y del Procedimiento Administrativo Común. La existencia de los plazos para resolver y notificar tiene su virtualidad, como decíamos, en la protección del principio de eficacia, cuyo establecimiento constitucional tiene la finalidad de proteger los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, también señalados por la Constitución Española en su artículo 9.3, y que se instauran, a estos efectos, en la protección del Administrado ante las situaciones de clara indefensión que puede provocarle una demorada respuesta de la Administración Pública.

Por todas estas cuestiones, esta institución considera necesario emitir la presente **SUGERENCIA** para que la Consejería de Salud asigne al Servicio de Prestaciones y Atención al usuario los recursos humanos y materiales precisos para poner al día el sistema de ayudas por desplazamiento en materia de asistencia sanitaria, de tal forma que los procedimientos sean correctamente tramitados, resueltos y ejecutados en el plazo máximo de tres meses.

b) Posicionamiento de la Consejería de Salud.

A fecha de cierre de este Informe, no consta el posicionamiento de la Administración. Si bien dado que su contenido es igual que la Sugerencia nº 6/2007.

c) Labor de seguimiento de esta Institución.

El 25 de febrero de 2008, se ha dirigido por parte de la Defensora un nuevo requerimiento a la Consejería para que muestre su posicionamiento de forma expresa.

SUGERENCIA n.º 11/2007, dirigida a la Consejería de Salud para que, de "lege ferenda" y con el objeto de preservar el vínculo madre-hijo con carácter general, se lleve a cabo la reforma legislativa que se considere precisa en aras a posibilitar el derecho de acompañamiento de los progenitores en el caso de hospitalización de menores en general, y de recién nacidos en particular.

a) Contenido literal de la sugerencia (queja nº 2007/309-S)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha 18 de octubre de 2007, compareció en la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, doña L.B., en su calidad de madre del recién nacido

G.G.B., solicitando la intermediación de esta Institución en relación con el problema que pasamos a exponer a continuación.

Nos dice que su hijo nació en el Hospital San Pedro el día 7 de octubre de 2007, y que tras el alta de la madre y del hijo, el niño ha tenido que ser hospitalizado pues padece un virus.

El problema que nos expresa y por lo que solicita la intermediación de esta Institución, es que la madre alimenta al niño, mediante lactancia natural, de forma que no le permiten quedarse dentro del Hospital, por lo que tiene que permanecer en el parking del mismo en el coche, dado que cada tres horas tiene que amamantarle y no puede desplazarse constantemente desde su residencia habitual, Fuenmayor, hasta el Hospital San Pedro.

Ante la realidad planteada por la madre, el mismo día 18 se envío un fax al número (941) 29 61 32 del Hospital San Pedro de La Rioja, exponiendo la angustia y la zozobra que padece la madre, por no poder atender directamente a su hijo, abonado con la necesidad de amamantarle cada tres horas.

A continuación, y en el día de hoy, la madre, ha presentado una queja en la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, considerando necesaria su intermediación para solucionar el problema planteado.

SEGUNDO. Dadas las especiales circunstancias de los hechos relatados por la titular de la queja, esta Institución reiteró, el día 19 de octubre, el requerimiento mencionado en el antecedente anterior, que ha sido inmediatamente respondido por medio de un comunicado de prensa, del que también se ha dado traslado a la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, y en que se expresa la opinión de la Consejería de Salud, respecto del presente asunto. En cualquier caso, esta remisión de un comunicado de prensa, no puede ser considerada como el informe previsto en el artículo 18 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano. Ello no obstante, transcribimos su contenido por su valor informativo a los efectos de la Resolución de la presente queja.

"*La Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, a través del Hospital San Pedro, cuenta con un procedimiento establecido desde hace años para prestar alojamiento a las madres cuyos hijos están ingresados en neonatología y precisan de lactancia materna. Salud facilita el alojamiento en un hotel de Logroño, con acuerdo y por cuenta del Servicio Riojano de Salud, a todas las madres que viven fuera de la ciudad de Logroño. Con esta medida se promueve la lactancia materna, buscando la mayor proximidad al centro sanitario.*

Cuando se produce esta situación, se facilita a la madre del lactante un documento en el que se le autoriza a pernoctar en un hotel de Logroño durante las noches que coincidan con el ingreso de su hijo lactante, siempre por residir fuera de Logroño y tener que atender al menor ingresado en el centro.

El ingreso de la madre en el hospital queda absolutamente desestimado porque el deber del centro no es otro que atender pacientes y, en ningún caso, alojar a personas sanas. El hospital no está obligado a facilitar el alojamiento a los acompañantes de pacientes, solo en estos casos de madres de lactantes se ofrece este servicio gratuito, fuera del recinto hospitalario, para favorecer la lactancia materna.

A lo largo de este año, tres madres han utilizado este servicio.

En este sentido, Salud desea aclarar una información publicada hoy en un diario regional, relativa a una pareja que duerme en un vehículo ubicado en las inmediaciones del Hospital San Pedro. Los profesionales del Hospital San Pedro, tal y como se viene actuando habitualmente en este tipo de situaciones, facilitaron ayer a la madre la posibilidad de pernoctar en el hotel logrotes mencionado anteriormente, ofrecimiento que desestimó, razón por la que Salud entiende que ha lugar a la queja."

CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada en su escrito de queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, "Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento".

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que,

"*1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.*

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

El derecho cuya intervención ampara la actuación de la Defensora en este asunto, es el derecho a la protección de la Salud, previsto por el artículo 43 de la

Constitución Española, por lo que, desde luego, procede la intervención de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1° de la Ley 6/2006).

Este precepto está incardinado en el capítulo III del Título I del texto constitucional, y conforma uno de los conocidos "Principios rectores de la política social y económica", cuya principal especialidad radica en que su concreción, desarrollo, y formas de ejercicio, de acuerdo con el artículo 53 de la propia Carta Magna, ha de realizarse por Ley, por lo que la fijación del contenido del derecho a protección de salud habrá de hacerse por medio del estudio de las Leyes que lo desarrollan y regulan en el ordenamiento jurídico español.

Se hallan asimismo comprometido en el presente supuesto, los derechos de protección de la familia, reconocidos en el artículo 39 de la Constitución Española, a cuyo tenor:

"*1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.*

2. Los poderes públicos aseguran asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiacion, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad.

3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en los que legalmente proceda.

4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos."

Por ello, y dado que los preceptos constitucionales citados (artículos 43 y 39), ambos se encuentran dentro del Título I de la Norma Fundamental, procede la supervisión y la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1° de la Ley 6/2006).

SEGUNDA. El problema planteado por la autora de la queja, exige un reflexivo análisis alejado de la sensibilidad que el hecho suscita. Evidentemente, esta Institución comprende las afirmaciones de la Consejería en cuanto a que está fuera de sus funciones, el alojamiento a los pacientes de los acompañantes, teniendo en cuenta además que la madre del menor hospitalizado ya fue dada de alta.

Del mismo modo, compartimos la existencia del procedimiento para dotar de alojamiento a las madres de lactantes residentes fuera del término municipal de Logroño, toda vez que esta es un prestación debida, de acuerdo con el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre Ordenación de Prestaciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud, cuyo anexo I, que incluye entre en el contenido de la asistencia hospitalaria, *los servicios hoteleros básicos directamente relacionados con la propia hospitalización"*.

No obstante, a pesar de lo anterior, es preciso hacer notar que el problema planteado no puede ser analizado desde la perspectiva de las funciones o servicios de un concreto centro hospitalario, ya que, desde el mismo instante en que aparece comprometido un menor, el interés del mismo debe prevalecer sobre cualquier otra consideración de tipo administrativo o asistencial, tal y como impone el artículo 6 de la Ley 1/2006, de 28 de febrero, del Menor, de La Rioja.

"Las Administraciones Públicas de La Rioja velarán, en el ámbito territorial y funcional que les corresponda, por el respeto y garantía de los derechos y libertades

reconocidos a los menores en el ordenamiento jurídico y les prestarán la asistencia necesaria para el efectivo ejercicio de los mismos."

En este escenario, hemos de precisar que uno de los derechos reconocidos por la propia Ley del Menor de La Rioja, se desenvuelve en el ámbito de la asistencia sanitaria, en los términos del artículo 15, apartados 4 y 5 de este texto legal:

"*Durante su atención sanitaria, los menores tienen derecho a estar acompañados por sus padres, tutores o guardadores u otros familiares, y a proseguir, durante su hospitalización, su formación escolar, siempre que todo ello no perjudique u obstaculice su tratamiento médico.*

En los centros sanitarios donde se hospitalice a menores se posibilitará la existencia de espacios adaptados a las necesidades educativas, de relación familiar y de ocio del menor."

Así pues, de la conjugación de estos preceptos, es posible estimar que el menor hospitalizado, ostenta el derecho de verse acompañado por su madre durante todo el proceso asistencial del que está siendo objeto en el Hospital San Pedro, y que constituye una obligación de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, adoptar las medidas pertinentes para procurar la efectiva realización de este derecho.

Así mismo, la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud, al enumerar los derechos del paciente enumerados con la intimidad y la confidencialidad en su artículo 7, establece que "*El ciudadano en su relación con el Sistema Público de Salud de La Rioja tiene derecho a: 1. Conocer la identidad y la misión de los profesionales que intervienen en la atención sanitaria y a que se le garantice la posibilidad de limitar la presencia de investigadores, estudiantes u otros profesionales que no tengan una responsabilidad directa en la atención. Sin perjuicio de que pueda solicitar la presencia de familiares o personas vinculadas al paciente cuando él lo desee siempre y cuando esta presencia no sea incompatible o desaconsejable con la prestación del tratamiento.".*

Por último, se hace también necesario mencionar por último que la Carta Europea de los Niños Hospitalizados, aprobada por el Parlamento Europeo en Resolución de 13 de mayo de 1986, considera que la hospitalización de los niños entre 0 y 14 años debe reunir unas características diferenciales a las de los adultos, y por ello se constituye en objeto de derechos especiales, enumerando los derechos especiales que tienen que tienen cuando por alguna causa deben ser internados.

En concreto, el artículo 3 recoge el "*Derecho a estar acompañado de sus padres o de la persona que los sustituya el mayor tiempo posible durante su permanencia en el hospital, no como espectadores pasivos sino como elementos activos de la vida hospitalaria, sin que eso comporte costes adicionales; el ejercicio de este derecho no debe perjudicar en modo alguno ni obstaculizar la aplicación de los tratamientos a los que hay que someter al niño.".*

TERCERA. El término menor, que se aplica a personas con menos de 18 años en nuestra legislación, no debe encubrir las características y necesidades especiales de cada grupo de edad.

Si bien existen una serie de derechos reconocidos y comunes a las personas menores de edad, es preciso que la atención sanitaria y los recursos que se utilicen en

su atención tengan en cuenta su edad, su género, su personalidad, y sus condiciones socioculturales. Es importante considerar que las diferentes capacidades y peculiaridades de la vida evolutiva de la persona menor de edad, condicionan su forma de enfermar y su reacción ante la enfermedad y el internamiento hospitalario.

La aparición de nuevas técnicas que permiten la realización de diagnósticos y la aplicación de tratamientos en tiempos más cortos, junto al incremento de servicios de hospitalización de día y de la hospitalización domiciliaria, han permitido evitar ingresos y estancias prolongadas en centros sanitarios. Sin embargo, cuando no es adecuado optar por estas alternativas terapéuticas y es precisa la hospitalización, debe considerarse el acompañamiento de la persona menor de edad como una necesidad básica y un complemento al tratamiento, a la que deben adaptarse los centros y la organización sanitaria.

La enfermedad coloca a las personas menores de edad en una posición de máxima debilidad, tanto física como psicológica. Por ello es preciso optar por los sistemas de tratamiento que, en cada caso, permitan una menor ruptura con su vida cotidiana y adoptar mecanismos que en caso de ingreso permitan el acceso mayor posible de la persona menor a las personas y a las actividades que forman su medio habitual, garantizando su derecho a la salud y sus derechos como parte de la ciudadanía menor de edad.

Actualmente, muchos hospitales alientan a las madres a quedarse junto a sus bebés durante la estadía en el hospital, que se conoce como "alojamiento en conjunto" (o (*rooming-in*, en inglés) y que puede ser de tiempo completo (las 24 horas) o parcial, cuando el bebé permanece con su madre la mayor parte del tiempo. Muchas madres encuentran que tener a su bebé con ellas día y noche les permite conocer las necesidades del bebé y cómo responder ante ellas. Las enfermeras especializadas en cuidados materno-infantiles trabajan en el hospital junto con las nuevas madres ayudándolas para que aprendan a amamantar y a cuidar a sus bebés.

Citar a modo de ejemplo que, el Hospital Reina Sofía de Córdoba, dispone ya de un Hotel de Madres. Se trata de unas instalaciones acogedoras ideadas con capacidad para acoger a las madres cuyos bebés requieren hospitalización tras el nacimiento. El objetivo de estas instalaciones, incluidas en el decreto de niño Hospitalizado, es favorecer el vínculo afectivo madre-hijo, así como la lactancia materna desde el primer día de vida.

El Servicio Andaluz de Salud (SAS) ha invertido una importante cantidad económica en el acondicionamiento de estas instalaciones, cuyo diseño y equipamiento queda muy alejado de lo que son unas dependencias sanitarias al uso. El Hotel de Madres ofrece estancia permanente para el descanso de las madres con bebés hospitalizados en habitaciones confortables y acogedoras. El alojamiento de las madres en este espacio facilita un acceso rápido y permanente a su bebé. Se estima que la ocupación media por mujer oscilará entre 9 y 13 días.

Las distintas dependencias se han acondicionado para dar respuesta a sus necesidades, con servicios de comida (que incluye dietas normales y especiales por prescripción médica), aseo y cama en el mismo hospital, en un espacio próximo a la unidad pediátrica donde se encuentra hospitalizado el bebé.

El alojamiento está reservado para progenitoras que han recibido el alta y cuyos hijos están ingresados en Neonatología. Además, entre los criterios de inclusión figuran que estas mujeres necesiten permanecer en el hospital a tiempo completo y

presenten dificultades de acceso al centro, bien por lejanía desde su lugar de residencia o por cuestiones económicas.

El personal de enfermería está encargado de detectar las necesidades de alojamiento y, posteriormente, la trabajadora social del Materno Infantil valora y adjudica las plazas en función de los criterios establecidos y los recursos disponibles. Estas dependencias son de uso exclusivo de las madres alojadas en ellas.

Esta actuación forma parte de las adaptaciones que se llevan a cabo para dar cumplimiento al Decreto 246/2005, de 8 de noviembre, por el que se regula el ejercicio del derecho de las personas menores de edad a recibir atención sanitaria en condiciones adaptadas a las necesidades propias de su edad y que se establecen en el decreto del Niño Hospitalizado.

En concreto, dicho Decreto, recoge en su artículo 8 el derecho de acompañamiento en los siguientes términos:

"*1. Las personas menores de edad tienen el derecho a estar acompañadas permanentemente por la madre y el padre, tutoras o tutores, o persona en quien éstos deleguen, en tanto se mantenga la necesidad de su atención sanitaria en un centro o espacio asistencial. En caso de que el acompañamiento perjudique la tarea asistencial o la salud de la persona menor de edad, desde el servicio asistencial se tomarán las medidas necesarias para evitar el perjuicio. Cuando se produzca una circunstancia que impida el acompañamiento, se informará a la madre y al padre o representantes legales y quedará constancia en la historia clínica.*

2. En el caso de ingreso en cuidados intensivos, cuidados especiales y prematuros se articularán las medidas necesarias para que el acompañamiento por parte del padre, madre o representante legal, pueda llevarse a cabo durante el mayor tiempo posible. En situaciones terminales se facilitará, especialmente, el acompañamiento continuo de la persona menor de edad por parte de su madre y de su padre o personas tutoras.

3. El régimen de visita durante la hospitalización se llevará a cabo con criterios de flexibilidad horaria que faciliten el mayor tiempo posible de relaciones para respetar los vínculos de la persona menor de edad con personas de su entorno, con los límites necesarios para garantizar su descanso y la actividad asistencial del centro. Los hermanos y hermanas menores de edad, podrán visitarle junto a su madre, padre o persona tutora, si no existiera contraindicación clínica alguna tanto para la persona menor de edad paciente como para la persona menor visitante.".

Es más, en el artículo siguiente, se recoge expresamente las medidas a adoptar para preservar el vínculo madre-hijo en el caso de hospitalización de personas recién nacidas. La disposición es textualmente la siguiente:

"1. Los servicios sanitarios implicados en la atención perinatal adecuarán su organización y sus recursos para favorecer el vínculo madre-hija o hijo en los dispositivos de atención: en la educación maternal, en el proceso de parto, en el momento de las recomendaciones al alta puerperal y en la visita puerperal.

2. En el momento del nacimiento se facilitará el contacto físico con su madre y se evitará la separación madre-hija o hijo en el post-parto inmediato, garantizándose, salvo que circunstancias clínicas lo impidan, la permanencia hospitalaria conjunta del niño o niña con su madre.

3. En el caso de que la persona recién nacida precise ingreso, se facilitará el ingreso conjunto madre-hija o hijo y el acceso del padre y de la madre al contacto directo con su hijo o hija.

4. En todos los casos atendidos en los servicios y dispositivos de atención al embarazo, parto y puerperio se fomentará la lactancia materna, facilitando a las madres la información necesaria y eliminando cualquier obstáculo que pueda impedir aquélla. Una vez informada la madre, se respetará la opción que ésta elija sobre la alimentación de su hija o hijo.

5. Los centros sanitarios evitarán en sus dependencias la existencia de cualquier tipo de información o publicidad que induzca a la sustitución de la lactancia materna por otro tipo de alimentación.

6. En caso de ingreso de la persona recién nacida se garantizará la posibilidad de lactancia materna si no hay contraindicación médica. Se facilitará la alimentación con leche de su madre cuando el bebé no pueda mamar de forma transitoria.".

En definitiva, a la vista del estudio de cuanto se expresa en el escrito de queja, ante el caso de recién nacidos y lactantes, tenemos que destacar la especial importancia del establecimiento del vínculo entre la madre y su hija o hijo, así como la constancia de que la lactancia materna es la alimentación más idónea para el recién nacido, sin olvidar la participación activa del padre en el cuidado y atención de la niña o del niño también desde los primeros momentos de su vida.

Como consecuencia de todo ello, se considera pertinente efectuar a la Consejería de Salud, una **RECOMENDACIÓN**, en el sentido de que se posibilite que el menor disfrute de la compañía de la madre durante el tiempo que dure la hospitalización.

Así mismo, con independencia del caso particular que es objeto de queja, estimamos oportuno dirigir además a dicha Consejería una **SUGERENCIA** para que, de "lege ferenda" y con el objeto de preservar el vínculo madre-hijo con carácter general, se lleve a cabo la reforma legislativa que se considere precisa en aras a posibilitar el derecho de acompañamiento de los progenitores en el caso de hospitalización de personas recién nacidas, y de menores de edad en general.

b) Posicionamiento de la Consejería de Salud: NO ACEPTACIÓN

La Directora Gerente da respuesta a nuestra sugerencia con fecha de 30 de noviembre de 2007, en la que manifiesta su posición, motivándola de la siguiente forma:

> En relación con la sugerencia nº 11/2007, dirigida a la Consejería de Salud para que se lleve la reforma legislativa que se considere precisa en aras a posibilitar el derecho de acompañamiento de los progenitores en el caso de hospitalización" deseamos informarles que en la Ley de Salud de la Rioja no se contempla ni se regula el derecho de acompañamiento. Si bien hay una normativa de recomendaciones sobre horarios de visitas en servicios generales y en unidades específicas o sobre el número de acompañantes que se aconseja en un ingreso ("Manual Información al Ingreso").
>
> Sin existir artículo que regule este derecho de acompañamiento, en el Hospital San Pedro, y fundamentalmente en el caso del Servicio de Pediatría, se

favorece la presencia permanente de los progenitores, tan sólo limitada por razones clínicas en ingresos en unidades especiales (lactantes o UCI).

c) Labor de seguimiento de la Defensora.

En nuestra labor de seguimiento se dictó la siguiente Resolución de 3 de enero de 2008, que fue notificada a la Consejería de Salud y a la interesada:

Con fecha 12 de diciembre del pasado año se ha recibido en esta Institución contestación de esa Consejería en respuesta a la Recomendación n.º 25/2007, de 19 de octubre de 2007, que formulamos en el expediente de referencia, relativo al derecho de acompañamiento de los progenitores en caso de hospitalización de recién nacidos, lactantes y menores de corta edad.

En su atenta respuesta, V.E. expone que el Hospital San Pedro tiene suscrito un acuerdo con un hotel de Logroño para que las madres de niños lactantes ingresados, que residen fuera de la capital, puedan pernoctar durante la hospitalización de éstos. En otro caso, se respeta la voluntad de la madre de permanecer en la sala de espera de neonatología, teniendo en cuenta que los menores se encuentran aislados en incubadoras. En cualquier caso, se señala que en la Ley de Salud de La Rioja no se regula ni se contempla el derecho de acompañamiento.

Del contenido del escrito parece desprenderse, pues, que no ha sido atendida nuestra Recomendación de que se posibilite que los menores hospitalizados disfruten de la compañía de la madre durante el tiempo que dure la hospitalización, así como la Sugerencia de que, con independencia del caso particular objeto de queja y con el objeto de preservar el vínculo madre-hijo con carácter general, se lleve a cabo la reforma legislativa que se considere precisa en aras a posibilitar el derecho de acompañamiento de los progenitores en el caso de hospitalización de personas recién nacidas, y de menores de edad en general.

Como ya dijimos en nuestra resolución, somos conscientes de las dificultades materiales y presupuestarias que implica la habilitación de recursos para todas y cada una de las necesidades que se van presentando. Sin embargo, no por ello las previsiones legales dejan de exigir una respuesta a corto plazo y una planificación que permita consolidar una red suficiente de recursos destinada a facilitar soluciones adecuadas que contemplen el mayor abanico de posibilidades.

Cierto es que la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud, al enumerar los derechos del paciente no contempla expresamente el derecho de acompañamiento. Ahora bien, no es menos cierto que en su artículo 7, sí establece que "*El ciudadano en su relación con el Sistema Público de Salud de La Rioja tiene derecho a: 1. Conocer la identidad y la misión de los profesionales que intervienen en la atención sanitaria y a que se le garantice la posibilidad de limitar la presencia de investigadores, estudiantes u otros profesionales que no tengan una responsabilidad directa en la atención. Sin perjuicio de que pueda solicitar la presencia de familiares o personas vinculadas al paciente cuando él lo desee siempre y cuando esta presencia no sea incompatible o desaconsejable con la prestación del tratamiento.".*

Del mismo modo, compartimos la existencia del procedimiento para dotar de alojamiento a las madres de lactantes residentes fuera del término municipal de Logroño, toda vez que esta es un prestación debida, de acuerdo con el Real

Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre Ordenación de Prestaciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud, cuyo anexo I, que incluye entre en el contenido de la asistencia hospitalaria, *los servicios hoteleros básicos directamente relacionados con la propia hospitalización"*.

No obstante, a pesar de lo anterior, es preciso hacer notar que el problema planteado no puede ser analizado desde la perspectiva de las funciones o servicios de un concreto centro hospitalario, ya que, desde el mismo instante en que aparece comprometido un menor, el interés del mismo debe prevalecer sobre cualquier otra consideración de tipo administrativo o asistencial, tal y como impone el artículo 6 de la Ley 1/2006, de 28 de febrero, del Menor, de La Rioja. En especial, hemos de destacar que uno de los derechos reconocidos por la propia Ley del Menor de La Rioja -de los que no puede inhibirse la Administración sanitaria-, se desenvuelve precisamente en el ámbito de la asistencia sanitaria, en los términos del artículo 15, apartados 4 y 5 de este texto legal:

"*Durante su atención sanitaria, los menores tienen derecho a estar acompañados por sus padres, tutores o guardadores u otros familiares, y a proseguir, durante su hospitalización, su formación escolar, siempre que todo ello no perjudique u obstaculice su tratamiento médico.*

En los centros sanitarios donde se hospitalice a menores se posibilitará la existencia de espacios adaptados a las necesidades educativas, de relación familiar y de ocio del menor."

Así pues, de la conjugación de estos preceptos, es posible estimar que el menor hospitalizado, ostenta el derecho de verse acompañado por su madre durante todo el proceso asistencial del que está siendo objeto en el Hospital San Pedro, y que constituye una obligación de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, adoptar las medidas pertinentes para procurar la efectiva realización de este derecho.

Se hace también preciso señalar que la Carta Europea de los Niños Hospitalizados, aprobada por el Parlamento Europeo en Resolución de 13 de mayo de 1986, considera que la hospitalización de los niños entre 0 y 14 años debe reunir unas características diferenciales a las de los adultos, y por ello se constituye en objeto de derechos especiales, enumerando los derechos especiales que tienen que tienen cuando por alguna causa deben ser internados. En concreto, el artículo 3 recoge el "*Derecho a estar acompañado de sus padres o de la persona que los sustituya el mayor tiempo posible durante su permanencia en el hospital, no como espectadores pasivos sino como elementos activos de la vida hospitalaria, sin que eso comporte costes adicionales; el ejercicio de este derecho no debe perjudicar en modo alguno ni obstaculizar la aplicación de los tratamientos a los que hay que someter al niño.".*

Por último, se hace necesario mencionar que antes de recibir su respuesta, también consideramos oportuno recordar –ya que en la Resolución de referencia no se hace mención a ello-, que en la Sesión Plenaria celebrada el día 21 de diciembre de 2000, ya se hizo una Declaración Institucional por parte del Parlamento de La Rioja, en la que, compartiendo la Iniciativa Hospital Amigo de los Niños y las recomendaciones de la UNICEF y la Organización Mundial de la Salud, se formuló un decálogo a promover por los hospitales riojanos con el objetivo de promover la lactancia materna en los hospitales, entre los cuales se

encuentra precisamente el de "*facilitar la cohabitación de la madre y el hijo veinticuatro horas al día*".

Consideramos por ello que existen argumentos legales más que suficientes para que el usuario no pueda dejar de ser atendido por parte de las Administraciones Públicas con competencia en la materia, por lo que estimamos que sería necesario reconsiderar la valoración de la necesidad del recurso solicitado sin que pueda excluirse del mismo por el criterio argumentado de que "*el Centro hospitalario no puede ni debe brindar alojamiento a personas sanas*", y amparándose en un acuerdo suscrito con un establecimiento hotelero que, además de no encontrarse próximo al centro hospitalario, no facilita precisamente la lactancia materna continuada, teniendo en cuenta la proximidad horaria de las tomas en muchos casos.

En definitiva, seguimos considerando que la Administración implicada debe sensibilizarse sobre este problema, evaluando previamente si fuera necesario cuales son las necesidades reales y el número de usuarios afectados, y arbitrando posteriormente, las medidas que posibiliten que aquellas progenitores que deseen realizar un acompañamiento permanente de sus hijos hospitalizados, puedan ver satisfecho este derecho, y ello con independencia de si aquellas residen o no en la capital riojana, si bien con las necesarios criterios de inclusión en la adjudicación de plazas en función de los recursos disponibles y las necesidades de las madres que necesiten permanecer en el hospital a tiempo completo, por presentar dificultades de acceso al centro, por lejanía desde su lugar de residencia o por cuestiones económicas, salvo claro está, que existan impedimentos clínicos que hagan aconsejable limitar el acompañamiento de los progenitores.

Consecuentemente, a la vista de la no aceptación de nuestro planteamiento por parte de la Consejería de Salud, no nos queda otra opción que la de reflejar esta circunstancia en el informe que anualmente dirigimos al Parlamento de La Rioja, y damos por concluido el expediente con el archivo del mismo, lo que comunicamos a la interesada para su conocimiento.

Por lo tanto, a los efectos de este informe se declara no aceptada la Sugerencia

SUGERENCIA 12/2007, de 14 de noviembre, dirigida a la Consejería de Presidencia, para que en aras a unos mínimos principios de legalidad, seguridad jurídica y publicidad normativa, reglamente la gestión y edición digital del Boletín Oficial de La Rioja por medio de la correspondiente orden o reglamento, con las disposiciones que se consideren oportunas sobre la supresión de nuevas suscripciones a la edición impresa de la citada publicación oficial, incluyéndose dicha normativa en la información general que se ofrece al ciudadano desde la página digital principal del Gobierno de La Rioja

a) Contenido literal de la Sugerencia (queja nº 2007/0242-VV).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Tiene entrada en esta Institución con fecha 9 de agosto del año un escrito presentado por don JJ, relativo a la imposibilidad de suscribirse a la edición en soporte papel del Boletín Oficial de La Rioja.

Expone en su queja que ha intentado suscribirse para recibir dicha publicación oficial en su domicilio, respondiéndole en la oficina del BOR que únicamente puede comprar el ejemplar en la misma, o bien consultarlo en Internet o en otros centros públicos (bibliotecas, Fundarlo, etc.), ya que se va a poner fin a la posibilidad de recibir el boletín por correo ordinario y en formato papel.

Muestra su desacuerdo con dicha respuesta, ya que los ciudadanos que se encontraban suscritos antes de adoptarse dicha medida siguen recibiendo la edición impresa del BOR en su domicilio, al tiempo que considera que no todos los ciudadanos pueden acceder al contenido del BOR a través de Internet, o desplazarse periódicamente para consultarlo o adquirirlo, considerando por ello que se dificulta el acceso a la información pública.

Por este motivo, acude a la Institución con el fin de que se hagan las gestiones oportunas para que se posibilite la suscripción de la edición en papel del BOR en la forma que se venía haciendo hasta la fecha, para aquel que lo solicite.

SEGUNDO. Una vez examinada la queja y a fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, en fecha 20 de agosto de 2007, se solicita información sobre la cuestión planteada en la queja.

TERCERO. La Consejería de Presidencia da cumplida respuesta a la anterior solicitud en fecha 27 de septiembre de 2007, remitiendo informe del tenor literal siguiente:

"Es objeto de esta Administración eliminar definitivamente la edición del Boletín Oficial de La Rioja -BOR- en soporte papel. La intención que se persigue es permitir a todos los usuarios acceder a la información del BOR mediante técnicas telemáticas, en su edición digital, a través de la página web larioja.org.

La razón en que fundamentar este objetivo radica en la necesidad de fomentar el uso de las nuevas tecnologías por parte de la Administración Pública, permitiendo a su vez racionalizar y economizar óptimamente los recursos públicos.

El acceso a la información del BOR mediante Internet garantizará al usuario conocer su contenido desde cualquier lugar del mundo. Se constituye como un acceso cómodo y ágil que permite consultar cualquier ejemplar antes publicado y comparar así las ediciones anteriores con las ventajas que esto produce para los usuarios.

Se le informa de que el acceso al BOR digital en la página www.larioja.org se facilita por este Gobierno mediante el acceso gratuito a Internet. Este acceso se facilita desde las Administraciones Públicas mediante el uso de los ordenadores en los diferentes "puntos de acceso público a Internet" y cibercentros existentes en la Agencia del Conocimiento y Tecnología de la Rioja -FUNDARCO-.

En la página web de FUNDARCO (www.conocimientoytecnoloqia.org) pinchando en "infraestructuras" se obtiene toda la información acerca de los cibercentros, cibertecas, así como de los citados "puntos de acceso a Internet", los cuales existen en todo el territorio riojano.

Independientemente de lo expuesto, añadir que la edición digital permite suprimir el gasto económico derivado de su edición en el soporte clásico, facilitando así un ahorro de papel que se considera imprescindible en el uso responsable de los recursos naturales y en el respecto al medio ambiente.

Debido a lo expuesto queda justificado el objetivo de eliminar la edición en soporte papel del BOR, fomentando así el uso de su edición digital.".

CUARTO. A la vista de la contestación recibida, se estima oportuno ampliar la información disponible con el fin de conocer más exactamente la evolución de la difusión del BOR a través de Internet, motivo por el que con fecha 2 de octubre del año en curso se solicita una serie de datos estadísticos referentes al número de suscriptores de la edición impresa del BOR durante los últimos cinco años, número de accesos electrónicos y consultas realizadas a través de la página digital del BOR en ese mismo tiempo, y finalmente, el número de suscriptores sobre aspectos concretos del BOR que reciben información por correo electrónico. Dicha información es recibida el pasado 30 de octubre.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada por el autor de la queja.

En efecto, dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, "*Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento*".

Del mismo modo, la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que,

"*1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.*

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

En este sentido, cabe señalar que la Constitución, en su art. 9.3 garantiza el principio de la publicidad de las normas; protección Constitucional de la publicidad normativa fijada en el art. 9.3 de la Constitución Española, que afirma que "*la Constitución garantiza (...) la publicidad de las normas (...)*".

Esa garantía de publicidad aparece reflejada también en la Constitución en varios de sus preceptos: así, disponiendo la inmediata publicación de las Leyes aprobadas por las Cortes Generales, tras la sanción real (art. 91), y respecto de los tratados internacionales, condicionando su eficacia a su publicación oficial en España (art. 96.1). Así pues, es de interés público que las normas tengan la máxima difusión posible.

Por ello, a pesar de que el precepto constitucional citado (artículo 9.3), no se encuentra dentro del Título I de la Norma Fundamental, sí recoge los principios generales del ordenamiento jurídico, los cuales forman parte también de la Constitución, motivo por el que procede la supervisión y la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1° de la Ley 6/2006).

SEGUNDA. De entrada debe afirmarse que el acceso a la información es una demanda en aumento por parte de los ciudadanos, que, más conscientes de sus derechos, exigen una mayor transparencia de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones, tanto respecto a las decisiones que les afectan directamente como interesados en un procedimiento específico, como en relación con aquellas otras actuaciones sobre las que se sienten concernidos.

La estructura del Estado prevista en la Constitución ha supuesto, lógicamente, una alteración en el esquema tradicional referido a los instrumentos oficiales de publicación de las normas jurídicas, debido a la efectiva asunción de competencias, por parte de las Comunidades Autónomas, y mediante los respectivos Estatutos, respecto a la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 CE). Los diversos Estatutos de autonomía, en efecto, han venido a disponer la publicación de las correspondientes normas autonómicas en sus propios "Boletines Oficiales". Así, en el concreto caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, esta garantía de publicidad aparece reflejada en el artículo 21 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (modificado por el artículo 1.19 de la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero), que exige la publicación de las leyes en el Boletín Oficial de La Rioja.

Esta publicación aparece, pues, como un instrumento oficial de publicidad de las normas, y como condición para la eficacia de las normas legislativas de la Comunidad, sin que sea necesario, en este momento, examinar los efectos que pueda producir la publicación, además, en el "Boletín Oficial del Estado". Baste, en el presente estadio, con constatar que la publicación de las leyes de la Comunidad sólo puede apreciarse si han sido incluidas en el "Boletín Oficial" de la misma (en este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 179/1989, de 2 de noviembre).

La traducción en la legislación ordinaria de tal garantía se halla, respecto de las leyes, en el art. 2 del CC ("*Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el 'Boletín Oficial del Estado', si en ellas no se dispusiera otra cosa*") y, respecto de disposiciones administrativas, en el art. 29 de la LRJAE ("*Para que produzcan efectos jurídicos de carácter general los Decretos y demás disposiciones administrativas habrán de publicarse en el 'Boletín Oficial del Estado', y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el art. 1 del CC*") y en el art. 132 de la LPA ("*para que produzcan efectos jurídicos, las disposiciones de carácter general habrán de publicarse en el 'Boletín Oficial del Estado' y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el art. 1 del CC*")»

Asimismo, la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (modificada por la Ley 4/1999 de 13 de enero) afirma en su artículo 3.1: Las Administraciones públicas sirven con objetividad a los intereses generales (...). Por lo tanto, debe entenderse que la publicidad normativa, además de ser un derecho constitucional, debe ser potenciada por las administraciones públicas en pro del cumplimiento de la función de servicio a los intereses generales de los ciudadanos.

TERCERA. Tras un primer examen de la queja, llegábamos a la reflexión de que posiblemente la medida adoptada de poner fin a la posibilidad de recibir el BOR en formato papel en un domicilio particular puede deberse a razones de racionalización y economía de recursos públicos, suprimiendo un gasto innecesario como el que conlleva la edición impresa de cualquier publicación oficial, especialmente dada su periodicidad y volumen de tirada, cuando las nuevas tecnologías han dado paso a nuevas formas de comunicación más ágiles y cómodas para los ciudadanos, que pueden ahora consultar en cualquier momento, desde su propio domicilio o lugar de trabajo, cualquier ejemplar del BOR antes publicado, pudiendo en todo caso, en ausencia de dichos medios, consultar personalmente los ejemplares en determinados centros públicos.

En línea con lo expuesto en nuestra comunicación del pasado 20 de agosto, en la información recibida se comunica a esta Institución que es objeto de la Administración eliminar definitivamente la edición del Boletín Oficial de La Rioja -BOR- en soporte papel, con el fin de permitir a todos los usuarios acceder a la información del BOR mediante técnicas telemáticas, en su edición digital, fomentando de esta forma el uso de las nuevas tecnologías por parte de la Administración Pública, y permitiendo a su vez racionalizar y economizar óptimamente los recursos públicos.

Del contenido de dicha respuesta, parece deducirse que el Gobierno de la Rioja se suma a la iniciativa emprendida en otras Comunidades Autónomas en este mismo sentido, de avanzar hacia la modernización administrativa, facilitar el acceso universal y gratuito a dicha publicación, y suprimir el papel como medio de ejecución material del Boletín oficial.

Precisamente, el número de suscriptores de la edición impresa del BOR durante los últimos cinco años ha disminuido notablemente, pasando de los 1943 suscriptores registrados en el año 2003, a 899 en el presente año. Por el contrario, los accesos electrónicos y consultas realizadas a través de la página digital del BOR en ese mismo tiempo han aumentado considerablemente, pasando de 1.702.233 visitas en el año 2004, a 2.545.776 visitas sólo hasta agosto de 2007. El número de visitantes durante ese mismo periodo se ha visto igualmente incrementado de 132.702, a 299.699 en lo que va de año.

Por último, sobre el número de suscriptores que reciben información por correo electrónico sobre aspectos concretos del BOR, actualmente hay 991 cuentas de correo distintas suscritas.

Estos datos justifican el objetivo de eliminar la edición en soporte papel del BOR, fomentando así el uso de su edición digital, al tiempo que permite suprimir el gasto económico derivado de su edición en el soporte clásico, que, aunque pudiera financiarse a través de la tasa de las correspondientes suscripciones, sin duda alguna fomenta el respeto al medio ambiente y un uso responsable de los recursos naturales, dado el evidente ahorro de papel que conlleva.

CUARTA. No obstante hemos considerado oportuno realizar un estudio de la situación de las distintas publicaciones oficiales –en el cual ha sido necesario realizar numerosas llamadas telefónicas, además de consultar las correspondientes páginas digitales de cada publicación oficial, confirmamos que la iniciativa de suprimir la edición en papel de un Boletín o Diario Oficial no es algo exclusivo de nuestra Comunidad.

Si bien es cierto que aún hoy, la mayoría de Comunidades Autónomas disponen de un servicio de suscripciones a la edición impresa del respectivo Boletín Oficial, previo pago de la tasa correspondiente, cada vez son más las Administraciones y organismos Públicos que asumen la medida de suprimir la edición en papel de sus publicaciones oficiales.

AsÍ, el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, que fue el primero del que se anunció la desaparición en formato papel, fue formalmente suprimido en su edición impresa por Acuerdo de Gobierno de 19 de junio de 2007, al considerar que ya no es necesario mantener la edición en dicho soporte físico una vez superada la misma por la edición digital, al que se le da plena carta de autenticidad y de validez jurídica, en detrimento de la edición en papel, garantizándose igualmente la integridad, conservación y recepción por el destinatario de los documentos, en todas sus tipologías. El objetivo de dicha medida, según dispone la Ley 2/2007, de 5 de junio, del Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña (DOGC), y en la Orden 190/2007, de 12 de junio, por la que se aprueba la aplicación informática y el procedimiento de publicación oficial en soporte digital, el objetivo no es otro que el de contribuir a la difusión definitiva de las nuevas tecnologías en la edición digital y distribución telemática universal y gratuita del DOGC. Esta medida, según los datos hechos públicos desde la Generalitat catalana, ha supuesto el ahorro de 100.000 euros en inversión de recursos humanos y materiales, motivo por el que ha sido bien acogida en general la medida.

Igualmente, la Generalitat valenciana ha puesto fin a la edición impresa del Diari Oficial desde junio de 2006.

De esta misma iniciativa se han hecho eco asimismo innumerables publicaciones oficiales de Diputaciones Provinciales de todo el Estado (así por ejemplo, el Boletín Oficial de la Provincia de Granada tiene reglamentada la edición en formato digital exclusivamente desde enero de 2005; el Boletín Oficial de la Provincia de Jaén desaparece en su edición impresa desde junio de 2004; la edición en papel del Boletín Oficial de Guipúzcoa ha dejado de existir desde el pasado mes de octubre,…).

En todos estos casos, son ejes básicos del cambio la supresión, con carácter general, del papel como medio de ejecución material de las publicaciones oficiales, permitiendo con ello avanzar hacia la modernización administrativa, y a la vez mejorar la información de los usuarios, mediante el acceso universal y gratuito a las publicaciones que lo componen.

Al contrario que antes, ahora puede consultarse el Boletín Oficial de forma más sencilla y ágil, a través del teléfono móvil o PDA, por correo electrónico, de forma gratuita y desde primera hora del día, desde cualquier punto que disponga de Internet, desde locutorios o bibliotecas públicas, y con la posibilidad de imprimir la disposición que se desee en cualquiera de estos servicios.

En el caso en particular del titular de la queja, que suele realizar consultas periódicas en el BOR sobre unos temas concretos, le hemos indicado que utilice el servicio de suscripción telemática gratuita a las búsquedas personalizadas, ya que creemos que puede serle de utilidad, ya que cada vez que una disposición o anuncio se

ajuste a los parámetros de los temas de interés, se le comunica a través de correo electrónico.

Somos conscientes las molestias que dicha medida pueda ocasionar -especialmente en personas mayores, a los que les cuesta especialmente adaptarse a las nuevas tecnologías, o a aquellos ciudadanos que no dispongan de Internet y necesiten consultar con asiduidad dicha publicación oficial-, por lo que se hace necesario para paliar en alguna medida dicho inconveniente, que para quien lo precise, tal cual dispone el artículo 16 del decreto 46/1992, de 12 de noviembre, por el que se regula el Boletín Oficial de La Rioja, el conservar en papel todos los BOR publicados para su consulta o compra en la propia oficina, donde así mismo existe un servicio de fotocopias para los interesados. De todas formas, aún con la anterior limitación, es difícil encontrar un mecanismo alternativo que permita dar mayor publicidad y difusión a las disposiciones normativas y a los anuncios de las administraciones públicas.

En esta línea, no debemos olvidar que nuestras posibilidades de intervención hacia las Administraciones Públicas están delimitadas por el artículo 1 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, que las circunscribe a la defensa de los derechos y libertades amparados en la Constitución, siendo nuestra función salvaguardar a los ciudadanos frente a posibles abusos y negligencias de las Administraciones Públicas de La Rioja. En este sentido, tales abusos o irregularidades deben ser reales y estar suficientemente acreditados para que nuestra intervención tenga algún resultado práctico.

Conforme a dicha ley, la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano no es una Administración Pública cuya función sea ejercer un mero control de legalidad sobre las demás Administraciones Públicas, sino que sólo debe intervenir en casos probados o cuando existan indicios de la existencia de esos excesos o abusos cometidos por una Administración Pública contra las personas, sin que la mera disconformidad o desacuerdo con una actuación administrativa no pueda por sí sola motivar nuestra intervención.

Consecuentemente, entendemos a la vista del estudio de cuanto se expresa en el estudio de queja y en la documentación recibida, que en modo alguno existe en el caso particular expuesto en la queja una vulneración del derecho a la información con la supresión de la posibilidad de nuevas suscripciones a la edición impresa del BOR, por cuanto no sólo no se limita el acceso a las disposiciones e información contenida en dicho instrumento para su conocimiento general, sino que en gran medida se redimensiona el mismo, con la finalidad de mejorar el acceso universal y gratuito a las publicaciones que lo componen, por lo que la actuación de la Administración es correcta, a nuestro juicio, en referencia a las cuestiones planteadas por el promotor de la queja.

QUINTA. Ahora bien, sin dejar de reconocer que es loable que dicha medida se lleve a cabo, dado que es el medio de consulta más cómodo y rápido para el ciudadano en general, en modo alguno puede sustituir la necesidad de que las normas de suscripción del Boletín Oficial figuren en alguna disposición normativa, por un mínimo principio de seguridad jurídica, de modo que consideramos que deberían positivarse las mismas, incluyendo la supresión de nuevas suscripciones en formato papel, junto con el resto de disposiciones que se estimen oportunas, en la correspondiente orden o reglamento, insertando posteriormente la misma, para darle la máxima difusión, en las normas de la página web del Gobierno de La Rioja.

Esta garantía se encuentra en intima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 CE, pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido.

Consecuentemente, consideramos oportuno cerrar la presente resolución haciendo la sugerencia de que sería deseable, en cumplimiento precisamente del principio de publicidad normativa recogido en el artículo 9.3 de la Constitución, un prurito de legalidad, transparencia y seguridad jurídica en ese sentido, dotando a dicha medida de un marco jurídico completo, bien ampliando en este sentido las disposiciones recogidas en los artículos 14 y siguientes del Decreto 46/1992, ya citado, bien a través de la futura reglamentación de la gestión y edición digital del Boletín Oficial de La Rioja, instrumento oficial destinado a la publicidad de las disposiciones generales para su conocimiento, constancia y certeza, al igual que han hecho las Comunidades Autónomas y demás organismos que han dado previamente ese paso.

Como consecuencia de todo ello, y a la vista del estudio de cuanto se expresa en el escrito de queja, se considera pertinente efectuar a la Consejería de Presidencia, una **SUGERENCIA** para que, en aras a unos mínimos principios de legalidad, seguridad jurídica y publicidad normativa, reglamente la gestión y edición digital del Boletín Oficial de La Rioja por medio de la correspondiente orden o reglamento, con las disposiciones que se consideren oportunas sobre la supresión de nuevas suscripciones a la edición impresa de la citada publicación oficial, incluyéndose dicha normativa en la información general que se ofrece al ciudadano desde la página principal del Gobierno de La Rioja.

b) Posicionamiento de la Consejería de Presidencia y Acción Exterior: ACEPTACIÓN.

Por medio de un informe suscrito por la Secretaria General Técnica se expresa la aceptación de la sugerencia, y se nos comunica que en la actualidad se está redactando un borrador de Decreto que regulará la edición digital del Boletín Oficial y de La Rioja y que a su entrada en vigor derogará el actual Decreto 46/1992, de 12 de noviembre.

c) Labor de seguimiento de esta Institución.

El 29 de noviembre de 2007, se comunica la aceptación a la Administración autonómica y al interesado, y estamos pendientes de la aparición en el BOR del nuevo Decreto.

SUGERENCIA 13/2007, de 30 de noviembre, dirigida a la Consejería de Vivienda y Obras Públicas, para que revise y mejore el sistema de publicidad de las ayudas derivadas del Plan Estatal de Vivienda 2005 – 2008 y del Decreto 10/2006, del Gobierno de La Rioja, y verifique que los beneficiarios conocen perfectamente el contenido de las obligaciones y consecuencias jurídicas que asumen en la formalización de actos jurídicos en el seno de la intermediación del Instituto Riojano de la Vivienda, S.A

a) Contenido de la Sugerencia (queja nº 2007/0263-V).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha 10 de septiembre de 2007, la interesada se dirigió a la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano para interponer una queja relacionada con el sistema de ayudas al alquiler de vivienda que gestiona La sociedad mercantil IRVI, S.A.

Según su propio relato, la titular de la queja había integrado una vivienda de su propiedad en la Bolsa de vivienda en alquiler, del Instituto Riojano de la vivienda, con la intención de ponerla en el mercado acogiéndose a las ayudas publicitadas por la empresa pública, entre ellas, asesoramiento jurídico, formalización contractual y garantías para el cobro de la renta. Finalmente, se puso en contacto con una persona interesada en alquilar su vivienda, y acudió a las oficinas de IRVI, para tramitar la contratación, que tuvo lugar mediante la firma del correspondiente contrato de alquiler, con fecha 8 de noviembre de 2006. Conjuntamente con estas actuaciones, la interesada añade que la Sociedad de alquiler exigió a la arrendataria la formalización de aval, y quedó como depositaria de la fianza exigida por el régimen jurídico de arrendamientos urbanos para uso de vivienda.

Con estos antecedentes, la interesada afirma que se creía beneficiaria de todas las ayudas publicitadas por el IRVI a través de la página web del Gobierno de La Rioja [4], y a través de la suya propia [5], y fundamentalmente, del *"Cobro garantizado de las rentas durante el período de duración establecido en el contrato de alquiler con el máximo de cinco años siempre que la vivienda esté ocupada."* Por ello, y una vez que la arrendataria alcanzó impagos por valor de 3.702,09 euros en concepto de alquiler, y gastos de agua, luz y gas, se dirigió a las oficinas de IRVI con la intención de hacer ejecutar la garantía, pero fue informada de que renunció a la misma por aplicación de la cláusula decimosexta del contrato de alquiler de 8 de noviembre de 2006, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Asimismo, la parte arrendataria renuncia expresamente a la garantía de cobro de las rentas durante el periodo de duración establecido en el contrato de alquiler y al cobro anticipado de las rentas correspondiente al primer y al segundo semestre durante el primer año de vigencia del contrato"

Por todos estos motivos, la titular de la queja afirma que IRVI, S.A, no responde de el cobro garantizado del alquiler que publicita, por lo que se siente *"abandonada e indefensa"* ante esta situación, y no entiende por qué motivos la Sociedad de alquiler no ejecuta el Aval que exigió en su momento a la arrendataria, por lo que estima que sus derechos como propietaria están siendo vulnerados, y acude a solicitar el amparo de la Defensora del Pueblo Riojano.

SEGUNDO. Admitida la queja, y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo de la Rioja, esta Institución requirió al Consejero de Obras Públicas y Vivienda del Gobierno de La Rioja, en su doble condición de tal, y de presidente del Consejo de Administración de IRVI, S.A, para que informara sobre las concretas cuestiones planteadas en la queja de referencia.

[4] http://www2.larioja.org/pls/dad_user/G0.sac_sch?p_opcion=G02.serv_ficha?f_codca=13989
[5] http://www.irvi.es/bolsa_vivienda/index.htm

En atento escrito, la Consejería respondió a la petición mediante la remisión de un completo informe técnico, visado por el Gerente de la empresa, del que destacan las siguientes afirmaciones:

1.- En primer lugar, y sobre los motivos de la renuncia a la garantía operada por la cláusula decimosexta del contrato, IRVI, S.A, aduce que la misma está legitimada ante el incumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa vigente:

"La Orden 2/2006 de 3 de abril establece que para el reconocimiento de la ayuda consistente en la suscripción de una garantía de cobro de rentas, deben cumplirse unos requisitos mínimos en el INQUILINO que es con quien se suscribe la póliza y por quién responde la entidad bancaria frente al propietario y el gestor frente a ésta.

La inscripción previa en la Bolsa de alquiler implica que el gestor ha comprobado que el demandante de viviente y futuro inquilino, reúne unas condiciones de solvencia óptimas para suscribir un contrato de arrendamiento. De esta forma, una vez que se ha puesto de manifiesto el interés de las partes en contratar y por parte del propietario su intención de acogerse a las ayudas, el gestor – tras actualizar los datos si fuera necesario – inicia los trámites conducentes a la suscripción de la póliza de crédito en la que asumirá la responsabilidad como fiador del inquilino firmándose en el mismo acto que el contrato de arrendamiento que le da origen. En éste se incluirán los datos que identifican la cuenta de crédito en la que se debe hacer el ingreso mensual de rentas – modo y lugar del pago – y la imposibilidad de destinar el saldo a otro fin.

Entre los requisitos exigidos se encuentra la acreditación de ingresos suficientes o, en caso de no serlos, emancipación laboral reconocida o presentación del aval/fiador del contrato.

La Sra G., en calidad de propietaria, solicitó del gestor la prestación gratuita de los servicios de asesoramiento para formalizar contrato de arrendamiento con una inquilina de su elección no inscrita previamente en la bolsa de demandantes. Siguiendo la tramitación habitual, al no ser considerada suficiente su solvencia, se le comunicó la necesidad de que el inquilino presentara fiador y que la propietaria depositara las llaves para realizar inventario y cálculo de la renta máxima anual para ser beneficiario, comunicando la Sra. G.que las llaves las había entregado a la inquilina quien ya ocupaba la vivienda. En ese momento fue informada de la imposibilidad de obtener el cobro garantizado y el cobro anticipado de rentas y dada la situación de hecho planteada por la propietaria la actuación del gestor se limitó a la redacción asistencia a la firma del contrato de arrendamiento y al ofrecimiento de las subvenciones de las que si podía ser beneficiario.

En consecuencia y como prueba de ello, constan en el expediente la inscripción del inquilino y el alta del inmueble ofertado en la Bolsa de alquiler ambas con fecha de 6 de noviembre de 2006 (art. 76) y con fecha 8 de noviembre de 2006 (dos días después) la firma del contrato de arrendamiento redactado por el gestor cuyo inventario anexo fue redactado y aportado por la propietaria y con igual fecha solicitud de reconocimiento de las subvenciones correspondientes al importe equivalente de los recibos anuales de I.B.I y seguro multiriesgo del hogar, para las que si cumplía los requisitos para ser beneficiario.

Dado que todas las actuaciones conducentes a la suscripción de la póliza de crédito deben ser previas a la firma del contrato de arrendamiento y a la presentación formal de la solicitud, de tal manera que, si es viable, sean firmados en un único acto

(art. 72.4), el examen de los requisitos necesarios para ser beneficiario se realiza por el gestor también en un momento previo a la solicitud y su resultado discriminará tal condición para cada tipo de ayuda establecida. En el presente caso no se cumplían los requisitos exigibles al inquilino por lo no hubiera podido firmarse el contrato de arrendamiento según dispone el art.72. último párrafo aunque, por otro lado, la relación arrendaticia ya existía sin exigir las garantías previstas.

Una vez informada del resultado eligió continuar con la formalización del contrato y acogerse a las subvenciones antes señaladas manifestándolo expresamente en su solicitud posterior – omitiendo las ayudas para las que se cumplen los requisitos –y, por supuesto, en el contenido del contrato mediante la renuncia a las que no le hubieren correspondido.

La elección personal del inquilino, el inicio del arrendamiento anterior a la formalización del contrato y a la firma posterior del mismo pese a la exigencia de fiador, fueron riesgos asumidos por la arrendataria que, por otro lado, también indican una conducta habitual entre partes conocidas que solicitan la asistencia del contrato y que, en ningún modo, pueden vincular al gestor ajeno a ello."

2.- Con relación a la posición de IRVI, S.A., sobre las cuestiones planteadas por la titular de la queja:

"Según los datos existentes en poder el Instituto Riojano de la Vivienda, S.A., se siguió rigurosamente la tramitación establecida dentro de las posibilidades de actuación permitidas por la Sra. G. y el encuadre legal correspondiente. Al producirse la morosidad en el pago y personada en éstas oficinas recabó algún tipo de actuación contra la inquilina en incluso, solicitó le fueran facilitados los datos del fiador que en su día fue exigido, obteniendo en ambas pretensiones la misma negativa de la que, hasta esta reclamación se manifestaba responsable."

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada por la autora de la queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, "Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento".

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que:

"1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las

libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

Pues bien, en el supuesto relacionado en los antecedentes expresados, es competencia la supervisión ejercida por la Defensora del Pueblo Riojano, dirigiendo requerimientos de información a la Consejería de Vivienda y Obras Públicas de La Rioja, en la que la autora de la queja presta sus servicios.

El derecho cuya intervención ampara la actuación de la Defensora, es el derecho a la propiedad privada, reconocido por el artículo 33 de la Constitución Española, ya que la titular de la queja entiende que la actuación de la Consejería ha vulnerado e impedido la realización de sus derechos como propietaria de una vivienda, integrada en la bolsa de alquiler gestionada por la empresa pública IRVI, S.A.

Por ello, y dado que el precepto constitucional citado (artículo 33), se encuentra dentro del Título I de la Norma Fundamental, procede la supervisión y la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1º de la Ley 6/2006).

SEGUNDA. Régimen Jurídico del fomento del acceso a la vivienda en alquiler.

En una concepción de la vivienda como necesidad básica de los ciudadanos, la Constitución Española se preocupó de incluir el derecho a una vivienda digna y adecuada entre los principios rectores de la política social y económica, que integran el capítulo III del título I del texto constitucional, en su artículo 47:

"Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos"

El reconocimiento de este derecho ha de ser analizado desde una doble vertiente. En primer lugar, y como precepto integrado en el capítulo III del título I, está conformado en el ordenamiento jurídico español como un derecho de configuración legal, por lo que su régimen y condiciones de ejercicio, así como su exigibilidad, quedan diferidos a la regulación que confeccionen los diversos poderes legislativos y la ejecución de las Administraciones Públicas. Así, de acuerdo con el artículo 53.3 de la Constitución, *el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios*

reconocidos en el Capítulo III informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen.

Por otro lado, la conjugación de estos dos preceptos constitucionales, unida a las dimensiones que en el último lustro ha alcanzado el problema de acceso a la vivienda, como derivado del espectacular incremento del precio del suelo y de las promociones, han convertido a las políticas de vivienda en aspectos centrales de la actividad del legislador y de las Administraciones Públicas, hasta el punto en convertir la vivienda en una de las más intensas políticas sociales y económicas, tal y como ya tenía declarado el Tribunal Constitucional en la vieja Sentencia 152/1988, de 20 de julio:

"La política de vivienda, junto a su dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado acento social, en atención al principio rector que establece el art. 47 de la Norma fundamental, siendo así que uno y otro aspecto -el económico y el social- se revelan difícilmente separables."

Esta consideración marcadamente social y económica de la actividad de los poderes públicos, supone que no solo la Comunidad Autónoma de La Rioja ostente competencias en materia de vivienda, de acuerdo con el artículo 8.uno.16, del Estatuto de Autonomía, aprobado por L.O. 3/1982, de 9 de junio, sino que también el Estado está legitimado para intervenir en el mercado del suelo y vivienda, por medio de otros títulos constitucionales, tales como la ordenación general de la actividad económica, o la regulación del derecho civil, por lo que la legislación en materia de vivienda está difusa a lo largo del ordenamiento jurídico.

Desde el punto de vista de la Ley, los arrendamientos tienen un núcleo de regulación que excede del derecho administrativo, por cuanto que un arrendamiento no deja de ser, en primer término, un contrato entre privados de los previstos en el Libro IV del Código Civil, y cuya norma fundamental, para la vivienda, es la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, y que regula el contrato de alquiler formalizado entre la titular de la queja y la arrendataria.

En el seno de la Comunidad Autónoma de La Rioja está vigente la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de vivienda, de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que, conforme con su artículo 1 tiene por objeto *"desarrollar, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el derecho constitucional de todos los ciudadanos a disfrutar de un vivienda digna y adecuada mediante la promoción de las condiciones necesarias y estableciendo la normativa pertinente para ello. Regula los derechos y deberes de los propietarios y usuarios de vivienda, fomentando su acceso especialmente a los más desfavorecidos, regulando todas las actuaciones administrativas relacionadas con la vivienda en un marco normativo que estabilidad y confianza a los usuarios."*

En el cumplimiento de estos objetivos y fines, la Ley trata de regular agotadoramente todos los aspectos administrativos relacionados con la edificación y uso de viviendas, y contiene determinaciones sobre el arrendamiento de vivienda, de entre las que destacan los requisitos para el arrendamiento de viviendas y régimen de fianzas, de los artículos 27 a 30.

Desde la perspectiva reglamentaria, el régimen que resulta de aplicación al fomento del alquiler esta contemplado en el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005 – 2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. En el establecimiento de las medidas previstas en este Plan, la Administración General del Estado tuvo claro que una de las posibles medidas

correctoras de la tendencia alcista de precios, y que desde luego puede facilitar el acceso a la vivienda, es el fomento del alquiler, tal y como expresa la exposición de motivos del Real Decreto :

"En segundo lugar, contribuirá a un mayor equilibrio entre las formas de tenencia, fomentando el alquiler hacia una equiparación con la propiedad, y promoviendo la movilización del parque de viviendas desocupadas para el alquiler. El fomento del alquiler favorece a los colectivos con menores rentas y a aquellos con necesidades especiales y, además, en la medida en que contribuye a movilizar el parque vacío, a un uso mas eficiente de los recursos naturales y económicos."

Teniendo en cuenta estos antecedentes, el Plan Integral de Vivienda dispone muchas medidas para la promoción del alquiler, en régimen de vivienda libre y protegida, dirigidas al arrendador y al arrendatario:

- Subvenciones a inquilinos, artículos 15 y 16.
- Medidas de impulso de viviendas en arrendamiento. artículos 31 a 44.

Destaca en este paquete de políticas, por su aplicabilidad a la queja interpuesta, lo dispuesto en el artículo 43.2, que crea una línea subvencional para la cobertura de los riesgos derivados del impago de la renta en arrendamiento:

"La subvención se destinará en parte a cubrir los gastos que se ocasionen para asegurar contra posibles impagos y desperfectos, salvo lo originados por el degaste por el uso ordinario de la vivienda. El propietario podrá, no obstante, renunciar a formalizar dichos aseguramientos, lo que habrá de certificar expresamente."

Para la ejecución del Plan Integral descrito, cuyas facultades asumen las Comunidades Autónomas, los artículos 78 y 83 prevén la formalización de un convenio entre el Estado y cada una de aquellas, que, en el caso concreto de la Comunidad Autónoma de La Rioja, fue firmado en fecha 9 de febrero de 2006 y publicado en el Boletín Oficial del Estado de 25 de febrero. A través de las estipulaciones de este instrumento, el Ministerio de Vivienda y el Gobierno de La Rioja, convinieron las formas jurídicas y presupuestarias para implementar el Plan en el ámbito territorial de esta Comunidad Autónoma.

La existencia de esta norma estatal y de este acuerdo, no impide que la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de las competencias que le atribuye su Estatuto de Autonomía, emita sus propias normas en materia de ayudas al arrendamiento de vivienda, tanto para ejecutar las previsiones estatales, como para implantar aquellas medidas que considera precisas. Por este razón, fue publicado el Decreto 10/2006, de 27 de enero, por el que se aprueba el Plan de Vivienda de La Rioja. De acuerdo con su exposición de motivos, uno de los objetivos del mismo también es la regulación autonómica de ayudas a los arrendatarios. Esta intención normativa por el fomento del alquiler se destila también del resto del texto, que recoge las ayudas a los arrendatarios, así como medidas de impulso a la puesta en el mercado de vivienda en arrendamiento, con determinados estímulos para los arrendadores. Este sistema puede resumirse del modo siguiente:

1.- Ayudas al acceso de los ciudadanos al acceso a viviendas en arrendamiento.

2.- Condiciones de las promociones en régimen de alquiler con opción de compra.

3.- Creación de la Bolsa de alquiler.

Para concluir, es preciso hacer una referencia al desarrollo de este Decreto, que está constituido por la Orden 2/2006, de la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, sobre financiación para la promoción, adquisición, y adjudicación de viviendas protegidas y suelo correspondiente al Plan Estatal 2005-2008, en desarrollo del Decreto 10/2006, de 27 de enero, que en su capítulo VII (Artículos 68 a 81), regulan detalladamente la citada Bolsa de alquiler.

TERCERA. Bolsa de Vivienda.

El problema planteado por la titular de la queja deriva por tanto del funcionamiento de la Bolsa de Alquiler, que, como hemos adelantado, ha sido creada por el Decreto 10/2006 y desarrollada por la Orden 2/2006.

La Bolsa de Alquiler está configurada como un sistema combinado de intermediación en la contratación de arrendamientos urbanos para uso de vivienda, de tal forma que el Instituto Riojano de la Vivienda aparece como un gestor que pone en contacto al propietario y al arrendatario, y como mediador en la formalización del contrato. A la inclusión de una vivienda en la Bolsa, están asociadas determinadas ayudas que tienen como beneficiarios al arrendatario y al propietario. Al arrendatario, porque recibe fondos que le permiten acceder a la vivienda en condiciones claramente mejores que las de mercado, y al arrendador, porque obtiene ventajas para asimilar su beneficio al de mercado, y garantías en torno a la confianza que le ofrece la Administración, como fiadora, para el cobro de las rentas.

Estas ayudas al arrendador, están expresamente recogidas en el artículo 55 del Decreto 10/2006:

- Subvención equivalente al importe del último recibo de bienes Inmuebles liquidado correspondiente a la vivienda alquilada durante los cinco primeros años de duración del alquiler.
- Cobro anticipado de las rentas correspondientes al primer y segundo semestre durante el primer año de vigencia del contrato. Dicho pago se hará efectivo al inicio de cada semestre.
- Póliza de seguro multirriesgo del hogar, durante los cinco primeros años de vigencia del contrato o su equivalente en euros.
- Cobro garantizado de las rentas durante el periodo de vigencia establecido en el contrato de alquiler con el máximo de cinco años siempre que la vivienda esté ocupada.

La concesión de las ayudas implica, no obstante, la previa constatación del cumplimiento de una serie de requisitos en un procedimiento complejo que podemos resumir del modo siguiente. En primer término, es necesario que el propietario de la vivienda inscriba la misma en la Bolsa, previa la realización de las actuaciones descritas por el artículo 71 de la Orden 2/2006, que parecen concurrir en los hechos determinantes de esta queja.

A partir de aquí comienza un complejo procedimiento que ha de llevar a la formalización de varios contratos, de acuerdo con los artículos 72 a 78 de la Orden:

- Elaboración de un inventario de la vivienda, por parte de IRVI, S.A.
- Manifestación de voluntad de acceder al arrendamiento, por parte del demandante de vivienda.
- Acreditación, por parte del arrendatario, de los requisitos contenidos en el artículo 44 del Decreto 10/2006.

- Con carácter previo a la firma del contrato de arrendamiento, autorización de la póliza de crédito al demandante en la que el Instituto Riojano de la Vivienda aparece como fiador.
- Firma del contrato de arrendamiento, en unidad de acto con la firma de la póliza de crédito que permita al propietario obtener el cobro garantizado de las rentas.

De los hechos planteados por la interesada en su escrito de interposición de la queja, así como de la respuesta dada por la Administración afectada en su informe, es posible concluir que todas estas circunstancias no concurrieron, ya que, en primer lugar, la arrendataria no fue demandante de vivienda ante el IRVI, por cuanto que acudió a las Oficinas de vivienda acompañada por la propietaria, a quién conoció por medio de contactos privados, y no fue posible su previa inscripción en el Registro. Del mismo modo fue imposible realizar el inventario reseñado, toda vez que, intentada su práctica, esta fue rechazada tras la comprobación de que la inquilina ya había tomado posesión de la vivienda. Finalmente, la garantía para el cobro de las rentas impagadas que la interesada intentó, no podía ser ejecutada en ningún caso, ya que precisamente por el incumplimiento de las condiciones previas, no fue formalizada en unidad de acto con la firma del contrato de arrendamiento.

De todas estas circunstancias se desprende que, efectivamente, la interesada no tenía derecho a la ayuda publicitada por el Gobierno de La Rioja, por lo que no se detecta vulneración de los derechos reconocidos por la normativa en materia de fomento del alquiler, y no procede la emisión de recomendación alguna por esta Institución, sin perjuicio de lo que se dirá en la siguiente consideración jurídica.

CUARTA. Publicidad de las ayudas y confianza del interesado

Tal y como indica la Administración en su informe, y así ha sido constatado en la presente Resolución, la arrendataria de la vivienda no disponía de la totalidad de las condiciones que avalan la autorización de una póliza de crédito que permita asegurar los derechos de la propietaria, por lo que el instrumento jurídico elegido en estos supuestos por el Instituto Riojano de la Vivienda, es la introducción en el contrato de arrendamiento de una cláusula por la que el propietario renuncia a esta ayuda.

En principio, es preciso anotar que desde luego existe una primera fase de imputación de responsabilidad en el particular que procede a la firma de un contrato sin leer agotadoramente todas sus estipulaciones, incluida una renuncia que puede provocar graves perjuicios en sus derechos patrimoniales, en el supuesto de impago de rentas, tal y como ha sucedido en el asunto planteado por la autora de la queja.

Ello no obstante, lo cierto es que el régimen de ayudas al acceso a la vivienda está compuesto por un proceloso entramado normativo, en el que concurren normas legales y reglamentarias estatales y autonómicas técnicamente intensas, que complican gravemente la comprensión del ciudadano. Esta circunstancia ha de ser valorada a la luz de la obligación impuesta por el artículo 75 de la Orden 2/2006, a cuyo tenor *"Los gestores de la Bolsa de vivienda en Alquiler prestarán a sus beneficiarios, tanto propietarios como arrendatarios, un servicio integral de asesoramiento permanente en materia de arrendamiento que comprende la información previa a la firma del contrato de alquiler, su redacción y presencia en el acto de la firma, así como la revisión de la renta anual, tramitación de la resolución del contrato, mediación en caso de conflicto o discrepancia de las partes y la atención de cualquier consulta jurídica que pudiera surgir sobre su cumplimiento y aplicación*."

La complicación propia del sistema normativo, unida a la prestación de la función de asesoramiento, provocan en el administrado una sensación de confianza, de tal forma que la promotora de esta queja creyó que la mera realización de las actividades de arrendamiento de su vivienda, ya implicaban que la Comunidad Autónoma de La Rioja garantizaba el impago de las rentas, tal y como ella había leído en la publicidad de las ayudas, a la que ya se ha hecho referencia en esta Resolución. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, esta situación es imposible, ya que la asunción de la posición de fiador, exige, en primer término, la comprobación de una serie de circunstancias que inciden en la capacidad de endeudamiento de la futura arrendataria, y la perfección de un instrumento jurídico de asunción de la fianza. Por lo tanto, la consecuencia, es que la ayuda del Gobierno de La rioja es inalcanzable, pero esta circunstancia no es del todo comprendida por el ciudadano, que tiene una percepción distinta de la realidad.

Por ello, esta Institución no tiene ningún reproche jurídico que hacer al sistema de ayudas de acceso a la vivienda en régimen de alquiler, y de puesta en el mercado de viviendas en arrendamiento, desde la perspectiva del propietario, entre otras cosas, porque este sistema está predeterminado por la vigencia del Plan Nacional de Vivienda, y porque su concreción y régimen jurídico están sometidos a las potestades discrecionales del Gobierno. Tampoco resulta conveniente emitir recomendación alguna, con relación al problema concreto planteado por la titular de la queja, ya que no es jurídicamente factible que se beneficie de la ayuda pretendida. Ello no obstante, parece clara la pertinencia de realizar una sugerencia, para que la Comunidad Autónoma de La Rioja mejore el sistema de publicidad de la ayudas al arrendamiento, y verifique, por los medios que estime oportunos, que los beneficiarios conocen perfectamente las consecuencias jurídicas de los actos que formalizan en el seno de la intermediación del Instituto Riojano de la Vivienda, S.A.

Por todo ello, resulta procedente emitir la **SUGERENCIA** nº 13/2007, de 30 de noviembre, dirigida a la Consejería de Vivienda y Obras Públicas, para que revise y mejore el sistema de publicidad de las ayudas derivadas del Plan Estatal de Vivienda 2005 – 2008 y del Decreto 10/2006, del Gobierno de La Rioja, y verifique que los beneficiarios conocen perfectamente el contenido de las obligaciones y consecuencias jurídicas que asumen en la formalización de actos jurídicos en el seno de la intermediación del Instituto Riojano de la Vivienda, S.A.

b) Posicionamiento de la Consejería de Vivienda y Obras Públicas

Con fecha de 29 de enero de 2008, tiene entrada un oficio del Consejero por el que se da traslado de un informe elaborado por la Dirección General de la Vivienda, en el que se expresa la aceptación íntegra de nuestra Sugerencia.

> "El sistema de publicidad de las ayudas derivadas del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, que se ha venido utilizando en nuestra Comunidad Autónoma se plasma en la puesta a disposición de los ciudadanos de las páginas Web del Gobierno de La Rioja y del Ministerio de Vivienda, así como en folletos informativos en organismos e instituciones públicas de nuestra Comunidad.
>
> A través de este método, se ha intentado aglutinar la información de forma esquemática y comprensible para los ciudadanos, remitiendo en todo momento a los puntos de información donde la misma podrá ser completada.
>
> A pesar de que la información objeto de publicidad está perfectamente estructurada en apartados, facilitando con ello su comprensión, el Gobierno de La Rioja dispone de personal perfectamente cualificado encargado de

gestionar las ayudas y asesorar al ciudadano con una información más personal e individualizada.

Siendo conscientes de la extensión y complejidad en el procedimiento de concesión de las ayudas, la Administración tras un asesoramiento personal al solicitante, y dentro de la tramitación de la concesión de las mismas, la formalización de los actos jurídicos se lleva a cabo mediante la entrega al peticionario de un documento privado en el que se establece el cuadro de ayudas a recibir por el solicitante.

Es por lo tanto, este documento privado, reflejo de su situación jurídica, donde se plasman los derechos y obligaciones del beneficiario de las ayudas objeto de entrega, el cual lee, valora y decide finalmente su firma y aceptación.

Vistos los hechos expuestos, podemos diferenciar tres fases en el sistema de información de las ayudas derivadas del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008:

1.- Información general, estructurada en apartados y de fácil comprensión a través de la página Web del Gobierno de La Rioja, Ministerio de Vivienda y en folletos informativos.

2.- Asesoramiento especializado que de forma individual se lleva a cabo en cada uno de los supuestos de "petición de información y solicitud de ayudas.

3.- Y finalmente, entrega del documento privado en el que se plasma el cuadro de ayudas y con ello el conjunto de derechos y obligaciones que asumiría el beneficiario tras su firma.

Este sistema de información utilizado, ha permitido hasta entonces verificar que los beneficiarios conocen perfectamente el contenido de las obligaciones y consecuencias jurídicas que asumen en la formalización de actos jurídicos en el seno de la intermediación del Instituto Riojano de la Vivienda, S.A, si bien con el fin de evitar cualquier confusión en la tramitación y concesión de las ayudas que sean objeto de solicitud, y con la finalidad de mejorar nuestros servicios, se procederá a revisar los protocolos existentes de información al ciudadano".

Del contenido de la respuesta se deduce por tanto que, se acepta la Sugerencia formulada por esta Institución, por lo que procedemos al cierre de su queja, sin perjuicio de realizar un seguimiento posterior, para verificar el cumplimiento su contenido.

c) Labor de seguimiento de esta Institución.

El 31 de enero de 2008 se emite una Resolución declarando aceptada la Sugerencia, y se notifica tanto a la Administración como a los promotores de la queja.

SUGERENCIA nº 14/2007, de 21 de diciembre, dirigida al Gobierno de La Rioja y al Ayuntamiento de Agoncillo, para que, en aras a un mínimo principio de cautela, y en cumplimiento precisamente de las directrices recogidas en la Guía para la elaboración de los informes de sostenibilidad ambiental para futuros desarrollos urbanísticos, se estudie de forma coordinada por ambas Administraciones, cada una en el ejercicio de sus legítimas competencias, la posibilidad de adoptar medidas correctoras respecto de la línea de alta tensión que actualmente atraviesa la Urbanización "Aguas Mansas" de la citada localidad.

a) Contenido de la Sugerencia (queja nº 2007/073-O)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Tiene entrada ante la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano con fecha 29 de septiembre de 2006, escrito de queja presentado por D. XX, relativo a la línea de alta tensión de la Urbanización "Aguas Mansas", en Recajo-Agoncillo, y que atraviesa la parcela de la que es propietario.

Expone en la misma que en septiembre de 2004 escritura la compra de su vivienda habitual, ubicada en una parcela lindante a otro unifamiliar donde se ubica un poste de alta tensión que según el constructor/promotor se retiraría y se ubicaría en una parcela reservada para IBERDROLA situada a más de 60 m de su vivienda.

Al poco tiempo, observa como a escasos metros de su vivienda, y en una parcela de la comunidad de zona de afección a la autopista, es levantada otra torreta como sustituta del poste a desaparecer, con el agravante que la futura LAT será de 66000 voltios. A día de hoy, la nueva torreta no ha sido conectada y la antigua no ha sido retirada por lo que su vivienda se encuentra entre las dos torres.

Según señala, se ha dirigido en repetidas veces al Ayuntamiento de Agoncillo demandando una solución al problema, contestándole verbalmente siempre que el problema no depende del Ayuntamiento sino de IBERDROLA. Después de tres años de la entrega de la vivienda, los tendidos eléctricos continúan ahí y los postes de AT de 66 kV a escasos 10 metros de la vivienda. También se ha dirigido por escrito al Departamento de Industria y Energía del Gobierno de La Rioja, el cual se exime de cualquier responsabilidad.

Con su queja pretende únicamente el desvío de la línea de alta tensión (LAT) a su paso por la urbanización "Aguas Mansas", en la localidad de Agoncillo, justificando dicha medida en paliar las múltiples consecuencias y riesgos potenciales negativos tanto para la salud, el medio ambiente y el gran impacto ambiental que ocasiona.

SEGUNDO. Por todo ello, solicita la intervención de la Institución para obtener una solución a la cuestión planteada en la queja, de forma que se desvíe definitivamente el trazado de dicha línea para que no atraviese núcleos urbanos, con el fin de paliar los riesgos potenciales que pudieran darse para la salud y el medio ambiente, solicitando se retiren los apoyos metálicos o postes 74 y 74N, localizados en las parcelas 21 y 23, y que atraviesan la urbanización donde reside.

TERCERO. Tras la remisión y entrada de la queja en la Institución, y una vez examinada la misma, con el fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, se solicitó a distintas Administraciones la información

oportuna sobre la cuestión planteada en la queja, y concretamente cuales son las iniciativas, actuaciones y medidas adoptadas o que puedan adoptarse para ayudar a resolver la situación.

CUARTO. Las distintas Administraciones a las que se ha solicitado información, han dado respuesta en distintas fechas, haciéndolo en última lugar la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, cuyo informe tuvo entrada el pasado 18 de julio.

QUINTO. Con fecha 18 de julio del año en curso, tiene entrada en la institución de la Defensora del Pueblo Riojano, correo electrónico remitido por el titular de la queja, en el que informa de la tramitación concurrente de un expediente en la oficina del Defensor del Pueblo (expdte. 07008661), indicando que desde esa Defensoría se desaconseja la tramitación simultánea de ambos expedientes. En vista de ello, y a los efectos de evitar la duplicidad en la tramitación de las quejas, y ante una eventual contradicción en las resoluciones de ambas instituciones, en cumplimiento de lo dispuesto en el Convenio de Colaboración suscrito entre ambas Defensorías, que obliga a una unidad de criterio en sus actuaciones, previa comunicación al promotor de la queja, se solicita formalmente en fecha 7 de octubre la remisión de la resolución de cierre de la queja.

SEXTO. Tras reiteración en la petición de dicha información, finalmente se recibe la misma el pasado 26 de noviembre, comprobando como, sin entrar en el fondo del asunto, desde el Defensor del Pueblo, tras tener conocimiento por la información remitida desde el Ayuntamiento de Agoncillo, se dan por terminadas las actuaciones al considerar desaconsejable mantener una investigación simultánea, retomándose desde esta Institución el estudio de la cuestión objeto de queja, que culmina con la presente resolución.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA. En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa denunciada por la persona autora de la queja.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, "*Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento*".

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que,

"*1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.*

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

En este supuesto, el titular de la queja alega que ha visto vulnerados sus derechos a la integridad física y a la inviolabilidad de domicilio, reconocidos en los artículos 15 y 18 de la Constitución, actuando frente a la injerencia de la contaminación electromagnética que, según refiere, provocan en su salud y su hogar las ondas electromagnéticas de las líneas de alta tensión que atraviesan su domicilio.

En los motivos de queja subyace también una invocación directa al artículo 43 de la Constitución, que recoge el derecho a la protección de la Salud, y al artículo art. 9.3 de la Constitución, que garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Por ello, y dado que los preceptos constitucionales citados (9.3, 15, 18 y 43), que se encuentran dentro del Título I de la Norma Fundamental, procede la supervisión y la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano (artículo 1.1° de la Ley 6/2006).

SEGUNDA. En la legislación española, el mandato constitucional de proteger la salud (artículo 43) y el medio ambiente (artículo 45), engloban en su alcance la protección contra la contaminación electromagnética. Además, la protección constitucional frente a esta forma de contaminación también encuentra apoyo en algunos derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, entre otros, el derecho a la intimidad personal y familiar, consagrado en el artículo 18.1; derechos protegidos asimismo por la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La Constitución, en sus artículos 15 y 18.1 no prevé expresamente la posibilidad de un sacrificio legítimo de los derechos a la integridad física y a la intimidad (a diferencia de lo que ocurre por ejemplo, con los derechos a la inviolabilidad del domicilio o al secreto de las comunicaciones (arts. 18.2 y 3 CE), más ello no significa que sean derechos absolutos, pues pueden ceder ante razones justificadas de interés general convenientemente prevista por la Ley (en este sentido se pronuncian las Sentencias del Tribunal Constitucional 207/1996 y 37/1989).

Aunque el derecho a la integridad física se encuentra evidentemente conectado con el derecho a la salud, su ámbito constitucionalmente protegido no se reduce exclusivamente a aquellos casos en que exista un riesgo o daño para la salud, pues dicho derecho resulta afectado por toda clase de intervención que carezca del consentimiento de su titular (STC 207/96). Resulta de ello, por tanto, que mediante el derecho a la integridad física lo que se protege es el derecho de la persona a la

incolumidad corporal, esto es, su derecho a no sufrir lesión o menoscabo en su cuerpo o en su apariencia externa sin su consentimiento.

Habida cuenta de que nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos (así lo expresan las SsTC 12/1994, de 17 de enero, y STC 16/2004, de 23 de febrero), se hace imprescindible asegurar su protección no sólo frente a las injerencias tradicionales, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tácnicamente avanzada, donde la tecnología puede llegar a representar un factor patógeno y una fuente permanente de perturbación en la calidad de vida de los ciudadanos.

TERCERA. Ya hacíamos la reflexión en nuestra petición de información general acerca de que los avances mostrados por la actuación de las administraciones son escasos, pero que también había que tener en cuenta las importantes dificultades, si no práctica imposibilidad, con que aquellas se encuentran para acometer directamente las obras necesarias para eliminar tendidos aéreos, normalmente responsabilidad de las compañías eléctricas a título de conservación y mejora del sistema de transporte de energía, y donde la financiación y ejecución efectiva de las obras constituyen el problema principal, ya que el soterramiento resulta costoso, lleva tiempo y puede resultar pese a todo de importancia o urgencia menor ante otros problemas considerados prioritarios.

A ello se une la cuestión, sobre todo por razón de las distancias, de que la mayoría de las veces no existe demostración palmaria de que los campos electromagnéticos originados por las líneas de alta tensión tengan efectos nocivos sobre la salud. Muchos de los casos denunciados no disponen no sólo de una prueba concluyente de la relación entre las enfermedades y las líneas de alta tensión, sino siquiera de indicios razonables. Y esta Institución, al igual que lo ha expresado el Defensor del Pueblo en varias de sus recomendaciones, no le corresponde en absoluto avalar ninguna tesis sobre el efecto nocivo de las líneas de alta tensión sobre la salud de las personas.

Ahora bien, el solo efecto ambiental primordial de estos tendidos sobre el paisaje, más que evidente, debe considerarse suficiente desde luego para que algunas administraciones, especialmente autonómicas, estén actuando con el fin de que los tendidos aéreos desaparezcan, se entierren o se planifiquen de modo concordante con la ordenación urbanística.

En todo caso, este tipo de instalaciones precisan de una evaluación de impacto ambiental y entre los posibles efectos que han de valorarse se encuentran sin duda los eventuales perjuicios para la salud que según algunos científicos se producen. Por ello, un elemental principio de prudencia conduce a que deba considerarse desde la perspectiva de la salud pública como serias advertencias de un potencial efecto patógeno.

Somos conscientes de que la respuesta que deba darse a esta cuestión no es sencilla, dado que convergen en este sector títulos competenciales diversos.

Por lo que se refiere al estado, las bases del régimen energético y minero (art. 149.1.25 CE), la autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento o el transporte salga de su ámbito territorial (art. 149.1.22 CE), o la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), son de su exclusiva competencia.

En concreto, la Ley 6/2001, de 8 de mayo, que modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, establece en su artículo 1, que:

"*Los proyectos, públicos o privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o de cualquier actividad comprendida en el anexo I del presente Real Decreto Legislativo, deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta disposición.*

Los proyectos públicos o privados, consistentes en la realización de las obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el Anexo II de esta Real Decreto Legislativo sólo deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta disposición, cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso. La decisión, que debe ser motivada y pública, se a justará a los criterios establecidos en el Anexo III.

Lo establecido en el párrafo anterior no será de aplicación a aquellos proyectos para los que la normativa de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, bien exija evaluación de impacto ambiental, en todo caso, bien haya fijado umbrales, de acuerdo con los criterios del Anexo III, para determinar cuando dichos proyectos deben someterse a evaluación de impacto ambiental.".

En el Anexo I, Grupo 9 (Industria energética), se incluye en el apartado g) la construcción de líneas aéreas para el transporte de energía eléctrica con un voltaje igual o superior a 220 Kv. y una longitud superior a 15 kilómetros. En el grupo 9 (otros proyectos) de este mismo anexo, se recogen las líneas aéreas para el transporte de energía eléctrica con una longitud superior a 3 kilómetros, sin especificar voltaje.

En el Anexo II, en el Grupo 4 (Industria energética), apartado a) se recogen entre otras instalaciones industriales, las de transporte de energía eléctrica mediante líneas aéreas (proyectos no incluidos en el Anexo I), que tengan una longitud superior a 3 kilómetros.

Por su parte, la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, que regula el sector eléctrico, establece en su artículo 35 que la red de transporte de energía eléctrica está constituida por las líneas, parques, transformadores y otros elementos eléctricos con tensiones iguales o superiores a 220 Kv.; estableciendo el artículo 36 que la construcción, explotación, modificación, transmisión o cierre de las instalaciones de transporte de energía eléctrica contempladas en el artículo 35.1, requerirá autorización administrativa previa en los términos establecidos en dicha ley y en sus disposiciones de desarrollo. El apartado 2 de este artículo exige asimismo a los solicitantes de autorizaciones para instalaciones de transporte de energía eléctrica que deban acreditar, entre otros extremos, el adecuado cumplimiento de las condiciones de protección del medio ambiente.

Estas autorizaciones serán otorgadas por la Administración competente, sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias, de acuerdo con otras disposiciones que resulten aplicables y en especial las relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente.

Asimismo, el artículo 51 de esta norma dispone que las instalaciones de producción transporte y distribución de energía eléctrica, las destinadas a su recepción por los usuarios, los equipos de consumo, así como los elementos técnicos y materiales para las instalaciones eléctricas deberán ajustarse a las correspondientes normas técnicas de seguridad y calidad industriales, de conformidad a lo previsto en la Ley

21/1992, de 16 de julio, de Industria, sin perjuicio de lo previsto en la normativa autonómica correspondiente. El apartado 2º.a) añade que las reglamentaciones técnicas tendrán por objeto, entre otros, proteger las personas y la integridad y funcionalidad de los bienes que puedan resultar afectados por las instalaciones.

Con todo, debemos considerar los avances obtenidos por algunas administraciones autonómicas mediante instrumentos que, conforme a los estatutos de autonomía y en relación con los artículos 56 a 58 de la Ley 54/1997 de regulación del sector eléctrico, exigen:

1º.- Que para la aprobación de nuevas actuaciones de desarrollo urbanístico, las redes de alta y baja tensión para el suministro se prevean en subterráneo salvo que discurran por pasillos eléctricos definidos.

2º.- Que las líneas aéreas preexistentes –como es nuestro caso- dentro del perímetro de una nueva actuación urbanística y en sus inmediaciones, se pasen a subterráneas o se modifique su trazado, siempre que pueda hacerse a través de un pasillo eléctrico existente o definido por la administración competente.

3º.- Que los terrenos utilizables como pasillos eléctricos se definan en los instrumentos de planeamiento general por la administración competente y que en su zona de influencia no haya edificaciones ni se pueda construir en el futuro, con los requisitos, reservas y afecciones necesarios.

4º.- Que las líneas aéreas existentes que no se encuentren en la red de pasillos se vayan trasladando a dichos pasillos o se pasen a subterráneas siguiendo un plan de etapas establecido por las administraciones competentes.

Sin embargo, tampoco podemos olvidar que los ciudadanos, ante dicha problemática, reclaman la colaboración y coordinación entre los agentes implicados –públicos y privados-, ya que son conocedores de que en otros casos, los problemas se han resuelto favorablemente al haberse propiciado un acuerdo entre la Administración autorizante de la línea, las asociaciones vecinales y la compañía suministradora para la modificación del trazado.

CUARTA. Más radical ha sido la variación experimentada en el ordenamiento jurídico, derivado, fundamentalmente, de la Constitución, lo que ha significado, en cuanto al tratamiento administrativo, por ejemplo, el traspaso de funciones desde la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas cuando se trata de instalaciones ubicadas exclusivamente en sus respectivos territorios, y la necesidad de coordinación en los demás casos, o la necesidad de cumplir la liberalización económica que, como en otros campos, se ha materializado de manera espectacular en el ámbito energético en general y el sector eléctrico en particular, obligando a adaptar todos los procedimientos y agentes intervinientes.

Dos Leyes básicas se aplican a las instalaciones contempladas en el Reglamento: Con carácter sectorial, la antes citada Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, y con carácter específico en materia de seguridad, la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.

La Ley 54/1997, en su artículo 3, confiere a la Administración General del Estado la competencia para establecer los requisitos mínimos de calidad y seguridad que han de regir el suministro de energía eléctrica, así como la de autorizar las instalaciones

eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a más de una Comunidad Autónoma o el transporte o distribución salga del ámbito territorial de una de ellas.

Por lo demás, el artículo 51.1 de la Ley expresa que "*las instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica, las destinadas a su recepción por los usuarios, los equipos de consumo, así como los elementos técnicos y materiales para las instalaciones eléctricas deberán ajustarse a las correspondientes normas técnicas de seguridad y calidad industriales, de conformidad a lo previsto en la Ley 21/1992, de 16 de julio…".*

El mismo artículo, en su apartado 3 indica, igualmente, que sin perjuicio de las restantes autorizaciones reguladas por la Ley, a los efectos considerados en este artículo, la construcción, ampliación o modificación de instalaciones eléctricas requerirá autorización administrativa según disponga la reglamentación correspondiente.

Por su parte, la Ley 21/1992 dedica su Titulo III a la Seguridad y Calidad Industriales y, más concretamente, su Capítulo I a la Seguridad industrial, definiéndola y determinando sus objetivos.

El artículo 12 de la citada norma se refiere, específicamente, a los reglamentos de seguridad, los cuales deberán establecer los requisitos de seguridad de las instalaciones, los procedimientos de conformidad con las mismas, las responsabilidades de los titulares, y las condiciones de equipamiento, medios y capacidad técnica que deben reunir los agentes intervinientes en las distintas fases en relación con las instalaciones, así como la posibilidad de su control mediante inspecciones periódicas.

De acuerdo con el apartado 5 del citado artículo, los reglamentos de seguridad de ámbito estatal se aprobarán por el Gobierno de la Nación, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan introducir requisitos adicionales sobre las mismas materias, cuando se trate de instalaciones radicadas en su territorio.

El vigente Reglamento Técnico de Líneas Eléctricas Aéreas de Alta Tensión fue aprobado por Decreto 3151/1968, de 28 de noviembre de 1968, del Ministerio de Industria, subsistiendo sin cambio alguno desde entonces. Se trata de un Reglamento que contiene únicamente las prescripciones técnicas necesarias para el diseño y ejecución de las líneas eléctricas aéreas de alta tensión.

Distintas disposiciones legales aportaron en su día el soporte administrativo que posibilitaba su puesta en marcha. Por ejemplo, la autorización administrativa previa a su realización se regía por el Decreto 2617/1966, de 20 de octubre; La expropiación forzosa se posibilitaba por Ley 10/1966, de 18 de marzo y su Reglamento, aprobado por Decreto 2619/1966, de 20 de octubre, los cuales, a su vez, regulaban la potestad sancionadora; para determinar las condiciones de mantenimiento e inspecciones periódicas se recurría al artículo 92 del Reglamento de Verificaciones eléctricas y regularidad en el suministro de energía, en la redacción dada por el Real Decreto 724/1979, de 2 de febrero, etc.

Sin embargo, el marco técnico en que se promulgó ese Reglamento ha variado considerablemente, con la introducción de nuevos materiales, técnicas, procedimientos y necesidades sociales.

En este marco legal, nace el actual proyecto de Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en Líneas Eléctricas de Alta Tensión, mediante el cual se pretende aprobar un conjunto reglamentario que, en línea con otros vigentes en materia de seguridad industrial, contiene las disposiciones técnicas y administrativas generales y las Instrucciones Técnicas Complementarias (ITCs) que desarrollan y concretan las previsiones del primero para materias particulares.

El nuevo Reglamento establece que sus prescripciones y las de las ITCs deben tener la consideración de mínimos, de acuerdo con el estado de la técnica, pero admite ejecuciones distintas de las previstas siempre que ofrezcan niveles de seguridad que puedan considerarse, al menos equivalentes. Se declaran asimismo de obligado cumplimiento una serie de normas relativas, especialmente, al diseño de materiales y equipos. Dado que dichas normas proceden en su mayor parte de las normas europeas EN e internacionales IEC, se consigue rápidamente disponer de soluciones técnicas en sintonía con lo aplicado en los países más avanzados y que reflejan un alto grado de consenso en el sector.

De este modo, las empresas de transporte y distribución de energía eléctrica se responsabilizarán de la ejecución, mantenimiento y verificación de las líneas de su propiedad. Así, para la ejecución de las líneas de AT que no sean propiedad de empresas de transporte y distribución de energía eléctrica se introducen las figuras de instalador y empresa instaladora autorizada, que hasta ahora no habían sido reguladas, estableciendo 4 categorías, según se pretenda ejecutar líneas aéreas o subterráneas y de hasta o más de 66 kV. Se exige también que el titular contrate el mantenimiento de la línea, a fin de garantizar el debido estado de conservación y funcionamiento de la misma. Complementariamente, se prevé la inspección periódica de las instalaciones, cada 3 años como mínimo y por Organismos de control.

En la fase de proyecto la presente Disposición ha sido sometida al trámite de Audiencia que prescribe la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y se ha cumplido el procedimiento de información establecido en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, por el que se regula la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información, de aplicación de la Directiva del Consejo 98/34/CEE.

QUINTA. En cuanto a la Comunidad Autónoma de La Rioja, debemos estar a lo dispuesto en la Ley 6/2001, de 8 de mayo, que modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, a la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja, y al Decreto 62/2006, de 10 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Desarrollo del Título I de la Ley 5/2002.

La Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja, en su Título I, establece tres procedimientos de intervención administrativa preventiva en materia medioambiental en función del grado y tipo de incidencia que pueden tener en el medio ambiente y en la seguridad y salud de las personas. Concretamente, el artículo 6, establece el siguiente régimen de intervención administrativa en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja:

"a) Evaluación de Impacto Ambiental, para los proyectos, instalaciones y actividades, de titularidad pública o privada, incluidos en el Anexo I del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, así como los incluidos en el Anexo II de la misma norma, cuando así lo decida el órgano ambiental competente en cada caso, mediante resolución motivada y pública adoptada

de acuerdo con los criterios establecidos en su Anexo III. Asimismo, se sujetan a Evaluación de Impacto Ambiental los planes y programas relacionados en la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

b) Autorización ambiental integrada, para la implantación, explotación y, en su caso, modificación sustancial, de las instalaciones en las que se desarrolle alguna de las categorías de actividades que se determinen en la legislación básica del Estado sobre prevención y control integrado de la contaminación.

c) Licencia ambiental, para las actividades e instalaciones no incluidas en los supuestos anteriores, que sean susceptibles de causar molestias o daños a las personas, bienes o el medio ambiente, cuando estén sujetas a intervención municipal medioambiental según la normativa básica estatal.".

El artículo 8 de la Ley 5/2002, que regula las competencias y órgano ambiental, establece asimismo que:

"1. Corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja la evaluación de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada a que se refieren las letras a) y b) del artículo 6 de esta Ley. El ejercicio de esta competencia se realizará por el Director General de Calidad Ambiental, órgano ambiental de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

2. Corresponde a los Ayuntamientos el otorgamiento de la licencia ambiental a que se refiere la letra c) del artículo 6 de esta Ley. El ejercicio de esta competencia se atribuye al Alcalde, órgano ambiental en el ámbito municipal.".

Por su parte, el Decreto 62/2006, de 10 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Desarrollo del Título I de la Ley 5/2002, que según dispone su artículo 2, es de aplicación a todos los proyectos, instalaciones y actividades, de titularidad pública o privada, realizados por personas físicas o jurídicas, que pretendan desarrollarse o se desarrollen en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, susceptibles de producir efectos en el medio ambiente, la seguridad y la salud, sin perjuicio de las intervenciones que correspondan a las demás Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias.

El artículo 4 del citado Decreto 62/2006, que regula la competencia de los distintos órganos ambientales, establece que:

"*2. Corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja la tramitación y resolución de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, siempre que no estén atribuidas a la Administración General del Estado, y de los procedimientos de autorización ambiental integrada. El ejercicio de esta competencia se realizará por el Director General de Calidad Ambiental, órgano ambiental de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

3. Corresponde a los Ayuntamientos la tramitación y otorgamiento de la licencia ambiental. El ejercicio de esta competencia corresponde al Alcalde, órgano ambiental en el ámbito municipal.".

Por su parte, el artículo 8 dispone sobre las licencias y autorizaciones, que:

"1. En el caso de que sea preceptivo, la declaración de impacto ambiental, la autorización ambiental integrada o la licencia ambiental, será requisito previo

indispensable para el otorgamiento de las licencias o autorizaciones que el proyecto o actividad precise para su ejecución o puesta en marcha. Dichas licencias o autorizaciones recogerán expresamente las condiciones o medidas impuestas por el órgano ambiental en su declaración de impacto ambiental, en la l licencia ambiental o en el informe correspondiente.

2. Los proyectos de reforma o ampliación se someterán al régimen de intervención que corresponda cuando las características de la reforma del proyecto o la instalación o actividad resultante tras la misma conlleven su inclusión en cualquiera de los supuestos que exijan control preventivo.".

Y según el artículo 11, quedan sujetos a evaluación de impacto ambiental: *a) Los proyectos, instalaciones y actividades de titularidad pública o privada, incluidos en el Anexo I de este Reglamento*. En dicho Anexo, se contempla precisamente dentro del Grupo 3 (Industria energética) la construcción de líneas aéreas para el transporte de energía eléctrica con un voltaje igual o superior a 220 Kv y una longitud superior a 15 kilómetros.

El artículo 11.b) también sujeta a evaluación de impacto ambiental, cuando así lo decida el órgano ambiental, los proyectos, instalaciones y actividades de titularidad pública o privada incluidos en el Anexo II de este Reglamento, en cuyo Grupo 4 (Industria energética), apartado a), se incluyen las Instalaciones industriales para el transporte de gas, vapor y agua caliente; transporte de energía eléctrica mediante líneas aéreas (proyectos no incluidos en el Anexo I), que tengan una longitud superior a 3 kilómetros.

Igualmente, el artículo 52 del Decreto 62/2006 establece que estarán sujetas a licencia ambiental "*las actividades e instalaciones recogidas en el Anexo V. No obstante, mediante Orden del titular de la consejería competente en materia de medio ambiente, podrán establecerse parámetros por debajo de los cuales determinadas actividades e instalaciones puedan resultar exentas de la obtención de la denominada licencia ambiental, debido a su escasa incidencia en el medio ambiente o en la salud de las personas.".* En dicho Anexo V, apartado 15, se incluyen las instalaciones energéticas, entre las que se incluyen el transporte y distribución de energía eléctrica superior a 13 Kv.

El Ayuntamiento de Agoncillo es igualmente competente en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, protección del medio ambiente y protección de la salubridad pública de conformidad con el artículo 25.d), f) y h) de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local, y art. 34 de Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, aunque es preciso recordar no obstante que una línea de alta tensión puede ser una instalación que alcanza el espacio supramunicipal, es decir que los ayuntamientos pueden no tener siempre la última palabra en todas las facetas de la línea de alta tensión; aunque también es cierto que no puede haber línea de alta tensión sin que los ayuntamientos participen en la decisión supramunicipal, de un modo u otro, o al menos tengan la oportunidad de participar.

Conforme a todo lo expuesto, esta Institución entiende que cualquiera de las referidas administraciones puede consecuentemente, en ejercicio de sus competencias, proponer medidas correctoras de impactos medioambientales y perseguir por los medios legales su inserción en el condicionado ambiental, ya que las autorizaciones de actividad (industriales, de actividad clasificada) son autorizaciones de tracto sucesivo que no agotan su eficacia en el otorgamiento sino que perdura mientras la actividad funciona.

Por todo lo expuesto, siendo conscientes de la creciente preocupación ciudadana por los posibles efectos nocivos de los campos electromagnéticos sobre la salud, una vez examinada dicha queja y a fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, se consideró oportuno trasladar una petición de información sobre la cuestión planteada en la queja, y concretamente con el propósito de conocer cuales son las iniciativas, actuaciones y medidas adoptadas por las distintas Administraciones autonómicas y locales implicadas, o que puedan adoptarse para ayudar a resolver la situación.

SEXTA. Señala en síntesis el autor de la queja que hace dos años compró la que es actualmente su vivienda, indicándole el constructor que el poste de alta tensión existente en su parcela se retiraría y ubicaría en una zona reservada para Iberdrola situada a más de 60 metros de distancia de su vivienda. Sin embargo, tras la compra de su vivienda, se colocó a 12 metros de la misma una nueva torreta en sustitución del citado poste para la citada línea de alta tensión, sin que se retirara el mismo, de forma que en este momento su vivienda se encuentra entre el citado poste y la torreta (apoyos 74N y 74).

Considera que, además de los riesgos potenciales para la salud de los habitantes debido a los campos electromagnéticos y radiaciones ionizantes producidas por la línea de alta tensión, existe riesgo de colisión con los helicópteros de la cercana base militar (Recajo), o el riesgo potencial de caída sobre las viviendas cercanas por impacto de vehículos que circulen por la autopista A-68.

El titular de la queja manifiesta su temor especialmente tras conocer que varios estudios científicos recomiendan una zona de seguridad de radio de 1 metro por kilovoltio, lo cual en este caso supondría 220 metros de radio, considerando por ello que la torreta de alta tensión debería desaparecer del entorno, al ser contraria al principio de cautela que establece que cuando una actividad representa una amenaza o un daño para la salud humana o el medio ambiente, hay que tomar medidas de precaución incluso cuando la causa-efecto no haya podido demostrarse científicamente de forma concluyente, aconsejando no atenerse exclusiva y estrictamente a las distancias mínimas establecidas legalmente. Se refiere con ello a los daños que ocasionan los campos electromagnéticos (CEM), y demás impactos citados antes; además, este tipo de instalaciones distorsiona el crecimiento del municipio.

Por estos motivos, con fecha 6 de julio de 2005 presenta una reclamación contra la empresa suministradora por incumplimiento de la normativa urbanística y de seguridad vigente (Iberdrola Distribución Eléctrica, S.A.), recibiendo respuesta el 23 de agosto de 2005 del Servicio de Industria y Energía, adscrito a esa Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico, en la que se indicaba que dicha línea cuenta con autorización desde el 26 de abril de 1977, estableciéndose las servidumbres de paso de energía eléctrica establecidas en la legislación vigente en aquel momento (Decreto 3151/1968), que establecía una distancia mínima reglamentaria entre los conductores y puntos no accesibles de edificaciones de 4 metros y de 5 metros desde puntos accesibles, distancias mínimas de seguridad que según los técnicos competentes se siguen manteniendo. Asimismo se informaba de la autorización mediante Resolución de 15 de abril de 2004 del Director General de Ordenación y Desarrollo Económico y publicada, para variante de la citada línea aérea de 66 KV, entre los apoyos 73 y 75, consistente en la colocación de dos nuevos apoyos n° 74N y 149 en los límites, y en el interior, de la Urbanización "Aguas Mansas", línea subterránea entre estos apoyos a

construir y desmontaje del actual apoyo n° 74 (objeto de la reclamación) y del tramo aéreo que sobrevuela la Urbanización.

Tras ser remitida una copia de la petición por parte de la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano al Ayuntamiento de Agoncillo, a la Consejerías de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, así como a la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, el Ayuntamiento de Agoncillo contesta el 16 de noviembre de 2006, aportando informe técnico en el que se expresa que, si bien en el proyecto de urbanización del complejo residencial de Aguas Mansas se contemplaba la variante de línea de AT, eliminando el tramo aéreo por otro soterrado, finalmente se autorizó por la Consejería de Industria el proyecto de variante de línea entre los apoyos 73 y 75 para pasar de aérea a subterránea, presentado por IBERDROLA el 30 de enero de 2004 al Ayuntamiento de Agoncillo, y que éste remitió a dicha Consejería sin condicionamiento alguno. Concluye dicho informe diciendo que dicha instalación dispone de todas las licencias e informes, y que las obras de las canalizaciones subterráneas por la calzada se encuentran realizadas, faltando únicamente instalar los cables subterráneos de conexión por parte de IBERDROLA, desconociéndose el motivo por el que todavía no se han terminado las obras de la mencionada variante.

La respuesta ofrecida por parte del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes el pasado 8 de noviembre de 2006 fue la de que dicha Consejería "*no tiene ninguna competencia sobre líneas de alta tensión. Sólo interviene en un expediente de estas características si la línea se sitúa en la zona de afección de alguna carretera autonómica, cosa que no ocurre en el presente caso*", estimando que la queja debería ser remitida a la demarcación de Carreteras del Estado dado que sí que discurre muy próxima a la N-232 y a la AP-68, infraestructuras éstas competencia de la Demarcación.

Por su parte, la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial remitió sendos escritos de la Dirección General de Política Territorial y de la Dirección General de Medio Natural, indicando ambas que carecen de competencias en la cuestión planteada. No obstante, la Dirección General de Calidad Ambiental, adscrita a la citada Consejería, contesta en fecha 1 de diciembre de 2006 diciendo que únicamente ha de intervenir si se decide que la futura línea de alta tensión requiere someterse al procedimiento de evaluación ambiental de acuerdo con lo dispuesto en el apartado a), grupo 4, del Anexo II del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto ambiental, motivo por el que se ha solicitado a la Dirección General de Desarrollo Económico, como órgano competente para la implantación de la instalación denunciada, un informe en el que se determinen las características de la línea eléctrica que pretende conectarse, para que una vez recibido el informe, se comunique al promotor de la instalación el régimen de intervención administrativa ambiental correspondiente, de acuerdo con lo establecido en la Ley 5/2002, de 8 de octubre de Protección del Medio Ambiente de La Rioja.

Asimismo, Calidad Ambiental informa en fecha 10 de enero de 2007 que, a la vista del informe emitido por la Dirección General de Ordenación y Desarrollo Económico de fecha 20 de diciembre de 2006, la actuación es anterior a la normativa vigente en materia de Evaluación de Impacto Ambiental, ya que fue autorizada en 1977.

Nuevamente, con fecha 8 de febrero de 2007, Calidad Ambiental informa en respuesta a la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano sobre el sometimiento a evaluación de impacto ambiental del proyecto de línea de alta tensión Logroño-STR Sequero, indicando que la variante proyectada en 2003 no se incluye en ninguno de los Anexos del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de

Impacto Ambiental, por lo que no debe someterse a este régimen de intervención administrativa, motivo por el que excluye la competencia de la Dirección General de Calidad Ambiental, comunicando al promotor la obligación de someter la variante de la línea de alta tensión a la consideración del Ayuntamiento de Agoncillo, con objeto de que por esa Entidad local se valore el sometimiento del proyecto a licencia ambiental.

Para concluir, hemos examinado el informe de la Dirección General de Ordenación y Desarrollo Económico solicitado por la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano con fecha 28 de diciembre de 2006, cuyo tenor literal es el siguiente:

"En relación a su escrito de fecha 7 de noviembre de 2006 sobre reclamación presentada por D. XX, solicitando el desvío de la línea de alta tensión de la Urbanización "Aguas Mansas" en Recajo, Agoncillo, le informamos:

1º) La línea aérea a 66 KV "Logroño-S.T.R. Sequero" se autorizó con fecha 26 de abril de 1977. Es decir, la Urbanización "Aguas Mansas" se construyó debajo de una línea eléctrica existente y debidamente autorizada.

2°) Con fecha 18-12-03, Iberdrola Distribución Eléctrica, S.A.U. solicitó autorización administrativa y aprobación de proyecto para realizar una variante en la línea citada en el punto anterior. La variante consiste en transformar el trazado a subterráneo entre los apoyos 73 a 75. Para su ejecución se pretende desmontar el actual apoyo n° 74 intercalando un apoyo n° 149 al principio de la Urbanización "Aguas Mansas", concretamente en la parcela n° 11 e instalar un nuevo apoyo 74 en la parcela n° 22, al otro extremo de la Urbanización, según se puede comprobar en la fotocopia que se adjunta.

3º) Con fecha 15 de abril de 2004 el Director General de Ordenación y Desarrollo Económico dictó Resolución de autorización administrativa y aprobación de proyecto de la variante de la línea aérea a 66 KV "Logroño-S.T.R. Sequero" entre los apoyos 73 y 75. Esta Resolución fue publicada en el BOR n° 54 de 27 de abril de 2004.

4º) Iberdrola manifiesta la paralización de esta actuación ya que los actuales propietarios de la parcela n° 11, (…) no permiten la instalación del nuevo apoyo n° 149. Ansúrez Inmobiliarios ha trasladado esta negativa a los Juzgados de 1ª Instancia.

5º) Con fecha 6 de julio de 2005, vía telemática, D. XX presentó denuncia sobre el mismo motivo. Con fecha 25 de agosto se contestó a esta reclamación. (Se adjunta fotocopia de ambos escritos).

SEPTIMA. Aunque últimamente se ha dado más relevancia a la contaminación electromagnética ligada al despliegue de la telefonía móvil, las líneas de alta tensión y otras infraestructuras eléctricas siguen estando bajo una fuerte sospecha de provocar importantes daños en nuestra salud, sin que se aplique el principio de precaución de forma generalizada.

Paulatinamente, observamos como van viendo la luz resoluciones judiciales en las que se pronuncian favorablemente sobre la salud pública y los impactos ambientales que se producen ante la exposición continua a los campos electromagnéticos de baja frecuencia producidos por las líneas de alta y media tensión, subestaciones, transformadores y otras infraestructuras eléctricas.

A modo de ejemplo, podemos citar el Auto de Casación de 28 de abril de 2005, del recurso 2827/2001, de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, ha confirmado la

sentencia (Sentencia 80/2001 de la Sección 1ª de la Audiencia Provincial de Murcia de 13 de febrero de 2001) que condenaba a una empresa eléctrica por la contaminación electromagnética causada por un transformador en Murcia, estableciendo que el valor límite de inmisión del campo electromagnético procedente del transformador el interior de vivienda debe ser nulo (0'0 µT).

Esta sentencia se une a la que emitió la Audiencia Provincial de Castellón (Sentencia 204/2005, de 5 de mayo de 2005), que obligaba a la retirada de otro transformador en la localidad de Burriana, al considerar que existían indicios razonables para suponer que el nivel de exposición al que estaban sometidas las viviendas era un factor de riesgo de padecer cáncer.

A ello se unen las cada vez más numerosas movilizaciones de ciudadanos contra la proliferación descontrolada y caótica de los tendidos en los medios rural y urbano (como así ha ocurrido con los proyectos de instalación de sendas subestaciones eléctricas en el barrio de Patraix (Valencia) y Santa María de Grado (Asturias), las luchas contra el trazado de las líneas Lada-Velilla (Asturias- León) o las resistencias al proyecto de interconexión de alta tensión entre Francia y Cataluña.

Las líneas de alta tensión, según documentación remitida por el propio titular de la queja, generan impactos ambientales significativos. Por una parte se produce una segmentación y fragmentación del territorio, que impacta en los suelos y la masa vegetal y arbórea. La eliminación sistemática de vegetación debajo de las líneas de alta tensión provoca la proliferación de especies herbáceas, que, a causa de la sequía, resultan altamente pirófilas, incrementando el riesgo de incendios.

Además, existen importantes impactos sobre la avifauna. Según las estimaciones realizadas por distintas asociaciones ecologistas, cada año más de 30.000 aves mueren por colisión o por electrocución con cables de alta y baja tensión en el Estado español. En muchos casos se trata de especies amenazadas, como sucede en el caso de las águilas real y perdicera, búho real, avutarda o alimoche. Los estudios elaborados por el Departamento de Biología Animal de la Universidad de Barcelona también confirman estos datos: sus investigaciones demuestran que, por ejemplo, la electrocución en líneas eléctricas es, en un 50%, la causa de muerte no natural del águila perdicera.

En segundo lugar, algunos estudios avalan que las líneas de alta tensión producen la ionización del aire situado alrededor del cable de la línea, fenómeno denominado efecto corona. Aumenta con la humedad y tiene múltiples consecuencias: emisión de ruido, interferencias de radiofrecuencia o la generación de ozono troposférico. Además, el efecto corona provoca la atracción y concentración de aerosoles contaminantes y gas radón, sobre todo en las inmediaciones de zonas industriales. Las mediciones llevadas a cabo en líneas de alta tensión de 132 kilovoltios señalan que, a 1,80 m. de altura, hay un 20% de aerosoles contaminantes que están cargados o llevan exceso de carga. Como media, este efecto se extiende a unos 200 m de la línea en dirección del viento y en líneas de 275 kV, hasta 500 m.

Por último, podemos añadir que otros impactos significativos vienen derivados del uso en las subestaciones de aceites o de gases que contribuyen a aumentar el efecto invernadero o resultan muy tóxicos, como los PCB o el hexafluoruro de azufre (SF6), compuestos que pueden generar gases y sustancias tóxicas ante un eventual incendio.

En cuanto a los potenciales efectos negativos sobre la salud, señalar que los valores límite de exposición a campos electromagnéticos planteados en el Real Decreto 1006/2001 están marcados por la transposición de la norma provisional UNE - 16501 y por las antiguas recomendaciones de la Comisión Internacional de Protección contra la Radiación No Ionizante. El límite, fijado en 100 microteslas (µT), se considera por algunos estudiosos como extremadamente tolerante, ya que no respeta los principios de

precaución, no garantiza unos mínimos de seguridad, ni cumple los criterios de mínima emisión técnicamente posible.

La Agencia Internacional de Investigación sobre el Cáncer (IARC) ha incluido los campos electromagnéticos de baja frecuencia –los generados por los tendidos eléctricos e infraestructuras asociadas– como posible agente cancerígeno (categoría 2B). Otros estudios (Grupo de Investigación sobre Cáncer Infantil de la Universidad de Oxford, Instituto Karolinska de Estocolmo, Departamento de los Servicios de Salud de California) advierten además de un aumento significativo del riesgo de cánceres en las proximidades de estos campos electromagnéticos, especialmente en el caso de niños. Otras investigaciones biomédicas han señalado efectos perniciosos sobre la glándula pineal, la melatonina, cefaleas, alteraciones de los ritmos circardianos de sueño y vigilia, etc.

Las entidades científicas anteriormente señaladas y la normativa de varios países europeos y anglosajones establecen 0,2 µT como valor límite de inmisión de los campos electromagnéticos de frecuencia extremadamente baja. La legislación de países de nuestro entorno, ha disminuido sensiblemente sus valores de exposición a estos campos. Suiza ya adoptó en 1999 un valor límite de 1 µT para las nuevas instalaciones eléctricas. En su Ordenanza para la protección contra las Radiaciones No Ionizantes, el parlamento italiano aprobó la denominada Ley Marco sobre a Contaminación Electromagnética que se plantea el establecimiento del valor máximo de 0,2 µT de campo electromagnético, esto es, 500 veces menos que el admitido en España. También, las regiones de Toscana, Emilia- Romagna y Veneto han adoptado como valor límite para nuevas instalaciones 0,2 µT para campo magnético y 0,5 kVm de campo eléctrico.

A la luz de estos datos, la Federación Española de Municipios y Provincias y el Ministerio de Sanidad recomendaron que "*deben fomentarse estudios epidemiológicos en poblaciones expuestas por encima de 0,4 µT*", sin que hasta la fecha se haya llevado a cabo estudio epidemiológico alguno en el supuesto de referencia.

En España, el ya citado Reglamento de Líneas de Alta Tensión, en su artículo 25, establece unas distancias límite a todas luces insuficientes para evitar las posibles afecciones sanitarias derivadas de una exposición continua a campos electromagnéticos de baja frecuencia. Por ello, en 2001, la Federación Española de Municipios y Provincias recomendó que se redefiniese dicho artículo 25 del Reglamento aplicando el principio de precaución.

También, en los años 2001 y 2003, el Ministerio de Sanidad y Consumo planteó la necesidad de reformar el Reglamento para "*redefinir unas distancias mínimas de seguridad desde las líneas de alta tensión a edificios, viviendas o instalaciones de uso público y privado" y de "actualizar la fórmula de referencia para la distancia de seguridad a líneas de alta tensión*". En este sentido, algunos ayuntamientos pioneros -como el de Jumilla (Murcia)- han establecido un criterio mayor de seguridad (1 metro de distancia a edificios por cada kilovoltio de tensión nominal de la línea), respetando así las recomendaciones que se habían señalado desde diversas instancias investigadoras.

La actual normativa, a la que ya se ha hecho suficiente referencia, y en especial la Ley 54/97 del Sector Eléctrico, tampoco ha resuelto los problemas de la proliferación de infraestructuras eléctricas con los consiguientes impactos ambientales y exposición continua a campos electromagnéticos en nuestras ciudades.

OCTAVA. Como ya señalamos en nuestra primera aproximación al tema con ocasión de la petición inicial de información, esta cuestión ya ha sido objeto de análisis por el Defensor del Pueblo en numerosas ocasiones desde 1997 (puede consultarse el Informe Anual 1998, apartado 13.6, páginas 470 y siguientes, donde por primera vez se trataba el asunto de forma específica), habiendo sido objeto de reiteradas

recomendaciones en los informes anuales de todos los años sobre la incidencia de los campos electro-magnéticos y la preocupación ciudadana por las normas de seguridad de las instalaciones eléctricas y de las líneas de alta tensión, habiendo interesado reiteradamente la coordinación de la planificación de infraestructuras de transporte y la distribución de energía eléctrica con los planes urbanísticos, de forma que se haga posible un transporte de energía eléctrica eficaz y seguro.

Como en años anteriores, el último Informe Anual del Defensor del Pueblo (2006) hace referencia una vez más a la continuidad de quejas sobre este asunto, señalando su disminución tanto en número como en gravedad, lo que no quiere decir irrelevancia. Los problemas básicos siguen siendo el emplazamiento, la inefectividad o pura inexistencia de previsiones (planes y programas de tendido de redes), y un desorden urbanístico lamentablemente no inhabitual.

Dicho Alto Comisionado viene haciendo desde hace tiempo un seguimiento por propia iniciativa de los estudios y trabajos llevados a cabo por diferentes organismos, acerca de los efectos de los campos electromagnéticos (CEM) en la salud, campos creados por las emisiones de las estaciones de telefonía y por otras redes, de telecomunicaciones y de trasporte de energía eléctrica.

En este sentido, con un conocimiento exhaustivo de la problemática, señala con autoridad que las últimas informaciones recibidas del Ministerio de Sanidad y Consumo se basan en amplias referencias a dos revisiones de estudios epidemiológicos que confirman la falta de evidencia de efectos adversos a la salud, derivados de la exposición a radiofrecuencias procedentes de estaciones base de telefonía.

Según se recoge en el Informe Anual 2006, los motivos de la investigación de oficio fueron: 1º) Obtener del Ministerio información actualizada, dado el anuncio de la Organización Mundial de la Salud, hace ya algunos años, de la elaboración de un nuevo estudio sobre la cuestión. 2º) Conocer mediante una descripción general y sucinta cuál es el método de recogida de información sobre el tema, su estudio y dictamen por el departamento. 3º) Conocer su parecer sobre el estado actual de la cuestión, respecto de los CEM originados en estaciones de telefonía, redes de alta tensión y estaciones y subestaciones transformadoras de energía eléctrica.

La investigación también tuvo por objeto la actividad del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, pues, entre otras cuestiones, era necesario obtener del Ministerio información actualizada sobre el sistema, certificaciones que las operadoras han de cumplimentar conforme al Real Decreto 1066/2001 y la Orden CTE/23/2002.

La Subsecretaría de Sanidad y Consumo manifestó que la información actualizada que tiene el Ministerio se recoge en el documento "*Informe del Ministerio de Sanidad y Consumo sobre la aplicación del Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas*", que se encuentra actualmente en el sitio web ministerial del que se adjuntaba una copia:
(www.msc.es/ciudadanos/saludAmbLaboral/docs/informeCemR1066agosto05.pdf)

Como queda reflejado en las conclusiones del informe: a) La aplicación del Real Decreto 1066/2001 ha permitido garantizar la salud de los ciudadanos frente a la exposición de las radiaciones radioeléctricas. b) Los niveles medidos en todo el territorio están muy por debajo de los límites considerados como seguros por los comités y

organizaciones nacionales e internacionales. c) Actualmente, a la luz del conocimiento científico, no hay motivos sanitarios que justifiquen un cambio de los límites de exposición establecidos en el anexo II del Real Decreto 1066/2001. d) La percepción del riesgo de algunos sectores sociales, siendo legítima, no se corresponde con las evidencias científicas disponibles que no han observado ningún efecto adverso para la salud derivado de la exposición a CEM procedentes de estaciones base.

Por su parte la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información informó que, de acuerdo con la legislación vigente citada los titulares de licencias individuales de tipo B2 y C2 deberán remitir al Ministerio de Ciencia y Tecnología, en el primer trimestre de cada año natural, una certificación emitida por técnico competente de que se han respetado los límites de exposición establecidos en el anexo II de este Reglamento durante el año anterior. Con carácter anual, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, sobre la base de los resultados obtenidos en las citadas inspecciones y a las certificaciones presentadas por los operadores, elaborará y hará público un informe sobre la exposición a emisiones radioeléctricas (artículo 9, punto 3 del RD 1055/2001). El Ministerio indica que los operadores están enviando los datos correspondientes al ejercicio 2005, y posteriormente se realiza una auditoría y el informe correspondiente al año 2005, tal y como se ha venido realizando en ejercicios anteriores. El informe se coloca en la página web en el apartado correspondiente a "informes anuales", donde se encuentran los informes correspondientes a los años 2002, 2003 y 2004.

Entre otras cuestiones, se indicaba también que el 15 de julio de 2003 se creó la Comisión Sectorial para el Despliegue de Infraestructuras de Radiocomunicación, de acuerdo con la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, cuyo objetivo es promover la coordinación y cooperación entre las administraciones para la resolución definitiva de las enormes dificultades existentes en el despliegue de infraestructura, de acuerdo con los principios de seguridad de las instalaciones, defensa de los derechos de los usuarios y del público en general, calidad de servicio, protección del medio ambiente y disciplina urbanística.

Como consecuencia de ello, el 14 de junio de 2005 se firmó un Acuerdo de colaboración entre la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la Asociación Española de Empresas de Electrónica, Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones de España (AETIC), en presencia del Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, que tiene como objetivo completar el marco de colaboración para el establecimiento consensuado de criterios técnicos, medioambientales y urbanísticos que favorezcan el desarrollo armónico de las infraestructuras de redes de radiocomunicación. Como aspecto destacable se ha elaborado un "código de buenas prácticas", en el que aparecen las recomendaciones que se han hecho desde la Comisión Sectorial, y también el Procedimiento de Referencia para la instalación de infraestructuras de la red de radiocomunicación que se ha aprobado en la citada Comisión. Asimismo se está creando un Servicio de Asesoramiento Técnico e Información (SATI), con el objetivo de dar respuesta a las dudas de las entidades locales en lo relativo a la implantación de infraestructuras de radiocomunicación.

Por último, es necesario señalar que el Defensor del Pueblo, en su resolución de cierre de la queja allí interpuesta, recuerda que, independientemente de reconocer que el Ayuntamiento de Agoncillo es la administración directamente responsable de la ordenación urbanística, también señala que debe tenerse en cuenta que puede haber responsabilidad del promotor de la urbanización donde radica la vivienda del interesado, asunto civil entre particulares en que no hay responsabilidad municipal, y que por tanto, queda excluido del ámbito en que pueden entrar ambas Defensorías.

En cuanto a los daños que ocasionan los campos electromagnéticos (CEM), y demás impactos citados, aclara que el principio de precaución no se interpreta en el sentido de que en caso de duda se hace desparecer la causa o no se permite su instalación; sino que dicho principio de precaución obliga a extremar las cautelas, mediante declaraciones de impacto y licencias, que tiene lugar tras un examen público de las condiciones de implantación de las instalaciones. Entre los variados impactos que genera una línea de alta tensión (LAT) -señala- seguramente el más grave lo constituye el paisajístico o el de contacto directo con el tenido, más incluso que el riesgo por daños causados por CEM.

Sin embargo, no se pronuncia con idéntica rotundidad sobre la emisión de radiaciones. En efecto, acerca de los efectos nocivos de la presencia de LATs en las proximidades de las viviendas y según la información de que dispone el Defensor del Pueblo, obtenida de la Real Academia de Ciencias, entre otras instituciones, los campos electromagnéticos (CEM) derivados del trasporte de energía eléctrica no están formados por radiaciones ionizantes, es decir carecen de energía suficiente para romper moléculas y son incapaces de generar directamente mutaciones genéticas. Así es porque la frecuencia industrial de transporte de electricidad es de 50-60 herzios (ciclos por segundo), una frecuencia extremadamente baja. Según informaba ya en 1998 el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas - CIEMAT, no hay evidencias de que la exposición a los CEM de frecuencia extremadamente baja generados por las líneas eléctricas de alta tensión suponga un riesgo para la salud de las personas o el medio ambiente.

NOVENA. Sin perjuicio de todo lo anteriormente expuesto, es evidente que existe una preocupación social por los posibles efectos sobre la salud humana asociados a la exposición de los Campos Electromagnéticos (CEM), cuyo origen cabe situarlo en la publicación de algunos estudios o declaraciones que los relacionan como causantes de graves problemas de salud, tales como el insomnio, dolores musculares, taquicardias, vértigo, enfermedades cerebrales degenerativas, depresión, leucemias y diversos tipos de cánceres.

No obstante, y pese a que debe insistirse en el carácter "potencial", ya que no se ha corroborado que en condiciones de exposición a CEM que respeten los niveles de referencia de la Recomendación del CMSUE, los efectos biológicos observados experimentalmente impliquen o signifiquen un riesgo para la salud, es aconsejable adoptar una serie de medidas de carácter preventivo, medidas que de alguna manera aglutinen las voluntades de todas las partes implicadas. No cabe duda a este respecto que una ciudadanía mejor informada sobre el funcionamiento de los campos electromagnéticos y sus efectos reduciría la inquietud sobre posibles riesgos asociados a las líneas de alta tensión.

Precisamente, con esa finalidad informativa, y como un reconocimiento implícito de los señalados riesgos derivados de las líneas de alta tensión, la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial ha presentado recientemente la “Guía para la elaboración del informe de sostenibilidad ambiental de los planes generales municipales en la Comunidad Autónoma de La Rioja”, en la cual (págs. 23 25, 37, 46 y 53), se señala dentro de los objetivos y criterios generales para un planteamiento urbanístico más sostenible a tener en cuenta por los técnicos a la hora de redactar los informes que deben acompañar obligatoriamente a los Planes Municipales, la necesidad de prevenir y corregir la contaminación acústica, lumínica y electromagnética, ordenando para ello adecuadamente las instalaciones de radiocomunicación y de transporte de energía eléctrica, para minimizar sus efectos sobre los seres vivos y el

paisaje, debiendo, en el caso específico del transporte de energía eléctrica, planificar y gestionar la reducción de afecciones de tendidos existentes a zonas habitadas o naturales -por medio de la modificación puntual de trazado o soterrando las líneas -, y marcar directrices para los futuros tendidos (integración visual, protección de espacios naturales, etc.). Con el objeto de evitar o reducir los riesgos para la salud humana, también se conviene la necesidad de ordenar adecuadamente las instalaciones de radiocomunicación y de transporte de energía, con el objeto de minimizar sus efectos sobre las poblaciones.

En definitiva, dicha guía se hace eco literalmente de las medidas recogidas en los artículos 56 a 58 de la Ley 54/1997 de regulación del sector eléctrico, ya señaladas al inicio de la presente resolución, tanto preventivas, en cuanto a la necesidad de prever la creación de pasillos eléctricos definidos o el soterramiento en las redes de alta tensión antes de la aprobación de nuevas actuaciones de desarrollo urbanístico, con el objeto de que en su zona de influencia no existan edificaciones o se impida construir en el futuro para evitar conflictos como el que es origen de la presente queja; como correctoras, en el sentido de que, en relación con las líneas aéreas preexistentes –como es nuestro caso- dentro del perímetro de una nueva actuación urbanística y en sus inmediaciones, se soterren o se modifique su trazado, siempre que pueda hacerse a través de la red de pasillos eléctricos existentes o definidos por la administración competente.

Otra prueba de la importancia del problema, y de la creciente preocupación ciudadana por los posibles efectos nocivos de los campos electromagnéticos sobre la salud, es la reciente pregunta que se ha trasladado al Gobierno de La Rioja en relación con las posibles actuaciones de soterramiento del Ayuntamiento de Lardero sobre la línea eléctrica de alta tensión en el IES La Laboral (Boletín Oficial del parlamento de La Rioja n.º 17, de 5 de noviembre de 2007).

Como bien sabe el promotor de la queja, se ha intentado directamente por la propia Comunidad de Propietarios de la Urbanización “Aguas Mansas”, de la que forma parte, agotar las vías disponibles en derecho para poder solventar el conflicto, intentando llevar a cabo la ejecución definitiva del proyecto de soterramiento de conducción eléctrica de alta tensión. Sin embargo, la impugnación judicial por parte de uno de los comuneros del acuerdo adoptado en Junta General Extraordinaria celebrada el 15 de marzo de 2006 (punto 3º), con el fin de impedir la entrada en su parcela de la conducción eléctrica subterránea, concluyó con sentencia estimatoria en fecha 7 de febrero de 2007 (autos de Juicio Ordinario 702/2006, del Juzgado de Primera Instancia n.º 1 de Logroño), declarada firme el 26 de febrero, resolución que si bien estima la impugnación al no haber alcanzado el acuerdo el quórum necesario para su aprobación, reconoce que la Comunidad de Propietarios puede constituir una servidumbre en la propiedad de dicho propietario disidente, siempre que ello se realice en beneficio de la comunidad, y no exista un lugar menos gravoso para su colocación.

Según parece, y atendiendo a la respuesta facilitada al promotor de la queja el 23 de agosto de 2005 desde el Servicio de Industria y Energía en tanto en cuanto no se puedan colocar los dos nuevos apoyos y construir el tramo subterráneo, no podrá desmontarse el apoyo 74 ni suprimir los cables aéreos que sobrevuelan la Urbanización.

Sin embargo, aunque en este supuesto concreto la actuación de las Administraciones implicadas no puede tacharse de arbitraria o discriminatoria, por las razones técnicas y razonamientos jurídicos señalados, no podemos olvidar que la Institución del Defensor del Pueblo Riojano, aún careciendo de capacidad ejecutiva -puesto que las recomendaciones que formula a la Administración no son de obligado

seguimiento para ésta-, puede entender que concurren factores que desde su perspectiva, justifican hacer una indicación para la mejor salvaguarda de los derechos de los ciudadanos, más allá del caso individual que es objeto de la queja.

En nuestro caso, razones técnicas, amén de otros motivos de diversa índole, parecen hacer desaconsejable la opción del traslado del trazado, habiéndose decantado en este caso la Administración, así como la empresa suministradora y la propia Comunidad de Propietarios de la Urbanización a través del referido acuerdo, preferentemente por la opción del soterramiento de la línea, medida correctora que hasta la fecha no ha quedado resuelta convenientemente, y que sería necesario impulsar de forma coordinada desde las Administraciones competentes, siempre dentro del estricto marco competencial de cada una.

La conclusión a la que llegamos tras el análisis del objeto de queja, es que tanto la Administración autonómica, como el Ayuntamiento de Agoncillo, podrían hacer más en orden a solucionar el problema, cada uno lógicamente dentro de sus respectivas competencias, pero necesariamente de corma coordinada, estudiando cuanto menos la posibilidad de llevar a cabo alguna actuación correctora sobre la línea de alta tensión de referencia, como podría ser el cambio de trazado o su soterramiento, todo ello con el fin de paliar los eventuales riesgos para la salud de las personas o el medio ambiente generados por dicha línea de transporte de energía eléctrica, sin perjuicio de realizar previamente los estudios técnicos o epidemiológicos que consideren necesarios sobre la incidencia real del problema.

Como consecuencia de todo ello, y a la vista del estudio de cuanto se expresa en el escrito de queja, consideramos oportuno cerrar la presente resolución haciendo una **SUGERENCIA** al Gobierno de La Rioja y al Ayuntamiento de Agoncillo para que, en aras a un mínimo principio de cautela, y en cumplimiento precisamente de las directrices recogidas en la Guía para la elaboración de los informes de sostenibilidad ambiental para futuros desarrollos urbanísticos, se estudie de forma coordinada por ambas Administraciones, cada una en el ejercicio de sus legítimas competencias, la posibilidad de adoptar medidas correctoras respecto de la línea de alta tensión que actualmente atraviesa la Urbanización “Aguas Mansas” de la citada localidad.

b) Posicionamiento de las Administraciones implicadas:

- Ayuntamiento de Agoncillo: NO ACEPTACIÓN

Por medio de un informe suscrito por el Alcalde se concluye afirmando que la Corporación entiende que la modificación del trazado de la línea de alta tensión debe ser abordada entre los propietarios de la urbanización y la empresa suministradora.

- Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial: ACEPTACIÓN

El 27 de febrero de 2008, y mediante un informe suscrito por el Director General de Calidad Ambiental, se expresa la aceptación de la Sugerencia, si bien matiza la remisión de la misma, a la Dirección General de Política Territorial, al ser éste el órgano que elaboró la Guía para la elaboración de los informes de sostenibilidad ambiental para futuros desarrollos urbanísticos.

c) Labor de seguimiento de esta Institución

A fecha de cierre de este informe queda pendiente la recepción de los informes de las demás Consejerías implicadas competencialmente**.**

CAPITULO V

PROCEDIMIENTOS DE OFICIO INCOADOS POR LA DEFENSORA

1. Idea de los procedimientos de oficio y relación de expedientes incoados.



Durante este primer año de funcionamiento de la Institución también la Defensora ha procedido a la incoación de varios procedimientos de oficio que a continuación se relacionan.

Mediante los procedimientos de oficio la Defensora ejerce una potestad atribuida legalmente por el artículo 13.1º de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, en virtud de la cual sin esperar a que exista una queja suscrita por un particular o por un colectivo de afectados, la Defensora aprecia la existencia de un interés de carácter general y la afectación de los derechos de los ciudadanos dignos de protección, para lo cual decreta de oficio la incoación de estos expedientes.

Los procedimientos de oficio guardan siempre una relación de afectación general, no se manifiesta la concreción de un derecho, sino un interés general, una actuación en definitiva, en beneficio de un grupo de afectados, una generalidad de interés, incluso a veces, abstractos que, hacen que la Defensora vigilante de la protección y defensa de los derechos constitucionales encomendados estatutaria y legalmente, proceda sin más a dictar una Resolución acordando la incoación de una actuación de oficio.

La tramitación de los expedientes de oficio – si bien no existe un autor individual o colectivo promotor de la actuación de la Defensora-, sí que tiene un coste añadido en el proceso de investigación. Para conocer puntualmente los hechos a investigar se hace preciso, dar audiencia en primer lugar a la propia Administración autonómica o local, que en el ejercicio de sus competencias, puede extralimitarse y aparentemente provocar un menoscabo de los derechos de los ciudadanos.

La audiencia es fundamental y por ello decretada de oficio la incoación del expediente, se procede a su comunicación formal a la Administración, para que en el plazo común de veinte días – plazo general que establece el artículo 18 de la Ley 6/2006-, nos informe sobre las cuestiones planteadas.

Con la respuesta por vía de informe de las Administraciones, no siempre es bastante para que esta Institución se posicione y resuelva el procedimiento de oficio, por lo que generalmente estos expedientes vienen unidos a otros actos de instrucción, precisos para conocer mejor la realidad. Entre estos actos instructores podemos, a modo de ejemplo citar los siguientes:

1. Trabajos de campo, procediendo a tener contacto directo con los eventuales afectados, bien, a través de entrevistas personales, o a través de cuestionarios elaborados por esta Institución.
2. Mediante la creación de Comisiones Especiales de seguimiento: órgano externo de participación que, la propia Defensora trazó en la Disposición Adicional Segunda del Reglamento del Defensor del Pueblo Riojano, cuyo tenor literal dispone que, “Cuando cuestiones de interés general que puedan afectar a la protección de los derechos y libertades del Título I, el Defensor del Pueblo Riojano podrá mediante Resolución que

se comunicará a la Mesa del Parlamento, decretar la creación de Comisiones Especiales de seguimiento del tema, en la que se dará participación externa a entidades, organismos y asociaciones relacionadas con el mismo".

Instruido en su integridad el expediente entramos en la fase decisoria. No olvidemos que nuestras Resoluciones son declarativas de la lesión de derechos y por ello, la forma de poner fin a un procedimiento de oficio reviste las modalidades que para las quejas contempla el artículo 24 de nuestra Ley 6/2006, esto es, advertencia de un deber legal o recordatorio, recomendación, o sugerencia.

Sin embargo, en ocasiones la importancia y la trascendencia del tema exigen que la Defensora ponga en conocimiento su posicionamiento ante los representantes parlamentarios, esto es, ante el Parlamento de La Rioja, para lo cual, se emite un **Informe especial o extraordinario** (artículo 34 de la Ley 6/2006).

A continuación pasamos a relacionar los expedientes de oficio incoados en esta Institución durante el año 2007.

Nº de expediente	Fecha de incoación	Administración	Materia
2007/0047-E	14-02-07	Consejería de Educación	Estudio sobre la convivencia escolar
2007/0254-S	30-08-07	Consejería de Salud	Venta de bebidas alcohólicas en el bar del Hospital San Pedro
2007/0277-B	28-09-07	Consejería de Servicios Sociales	Estudio sobre la implantación de la Ley 39/2006, Dependencia
2007/0279-S	28-09-07	Ayuntamiento de Logroño	Venta de bebidas alcohólicas en el bar del Ayuntamiento
2007/0289-B	5-10-07	Consejería de Servicios Sociales	Vacío normativo para pensionistas de más de 50 años
2007/0290-MA	5-10-07	Consejería de Medio Ambiente	Contaminación mediambiental: calidad del aire y derecho a la información
2007/0291-MA	5-10-07	Ayuntamiento de Logroño	Contaminación mediambiental: calidad del aire y derecho a la información
2007/0295-E	18-10-07	Consejería de Educación	Uso de aparatos móviles y elementos electrónicos por los menores en los centros educativos
2007/0296-B	9-10-07	Ayuntamiento de Logroño	Implantación de la red de servicios sociales básicos de la Ley de Dependencia

2007/0302-S	15-10-07	Consejería de Salud	Listas de espera en la Unidad de Ginecología del Hospital San Pedro
2007/0324-E	26-10-07	Consejería de Educación	Transporte escolar para los alumnos del CEE "Marques de Vallejo".
2007/0366-B	7-12-07	Consejería de Servicios Sociales	Evaluación de la calidad de la red pública de guarderías infantiles
2007/0367-B	7-10-07	Ayuntamiento de Logroño	Servicios municipales de atención a la infancia (0 a 3 años). Estudio de la calidad de la red pública de guarderías infantiles en el término municipal de Logroño

2. Áreas temáticas.

Para una mayor claridad expositiva de los procedimientos de oficio seguidos durante el 2007 vamos a dividirlos por áreas temáticas:

- educación,
- sanidad,
- servicios sociales y,
- medio ambiente

2.1. Área de educación.

Especial dedicación y empleo hemos otorgado en este bloque material al estudio de la convivencia escolar dentro de nuestros centros escolares. La educación es un derecho fundamental en nuestra Constitución y básico para la formación de la sociedad del futuro. Por ello la Defensora ha centrado sus esfuerzos en este sector, y ha sido incluso el primer procedimiento de oficio abierto, tan pronto como esta Institución comenzó a dar sus primeros pasos.

Dentro de este bloque material se han incoado los siguientes expedientes de oficio:

Procedimiento de oficio para el estudio de la convivencia escolar en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma (expediente nº 2007/0047-E)

- **Incoación:** el procedimiento de oficio se inició mediante Resolución de la Defensora del Pueblo Riojano para el estudio de la convivencia escolar en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja

Ha tenido conocimiento esta Institución en virtud de diversas noticias de los medios de comunicación de una realidad social cada vez más alarmante cual es, las dificultades en el seno de la convivencia escolar, denominada genéricamente como "violencia escolar". En particular, y ante la noticia publicada en el periódico "La Rioja" el lunes día 12 de febrero del presente, en la que se expresaba como titular "Dos alumnas agraden y rompen el brazo de una menor en D`Elhuyar" esta Defensoría del

Pueblo Riojano, en virtud de las potestades conferidas legalmente por la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la Institución, ha acordado al amparo del artículo 14.4º del referido Cuerpo Legal, el inicio de un procedimiento de investigación de oficio, a fin de conocer de forma directa tal realidad y determinar las posibilidades de actuación de quien suscribe.

La motivación del inicio de oficio de esta actuación hunde sus raíces no sólo en la noticia referida, sino en la misma realidad que actualmente subyace en la convivencia escolar, en las relaciones entre alumnos, entre éstos y el profesorado, o entre el propio alumnado y el resto del personal al servicio de la comunidad educativa.

Hace ya unos años y especialmente en los dos últimos, el fenómeno del maltrato en las aulas, conocido por los términos anglosajones "*bulling y mobbing"*, vienen a constituir a día de hoy un tema clásico tanto en los medios de comunicación dirigidos a la población general, como en las revistas científicas especializadas, sobre todo cuando se produce en los círculos de los centros educativos y tiene lugar entre escolares, con diversas manifestaciones, maltrato físico, -lesiones a las personas, en forma de agresiones físicas directas e indirectas y daños a las cosas-, tal vez, el de mayor agresividad, el maltrato psíquico, - amenazas, vejaciones, discriminaciones, acosos, exclusión social etc.…-

Las investigaciones realizadas en distintos países desprenden un común denominador, a saber que: el acoso es un fenómeno muy extendido entre los escolares, de tal manera que suelen coincidir con estimar que uno de cada seis recibe alguna clase de maltrato por parte de sus compañeros y que es en los últimos años de educación primaria y en los primeros de la secundaria entre los nueve y catorce años, cuando se produce con mayor frecuencia.

Esta realidad ya fue puesta de manifiesto en el Informe del Defensor del Pueblo- UNICEF del año 2000 sobre la violencia escolar, y en particular entre alumnos matriculados en los cursos de Educación Secundaria Obligatoria.

En el ámbito de la Administración Educativa riojana y como servicio público gestionado por la Consejería resulta del mismo modo preocupante la noticia que el año pasado anunciaba que una joven tuvo que abandonar en noviembre el Instituto Sagasta al sufrir acoso escolar. Del mismo modo, y como un ejemplo más de la abundante casuística, la Policía Nacional, tuvo que intervenir ante la manipulación, por cuatro alumnas menores de edad, que se dedicaban a bloquear los ascensores.

La realidad de la falta de respeto en la convivencia escolar, de las cuales algunas de ellas saltan a la luz pública, y en especial, la afectación a un colectivo en que un gran porcentaje afecta a menores de edad, unido a la dotación de la necesaria protección que se merecen las personas afectadas por las diversas formas de violencia, hace necesaria la intervención de la Defensora del Pueblo Riojano.

En el Informe del Defensor del Pueblo del Estado actualizado al año 2006, bajo la rúbrica "Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la Educación Secundaria Obligatoria", en el que se ha utilizado como trabajo de campo la realidad de las todas las Comunidades Autónomas del Estado, se ha detectado de forma manifiesta el agravamiento de la situación.

En él se ha estudiado los casos de un total de 3.000 alumnos de 300 Institutos públicos, privados y concertados de toda España. Entre sus conclusiones, el Defensor del Pueblo del Estado destaca que, hasta un 30 % de los escolares de secundaria se consideran excluidos y "ninguneados" por sus compañeros, aunque sólo un 2,6 %

sufre este tipo de actuaciones de forma continua o reiterada. Entre los maltratados, casi un tercio (32 %), son agredidos verbalmente con motes e insultos que deteriora de forma manifiesta la buena marcha de una recta convivencia escolar.

Por ello, a fin de poder determinar las posibilidades de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, y en virtud de este expediente abierto de oficio por la misma, interesa de la autoridad educativa a la que tengo por bien dirigirme, que me informase en el plazo de un mes, sobre la realidad riojana existente acerca del tema planteado y en concreto, sobre las siguientes pautas de actuación:

- Sí se ha detectado la existencia de cualquier género de "violencia" o "agresividad" entre los escolares, y en su caso, en qué centros educativos se muestra de forma más reincidente.
- Sí se ha procedido al estudio del perfil del alumno agresor o maltratador y del alumno agredido.
- Sí se han establecido por parte de la Administración Educativa Riojana, algún Protocolo de prevención, detección y evitación de las agresiones detectadas.
- Sí se han acordado por la Administración Educativa alguna solución aplicable, dirigida a los alumnos, padres, y otros miembros de la comunidad educativa.
- Sí se han previsto posibles cambios normativos dirigidos a mejorar la situación.

La Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja dio atenta respuesta a todo lo interrogado por vía de informe que, se registro de entrada en esta Institución con fecha de 8 de marzo de 2007.

- **Instrucción:** Los actos de instrucción de este expediente han sido variados y complejos, pues ha requerido hacer un trabajo de campo, mediante el acopio de una serie de datos que, han sido ofrecidos voluntariamente por todos los sectores implicados en el tema, en concreto, profesorado, alumnado, padres, directores y orientadores.

A ellos se dirigió una carta amable por parte de la Defensora rogándoles su colaboración voluntaria, a la cual la respuesta resultó abultada. A raíz de la selección de los centros educativos se elaboró por la Defensora cuatro modalidades de cuestionarios, que se impartieron por los centros colaboradores.

Los trabajos de recogida y de estudio de los cuestionarios amén de varias entrevistas con las partes implicadas han sido recogidos en un Informe monográfico que la Defensora y su equipo concluyó en diciembre de 2007.

- **Terminación:** la interpretación de los datos recepcionados, de la normativa de pertinente aplicación, se recogen en un Informe donde se relacionan varias Recomendaciones dirigidas a la Administración autonómica y a la comunidad educativa.

Procedimiento de oficio dentro del marco de la convivencia escolar, a efectos de determinar si la Administración Educativa ha emprendido alguna actuación dirigida a la limitación de uso de prendas de vestir o elementos electrónicos tendentes a la evitación de conflictos en los centros educativos (expediente nº 2007/0295-E)

- **Incoación:** por medio de Resolución de la Defensora de 17 de octubre de 2007 la Defensora decretó la incoación de este procedimiento de oficio, con base en los siguientes hechos y fundamentos jurídicos.

Esta Institución tuvo conocimiento a través de diversos medios de la problemática que está planteando actualmente en los centros escolares, y en general, en la comunidad educativa, sobre las formas de vestir empleadas por el alumnado, así como el uso de elementos tecnológicos de forma indebida pudiendo afectar no sólo a la convivencia escolar, sino incluso al derecho a la privacidad e intimidad personal de los alumnos cuyas imágenes pueden verse captadas o grabadas, ante el uso indebido de dichos instrumentos.

Los derechos de los ciudadanos que pueden verse afectados en esta materia y cuya intervención ampara la actuación de la Defensora son varios, y especialmente dado el ámbito en que nos movemos, la debida protección de los menores ampara sin más la intervención de esta Institución, a través del inicio de este procedimiento de oficio. Ello no obstante, hemos de traer a colación sendos derechos constitucionales que con rango de derechos fundamentales y por ello sujetos a una especial protección y defensa constitucional, pueden verse afectados en esta materia.

Nos referimos en especial, al derecho a la intimidad personal y a la propia imagen "ex" **artículo 18** de la Carta Magna y al derecho a la educación, entendido en sentido amplio del **artículo 27** del Texto Constitucional, encaminado no sólo al aprendizaje de unos contenidos curriculares, sino también a una formación en valores del alumnado.

Conocedores del problema planteado por diversas fuentes, nos dirigimos atentamente a la Consejería para que en el **plazo máximo de veinte días hábiles** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, nos informe sobre las cuestiones planteadas y en concreto sobre:

- las actuaciones normativas y administrativas emprendidas por la Consejería para normar las limitaciones de uso de algunos atuendos, prendas de vestir o elementos tecnológicos, con el fin de evitar conflictos en las aulas. Todo ello encaminado a la consecución de una convivencia escolar sin conflictos, entre iguales o entre iguales y sus superiores (profesorado, orientadores, y demás miembros de la comunidad educativa).

- **Instrucción:** la tramitación de este expediente consistió en el análisis de la documentación aportada por la Consejería de Educación, por medio de un informe, en el que se mostraba que de acuerdo a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, los centros disponen de autonomía de organización, por lo que en el marco de la citada Ley, son los centros quienes deben elaborar sus normas de organización y funcionamiento, entre las que deben incluir las que garanticen el cumplimiento del plan de convivencia. De acuerdo con ello, dentro de los Reglamentos de Régimen Interior, se pueden contemplar normas que limiten el uso de determinadas prendas de vestir (gorras, bermudas, pañuelo, gafas de sol, etc.), así como de determinados elementos tecnológicos (teléfonos, móviles, PDAs, IPOC, etc.).

- **Terminación:** este procedimiento de oficio terminó mediante una **Recomendación nº 2/2008, de 14 de enero, dirigida a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de La Rioja**, para que en el ejercicio de sus potestades normativas decrete la limitación de uso de teléfonos móviles y de otros aparatos aptos para la grabación y difusión de imágenes y sonidos, en los Centros Docentes de su ámbito competencial.

El contenido de esta Recomendación dado que ya tiene una enumeración correspondiente al nuevo año natural, se incorporará al siguiente Informe anual.

Procedimiento de oficio para el análisis de la forma de prestación y supervisión del servicio público de transporte escolar para niños discapacitados del Centro de Educación Especial "Marqués de Vallejo" (expediente de oficio nº 2007/0324-E)

- **Iniciación:** el procedimiento de oficio se inició por Resolución de la Defensora de 26 de octubre de 2007 con base en los hechos y consideraciones jurídicas que se exponen seguidamente.

En esta Defensoría del Pueblo Riojano hemos tenido conocimiento a través de los medios de comunicación del accidente sufrido por un alumno del Centro de Educación Especial Marqués de Vallejo, al caer del autobús dedicado al transporte escolar.

Desde esa fuente se narra que los padres del niño, un menor con una discapacidad del 75 %, denunciaron a la Policía, el accidente que sufrió el pasado lunes día 22 de octubre, con ocasión del transporte escolar.

De la noticia se advierte que el autobús, de la concesionaria, la empresa J. SL, dedicado al transporte público de los niños escolarizados en el Centro Especial Marqués de Vallejo, se estropeó, y por ello destinaron a tal fin, otro medio de transporte, que en principio, y según se infiere de los medios, no cumplía los requisitos de sujeción y anclajes necesarios para el transporte de alumnos que se desplazan en sillas de ruedas.

También se dice que el autobús que normalmente se dedica al desplazamiento de estos niños se encontraba estropeado, y que su antigüedad asciende a cuatro años.

Los derechos de los ciudadanos que pueden verse afectados en esta materia y cuya intervención ampara la actuación de la Defensora, son, además del derecho a la educación, en especial de dotar de los medios necesarios a los alumnos con necesidades educativas especiales, reconocido como derecho fundamental en el artículo 27 de la Constitución; la debida protección a las personas más vulnerables, como son los discapacitados pues así lo exige como principio rector de las políticas sociales, el artículo 49 del mismo Texto Constitucional.

Dado que nos hallamos ante un servicio público gestionado de forma indirecta mediante una concesionaria, y ya que es manifiesta la titularidad y las potestades administrativas de control, vigilancia y supervisión sobre el mismo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las

Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto-Legislativo 2/2000, de 16 de junio; es por lo que se acuerda requerir de información a la Consejería de Educación.

Por todo ello y ante la situación mostrada por el accidente ocurrido a un alumno el pasado lunes 22 de octubre, se acuerda al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2006, el inicio de este procedimiento de oficio dirigido a la Administración Educativa para que en el plazo máximo de **veinte días hábiles** nos informe sobre las cuestiones planteadas dentro de su ámbito competencial, y en especial:

1. Sobre las formas de gestión del transporte escolar de los niños que reciben sus estudios y formación en el Centro Especial Marqués de Vallejo.

2. Sobre las medidas de supervisión, inspección y control de los medios de transporte ofrecidos por la empresa concesionaria del servicio.

3. Sobre las medidas adoptadas desde la Consejería para evaluar la calidad del transporte público escolar, en general y en particular, el del alumnado discapacitado escolarizado en el Centro Especial Marqués de Vallejo de Logroño.

- **Instrucción:** los actos de instrucción de este expediente se concretaron en la recepción de un informe suscrito por el Consejero de Educación, con el tenor que se transcribe a continuación.

> "En contestación a su escrito de 31 de octubre de 2007 y n° de expediente 2007/0324-E, sobre la petición de información de diversas cuestiones planteadas por Ud., ante el accidente sufrido por un alumno el día 22 de octubre del Centro de Educación Especial Marqués de Vallejo, al caer del autobús dedicado al transporte, visto el informe emitido por la Subdirección General de Planificación, Personal y Centros Docentes, de 29 de noviembre de 2007, me cumple informarle en el sentido siguiente:
>
> 1. En cuanto a las formas de gestión del transporte de los niños que reciben sus estudios y formación en el Centro de Educación Especial "Marqués de Vallejo", indicarle que se llevan a cabo desde esta Administración de forma indirecta a través de contratos de servicios. Por un lado, se contrata el servicio de transporte escolar tanto ordinario como adaptado, y, por otro lado, el acompañante de dicho transporte. Ambos contratos se encuentran en tramitación. Por ello, en el momento de producirse los hechos el transporte y el acompañante estaban regidos por dos contratos menores con las empresas que habían resultado adjudicatarias. con anterioridad, en este caso Autobuses Jiménez, S.L. y Eurest Colectividades, S.L.
>
> 2. Por lo que respecta a las medidas de supervisión, inspección y control de los medios de transporte ofrecidos por la empresa concesionaria del servicio, visto informe de la empresa "Autobuses Jiménez, S.L., remitido a esta Consejería el 13 de diciembre de2007, le informo que dicho autobús pasó la revisión de la ITV en su momento y su caducidad está prevista el 06-03-2008. Ante incidentes como el mencionado, dicha empresa de transportes no está obligada a tener un autobús de reserva con las mismas características que el averiado, aún así envió dos autobuses urbanos ya que éstos poseen unas características técnicas más apropiadas para el transporte de estos alumnos, ya que tienen una accesibilidad más fácil y gozan de rampa para minusválidos.
>
> 3. Sobre las medidas adoptadas por esta Consejería para evaluar la calidad del transporte público escolar en general, y, en particular, el del

alumnado discapacitado escolarizado en el CEE "Marqués de Vallejo", cabe indicar varios aspectos:

a) En primer lugar, hacer constar que a las empresas propuestas como adjudicatarias del transporte escolar, se les exige por parte de esta Administración cierta documentación que tienen que adjuntar previamente como son: Relación certificada por la autoridad competente de todos los vehículos que dispone la empresa para el servicio, así como las matrículas y fechas de matriculación de los mismos, pudiendo pedir una relación actualizada sobre los mismos durante toda la vigencia del contrato; seguro de responsabilidad civil por daños que se pudieran causar a terceros con ocasión del transporte; fichas expedidas por la Inspección Técnica de Vehículos.

Todos estos requisitos han sido comprobados, y de ello se deduce, que en el momento de producirse el incidente expuesto, los autobuses encargados de cubrir habitualmente la ruta Logroño-CEE Marqués de Vallejo, cumplían todas y cada una de estas exigencias, cumpliendo con los requisitos establecidos por la legalidad vigente y por esta Administración.

b) Con objeto de velar por la seguridad en el transporte escolar tanto ordinario como adaptado, la Administración contrata el servicio de acompañante escolar, regulado en el Real Decreto 443/2001, ofreciéndolo a la mayoría de las rutas incluso antes de su implantación obligatoria para el presente curso 2007/2008.

Las funciones relativas en materia de seguridad de los acompañantes son las siguientes:

- comprobar que todos los alumnos ocupen su plaza antes de que el autobús inicie el movimiento.
- Conocer los mecanismos de seguridad del vehículo y la ubicación del botiquín.
- Ayudar a subir y bajar del autobús a los posibles alumnos con déficit de movilidad.
- Velar en todo momento por el bienestar de los alumnos transportados. Asegurarse de que el material escolar esté colocado en los lugares adecuados y no entorpezca pasillos ni accesos ni suponga ningún riesgo.
- Acompañar a los alumnos desde el autobús hasta el interior del recinto escolar y viceversa.
- Velar por los alumnos en el caso de que por alguna circunstancia tuvieran que bajar del vehículo, reuniéndolos en sitio seguro y a distancia prudencial del autobús para evitar maniobras peligrosas del vehículo, y, en caso de avería, permanecer en el autobús con el pasaje.

4. Finalmente, respecto a la existencia de un Protocolo de actuación ante supuestos de accidentes, o de cualquier otro hecho de emergencia, como la comunicación inmediata a los familiares y a los servicios sanitarios, comentar que cada centro dispone de autonomía propia en estos casos.

De acuerdo con el informe emitido por el CEE "Marqués de Vallejo" en este aspecto, indicar que el centro posee un protocolo de actuación para casos de accidente o emergencias basados en:

- Si se producen en horario lectivo, las actuaciones a seguir son: Atención inmediata a la persona accidentada, comunicación Inmediata al servicio sanitario del centro, el cual dispone de tres ATS a lo largo de 24 horas, tomando las medidas oportunas en cada caso en concreto, comunicación inmediata a ios familiares, de ser necesario el traslado al hospital, siempre se le acompañará en primer lugar por una enfermera, de no ser posible, por un profesor o ATE, hasta la llegada de algún familiar que se haga cargo del

niño/a, en cualquier tipo de accidente, comunicación y remisión del parte de accidentes a esta Secretaría General Técnica.

- En los casos en que se produzca el accidente fuera del horario lectivo de las instalaciones del colegio las actuaciones seguidas son: traslado o recogida de los alumnos por sus padres a las paradas correspondientes de los autobuses. El alumnado del centro en todas sus rutas, dispone de un acompañante, que posee su propio protocolo de actuación y medidas de seguridad.

En el momento que se produjo este incidente, la compañía de transporte puso a disposición del alumnado otro autobús urbano, adoptándose todas las medidas de seguridad necesarias, sin que ello impidiera el infortunado incidente. Por ello, el 25 de Octubre se aprobó en Consejo Escolar, no volver a utilizar nunca un autobús distinto al adaptado en caso de avería, de forma que si se produjese cualquier incidente se llamaría al responsable del alumno para que fuese al centro o a donde proceda. En el supuesto de no dispusiesen los padres de vehículo adaptado, se llamaría a un taxi que sí lo estuviese, que recogería al alumno.

Espero que con el presente informe queden aclaradas todas las cuestiones por las que se interesaba en su escrito".

- **Terminación:** el procedimiento concluyó por medio de Recomendación al amparo del artículo 24 de la Ley 6/2006.

Se trata de la **Recomendación nº 4/2008, de 17 de enero**, de la Defensora del Pueblo Riojano, dirigida a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja, para que en el ejercicio de sus potestades de policía, ordenen tanto en los pliegos contractuales, como posteriormente en la relación jurídica las medidas oportunas a los concesionarios, para que en el transporte escolar para los alumnos del Centro de Educación Especial Marqués de Vallejo, se cumplan todos los requisitos exigidos por la normativa existente para "vehículos adaptados".

2.2. Área de sanidad

La protección de la salud como derecho de configuración legal, pues no olvidemos que se halla recogido en el artículo 43 de la Carta Magna, esto es, dentro de los llamados "Principios Rectores de la Política Social y Económica", también ha preocupado a esta Institución en su primer año. Por ello, al abrigo de las potestades de incoación de oficio de expedientes, y en amparo a la protección a la salud, se han supervisado las siguientes actuaciones de las Administraciones riojanas.

Expedición y venta de bebidas alcohólicas en la cafetería del Hospital San Pedro (expediente de oficio nº 2007/0254-S)

- **Incoación:** el día 29 de agosto de 2007 se dictó Resolución acordando la incoación del procedimiento de oficio dirigido a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, en defensa del derecho a la protección de la salud.

La incoación de este expediente de oficio se fundó en el conocimiento de la Defensora del Pueblo Riojano de un supuesto incumplimiento por parte de la Consejería

de Salud, en la cafetería del Hospital San Pedro, de la Ley 5/2001, de 17 de octubre, sobre drogodependencias y otras adicciones, y más concretamente de las medidas de control previstas en su artículo 36, en cuanto prohíbe la venta o suministro de bebidas alcohólicas en las empresas, lugares de trabajo y en las dependencias de las Administraciones Públicas, de conformidad con lo previsto en el artículo 13.1 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, y con el fin de defender el derecho colectivo a la Salud cuya protección se le encomienda a esta Institución, se procedió a la incoación del procedimiento de oficio para la comprobación de los hechos denunciados.

- **Instrucción:** además de la comprobación material de los hechos en las dependencias referidas se cursó un oficio requiriendo información a la Consejería, organismos que respondió por vía de informe con fecha de 25 de septiembre de 2007 suscrito por el Secretario General Técnico.

En el informe se expresó que desde la recepción del escrito de la defensora, se ha hecho un requerimiento a la empresa concesionaria del establecimiento de restauración del hospital para que se aplique el artículo 36 de la citada Ley y con esta fecha ya nos se suministran o venden bebidas alcohólicas en las dependencias del Centro.

- **Terminación:** este procedimiento de oficio finalizó mediante una Resolución de 2 de octubre de 2007 por la que se acuerda el cierre definitivo por solución del problema detectado tras la intervención de esta Institución, procediendo a su notificación formal a la Consejería de Salud, y expresando nuestro agradecimiento por la solución dada al problema.

Expedición y venta de bebidas alcohólicas en la cafetería del Ayuntamiento de Logroño (expediente de oficio nº 2007/0279-S)

- **Incoación:** el día 28 de septiembre de 2007, se dictó Resolución acordando la incoación del procedimiento de oficio dirigido al Ayuntamiento de Logroño, en defensa del derecho a la protección de la salud.

La incoación de este expediente de oficio se fundó en el conocimiento de la Defensora del Pueblo Riojano de un supuesto incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Logroño, en sus dependencias (cafetería) de la Ley 5/2001, de 17 de octubre, sobre drogodependencias y otras adicciones, y más concretamente de las medidas de control previstas en su artículo 36, en cuanto prohíbe la venta o suministro de bebidas alcohólicas en las empresas, lugares de trabajo y en las dependencias de las Administraciones Públicas, de conformidad con lo previsto en el artículo 13.1 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la misma, y con el fin de defender el derecho colectivo a la Salud cuya protección se le encomienda a esta Institución, se procedió a la incoación del procedimiento de oficio para la comprobación de los hechos denunciados.

- **Instrucción:** los actos dirigidos a la comprobación de los hechos que provocaron la incoación del expediente de oficio, amén de la materialización in situ, consistieron en dirigir un oficio al Ayuntamiento para que nos informara sobre lo narrado.

Ante la falta de respuesta de la Corporación, se emitieron varios requerimientos, a saber: uno, el 1 de octubre de 2007, concediéndole un nuevo plazo para la emisión de informe por veinte días; otro, el 13 de noviembre de 2007, con una nueva

ampliación de plazo por diez días ; y el tercero y último, el 13 de diciembre de 2007, con otro nuevo plazo de diez días.

Debido a la inactividad de la Administración y con carácter previo a la emisión de nuestro posicionamiento, la Defensora trató este tema en una entrevista personal en la sede de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Logroño el día 28 de enero de 2008.

Con todo ello, se dio por finalizada la instrucción del expediente.

- **Terminación:** ante la no colaboración del Ayuntamiento en sus funciones de informar a la Defensora de los hechos requeridos, con fecha de 11 de febrero de 2008, se emitió el siguiente posicionamiento institucional por medio de una Advertencia de un deber legal.

En concreto, se dictó la **Advertencia de un deber legal nº 1/2008, de 11 de febrero de la Defensora del Pueblo Riojano, dirigido al Ayuntamiento de Logroño, en el que se advierte el incumplimiento por parte de la Corporación Local de los mandatos imperativos de la Ley 5/2001, de 17 de octubre, de Drogodependencias y otras adiciones, en cuanto a la prohibición de venta de bebidas alcohólicas en las dependencias de las Administraciones Públicas.**

Ya que numéricamente ha pasado a tener fecha de 2008, su contenido íntegro será expuesto en el siguiente Informe Anual.

Organización de las listas de espera para las pacientes en la Unidad de Ginecología del Hospital San Pedro de La Rioja (expediente de oficio nº 2007/0302-S)

- **Iniciación:** el procedimiento de oficio se inició por Resolución de la Defensora de 15 de octubre de 2007 a efectos de determinar el régimen seguido para la organización de las listas de espera en la Unidad de Ginecología del Hospital San Pedro de La Rioja. Se fundaba el expediente, en los hechos y fundamentos de Derecho que se detallan seguidamente.

En virtud de las potestades conferidas legalmente por la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano y en particular según lo dispuesto en su artículo 13.1º, como Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja, los procedimientos para la defensa y protección de los derechos y libertades de los ciudadanos reconocidos en el Título I de la Constitución, pueden también decretarse de oficio por parte de esta Institución.

Al amparo del precepto referido, la Defensora del Pueblo Riojano, en la fecha indicada en el encabezamiento ha decretado la incoación de la presente actuación de oficio, con base en los Hechos y Fundamentos de Derechos que se detallan a continuación. Esta Institución ha tenido conocimiento a través de diversos medios de la problemática que está planteando actualmente las llamadas “listas de espera” en la unidad de Ginecología del Hospital San Pedro; pues según se dice, o bien aparecen bloqueadas de tal forma que no permiten dar cita a la interesada, o bien, los tiempos de espera son excesivos para hacerse una revisión rutinaria.

Los derechos de los ciudadanos que pueden verse afectados en esta materia y cuya intervención ampara la actuación de la Defensora, es el derecho a la protección

de la salud reconocido constitucionalmente en el Título I, en concreto en el artículo 43 cuyo tenor literal expresa cuanto sigue:

> *"1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.*
> *2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.*
> *3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio*".

Ello legitima la actuación de oficio de la Defensora del Pueblo Riojano "ex" artículo 13.2º de la Ley reguladora de nuestra Institución.

La Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud de La Rioja, quiso dentro del marco competencial, pues no olvidemos que al Estado le compete la fijación de las bases ordenadoras del sistema sanitario público (artículo 149.1.16ª CE).

El Título II de la mencionada Ley autonómica 272002, desde el genérico reconocimiento del derecho a la protección a la salud recogido en el artículo 43 de la Constitución Española, aborda una regulación detallada de los derechos y de los deberes de los usuarios de los servicios públicos sanitarios, con un enfoque que supera la mera visión asistencial para dar entrada entre los derechos del usuario a potestades personales que entroncan con derechos más generales del ciudadano como son la autonomía de la voluntad, el derecho a la intimidad y al honor, la protección de la familia -y la consiguiente participación del núcleo familiar y de amistad en el servicio sanitario-, la atención a los menores y discapacitados desde el respeto que merece su voluntad, etc., y con derechos propios de una sociedad avanzada como los que se refieren al uso humano de la tecnología médica, de la genética y la asunción de la lucha contra el dolor como un objetivo singular de la acción pública sanitaria.

La existencia de listas de espera en la prestación de los servicios sanitarios gestionados por las Administraciones Públicas es una realidad, ya que el proceso asistencial exige que la consulta, el diagnóstico, la administración del tratamiento y, en su caso, la cirugía, se realicen con la mayor celeridad posible para lograr los objetivos previstos por el artículo 43 de la Constitución Española, que se traducen en la prestación de una adecuada y moderna protección de la salud.

Es por ello que la legislación sanitaria española ha recogido como un derecho de los usuarios del sistema nacional de salud, el de recibir la asistencia en un ***periodo de tiempo razonable***. Así, por ejemplo, el artículo 3 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud dispone que los ciudadanos tienen derecho a "*recibir asistencia sanitaria en su Comunidad Autónoma de residencia en un tiempo máximo, en los términos del artículo 25."*.

Del mismo modo, el artículo 12.5 de la Ley 2/2002, de 17 de abril, de salud, de La Rioja dispone que *"el ciudadano tiene derecho a ser atendido dentro de un tiempo adecuado en función su condición patológica y conforme a criterios de equidad"*.

Así pues, parece clara la posición de la legislación española con relación a esta vertiente del derecho a la protección de salud. El tiempo de espera es un hecho que proviene de la propia naturaleza del servicio público sanitario, pero, en la medida de lo posible, el ciudadano tiene derecho a ser atendido dentro de un tiempo adecuado. La lista de espera siempre existirá, pero es necesario poner en práctica determinadas

medidas que consigan reducirla al máximo posible. La primera y más evidente de las soluciones es el incremento de la dotación presupuestaria, pero, en la medida en que el presupuesto siempre es limitado, queda además la gestión de los centros y de las propias listas como técnica idónea para lograr reducción de los tiempos de espera.

Entre las diferentes técnicas de gestión de listas de espera es posible señalar, en primer lugar, la creación de un sistema de información, prevista por el Real Decreto 1489/2003 de 23 de mayo, de obligatoria implantación para las Comunidades Autónomas, y que ostenta la finalidad de procurar indicadores, criterios y requisitos mínimos y básicos que permitan a los Servicio de Salud optimizar sus tiempos de espera en las distintas vertientes del proceso asistencial. En segundo lugar, algunos expertos han señalado propuestas de mejora en la gestión de los tiempos de espera en aspectos tales como la mejora de la coordinación entre la atención primaria y la especializada, las consultas de alta Resolución, la mejora de la atención urgente, la adecuación de los recursos materiales en los centros y hospitales, la atención en centros alternativos, o el establecimiento de criterios clínicos y sociales de priorización en listas de espera.

En este sentido, y sin perjuicio de la investigación más detallada que esta Institución pueda abrir sobre esta concreta materia, es preciso anotar que la mayoría de las Comunidades Autónomas están ya han asumido la preocupación sobre los tiempos de espera en materia quirúrgica y en consulta externa, y están incorporando sistemas de gestión y optimización a través de diversas técnicas e instrumentos. A título de mero ejemplo, son especialmente destacables las acciones de las Comunidades de Madrid, Castilla León, Castilla la Mancha, Cantabria o Galicia, que han promulgado normas jurídicas con rango de Ley o Decreto sobre la materia y que además han desarrollado planes integrales con contenidos diversos tendentes a implementar paquetes de medidas de reducción de tiempos máximos de espera y que llegan incluso a ofrecer garantías a los usuarios para la financiación de derivaciones a centros privados cuando se producen incumplimientos de los plazos previamente regulados.

Por y ello y dentro de la protección de estas personas y en especial en la protección de la salud como derecho reconocido constitucionalmente (Título I de la Constitución), que legítima la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, nos dirigimos a la Consejería para que en el plazo máximo de **veinte días hábiles**, tenga a bien, informarnos sobre los siguientes extremos:

- la existencia real del cierre de las listas de espera en la Unidad de Ginecología del Hospital San Pedro de La Rioja,

- el tiempo medio de espera, y

- sobre cualquier otra cuestión que V.E. considere de interés para tener un conocimiento puntual sobre el problema planteado.

- **Instrucción:** transcurrido el plazo concedido y siendo necesario el informe de la Administración, se volvieron a emitir otros dos requerimientos de información, con una renovación de plazos de diez días, en cada uno de ellos.

Con fecha de 30 de enero de 2008, el Secretario General Técnico de la Consejería eleva a esta Institución un informe de un folio, cuyo contenido no por su brevedad, sino por su falta material de información, se considera insuficiente por parte de la Defensora.

Ante la falta de información necesaria para mostrar nuestro posicionamiento con fecha de 31 de enero de 2008, se vuelve a requerir a la Administración sanitaria para que nos informase concretamente sobre los siguientes extremos:

1. Cuáles son los tiempos reales de las listas de espera en la Unidad de Ginecología del Complejo Hospitalario San Pedro, tanto en la patología como en la revisión ginecológica.
2. Cuál es el tiempo de espera medio (entendiendo como, tal el tiempo medio que transcurre desde que las pacientes son incluidos en listas de espera hasta que se les llama para consulta).
3. Cuántas pacientes se encuentran actualmente en lista de espera para consulta ginecológica, discriminando entre patología y revisiones periódicas ordinarias.

➢ **Terminación**: a la fecha de cierre del Informe, no se ha podido emitir el posicionamiento de esta Institución, pues no ha concluido el plazo para la emisión del informe requerido.

2.3. Área de Servicios Sociales:

Dentro de esta área se ha dado especial importancia al seguimiento de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia; norma estatal que exige una cooperación de las Administraciones Públicas con una notable ampliación de la cartera de los servicios sociales, y el correspondiente incremento de los programas presupuestarios; todo ello en aras a la consecución, de un verdadero derecho subjetivo universal y prestacional a favor de las personas dependientes. Dentro de esta área se han iniciado los procedimientos de oficio que se detallan seguidamente.

Estudio y seguimiento de la implantación de la Ley de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma de La Rioja (expediente de oficio nº 2007/0277-B)

➢ **Incoación:** este procedimiento de oficio fue iniciado por Resolución de la Defensora del Pueblo Riojano de fecha 28 de septiembre de 2007, y dirigido a la Consejería de Servicios Sociales en los términos que se detallan.

Antecedentes de hecho

Primero. Con fecha de 1 de enero del presente año, entró en vigor una Ley estatal denominada comúnmente como “Ley de la Dependencia”.

La Ley de Dependencia”, aprobada en el Congreso de los Diputados el 30 de noviembre del año pasado, sancionada y promulgada por el Rey fue publicada en el BOE de 15 de diciembre de 2006 establece en su Disposición Final Séptima, en lo tocante a su *vacatio legis*, que entraría en vigor el primer día del mes siguiente a su publicación en el Boletín Oficial, esto es, el 1 de enero de 2007. Así apareció publicada con la siguiente denominación, **Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.**

Segundo. La norma se dicta por el Legislativo Central trayendo a colación como título competencial el relacionado en el artículo 149.1.1ª CE, esto es, "*la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales".* Este es el fundamento constitucional pues así lo cita la Disposición Final octava de la Ley.

Al amparo de este título de competencia exclusiva del Estado se pretende la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas. Si bien dicho título competencial estatal puede entrar en colisión con otro también exclusivo de las Comunidades Autónomas "ex" artículo 148.1.20ª CE, pues ellas según el Texto Constitucional tienen competencia exclusiva en materia de "Asistencia social".

Tercero. Su puesta en funcionamiento, supone un avance importante en el Estado autonómico Social (del bienestar social), si bien su articulación requiere la intervención necesaria de las Comunidades Autónomas, por lo que en su práctica la Ley, se antoja complicada y con excesivas trabas tanto en lo tocante a su desarrollo reglamentario por el Ejecutivo Central, como en su implantación por las Comunidades Autónomas, encontrando tal vez su punto más débil en el sistema de financiación, pues implica un sistema perverso que puede provocar desigualdades entre las distintas Comunidades Autónomas.

Cuarto. En este sentido y pese a que se trata de una Ley preocupada por un sector de la población en régimen de dependencia se merece concederle una buena acogida, aunque la imbricación de los distintos poderes públicos y la coordinación de distintos agentes e instancias, con un marco de financiación tan abierto como el que presenta la Ley, conlleva por ello también una implicación necesaria de las Administraciones Regionales y Locales.

Fundamentos de Derecho

Primero. Los procedimientos de oficio, son una potestad de la Defensora del Pueblo Riojano para poner en marcha los procedimientos de investigación contemplados en la Ley 6/2006, con los que se pretende la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos recogidos en el Texto Constitucional en concreto en su Título I, algunos de los cuales, en especial los de la Sección 1ª del Capítulo II gozan de mecanismos especiales de garantía, por tratarse de derechos fundamentales y de libertades públicas; sin necesidad de esperar a una queja concreta, individual o colectiva.

En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa que se pretende, esto es, cómo la Administración Regional, está implantando en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma riojana la referida Ley 39/2006.

En efecto dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, "Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de

la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento".

Del mismo modo la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que,

> "1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.
>
> 2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.
>
> 3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.
>
> 4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

Pues bien, en el supuesto relacionado en los antecedentes expresados, es competencia la supervisión ejercida por la Defensora del Pueblo Riojano, a través de la incoación del presente procedimiento de oficio, que se dirige atentamente a la Consejería de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja.

Los derechos de los ciudadanos que pueden verse afectados en la implantación progresiva de la Ley 39/2006, y cuya intervención ampara la actuación de la Defensora, son los siguientes:

- artículo 49: "Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos , a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos"
- artículo 50.: "Los poderes públicos garantizarán mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio".

Estos preceptos están relacionados dentro del Capítulo III del Título I de la Carta Magna bajo la rúbrica de los "Principios rectores de la Política Social y Económica", y si bien sólo serán exigibles ante los Tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen (artículo 53.3º de la Constitución), lo cierto es que son auténticos derechos que la Norma Fundamental reconoce a los ciudadanos que bajo determinadas condiciones especiales, los poderes públicos deben garantizar

para la consecución de la igualdad de todos en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Todo ello legitima la actuación de oficio de la Defensora del Pueblo Riojano "ex" artículo 13.2º de la Ley reguladora de nuestra Institución.

Segundo. La Ley está precedida por una Exposición de Motivos en la que constan las razones por las que se ha considerado oportuna la aprobación por las Cortes Generales, se sintetizan los elementos esenciales del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) y se describe la estructura o sistemática del testo legal.

De esta Exposición de Motivos de la norma se desprende que las transformaciones sociales y económicas que se han producido en las últimas décadas han provocado por un lado, un aumento considerable del número de personas que no pueden valerse por sí mismas para realizar las actividades más elementales e indispensables de la vida cotidiana; por otra parte, la incorporación de las mujeres al trabajo fuera del hogar ha agravado la necesidad de atención de las personas que padecen limitaciones, pues tradicionalmente han sido las familias –especialmente las mujeres-, quienes han suplido esas carencias.

Todo ello ha generado, incluso en ámbitos que trascienden de nuestras fronteras, una preocupación creciente de los entes públicos para afrontar los problemas que padecen quienes no pueden desenvolverse por sí mismos, definiendo las situaciones de dependencia y predisponiendo los medios oportunos para que todos dispongan de la asistencia necesaria que les permita desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia en el desarrollo de las actividades básicas de la vida diaria.

El Estado español se ha sentido interpelado por estas situaciones de necesidad y ha decidido aprobar la Ley de Autonomía Personal y la Asistencia a personas en situación de dependencia, invocando para ello la competencia exclusiva que ostenta para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1ª CE).

A tal efecto, la Ley ha creado un nuevo derecho público subjetivo, de naturaleza prestacional, determinando unos estándares de contenido de tal derecho que sean uniformes en todo el ámbito nacional, y estableciendo un instrumento –el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, SAAD-, que permitirá que todos los ciudadanos puedan acceder en condiciones de igualdad a unas prestaciones mínimas, que las Comunidades Autónomas pueden mejorar en uso de sus competencias.

El espíritu de la Ley es, unificar el régimen de dependencia en todo el territorio nacional, pero pese a que la norma entró en vigor el día 1 de enero del presente 2007, para su plena aplicación se requiere que el Ejecutivo Central dicte una serie de reglamentos necesarios pues sin ellos el derecho público subjetivo de naturaleza prestacional que asiste a las personas en tal situación, sólo será papel mojado. La norma bajo el título competencial del Estado del artículo 149.1.1ª de la CE, está plagada de remisiones normativas, técnica por la cual, el Legislativo llama a la potestad reglamentaria, ora sea del Estado ora lo sea de las Comunidades Autónomas.

Dado que la actividad prestacional para la satisfacción del referido derecho subjetivo público depende en gran parte de las Administraciones Autonómicas y

Locales y sabedores a través de la página web *www.larioja.org* de parte de las actuaciones realizadas por la Consejería de Servicios Sociales y de las noticias existentes en torno a ser una de las Comunidades Autónomas que más firmemente están llevando a cabo sus esfuerzos por su implantación, sin embargo es necesario, como garantía de los derechos susceptibles de protección por parte de esta Institución, se informe a esta Defensora en el plazo máximo de veinte días (artículo 18 de la Ley 6/2006) de:

- las **actuaciones administrativas y normativas** emprendidas por la Consejería de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja para la implantación de la Ley 39/2006, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma de La Rioja.

➢ **Instrucción:** dentro de las actuaciones instructoras de este expediente, todavía no concluidas han sido varias:

a. Requerimiento de información a la Consejería de Servicios Sociales. Este Departamento ha dado respuesta a todo lo demandado en virtud de sendos informes que constan en el expediente abierto.
b. Creación el día 16 de enero de 2008 de una Comisión Especial de seguimiento de la Ley de Dependencia, donde se ha dado audiencia a todas las Asociaciones de personas discapacitadas y enfermas, con las que se suscribieron treinta y tres convenios de colaboración con la Defensora. Esta Comisión fue comunicada a la Mesa del Parlamento (D. A. Segunda de nuestro Reglamento).
c. Reunión con la Comisión Especial el día 26 de febrero de 2008, en las que participaron veintiocho Asociaciones de personas discapacitadas y enfermas que transmitieron verbalmente a la Defensora sus problemas en la aplicación de la Ley, y sus aspiraciones.
d. Alegaciones por escrito presentadas por varias Asociaciones.

➢ **Terminación:** las actuaciones instructoras no han concluido pues queda pendiente una visión comparada de las actuaciones qué han emprendido otras Comunidades Autónomas, para lo cual, la Defensora del Pueblo Riojano dirigida una Taller de Dependencia al que se han convocado los técnicos de las demás Defensorías, y que se celebrará en Logroño, los días 21 y 22 de abril de 2008.

Dada la importancia del tema, agotada la instrucción, todo el trabajo y las conclusiones serán expuestas en un Informe extraordinario que se elevará al Parlamento Regional.

Procedimiento de oficio, dirigido al Ayuntamiento de Logroño –Concejalía de Derechos Sociales-, para el estudio y seguimiento de las medidas adoptadas para la implantación de la Ley de autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia, dentro de su marco competencial de prestación de servicios sociales (expediente 2007/0296-B)

- **Iniciación:** este expediente de oficio fue iniciado por Resolución de la Defensora de 9 de octubre de 2007, en base a los mismos hechos que el anteriormente descrito.

Si bien, en la fundamentación jurídica de esta Resolución se destacaba que, dado que la actividad prestacional para la satisfacción del referido derecho subjetivo público depende en gran parte de las Administraciones Autonómicas y Locales.

Ya que en nuestro municipio logroñés es el mayor de nuestro ámbito territorial acogido a la Ley denominada de "Grandes ciudades" (Ley 57/2003, de 16 de diciembre), ha de proceder a dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 39/2006, pues su implicación en la prestación de tal derecho de naturaleza pública subjetiva viene impuesto no sólo por el referido Cuerpo Legal, sino incluso por la legislación básica de Régimen Local (artículo 25.2 letra k).

Puesto que son varios los derechos sociales susceptibles de protección por parte de esta Institución, se rogaba al Ayuntamiento para que informase a esta Defensora en el plazo máximo de veinte días (artículo 18 de la Ley 6/2006) de:

- las **actuaciones administrativas** emprendidas por la Concejalía de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Logroño para la implantación de la Ley 39/2006, en el ámbito municipal, en concreto:
- **medidas presupuestarias** adoptadas para la dotación de ayudas, servicios a domicilio, ayudas sociales y económicas.
- **Número de usuarios** acogidos a la norma, su edad, tipo de discapacidad, etc.
- **Otras ayudas,** en especial a las familias de las personas dependientes.
- **Centros sociales** adscritos al Ayuntamiento o subvencionados por la Corporación, existentes en el término municipal de Logroño.

- **Instrucción:** las actuaciones instructoras del procedimiento de oficio han sido:
  - **a.** Dos requerimientos de información a la Administración Local, la cual ha emitido un informe que tuvo entrada en esta Oficina con fecha de 10 de enero de 2008.
  - **b.** Resolución de la Defensora de 16 de enero de 2008, por la que se decreta la acumulación de ambos procedimientos de oficio, para un mejor estudio global de las competencias de cada Administración.

- **Terminación:** a fecha de emisión de este Informe Anual, no está concluida la instrucción, si bien, como hemos anticipado más arriba será objeto de un Informe extraordinario que se pondrá en conocimiento de la Cámara Regional.

Vacío normativo y carencia de recursos para cubrir la necesidad de asistencia de pensionistas de más de cincuenta años con incapacidad física o psíquica sin recursos, para acceder a una plaza en residencia pública o concertada por la Consejería de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja (expediente nº 2007/0289-B)

- **Iniciación:** se inició mediante una Resolución de la Defensora del Pueblo Riojano de 5 de octubre de 2007, con base en la problemática que se ha plantado en relación con las personas que sin alcanzar la edad de sesenta años sufren dolencias o discapacidades físicas o psíquicas que les imposibilita una vida diaria en sus respectivas viviendas, o que incluso carecen de un hogar. De otro lado, suman a dicha situación, las circunstancias económicas pues carecen de recursos suficientes para acceder a centros privados que les puedan atender sus necesidades diarias, anejas incluso a sus propias limitaciones derivadas de la enfermedad o/y discapacidad que padecen.

La fundamentación de su iniciación se basaba en el artículo el artículo 8.Uno. 30 de nuestro Estatuto de Autonomía de La Rioja aprobado por la LO 3/1982, de 9 de junio, nuestra Comunidad ostenta con el carácter de exclusiva competencia en materia de "Asistencia y Servicios Sociales". Entre las materias que configuran esta competencia, no hemos de olvidar el esfuerzo ingente que desde la Consejería de Servicios Sociales se ha realizado para la protección de las personas de la Tercera Edad, colectivo que, en efecto, requiere en determinados supuestos, la atención a través de determinados centros que le sirvan de residencia permanente.

La mayor parte de las Comunidades Autónomas señalan como edad para poder acceder a una plaza en una residencia pública o concertada los sesenta años cumplidos. En este sentido resulta loable el esfuerzo que se hizo desde la Consejería a la que tengo el honor de dirigirme mediante la aprobación de la Orden 10/2001, de 1 de agosto, modificada por la Orden de 25 de septiembre de 2005, por la que se establece el sistema de ingreso en las Residencias de Personas Mayores propias y concertadas en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Nos referimos en concreto a la posibilidad de exceptuar el requisito de la edad en aquellos solicitantes que acrediten, mediante informe médico suscrito por especialista en geriatría o neurología, diagnóstico de Alzheimer u otra demencia neurodegenerativa, según modelo que consta en el Anexo II de esta Orden.

Con ello se quiso dar acogida a las personas que padecen enfermedades neurodegenerativas y que pese a no alcanzar la edad reglamentaria de sesenta años, sean acreedoras por sus circunstancias vitales, del acceso a una plaza en residencia pública o concertada.

Sin embargo, se deja fuera de la excepción a otras personas que siendo también pensionistas (entre 50 y 60 años) sufren otro tipo de enfermedades o patologías, de tal suerte que no pueden subvenir a los actos de su vida diaria, por sus propios medios máxime cuando carecen de recursos económicos.

En este sentido, dos Comunidades Autónomas, como la de la Región de Murcia y el Principado de Asturias, han introducido también en dicha excepción a los pensionistas de más de cincuenta años con incapacidad física o psíquica y cuyas circunstancias aconsejen el ingreso en un establecimiento residencial.

Por y ello y dentro de la protección de estas personas, que legítima la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, nos dirigimos a la Consejería para que

en el plazo máximo de **veinte días hábiles**, tenga a bien, informarnos sobre las posibilidades eventuales, de *lege ferenda,* para dar cobertura social a esta realidad.

- **Instrucción:** los actos de instrucción realizados han consistido en los siguientes:
  - **a.** Requerimiento de información a la Consejería de Servicios Sociales. A este se dio respuesta por medio de informe suscrito por la Consejera de Servicios Sociales, y que tuvo entrada en esta Institución, el 27 de noviembre de 2007.
  - **b.** Audiencia a las asociaciones afectadas. En especial tuvo lugar una entrevista personal entre la Presidenta de la Delegación Territorial de la AECC de La Rioja y la Defensora para oír sus alegaciones y necesidades, que tuvo lugar en enero de 2008.
  - **c.** Tratamiento del tema en la Comisión Especial de seguimiento de la dependencia el día 26 de febrero de 2008. En el seno de esta Comisión, mostraron su activa posición en este materia dos asociaciones: AECC y ARFES.

- **Terminación:** agotada la fase instructora, a fecha de cierre del presente Informe Anual, el procedimiento de oficio, se encuentra en base de redacción de una Recomendación dirigida a la Consejería de Servicios Sociales.

Procedimiento de oficio dirigido a la Consejería de Servicios Sociales, para el estudio de los servicios de atención a la infancia (0 a 3 años) centrado en la evaluación de la calidad de la red pública de las guarderías infantiles (expediente de oficio nº 2007/0366-B).

- **Iniciación:** el procedimiento de oficio se decretó por Resolución de la Defensora el 7 de diciembre de 2007, dirigido a la Consejería de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja. El acuerdo de iniciación se fundamentó en la siguiente argumentación.

El interés por la calidad de los servicios públicos se muestra como una de los objetivos o finalidades de las políticas públicas de la Administración Regional. Prueba de ello es la reciente Ley 3/2007, de 1 de marzo, de Calidad de Servicios Sociales.

Todo ello, es la consecuencia de un proceso de modernización de la Administración Pública que pretende adaptarse a una realidad cambiante. Por ello, desde diferentes niveles, supranacionales, nacionales, autonómicos y locales se han realizado acciones encaminadas a conseguir este objetivo de mejora continua.

Por ello, nuestra Comunidad Autónoma de La Rioja no ha sido ajena a este hecho y por ello se elaboró el Plan Estratégico para la calidad en el Gobierno de La Rioja, que ha sido desarrollado, entre otras acciones, mediante la aprobación del «Decálogo de Compromisos con el Ciudadano para una Administración de Calidad» y la implantación de Cartas de compromiso en numerosos organismos, órganos y unidades que conforman el Gobierno de La Rioja.

Pues bien, las Administraciones, como organizaciones prestadoras de servicios, han convertido al **ciudadano** en el referente de toda su actuación.

Por ello, la **gestión de la calidad** significa, no sólo una opción de modernización y de acercamiento del ciudadano a las Administraciones Públicas, sino una cultura que

promueve una forma de relación con los ciudadanos, teniendo en cuenta cuatro valores básicos: proximidad, sencillez, transparencia y eficiencia.

La propia Exposición de Motivos de esta reciente Ley del Parlamento de La Rioja, de Calidad de los Servicios Sociales, esgrime como motivación de la misma, literalmente cuanto sigue:

> "*Entre los argumentos que sustentan la necesidad de la creación de la norma de calidad, en el ámbito de los Servicios Socales se encuentra la declaración de principios que recoge la propia Constitución Española en cuyo preámbulo proclama «la voluntad de promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida".*

De conformidad con el artículo 8.Uno. 30 del Estatuto de Autonomía de La Rioja aprobado por la LO 3/1982, de 9 de junio, nuestra Comunidad ostenta con el carácter de exclusiva competencia en materia de "Asistencia y Servicios Sociales". Entre las materias que configuran esta competencia, no hemos de olvidar el esfuerzo ingente que desde la Consejería de Servicios Sociales se ha realizado para la protección de las personas de 0 a 3 años, colectivo que, en efecto, requiere en determinados supuestos, una atención especializada.

La Constitución establece en el referido anteriormente, artículo 39 como principio rector de la política social y económica la protección social, económica y jurídica de la familia y, en el artículo 9.2 atribuye a los poderes públicos el deber de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; y remover los obstáculos que impiden o dificulten su plenitud facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

La incorporación de la mujer al trabajo conlleva un reparto de responsabilidades mas igualitario siendo necesario configurar un sistema que contemple las nuevas relaciones sociales surgidas y un nuevo modo de cooperación y compromiso entre mujeres y hombres que permita un reparto equilibrado de responsabilidades tanto en la vida profesional como en la privada, de tal manera que ambos puedan afrontar de forma igualitaria su proyecto de desarrollo personal y profesional.

El Gobierno de La Rioja en base a las competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía y consciente de la nueva realidad social, se propuso mediante el Decreto 49/2004, de 30 de julio, regular esta área propia de "los servicios sociales", las guarderías infantiles.

Con este Decreto se pretende satisfacer las necesidades surgidas en relación con la atención de los niños y niñas de cero a tres años, fomentando la creación de guarderías dedicadas a su cuidado a fin de favorecer el principio de igualdad de oportunidades, en la línea prevista en la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de Conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, y en desarrollo de lo previsto en el artículo 9.g) de la Ley 1/2002, de 1 de marzo, de servicios sociales de La Rioja.

Por y ello y dentro de la protección de estas personas, que legítima la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, nos dirigimos a la Consejería para que en el plazo máximo de **veinte días hábiles**, tenga a bien, informarnos sobre la siguientes cuestiones.

1. Número de plazas públicas de atención en guarderías infantiles de titularidad autonómica, para niños entre 0 y 3 años.

2. Sistemas de autorización de las guarderías infantiles de titularidad privada.
3. Formas de control de la gestión del servicio dispensado en las guardarías infantiles de titularidad autonómica.
4. Formas de control de la gestión de la calidad del servicio prestado por las guarderías infantiles de titularidad privada autorizadas por la Consejería al amparo del Decreto 49/2004.
5. En especial, cuáles son los indicadores de calidad empleados, cuáles son los sistemas de evaluación, y los parámetros utilizados para la mejora de la calidad del servicio.

- **Instrucción:** en la fase de instrucción de este expediente se han realizado los siguientes actos de trámite:
  - **a.** Requerimiento de información a la Consejería. Este Departamento ha dado respuesta a lo interrogado por medio de un informe suscrito por el Secretario General Técnico y que ha tenido entrada en esta Oficina con fecha de 25 de enero de 2008.
  - **b.** Resolución de la Defensora de 21 de enero de 2008, por la que se decreta la acumulación de este procedimiento de oficio con otro sobre la misma materia dirigido al Ayuntamiento de Logroño.

- **Terminación:** agotada la fase instructora, a fecha de cierre del presente Informe Anual, el procedimiento de oficio, se encuentra en base de redacción de una Recomendación dirigida a la Consejería de Servicios Sociales

Procedimiento de oficio dirigido al Excmo. Ayuntamiento de Logroño –Concejalía de Derechos Sociales-, para el estudio de los servicios de atención a la infancia (de 0 a 3 años), centrado en la evaluación de la calidad de la red pública de guardería infantiles dentro del término municipal de Logroño (expediente nº 2007/0367-B)

- **Iniciación:** por Resolución de 7 de diciembre de 2007 se decretó el inicio de este procedimiento de oficio fundado en las competencias municipales que ostenta sobre la materia el Ayuntamiento de Logroño.

De conformidad con el artículo 26.1º letra c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, en los municipios con población superior a 20.000 habitantes, es obligatoria, la prestación de los servicios sociales, en los que se ha de encardinar, la dotación de plazas municipales para la atención y cuidado de los niños entre 0 y 3 años, con el fin de compatibilizar la vida profesional y laboral de sus padres.

La Constitución establece en el artículo 39 como principio rector de la política social y económica la protección social, económica y jurídica de la familia y, en el artículo 9.2 atribuye a los poderes públicos el deber de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; y remover los obstáculos que impiden o dificulten su plenitud facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

La incorporación de la mujer al trabajo conlleva un reparto de responsabilidades mas igualitario siendo necesario configurar un sistema que contemple las nuevas relaciones sociales surgidas y un nuevo modo de cooperación y compromiso entre mujeres y hombres que permita un reparto equilibrado de responsabilidades tanto en la vida profesional como en la privada, de tal manera que ambos puedan afrontar de forma igualitaria su proyecto de desarrollo personal y profesional.

Por y ello y dentro de la protección de estas personas, que legítima la actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, nos dirigimos a la Concejalía de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Logroño, para que en el plazo máximo de **veinte días hábiles**, tenga a bien, informarnos sobre la siguientes cuestiones.

1. Número de guarderías infantiles integradas en la red pública de guarderías infantiles de titularidad municipal del Ayuntamiento de Logroño.
2. Número de plazas públicas de atención en guarderías infantiles de titularidad municipal del Ayuntamiento de Logroño, para niños entre 0 y 3 años.
3. Modalidad de gestión del servicio: gestión directa, indirecta o mixta.
4. Formas de control de la gestión de la calidad del servicio dispensado en las guardarías infantiles de titularidad municipal. En especial, cuáles son los indicadores de calidad empleados y cuáles son los sistemas de evaluación, y los parámetros para la mejora de la calidad del servicio.

- **Instrucción:** dentro de los trámites acordados para la instrucción del expediente de oficio se han realizado los siguientes:
  - **a.** Requerimiento de información a la Administración Local, que tras un recordatorio emitió un informe suscrito por la Sección de Educación que tuvo entrada en esta Institución, el 20 de febrero de 2008.
  - **b.** Resolución de la Defensora de 21 de enero de 2008, por la que se decreta la acumulación de este procedimiento de oficio con otro sobre la misma materia dirigido a la Consejería de Servicios Sociales.

- **Terminación:** agotada la fase instructora, a fecha de cierre del presente Informe Anual, el procedimiento de oficio, se encuentra en base de redacción de una Recomendación dirigida al Ayuntamiento de Logroño.

2.4. Área de medio ambiente

En este bloque temático la Defensoría se ha preocupado por la defensa del derecho a la protección y conservación de nuestro medio ambiente, especialmente en lo referente a la calidad del aire que respiramos, para prevenir las inmisiones excesivas de CO2 en nuestra atmósfera y para hacer efectivo el derecho reconocido a la información medioambiental. Dos han sido los expedientes de oficio decretados en esta materia.

Procedimiento de oficio dirigido a la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Desarrollo Territorial en relación la problemática ocasionada por la superación de la concentración permitida de ozono en el municipio de Logroño (expediente nº 2007/0290-MA)

- **Incoación:** se inició por Resolución de 5 de octubre de 2007, con base en los hechos y fundamentos jurídicos que se exponen a continuación.

Hechos

Primero. Se ha hecho eco en esta Institución sobre la problemática que se plantea en relación con la concentración máxima permitida de ozono que aborda a la ciudad de Logroño, y que mantiene a nuestro municipio como una de las ciudades españolas que superan el valor objetivo de concentración máxima permitida de ozono, con el consiguiente perjuicio, no sólo para el medio ambiente, sino lo que es más importante, para la salud humana.

Segundo. En concreto, hemos tenido conocimiento del Informe emitido por el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) emitido en octubre del presente año donde se procede al estudio de la "Calidad del Aire de las Ciudades Españolas.

Dicho Informe evalúa la calidad del aire en las ciudades en función de la superación o no de los límites legales establecidos.

Los contaminantes considerados son los identificados como más relevantes en las zonas urbanas:

- dióxido de azufre (SO2),
- partículas (PM10),
- dióxido de nitrógeno (NO2) y
- ozono (O3).

Tercero. Los datos utilizados provienen de la Base de Datos de Calidad del Aire del Ministerio de Medio Ambiente que recoge los datos de las estaciones de las redes de vigilancia y control de la contaminación atmosférica validados por las Comunidades Autónomas.

El estudio se ha centrado en las ciudades españolas de más de cien mil habitantes (en total 56), y se sólo se han utilizado los datos de estaciones con mas del 85% de cobertura de datos anuales para el cálculo del número de horas o días en los que se supera una determinada concentración establecida como límite u objetivo para la salud humana por la legislación vigente, o los de las estaciones con más del 50% de cobertura para calcular los promedios anuales de cada municipio para los que también existen valores límite.

Se analizan los datos disponibles para el periodo 2001-2005 por ser el periodo en el que el número de estaciones así como su distribución espacial en las distintas CCAA es más homogéneo, lo que permite hacer un análisis mas coherente.

Además de evaluar la calidad del aire en las ciudades en función de la superación o no de los límites establecidos, se ha hecho un ejercicio de aproximación estimativa en cuanto a la población expuesta mediante la aplicación de modelos matemáticos del Grupo de Modelo y Software para el Medio Ambiente de la Facultad de Informática de la Universidad Politécnica de Madrid (GMSMA-FI-UPM).

Cuarto. Del contenido y de las conclusiones del referido Informe del OSE se infiere que los ciudadanos logroñeses se encuentran entre el 75 % de los españoles

que viven en entornos urbanos sometidos a niveles de contaminación ambiental; lo que en definitiva afecta, a la calidad de vida y a la salud de las personas. En concreto y dentro del ranking realizado en el Infome del OSE, Logroño se sitúa en uno de los dieciséis municipios españoles que supera la concentración máxima permitida de ozono.

Por todo lo cual, y dado que afecta a las políticas públicas sobre protección del medio ambiente en aras a evitar la contaminación atmosférica, amén de causar efectos sobre la salud y la calidad de vida de los habitantes de Logroño, es por lo que se acuerda el inicio de oficio de la presente investigación.

Fundamentos de Derecho

Primero. Las actuaciones o quejas de oficio, son una potestad de la Defensora del Pueblo Riojano para poner en marcha los procedimientos de investigación contemplados en la Ley 6/2006, de 2 de mayo (artículo 13.1º) con los que se pretende la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos recogidos en el Texto Constitucional en concreto en su Título I, algunos de los cuales, en especial los de la Sección 1ª del Capítulo II gozan de mecanismos especiales de garantía, por tratarse de derechos fundamentales y de libertades públicas; sin necesidad de esperar a una queja concreta, individual o colectiva.

En primer lugar hemos de precisar la legítima intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa que se pretende, esto es, cómo la Administración Regional, está ejercitando sus potestades de inspección, control y vigilancia para la protección del medio ambiente en evitación de estas situaciones de contaminación atmosférica.

En efecto. dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que, “Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá crear mediante Ley, una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento”.

En el supuesto relacionado en los antecedentes expresados, es competencia la supervisión ejercida por la Defensora del Pueblo Riojano, a través de la incoación del presente procedimiento de oficio, que se dirige atentamente a la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja.

Los derechos de los ciudadanos que pueden verse afectados en esta materia y cuya intervención ampara la actuación de la Defensora, son los siguientes:

- **artículo 45,** cuyo tenor literal expresa que,

“1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado".

- **artículo 43,** por el que se reconoce el derecho de protección a la salud.

Todo ello abonado además con los principios que han de regir la actuación de los poderes públicos encaminados a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (artículo 9.2º).

Segundo. La protección del medio ambiente constituye una necesidad social y un derecho individual y colectivo de todos los ciudadanos. Así lo establece el artículo 45 de la Constitución Española, donde se consagra el derecho de todos los españoles a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo mediante la utilización racional de los recursos naturales.

Está demostrado que la restauración de los daños ocasionados al medio ambiente es, frecuentemente, más difícil y costosa que la prevención de los mismos, y suele requerir medidas de paralización o desmantelamiento de la actividad, con graves perjuicios tanto económicos como sociales. Por ello, la prevención se manifiesta como el mecanismo más adecuado, por lo que la Administración debe dotarse de instrumentos para conocer a priori los posibles efectos que las diferentes actuaciones susciten sobre el medio ambiente.

En el ámbito de la protección del medio ambiente se entrelazan las competencias estatales con las autonómicas y las locales, pues el Estado se reserva la competencia exclusiva para fijar las bases "ex" artículo 149.1.23ª CE.

Por otro lado la normativa comunitaria obliga al Estado Español a adoptar en su acervo jurídico interno una serie de fuentes de producción normativa provenientes de los órganos de la Unión Europea, más la responsabilidad para la prevención, inspección y control se residencia en las Comunidades Autónomas, y en las Administraciones Locales.

Además de la lucha contra los gases de efecto invernadero responsables del cambio climático, uno de los principales objetivos del Derecho ambiental, es la mejora de la **calidad del aire,** cuya contaminación provoca sobre todo problemas de salud humana y agresiones al medio ambiente tales como la acidificación o la eutrofización.

La política europea combate los distintos tipos de contaminantes y fuentes de contaminantes. Además, la Comisión Europea propuso en 2005 una estrategia temática con el fin de reducir antes de 2020 el número de víctimas mortales de la contaminación atmosférica en un 40 % respecto a las cifras del año 2000.

La Unión Europea fija objetivos de reducción de determinados contaminantes y refuerza el marco legislativo de lucha contra la contaminación atmosférica en función de dos ejes principales:

Primero, la mejora de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente.

Segundo, la integración en las políticas conexas de las preocupaciones relacionadas con la calidad del aire.

Tercero. La Comunidad Autónoma de La Rioja, ha adaptado su normativa a las Directivas comunitarias para la prevención, control y protección de la calidad del medio ambiente, y en especial de la calidad del aire que respiramos para evitar la contaminación atmosférica.

Nos estamos refiriendo a la **Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente**, donde desde diversos aspectos se presencia la legitimación de la intervención administrativa medioambiental.

Las competencias administrativas sobre inspección, control y vigilancia, así como en el ejercicio de la potestad sancionadora, se vertebra entre la Administración autonómica y las locales, artículos 49 y siguientes dentro del Título III dedicado a la Disciplina Ambiental.

Por todo ello, y ante la situación mostrada por el Informe del OSE, se acuerda al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2006, el inicio de este procedimiento de oficio dirigido a las dos Administraciones implicadas, la autonómica y la local.

En concreto, en lo tocante a la Administración autonómica, la presente se eleva a conocimiento de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial para que en el plazo máximo de **veinte días hábiles** nos informe sobre las cuestiones planteadas dentro de su ámbito competencial, y en especial:

1. Sobre las formas de gestión de la calidad del aire en la ciudad de Logroño.

2. Sobre las medidas y estrategias acordadas desde la Consejería para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana, y para el medio ambiente;

3. Sobre las medidas adoptadas desde la Consejería para evaluar la calidad del aire de la ciudad de Logroño, así como las actuaciones acordadas para aumentar la calidad del aire cuando ésta, no resulte satisfactoria.

- **Instrucción:** los actos de instrucción de este expediente consistieron en:
  - **a.** Requerimiento de información a la Consejería, quien dio respuesta a todo lo interrogado por medio de un extenso informe que tuvo entrada en esta Institución el día 26 de octubre de 2007.
  - **b.** Resolución de la Defensora de 16 de enero de 2008, por la que se acordaba la acumulación de este expediente con otro sobre la misma materia dirigido a la Concejalía de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Logroño.
  - **c.** Requerimiento de ampliación de información instando a la Consejería que completase una serie de extremos referentes al año 2007. Se recibió dicha información el 3 de enero de 2008.

- **Terminación:** el expediente ha finalizado con una Sugerencia que por llevar el número correspondiente al 2008, su inclusión se hará en el siguiente Informe Anual.

Procedimiento de oficio dirigido al Excmo. Ayuntamiento de Logroño (Concejalía de Medio Ambiente) para el estudio de la problemática ocasionada por la superación de la concentración permitida de ozono en el municipio de Logroño (expediente nº 2007/0291-MA)

- **Iniciación:** se inició por Resolución de 5 de octubre de 2007, motivado por los mismos hechos que hemos expuestos anteriormente.

Se fundó jurídicamente la incoación de este expediente de oficio, en las competencias municipales, pues no podemos olvidar que, las competencias administrativas sobre inspección, control y vigilancia, así como en el ejercicio de la potestad sancionadora, se vertebra entre la Administración autonómica y las locales, artículos 49 y siguientes dentro del Título III de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, dedicado a la Disciplina Ambiental.

Además, una de las competencias mínimas que asumen todos los municipios con independencia del número de habitantes es la relativa a la protección del medio ambiente (artículo 25.2º letra f) de la Ley 7/2005, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local).

Por todo ello, y ante la situación mostrada por el Informe del OSE, se acuerda al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2006, el inicio de este procedimiento de oficio dirigido a las dos Administraciones implicadas, la autonómica y la local.

En concreto, en lo tocante a la Administración Local, se solicitaba a la Concejalía de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Logroño, para que en el plazo máximo de **veinte días hábiles** nos informe sobre las cuestiones planteadas dentro de su ámbito competencial, y en especial :

1. Sobre las formas de gestión de la calidad del aire en la ciudad de Logroño.

2. Sobre las medidas y estrategias acordadas desde la Concejalía para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana, y para el medio ambiente;

3. Sobre las medidas adoptadas desde la Concejalía para evaluar la calidad del aire de la ciudad de Logroño, así como las actuaciones acordadas para aumentar la calidad del aire cuando ésta, no resulte satisfactoria.

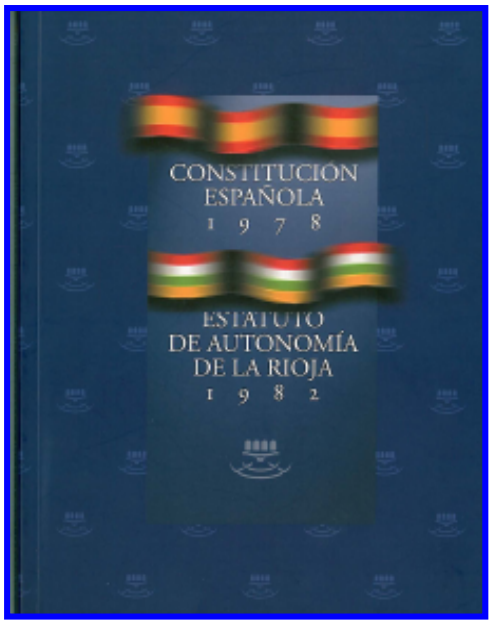
- **Instrucción:** los actos de instrucción de este expediente consistieron en:
  - **a.** Requerimiento de información a la Concejalía de Medio Ambiente, quien dio respuesta por vía de informe que tuvo entrada en esta Institución el día 4 de diciembre de 2007.
  - **b.** Resolución de la Defensora de 16 de enero de 2008, por la que se acordaba la acumulación de este expediente con otro sobre la misma materia dirigido a la Concejalía de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Logroño.

- **Terminación:** el expediente ha finalizado con una Sugerencia que por llevar el número correspondiente al 2008, su inclusión se hará en el siguiente Informe Anual.

CAPITULO VI

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS: DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA RIOJA Y DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO AUTONÓMICO

1. El control de constitucionalidad de normas: concepto. Expedientes incoados.



Una de las competencias que con carácter preceptivo encomienda la Ley 6/2006, al Defensor del Pueblo Riojano amén de la principal de protección y defensa de los derechos y libertades constitucionales de los ciudadanos es la tutela del Ordenamiento Jurídico la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja (artículo 1.1º de la Ley).

Y así, desde el frontispicio de la ley son claras las dos fuentes competenciales, la defensa de los derechos y libertades, que ha ocupado materialmente la mayor parte de la actividad de esta Institución durante el año 2007 (como lo acreditan los Capítulos anteriores del presente informe) y la función institucional, de protección de nuestro Ordenamiento Jurídico autonómico, con su Estatuto de Autonomía, como Norma Institucional Básica.

La relevancia de esta función de tutela, al igual que en otras Defensorías cuyas respectivas leyes autonómicas confieren esta competencia, no es tan poderosa como la que ostenta el Defensor del Pueblo Español pues esta Institución, goza de legitimación constitucional activa para entablar recursos de inconstitucionalidad; legitimación de la que carecen los Altos Comisionados Autonómicos.

No obstante, es otra función que por ley la Defensora ha de ejercer, guardando los preceptos legales por los que se encauza su ejercicio y que se recogen en el Título III de la Ley 6/2006, bajo la rúbrica “De la defensa del Estatuto de Autonomía y del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja”.

Son siete los preceptos que rigen esta competencia material y que por su interés traemos a colación la redacción literal de los mismos:

Artículo 29. Recurso de inconstitucionalidad.

1. Cuando el Defensor del Pueblo Riojano considere que una Ley o disposición con fuerza de Ley contradice el Estatuto de Autonomía de La Rioja, o que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respetan el orden competencial establecido en la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja o la Ley correspondiente, se dirigirá inmediatamente al Gobierno de La Rioja o al Parlamento, en su caso, instándoles a interponer el pertinente recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia.
2. La recomendación del Defensor del Pueblo Riojano, que deberá ser motivada, se publicará en el «Boletín Oficial de La Rioja», o en el del Parlamento, según proceda.
3. El Gobierno o el Parlamento de La Rioja adoptarán la decisión que estimen pertinente, la cual deberá ser también motivada y se publicará en el mismo Boletín que la recomendación.
4. Si el Gobierno o el Parlamento de La Rioja no interponen recurso de inconstitucionalidad o no estuviesen legitimados para interponerlo, el Defensor

del Pueblo Riojano podrá dirigirse al Defensor del Pueblo del Estado remitiéndole el expediente para su conocimiento.

Artículo 30. Actos parlamentarios.

Si el Defensor del Pueblo Riojano considerase que la violación del Estatuto de Autonomía de La Rioja deriva de un acto del Parlamento de La Rioja, requerirá motivadamente a éste para que lo subsane y, si no lo hace, podrá hacerlo llegar al Defensor del Pueblo, sugiriéndole la medida a adoptar.

Artículo 31. Actos de entidades locales.

Cuando la violación del Estatuto de Autonomía de La Rioja provenga de la actuación de una Entidad Local de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a ella, sugiriéndole la medida a tomar. Le informará igualmente de que ha puesto el caso en conocimiento del Parlamento de La Rioja.

Artículo 32. Defensa del ordenamiento jurídico y del Estatuto de Autonomía.

1. Cuando el Defensor del Pueblo Riojano tenga conocimiento de graves y reiterados casos de aplicación deficiente o nula del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja que, en su opinión, hayan de ser corregidos de inmediato, lo comunicará al Presidente del Parlamento. Éste, previa consulta a la Junta de Portavoces, podrá trasladar la queja al superior jerárquico del funcionario responsable o al correspondiente colegio profesional.
2. El Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a cualquier autoridad, que tenga competencias para interponer recursos y ejercitar acciones ante los Tribunales, y solicitar su actuación con la finalidad de defender el Estatuto de Autonomía de La Rioja y proceder a la mejor tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En cumplimiento de esta función legal la Defensora ha ido analizando día a día tanto la normativa estatal como la autonómica que eventualmente pudiera suponer una lesión directa o indirecta de nuestro sistema normativo autonómico riojano, con el Estatuto de Autonomía de La Rioja, como norma suprema del mismo.

Durante el año 2007, la producción legislativa del Estado se ha mostrado en la aprobación por las Cortes Generales de un total de 56 leyes ordinarias y 16 Leyes Orgánicas. De todas ellas, la Defensora ante los visos de una eventualidad infracción de nuestro Ordenamiento Jurídico autonómico decretó la incoación de los siguientes expedientes que de forma sistemática, pasamos a relacionar:

Nº DE EXPEDIENTE	NORMA ANALIZADA
2007/0201-C	Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribuna, Constitucional
2007/0202-C	Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo
2007/0203-C	Ley 14/2007, de 3 de julio, de Investigación Biomédica
2007/0204-C	Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia
2007/0229-C	Ley catalana 7/2007, de 30 de julio, de la Agencia Tributaria de Cataluña
2007/0365-C	Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, por la que se aprueba la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León
2007/0386-C	Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el 2008.

3. Informes emitidos.

De los siete expedientes abiertos, tres quedaron archivados tras el estudio exhaustivo de la norma por entender que no existía vulneración de nuestro sistema competencial ni de nuestro Ordenamiento Jurídico Autonómico y, el resto, otros cuatro finalizaron con sendos informes jurídicos los cuales, tal y como refiere el artículo 29 de la Ley 6/2006 fueron elevados inmediatamente a los órganos estatutarios con legitimación para entablar acciones ante el Tribunal Constitucional.

Se cerraron por no existir vulneración de nuestro orden autonómico los siguientes:

Nº DE EXPEDIENTE	RESOLUCIÓN DE LA DEFENSORA DECRETANDO EL CIERRE
2007/0203-C	Resolución de cierre por no existir motivo de inconstitucionalidad de 16 de diciembre de 2007
2007/0204-C	Resolución de cierre por inexistencia de causa de inconstitucionalidad de 16 de enero de 2008.
2007/0229-C	Informe nº 3/2007, de 16 de agosto, en el que se concluye que dado que el contenido de la ley autonómica se dedica exclusivamente a la creación, funciones, estructura y régimen jurídico de la Agencia Tributaria de Cataluña, no es posible emitir reproche alguno de inconstitucionalidad.

De los cuatro expedientes restantes la Defensora emitió los informes jurídicos que se detallan a continuación.

Expediente nº 2007/0202-S

Informe nº 1/2007, de 24 de juicio, de la Defensora del Pueblo Riojano sobre el estudio de constitucionalidad de la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo (BOE 29 de mayo)

Con fundamento en el artículo 149.1 de la Constitución Española, el Legislador Estatal ha procedido a dictar una norma general y uniforme un materia propia del campo *ius publicista*, cual es, la ordenación urbanística en sus distintas manifestaciones.

Por ello y con fundamento en las atribuciones que tanto el Estatuto de Autonomía de La Rioja como la Ley 6/2006, de 2 de mayo, conceden a la Defensora del Pueblo Riojano, se emite este dictamen cuya finalidad no es otra que la del análisis integral de la constitucionalidad de la Ley 8/2007, llamada “Ley del Suelo”.

Se basa el presente Informe Jurídico en los Fundamentos de Derecho, que pasamos a detallar a continuación.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Competencia de la Defensora del Pueblo Riojano para la elaboración del informe sobre la constitucionalidad de la legislación estatal.

El artículo 22 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la redacción dada por la L.O. 2/1999, de 7 de enero, constituye el origen, en el Ordenamiento Jurídico riojano, de la Institución del Defensor del Pueblo, en los siguientes términos:

> *"Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y de la coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma podrá crear mediante ley una institución similar a la del citado artículo, como comisionado del Parlamento de La Rioja, designado por éste, para la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta al Parlamento."*

Finalmente, el Parlamento de La Rioja creó y reguló la figura a través de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, asignándole las funciones descritas por el artículo 1, entre las que se encuentran, por un lado, la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, y por otro, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía.

El ejercicio de ésta última responsabilidad sobre la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja impone la realización de una labor de seguimiento del Ordenamiento Jurídico estatal, para verificar que las normas emanadas de las Cortes Generales o de la Administración General del Estado se ajustan al bloque de la constitucionalidad, y no invaden el acervo competencial que, en sus distintas modalidades, atribuyen a la Comunidad Autónoma de La Rioja los artículos 8 a 13 de su Norma Institucional Básica.

Esta facultad de la Institución a la que represento se halla además desarrollada por el Título III de la Ley 6/2006, cuyo artículo 29 dispone que *"cuando el Defensor del Pueblo considere que una Ley o Disposición con fuerza de Ley contradice el Estatuto de Autonomía de La Rioja, o que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respetan el orden competencial establecido en la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja o la Ley correspondiente, se dirigirá inmediatamente al Gobierno de La Rioja o al Parlamento, en su caso, instándoles a interponer el pertinente recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia."*

Por último, el precepto añade dos aspectos que configuran el régimen jurídico expuesto. En primer lugar impone la forma de recomendación para la instancia al Parlamento y al Gobierno de La Rioja, que, además, deberá ser publicada en el Boletín Oficial de La Rioja, o en el del Parlamento, según proceda. Asimismo, también prevé que *"si el Gobierno o el Parlamento no interponen recurso de inconstitucionalidad o no estuviesen legitimados para interponerlo, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse al Defensor del Pueblo del Estado remitiéndole el expediente para su conocimiento"*.

En el ejercicio de esta competencia, la Defensora del Pueblo Riojano emitió la "*Resolución de 12 de junio de 2007, de la Defensora del Pueblo Riojano, por la que se acuerda el estudio de la constitucionalidad de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo"*.

Segundo. Legitimación de la Comunidad Autónoma de La Rioja para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Suelo.

Son varios los preceptos de nuestro Ordenamiento Jurídico que avalan la legitimación activa que ostenta la Comunidad Autónoma para hacer frente a posibles ingerencias competenciales, cuando ésta procede del producto del Poder Legislativo Estatal, de las Cortes Generales.

Sin ir más lejos, la propia Constitución Española en su artículo 162. 1, a) a la hora de tratar la legitimación procesal para interponer el recurso de inconstitucionalidad expresamente cita: " (…)a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas".

Acudiendo a la Ley Orgánica reguladora del Tribunal Constitucional 2/1979, de 3 de octubre, en su artículo 32.2 expresa que, *"para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados - para interponer recurso de inconstitucionalidad - los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto".*

Con ello tenemos que afirmar que tanto, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, como el Parlamento están legitimados para formular recurso de inconstitucionalidad contra la Ley estatal 8/2007, del Suelo, *"en cuanto ésta pueda afectar a su propio ámbito de autonomía"*. Razón por la cual, el presente Informe va dirigido a ambos, pues así lo previene el artículo 29 de la Ley 6/2006.

Es más, la propia Norma Estatutaria rectora del Ordenamiento Jurídico autonómico legitima tanto al Poder Legislativo como al Ejecutivo Regional para entablar recursos ante el Tribunal Constitucional:

- **el artículo 19,1º, j)** del Estatuto de Autonomía, entre las funciones encomendadas al Parlamento literalmente se afirma que: "j) Interpone recursos ante el Tribunal Constitucional y personarse ante el mismo en las actuaciones en que así proceda".

- el **artículo 24. Uno, c)** de la Norma Institucional Básica del mismo modo establece que el "Gobierno, como órgano colegiado, ejerce las funciones ejecutivas y la administración de la Comunidad Autónoma, correspondiéndole en particular: c) Interponer recursos ante el Tribunal Constitucional y personarse en las actuaciones en que así proceda".

La doctrina constitucional ha concedido una interpretación amplia a la legitimación procesal concedida en el artículo 32.2 LOTC. Así la STC 25/1981, de 14 de julio, y su sucesora la STC 84/1982, de 23 de diciembre (F. 1), afirman sobre dicha legitimación, cuanto sigue:

> *"(¼) no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro. Se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que, evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito de autonomía, es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la*

acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, ***sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional".***

En sentido análogo se han pronunciado luego, entre otras, las SSTC 63/1986, 99/1986 o 26/1987, señalando más ampliamente la STC 199/1987, de 16 de diciembre (cuya doctrina siguen, entre otras, las 56/1990, 62/1990 o 28/1991), que:

"(¼) la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la ***depuración del ordenamiento jurídico****, y en este sentido, dicha legitimación se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la Ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente tanto por el propio interés en la constitucionalidad que prima a la hora de habilitar la acción frente a las leyes estatales, como por hecho de que el artículo 32.2 LOTC contiene una precisión sobre el alcance de la legitimación para los recursos de inconstitucionalidad frente a leyes estatales que establece el artículo 162.1 CE. Por ello, la exigencia específica de posible afectación 'a su propio ámbito de autonomía no puede ser interpretado de forma restrictiva, sino a favor del reconocimiento de la legitimación.*

En definitiva, la Comunidad Autónoma que recurre contra una Ley del Estado está legitimada para actuar, no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también ***para la depuración objetiva del orden jurídico*** *que regula, en la medida en que el ejercicio o despliegue de las funciones que le correspondan pueda verse afectado -como textualmente dispone el art. 32.2 de la Ley Orgánica de esta Tribunal- por la norma recurrida".*

Al amparo de estos criterios, la Defensora del Pueblo Riojano, dentro de su misión de tutela del Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y de defensa del Estatuto de Autonomía analiza la constitucionalidad de la Ley estatal 8/2007, del Suelo, en el presente dictamen, partiendo, en todo caso, de la inequívoca competencia que ostenta la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

De esta suerte, procede jurídicamente el estudio de si la regulación contenida en dicha Ley estatal encuentra verdaderamente amparo en títulos competenciales específicos del Estado y si, esto supuesto, respeta la Constitución desde un punto de vista sustantivo; y desde el reparto constitucional de competencias de los artículos 148 y 149 de la Carta Magna.

Tercero. Objeto del informe: Ley 8/2007 de 28 de mayo, del Suelo: las competencias autonómicas de La Rioja en materia de suelo y ordenación urbanística *versus* las del Estado en las materias que son objeto de la presente Ley.

La historia reciente del Derecho Urbanístico español ha sido definida por algunos autores como turbulenta, y desde luego es innegable que ha pasado por profundas y famosas vicisitudes desde que entre los años 1990 y 1992, el legislador estatal terminara con la estabilidad que venía gobernando el urbanismo desde 1956, aunque es cierto que tal estabilidad estaba seriamente comprometida desde la

promulgación de la Constitución Española y la efectiva implantación del Estado Autonómico.

Efectivamente, la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, consolida un sistema en el Ordenamiento Jurídico español cuyos anclajes han permanecido hasta nuestros días. Entre ellos conviene destacar la consideración de la actividad urbanística como una función pública, que dota a la Administración Pública de una serie de potestades que la convierten en tutora del proceso de transformación del suelo para servir de soporte de las distintas actividades del ser humano.

Asimismo, hay que hacer notar el establecimiento de un estatuto de la propiedad del suelo, en el que los derechos y obligaciones del titular dominical están indisolublemente afectos al destino del suelo, y la preponderancia absoluta del planeamiento como centro nuclear del sistema.

Tras una serie modificaciones introducidas por las Actuaciones Urbanísticas Urgentes (aprobadas por Decreto – Ley de 27 de junio de 1970), el legislador de 1975 inició el proceso de reforma que terminaría convertido en el segundo gran hito del derecho urbanístico nacional, puesto en marcha con la promulgación de la Ley de 2 de mayo de 1975, de reforma de la Ley de 1956, y culminado con el Real Decreto 1346/1976, de 9 abril, que aprobó el texto refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, el cual, en palabras del Profesor PAREJO ALFONSO supuso la *"acentuación de la subjetivización del régimen urbanístico del Suelo…….la desagregación del estatuto del suelo en dos regímenes: el objetivo, del suelo, y el objetivo del propietario"*. Finalmente, el texto refundido obtuvo su desarrollo mediante los tres grandes reglamentos: el de Planeamiento, el Disciplina y el Gestión urbanística.

Con alteraciones de mayor o menor calado, el sistema se mantuvo estable hasta la promulgación de la Ley 25 de julio de 1990, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, que dio pie a la publicación del Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, que aprueba el texto refundido de la Ley de régimen del suelo y ordenación urbana.

Este nuevo texto tuvo una vida mucho más limitada de lo esperado, ya que fue objeto de un profundo desbroce de naturaleza constitucional, operado por la trascendental Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, y cuya doctrina será examinada en el presente informe.

Al terremoto jurídico generado por el pronunciamiento del máximo intérprete de la Carta Magna, le siguió la Ley 13/1997, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, que adoptó un corte liberalizador con respecto a la situación anterior, y que también vulneró el sistema de reparto competencial, aunque en menor medida que el Texto Refundido de 1992, y por ello también resultó afectado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio.

Sin perjuicio de lo que se dirá, estos dos pronunciamientos fijaron con claridad la **competencia exclusiva** de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo, y vivienda, por lo que, para completar el régimen jurídico aplicable, es necesario hacer notar que todas las Comunidades han regulado la materia, y resultan especialmente destacables, teniendo en cuenta el contenido de este informe, la Ley 5/2006, de 2 de mayo de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja (LOTUR), así como la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de vivienda, de La Rioja.

En este escenario, y desde el principio de la legislatura, ha ido fraguándose el Proyecto de Ley del Suelo que finalmente vio la luz. El Proyecto, adoptado por el Consejo de Ministros en su reunión del día 17 de julio de 2006, ha sufrido diversas vicisitudes en su paso por las Cortes Generales, y finalmente fue aprobado como Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo.

A) Análisis competencial: el artículo 148.1.3ª frente al artículo 149.1.1ª de la Constitución.

Conforme a su propia Exposición de Motivos, el nuevo texto legal trata de fomentar *"una renovación más profunda plenamente inspirada en los valores y principios constitucionales antes aludidos, sobre los que siente unas bases comunes en las que la Autonomía pueda coexistir con la igualdad"*. En consecuencia, el legislador estatal ha comprendido, al menos en la Exposición de Motivos, la conveniencia de abstenerse de regular concretas técnicas urbanísticas, que constituyen un elemento claramente involucrado en la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, únicas entidades dotadas de facultades para definir el modelo territorial y urbanístico en el marco legislativo.

Pero resulta evidente, que pronto tras la lectura de la Ley, surge además de la evocación de la Sentencia del TC 61/1997, el título competencial constitucional que con carácter exclusivo otorga a las Comunidades Autónomas **competencia exclusiva**, artículo 148.1, regla 3ª para "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda".

Siguiendo dicho precepto y dentro del concepto del llamado bloque de constitucionalidad (artículo 28 de la LOTC), el Estatuto de Autonomía de La Rioja, en su artículo 8.1.16ª atribuye a nuestra Comunidad Autónoma, competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Por ello con la nota de "**exclusividad**" se confiere constitucionalmente dicha competencia a las Comunidades Autónomas, lo cual, choca que ahora tras la Jurisprudencia del TC sobre la materia, una Ley estatal pretenda avocar un título competencial autonómico bajo la forma de la regulación de las condiciones básicas que garanticen a todos los ciudadanos la plena igualdad en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales.

El Tribunal Constitucional señala, en definitiva, que la competencia exclusiva en materia urbanística corresponde a las Comunidades Autónomas, aunque ello no obsta para que el Estado pueda incidir en dicha materia, si bien no de forma general (ni siquiera con la pretensión de que su normativa se aplique como supletoria), sino puntualmente, al amparo de los títulos competenciales expresos que le otorga el artículo 149.1 de la Constitución.

Así lo expresa la STC 164/2001, en su FJ 4:

> *"Al igual que hicimos en la STC 61/1997, F. 5, debemos recordar que **las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo.** La competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas. Una de esas técnicas jurídicas puede ser, entre otras, la definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana. Ahora bien, también en la STC 61/1997, F. 5, dijimos que "la exclusividad competencial [de las Comunidades Autónomas sobre urbanismo no autoriza a desconocer la*

competencia que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE, tal como ha precisado la STC 56/1986, de 13 de mayo (F. 3), referida al urbanismo, y la STC 149/1991, de 4 de julio [F. 1.b)], relativa a ordenación del territorio. Procede, pues, afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material". En el mismo sentido añadimos, en el F. 6 b) de la misma STC 61/1997, que ***"la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística".*** *Este resultado nada tiene de desviación competencial o injerencia ilegítima: es la consecuencia natural de la distribución completa de materias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las anteriores premisas sirven como explicación del método seguido en el enjuiciamiento de la LRSV: corresponde al Tribunal Constitucional, en primer lugar, constatar si los concretos preceptos impugnados están amparados en alguna materia competencial del Estado. Y si se cumple esta premisa, aún corresponde al Tribunal enjuiciar si la incardinación "a priori" de la norma impugnada en una materia estatal lleva consigo una injerencia o restricción de la competencia urbanística autonómica."*

El legislador estatal parece consciente de este marco general, como, aludiendo a las SSTC 61/1997 y 164/2001, pone de manifiesto la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, según la cual:

*"...del nuevo orden competencial instaurado por el bloque de la constitucionalidad, según ha sido interpretado por la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta que a las Comunidades Autónomas les corresponde arbitrar sus propias instituciones, técnicas y medidas legales en materia urbanística. Al Estado le corresponde, a su vez, ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero debiendo evitar condicionarla en lo posible".*Al decir de la indicada Exposición de Motivos, ello exige una renovación de la legislación estatal en la materia:

"Para ello - se señala *-, se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común. No es ésta una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado".*

Pero, más allá de declaraciones, el precepto en el que se condensa la justificación competencial esgrimida por el Estado para dictar la Ley 8/2007 es su **Disposición Final Primera**, que, bajo el título "Carácter del contenido dispositivo de esta Ley", ofrece el siguiente tenor literal:

"1. Tienen el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones públicas, de la planificación general de la actividad económica y de protección del medio ambiente, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al

legislador general en el artículo 149.1.1ª, 13ª, 18ª y 23ª de la Constitución, los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, apartados 1, 2, 3, 4 y 6, 12, 13, 14, 15, 16, 31, apartado 3, 33, 34, 35, apartado 1, las disposiciones adicionales primera y sexta, apartados 1 y 2, y las disposiciones transitorias primera y segunda.

2. Tienen el carácter de disposiciones establecidas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por el artículo 149.1.4ª, 8ª y 18ª sobre defensa, legislación civil, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas, los artículos 11, apartado 5, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, apartados 1 y 2, 32, 35, apartados 2 y 3, 36 y 37, las disposiciones adicionales segunda, quinta, sexta, apartado 3, y séptima y la disposición transitoria tercera.

3. El contenido normativo íntegro de esta Ley es de aplicación directa en los territorios de las Ciudades de Ceuta y Melilla, con las siguientes precisiones:

a) La potestad que la letra b) del artículo 10 reconoce a la Ley para reducir el porcentaje de reserva de vivienda sometida a algún régimen de protección pública y la de determinar los posibles destinos del patrimonio público del suelo, de entre los previstos en el apartado 1 del artículo 34, podrán ser ejercidas directamente en el plan general.

b) El porcentaje a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16 será el quince por ciento, que el plan general podrá incrementar motivada y proporcionadamente hasta el veinte por ciento en las actuaciones o ámbitos en los que el valor de los solares resultantes o de su incremento, en su caso, sea sensiblemente superior al medio de los incluidos en su misma clase de suelo.

4. Lo dispuesto en esta Ley se aplicará sin perjuicio de los regímenes civiles, forales o especiales, allí donde existen".

La Ley 8/2007 invoca expresamente los siguientes títulos competenciales exclusivos del Estado los siguientes: el artículo 149.1.1ª, 149.1.4ª, 149.1.8ª, 149.1.13º y 149.1.19ª de la Constitución.

B) Contenido de la Ley:

El texto expositivo de la Ley pronuncia los aspectos fundamentales de la nueva reforma. En primer lugar, entiende que la técnica de la clasificación del suelo, y especialmente la categoría de suelo urbanizable, *"ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional"*.

Así, el texto articulado ha adoptado dos medidas tendentes a corregir esta indeseable situación, siempre desde el punto de vista del legislador: la eliminación de un estadio de suelo intermedio entre lo rural y lo urbano, y el desgaje entre la propiedad del suelo y las expectativas generadas por la clasificación, que terminaban por repercutir al alza en el valor de la finca.

Además, el texto remoza el estatuto de los ciudadanos en relación con el urbanismo, y añade derechos relacionados con la iniciativa privada en los procesos de transformación del suelo, y la participación en los procedimientos administrativos.

Por último, la Exposición de Motivos refiere la recepción, en el proceso de urbanización, de criterios medioambientales que aseguren la sostenibilidad de las actuaciones, como medio para garantizar modelos de ciudad con crecimientos racionales y compactos.

A la luz de estos principios y aspiraciones, la Ley presenta un texto integrado por 36 artículos, repartidos en cinco títulos, a los que se añaden 9 disposiciones adicionales, 4 disposiciones transitorias, 1 derogatoria y 3 finales. Para entrar a valorar la constitucionalidad de este conjunto normativo, es preciso realizar un sucinto resumen de sus determinaciones más relevantes.

El **Título preliminar** (*"Disposiciones Generales, artículos 1 a 3)*, presenta el objeto de la Ley, y una serie de principios relacionados con la sostenibilidad ambiental del las actividades urbanísticas, y finalmente declara que *"La ordenación territorial y urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de este. Esta determinación no confiere el derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las Leyes."*

El **Título I** (*"Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos"*) estatuye el catálogo de derechos y deberes del ciudadano, así como el régimen jurídico del derecho de propiedad del suelo. Entre las principales innovaciones que contiene el título, son especialmente destacables los derechos de participación del administrado en el proceso de urbanización, así como en los instrumentos de ejecución de planeamiento urbanístico. Igualmente, merece la pena fijarse en el hecho de que la edificabilidad atribuida al suelo no integra el contenido del derecho de propiedad cuando permanece en estado de mera determinación del planeamiento, y no la integrará hasta que tenga su realización efectiva.

El **Título II** (*"Bases del régimen del suelo")*, regula las cuestiones relativas al régimen del suelo, procesos de urbanización, clasificación del suelo y estatuto jurídico, derechos y deberes, de los titulares de la promoción urbanística. Este título, contiene algunas de las previsiones que presumiblemente han de provocar la colisión con los Estatutos de Autonomía, y, por otra parte, implica la definitiva segregación de la titularidad del suelo respecto del derecho a urbanizar.

Así, entre otras previsiones, el artículo 10.b) obliga a las Administraciones competentes en materia de ordenación territorial y urbanística a destinar, como mínimo, el 30 % de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación a vivienda sujeta a un régimen de protección pública. Precepto este difícilmente compatible con la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio.

El **Título III** (*Valoraciones),* viene a ejercitar la competencia estatal en esta materia, y supone otras de las grandes novedades de esta reforma, y que consiste en que las valoraciones se realizarán desafectando del suelo la expectativa de valor que le atribuye su clasificación en el planeamiento, de tal suerte que el criterio de valoración será, únicamente, la capitalización de la renta anual o potencial, siquiera corregida, en algunos casos, en función de determinados factores objetivos de localización, como la accesibilidad o la cercanía a núcleos de población.

El **Titulo IV** (*"Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial*"), que, también en ejercicio de las competencias del Estado, estatuye el régimen jurídico de las expropiaciones por razón de la ordenación territorial y urbanística, así como los supuestos de reversión e indemnizatorios.

Por último, el **Título V** (*"Función social de la propiedad y gestión del suelo"*), contiene las normas relativas a la gestión de los patrimonios públicos de suelo y la regulación del derecho de superficie.

Para finalizar con esta descripción, es preciso realizar algunas valoraciones sobre las disposiciones más destacadas que finan este legal.

La **Disposición Adicional Sexta**, titulada "*Suelos forestales incendiados",* ratifica y se remite al plazo señalado en el artículo 50 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en la redacción dada por la Ley 10/2006, de 28 de abril. Este precepto establece que en el plazo de 30 años, será imposible modificar el uso atribuido al terreno incendiado, y la Disposición citada de la Ley del Suelo parece ahondar más en esta determinación, ya que a la prohibición de cambio de uso añade la de la reclasificación de los terrenos destruidos en esas circunstancias. Algunas Comunidades Autónomas han entendido que el establecimiento del plazo vulnera sus competencias, y, en concreto, el Gobierno de La Rioja tiene recurrido por inconstitucionalidad el artículo 50 de la Ley de Montes.

Por su parte, la **Disposición transitoria primera** completa el régimen jurídico aplicable a la reserva de edificabilidad para vivienda de protección pública, y dispone que, transcurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley, el mínimo del 30% será de directa aplicación en aquellos territorios que no hayan adaptado su ordenación a esta previsión, igualándola o superándola.

Para finalizar, hemos de detenernos con cierto detalle en la **Disposición Final Primera**, dedicada al *"Carácter del contenido dispositivo de esta Ley"*. Sin perjuicio de las previsiones sobre la aplicabilidad de la Ley a Ceuta y Melilla, y la cláusula de salvaguarda de los derechos forales, la norma invoca tres niveles de atribución competencial, que son los siguientes:

- **Primer nivel**: Compuesto por una serie de preceptos (*artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, apartados 1, 2, 3 y 5, 12, 13, 14, 15, 16, 31, apartado 3, las disposiciones adicionales primera y sexta, apartados 1 y 2, y las disposiciones transitorias primera, segunda y cuarta*.) dictados al amparo de la competencia exclusiva estatal para el mantenimiento de las *condiciones básicas que garanticen la igualdad de las condiciones básicas de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*, o bien, al amparo de la competencia para legislar con carácter básico en materia de planificación general de la actividad económica y medio ambiente.

- **Segundo nivel:** En el que los artículos 33 y 34, apartados 1 y 2, tienen el carácter de bases de la planificación general de la actividad económica "ex" artículo 149.1.13ª CE.

- **Tercer nivel:** Compuesto por los artículos 11, apartado 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, apartados 1 y 2, 32, 34, apartados 3 y 4, 35 y 36, las disposiciones adicionales segunda, quinta, sexta, apartado 3, y séptima y la disposición transitoria tercera, dictados al amparo

de las competencias en materia de defensa, legislación civil, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, “ex” artículo 149.1.18ª CE.

C) Breve reflexión sobre la extensión del artículo 149.1.1ª CE: el primer nivel de la Ley 8/2007.

El Tribunal Constitucional ha precisado con claridad que el artículo 149.1.1ª de la Constitución sólo atribuye al Estado la competencia para regular las "condiciones básicas" que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales en sentido estricto (SSTC 61/1997, FJ 7.b), 164/2001, FJ 39. 239/2002, FJ 10, y 228/2003, FJ 10); pero que no ha de confundirse con la determinación de lo “básico” propio de la naturaleza de las competencias compartidas, pues no olvidemos que nos hallamos ante una materia amparadas en el calificativo de “**exclusividad**” que le confiere el artículo 148.1.3ª CE.

Por tanto, es disconforme con la Constitución la invocación del artículo 149.1.1.ª como título competencial para regular condiciones básicas del ejercicio de los "derechos" a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 CE) o de una vivienda digna (art. 47 CE), pues éstos no son derechos constitucionales en sentido estricto -de hecho, no son siquiera propiamente derechos subjetivos, salvo que como tales los configure la ley, estatal o autonómica, según quien sea el competente para dictarla; -art. 53.3 CE -, sino *principios rectores de la política social y económica*, que vinculan a todos los poderes públicos, por lo que su aplicación ha de realizarse dentro del marco constitucional y estatutario de delimitación competencial.

La reciente STC 251/2006, de 25 de julio en su FJ 11 afirma:

"(¼) en cuanto a la infracción del art. 149.1.1. CE [...] hay que comenzar recordando la doctrina de este Tribunal acerca de este motivo de inconstitucionalidad cuando el mismo guarda relación directa, como es el caso que nos ocupa, con el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este sentido, hemos afirmado que "por lo que se refiere al art. 149.1.1 CE, éste faculta al Estado para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. Pero esta función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna, es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito. En otros términos, como declaramos en nuestra STC 146/1986, de 25 de noviembre, la persecución del interés general -en este caso, el relativo a la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles- se ha de materializar ***"a través de"****, no* ***"a pesar de"****, los sistemas de reparto de competencias articulados en la CE (fundamento jurídico 3), de manera que la promoción de la igualdad sustancial y la acción estatal destinada al efecto debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales (fundamento jurídico 4)" (STC 152/1988, de 20 de julio, F. 2).*

En el mismo sentido nos manifestamos en otro supuesto en el que, como en éste, se aducía la infracción del art. 149.1.1 y 18 CE, poniendo entonces de relieve que "no es sólo que la cita del art. 139.1 y 149.1.1 resulte ya ociosa, una vez que se ha invocado en primer lugar, de modo principal, el art. 149.1.18, pues este último precepto es, sin duda alguna, la regla más precisa que asegura, en

este ámbito, la uniformidad normativa que la Constitución ha querido preservar en todo el territorio del Estado" (STC 319/1993, de 27 de octubre, F. 5). Sin perjuicio de que para otros supuestos este Tribunal haya reconocido que el art. 149.1.1 CE "constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garantice la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico" (STC 61/1997, de 20 de marzo, F. 7).

En definitiva, el art. 149.1.1 CE "ni representa una suerte de prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente respecto de la legislación estatal, ni, en conexión con los arts. 14 y 138.2 CE, implica más que una exigencia de una igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales" (STC 317/2002, de 14 de febrero, F. 15)."

Tratándose de principios rectores de la política social y económica, el Tribunal Constitucional recuerda que las "condiciones básicas de igualdad" han de obtenerse, por parte del Estado, utilizando sus títulos competenciales específicos, no recurriendo al del artículo 149.1.1.ª, que debe ser objeto de una interpretación estricta para no convertirse en una vía por la que se terminen transformando las competencias autonómicas “exclusivas” en “compartidas” o de mero desarrollo de la legislación estatal. Esta situación es el que quería precisamente evitar la STC 61/1997 cuando señalaba (FJ 7b); cuya doctrina es reiterada por la STC 239/2002, de 11 de diciembre, (FJ 10) que:

"(¼) en lo que hace a su ámbito material o alcance horizontal, es de advertir que la "materia" sobre la que recae o proyecta [el art. 149.1.1.ª CE] son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos. Ahora bien, las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predican de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el art. 149.1.1ª CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico que éstos tienen atribuida (art. 10.1 CE), quedaría desbordado el ámbito y el sentido del artículo 149.1.1 CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento".

De hecho, la propia STC 61/1997 (FJ 7.a) empezó por precisar, en relación con el artículo 149.1.1.ª CE, que:

"(¼) ***"condiciones básicas" no es sinónimo de "legislación básica", "bases" o "normas básicas"****. El art. 149.1.1º CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho -como en el caso de la propiedad del suelo -, no lo es menos, sin embargo, que la competencia "ex" art. 149.1.1º CE no se mueve en la lógica de las bases estatales - legislación autonómica de desarrollo. En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para*

incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que, respetando tales condiciones básicas, establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias".

En resumen, las "condiciones básicas" del artículo 149.1.1.ª CE se refieren a los derechos y deberes constitucionales en sentido estricto, no se mueven en la lógica bases - desarrollo y permiten al Estado dictar una regulación completa pero únicamente encaminada a garantizar la igualdad entre todos los españoles en sus "posiciones jurídicas fundamentales" en relación con el ejercicio de tales derechos y deberes. Y, en el ámbito del urbanismo, todo ello se concreta sustancialmente en la siguiente doctrina, extraída de la STC 164/2001 (FJ 5):

"Debemos empezar por reiterar, antes que nada, que el art. 149.1.1 CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos reconocidos por la Constitución [STC 61/1997, F. 7.b)]. Dicho esto, y centrándonos en el derecho a la propiedad privada que reconoce el art. 33.1 CE, también debemos reiterar que al Estado le compete regular las "condiciones básicas" que garanticen la "igualdad" de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la "igualdad básica" en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo (STC 61/1997, F. 8). De esta forma, y según dijimos (STC 61/1997, F. 10), cabe admitir que el contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos -o delimitación negativa-para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana son elementos, entre otros, que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el art. 149.1.1 CE; por medio de esas "condiciones básicas" el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales. Cerrando este recordatorio sintético de lo dicho en nuestra STC 61/1997, también debemos reiterar que para articular la confluencia de títulos competenciales, las normas estatales emanadas bajo la cobertura del art. 149.1.1 CE pueden encontrar su mejor expresión a través de principios o reglas generales que, en definitiva, sirvan para garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales (F. 10)."

A la luz de esta corriente jurisprudencial pasamos al estudio de cada uno de los preceptos de la Ley 8/2007, donde nacen dudas sobre su constitucionalidad dado que invaden directamente el marco competencial de nuestra Comunidad Autónoma de La Rioja.

Cuarto. Examen de constitucionalidad de preceptos concretos de la Ley 8/2007, del Suelo.

A la luz de estos antecedentes, y tras un estudio detallado de la Ley, es preciso realizar un juicio de constitucionalidad de los siguientes preceptos:

1. Título Preliminar: *Disposiciones generales.*

El Título Preliminar *"Disposiciones generales"* está integrado por tres artículos:

- artículo 1. *Objeto de esta Ley*;
- artículo 2. *Principios de desarrollo territorial y urbano sostenible*; y
- artículo 3 *Ordenación del territorio y ordenación urbanística*.

Tales preceptos, de acuerdo con el apartado 1 de la Disposición Final Primera, tienen el carácter bien *condiciones básicas del ejercicio de los derechos* a tenor del artículo 149.1.1ª del propio texto constitucional o, en su caso, de *bases o legislación básica* en virtud del artículo 149.1.13ª, 18ª y 23ª de la Constitución.

De este Título Preliminar, consideramos que contravienen el marco estatutario de las competencias autonómicas y por ende son inconstitucionales los siguientes:

- **El artículo 1. *Objeto de la Ley:*** que se vertebra en dos niveles: primero, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes relacionados con el suelo en todo el territorio nacional; y, segundo, el establecimiento de las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia.

  Advertimos que en la primera finalidad de la Ley, se reproduce el tenor del artículo 149.1.1.ª CE sin referirse a derechos y deberes constitucionales concretos, sino, en general, a los relacionados con el *suelo en todo el territorio nacional*. Tal expresión en sí no puede tener un reproche directo de inconstitucional, sin perjuicio de que puedan serlo los concretos preceptos en que ulteriormente se concrete, pues, como ya hemos señalado, las "condiciones básicas" a que se refiere dicha norma de la Constitución únicamente pueden referirse a los derechos y deberes constitucionales en sentido estricto, no a los principios rectores de la política social y económica (Capítulo III del Título I de la CE).

  En cuanto al segundo nivel del objeto de la ley, resulta más que dudosa la constitucionalidad de una regulación que tenga por objeto establecer las "bases económicas y medioambientales" del régimen jurídico del suelo. De la doctrina del Tribunal Constitucional ya citada se infiere que el artículo 149.1.13.ª CE, que parece ser el aludido en el primer concepto, no avala una intervención general del Estado en relación con el régimen jurídico del suelo, y lo mismo ocurre con el artículo 149.1.23.ª, que parece ser el concernido en segundo término.

  En principio, no hemos de dudar de las competencias estatales que tales preceptos constitucionales le atribuyen y, por supuesto, de que, al ejercitarlas, puede condicionar o incidir en el ejercicio por las Comunidades Autónomas de la que también les corresponde en exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo; pero lo que entendemos que la Constitución no avala es que, al amparo de tales preceptos de la norma fundamental, se pretenda abrir un ámbito competencial propio, horizontal y eventualmente expansivo, en relación con el régimen jurídico del suelo.

  Esta afirmación tiene su refrendo en la propia doctrina constitucional, pues nuevamente hemos de recordar lo dicho por las SS TC 61/1997 y 164/2001, anteriormente referidas: que el establecimiento del *"régimen jurídico del suelo"* es sustancialmente, a efectos competenciales, *"ordenación del territorio y urbanismo"*, y, por tanto, **competencia exclusiva** de las Comunidades Autónomas.

No obstante, el Estado ostenta también otros títulos competenciales que le permiten incidir en la materia, pero lo que no cabe es que pretenda con alguno de ellos, prescindiendo de las mucho más limitadas potestades que le confiere el artículo 149.1.1.ª CE, convertir la competencia exclusiva autonómica en una simple competencia de desarrollo legislativo y ejecución afirmando, como hace el precepto enjuiciado, que le compete dictar una legislación básica que se extiende a todos los aspectos económicos y medioambientales del mencionado "régimen jurídico del suelo".

Por último, la expresión referida a la **"valoración del suelo**" se ha de considerar constitucional en cuanto resulte amparada - tal y como resulta de la doctrina del Tribunal Constitucional - en el artículo 149.1.1.ª CE; y la de la responsabilidad de las Administraciones Públicas, en cuanto lo esté en el artículo 149.1.18.ª; si bien teniendo en cuenta que, en este último caso, el establecimiento por el Estado de las bases de tal responsabilidad patrimonial no debe condicionar el modelo de regulación urbanística que corresponde establecer, en todo caso, a las Comunidades Autónomas. Así lo afirmó la traída STC 164/2001, en su FJ 47.

Por consiguiente y dejando a salvo la competencia estatal en materia de “valoraciones” la formulación de este precepto es inconstitucional pues invade una competencia autonómica propia y exclusiva de las Comunidades Autónomas.

- **El artículo 2. *Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.*** Se trata de una novedad sobre la regulación anterior. Su finalidad consiste en señalar los fines que han de perseguir *"las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo"* (apartado 1): interés general y desarrollo sostenible (apartado 1), uso racional de los recursos en virtud del principio de desarrollo sostenible (apartado 2), promoción de la realidad y efectividad de estos los derechos y deberes de los ciudadanos y, en particular, del derecho a una vivienda digna y adecuada (apartado 3).

  Por más que el contenido del precepto sea genérico y fundamentalmente literario y político, el mismo es, a nuestro juicio, inconstitucional, puesto que pretende, ni más ni menos, que indicar cómo tienen que ser unas políticas públicas que corresponde ejercitar en exclusiva a las Comunidades Autónomas, por lo que su inclusión en una Ley del Estado supone negar de raíz la autonomía política, y no meramente administrativa, que a éstas corresponde.

  El propio legislador estatal parece ser consciente de ello en cuanto indica, al final del apartado 2, que *"la persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística"* y, al final del apartado 3, que su previsión se entiende "en los términos que disponga la legislación en la materia".

  No obstante la expresión de estas salvedades no son suficientes para evitar el reproche de inconstitucionalidad, pues éste no se funda en los contenidos o consecuencias prácticas de la norma, sino en la incompetencia del legislador estatal para dictarla, por lo que dicho reproche subsiste aun con esas salvedades.

Ni siquiera en la medida en que la norma recoge postulados o fines constitucionales que deben orientar la regulación y acción de todos los poderes públicos -interés general (artículo 128 CE), uso racional del recurso o desarrollo sostenible (artículo 45 CE), promoción de la realidad y efectividad de los derechos (artículo 9.2 CE) y el derecho a una vivienda digna y adecuada (artículo 47 CE)- puede, salvarse su constitucionalidad, puesto que, por más que sea evidente que tales normas constitucionales vinculan a todos los poderes públicos, incluidas las Comunidades Autónomas al ejercitar sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, no lo es menos que no existe precepto constitucional alguno que otorgue competencia al Estado para reiterarlos en ese ámbito.

- **El artículo 3.** ***Ordenación del territorio y ordenación urbanística***, siguiendo los precedentes de los artículos 3, 4 y 6 de la Ley 6/1998, establece el carácter público de las funciones de ordenación del territorio y urbanismo, la delimitación de los derechos sin indemnización salvo en los casos establecidos en las leyes, la participación de la comunidad en las plusvalías, los derechos de información y participación ciudadana y el fomento de la participación privada. Aquellos preceptos de la Ley 6/1998 fueron declarados constitucionales por la **STC 164/2001**, por lo que no parece que en este punto pueda hacer reproche alguno de inconstitucionalidad a la Ley 8/2007.

2. Título II: Bases del régimen del suelo.

También nacen varios reproches de inconstitucionalidad en relación con el Título II dedicado genéricamente y con el término jurídico de “bases” al régimen del suelo vulnerando en esencia la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas para definir y delimitar esta materia. Contiene los siguientes preceptos cuya rotulación pasamos a indicar:

- artículo 10. Criterios básicos de utilización del suelo
- artículo 11. Publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística
- artículo 12. Situaciones básicas del suelo
- artículo 13. Utilización del suelo rural
- artículo 14. Actuaciones de transformación urbanística
- artículo 15. Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano
- artículo 16. Deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística
- artículo 17. Formación de fincas y parcelas y relación entre ellas
- artículo 18. Transmisión de fincas y deberes urbanísticos.

De este título vulneran el ordenamiento jurídico autonómico los siguientes preceptos:

- **El artículo 10. Criterios básicos de utilización del suelo:**

En el ejercicio de la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que aseguren la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, el artículo contiene una serie de obligaciones aplicables a todas las Administraciones actuantes en materia de regulación del suelo. Pues bien, en el apartado b) dispone lo siguiente:

"b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización.

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social."

Como ya adelantábamos, esta norma se complementa con lo dispuesto por dispuesto por la **Disposición Transitoria Primera,** la cual declara directamente aplicable esta reserva a todas las Comunidades Autónomas que en el plazo de un año no la hayan previsto o superado en su regulación.

Antes de entrar a verificar el juicio de constitucionalidad de estas dos normas, es preciso realizar una sucinta revisión del régimen de distribución competencial en materia de vivienda. El título vivienda, nombrado en la generalidad de los Estatutos conjuntamente con el de ordenación del territorio y urbanismo, está atribuido en exclusiva a las Comunidades Autónomas en el artículo 148.1.3ª de la Constitución Española, en cuyo desarrollo el artículo 8.uno.16 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja indica ese mismo reconocimiento exclusivo para esta Comunidad.

Sin embargo, esta competencia tiene un cierto aspecto transversal, lo que legitima la intervención del Estado en la materia, en virtud, sobre todo, del título del artículo 149.1.13ª, sobre bases y coordinación general de la actividad económica. La cuestión quedó clara a través del pronunciamiento de la S TC 152/1988, de 20 de julio:

"…es indiscutible que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta la titularidad de la competencia en materia de vivienda. Esta competencia faculta a las instituciones de la Comunidad Autónoma para desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política. Ello no obstante, y a pesar de que el art. 10 del EAPV califica como «exclusiva» aquella competencia autonómica en materia de vivienda, el propio Gobierno Vasco reconoce que la misma se halla limitada por las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito. En efecto, tanto el art. 149 de la Constitución como los Estatutos de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado. En consecuencia, dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las

previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector.

Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo. De otro lado, en cuanto que esta actividad de fomento de la construcción de viviendas queda vinculada a la movilización de recursos financieros no sólo públicos, sino también privados, no puede hacer abstracción de las competencias estatales sobre las bases de la ordenación del crédito, a que ambas partes hacen referencia."

Si bien este análisis parece haber quedado claro, queda por determinar si la **obligación de reserva de un porcentaje de edificabilidad para los regímenes de protección pública** puede vincularse con la ordenación de la actividad económica o, asimismo, con la regulación de las condiciones básicas que aseguren la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones constitucionales.

Del conjunto de la doctrina constitucional aplicable se desprende que el título para la coordinación de la actividad económica incluye sectores de regulación tales como la determinación de las actuaciones protegibles (STC 152/1988), la fijación de las actuaciones y condiciones financieras (ATC 317/1984), o las materias relativas a la ordenación del crédito y las modulaciones del derecho de propiedad inherentes a esta fórmula de acceso a la vivienda.

Ello no obstante, la fijación de un porcentaje mínimo de promociones que deben quedar sujetas al régimen de protección oficial, no puede considerase incardinada en ninguno de estos aspectos. Antes al contrario, parece que esta cuestión corresponde más a la elección, en régimen absolutamente discrecional, del titular de la competencia, cuyo poder de decisión sobre la materia no puede quedar restringido en virtud de alguno de los títulos reseñados.

Igualmente, desde la óptica de la doctrina del Tribunal Constitucional, no es posible considerar que la previsión de un régimen mínimo de vivienda protegida, haya de cobijarse en el principio de igualdad en el ejercicio del derecho constitucional del artículo 47 de la Carta Magna. En este sentido, el propio Tribunal Constitucional tiene declarado que el artículo 47 no constituye un título competencial atributivo al Estado, sino que, desde la perspectiva orgánica, implica un mandato de actuación aplicable a todos los poderes públicos.

En consecuencia, es posible afirmar que la previsión del artículo 10, b) de reserva de un 30 de la edificabilidad residencial prevista para algún régimen de protección oficial, así como el contenido de la Disposición Transitoria Primera, vulneran el orden constitucional de distribución de competencias.

- **Artículo 11. *Publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística*.**

Este precepto viene a imponer el trámite de información pública en *"todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanística, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente"*. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la materia, en la S 164/2001. En su FJ 11, el Tribunal concluyó que el establecimiento de un trámite de información pública es

reconducible *"a la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común (art. 149.1.18), sin simultánea invasión de las competencias urbanísticas autonómicas".*

Así lo declaraba también la Sentencia 61/1997, con relación al artículo 113.2 del Texto Refundido de 1992.

Esta determinación venía impuesta por el contenido absolutamente abstracto del artículo 6 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones que, únicamente, se limitaba a reconocer el derecho a la información y participación pública en el planeamiento y la gestión.

Sin embargo, lo cierto es que el contenido del artículo 11 de la Ley del Suelo no sólo reconoce el derecho sino que regula ampliamente su contenido en su apartado 2, cuyo tenor literal es el que sigue:

"*En los procedimientos de aprobación o de alteración de instrumentos de ordenación urbanística, la documentación expuesta al público deberá incluir un resumen ejecutivo expresivo de los siguientes extremos:*

a) Delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración.

b) En su caso, los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión.

Este precepto está dictado, de acuerdo con la Disposición Final Primera, como condición básica de la igualdad en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes constitucionales, y en el marco de los artículos 149.1.1ª y 149.1.18ª del texto constitucional. En consecuencia, el juicio de constitucionalidad exige un análisis previo de la doctrina constitucional recaída en relación la regulación del procedimiento administrativo.

Así, la S TC 175/2003, de 30 de septiembre, entiende que la regulación del procedimiento administrativo puede concretarse dos aspectos. En primer lugar, la existencia de un procedimiento administrativo común, cuya caracterización corresponde en exclusiva al Estado. En segundo lugar, existe la concreción de las normas comunes, a través de la regulación de los procedimientos *"ratione materia"*, que, respetando los principios y derechos de la regulación común, habrá de introducir las especialidades que la especificidad de la materia impone.

Esta regulación de los procedimientos administrativos especiales por razón de la materia, corresponde **al titular de la competencia sectorial**, de tal suerte que *"cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado, dentro del ámbito de sus competencias. (…) En definitiva, las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas, y vulneran las competencias normativas autonómicas en la materia correspondiente, las cuales incluyen la potestad de dictar normas procedimentales".*

Pues bien, teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, y poniéndolas en relación con las determinaciones constitucionales sobre el

artículo 149.1.1ª, resulta que nada obsta para considerar ajustado al régimen de distribución competencial el reconocimiento del derecho de participación pública por parte del legislador estatal, ya que significa la creación de una posición jurídica fundamental para todos los ciudadanos en todo el territorio nacional.

Empero, no es menos cierto que la definitiva concreción de ese derecho, describiendo los documentos que conllevan su ejercicio, forma parte de la confección ordinaria del procedimiento, y ésta competencia, en materia de urbanismo, está claramente fijada en la esfera de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que ostenta la titularidad exclusiva, sin que pueda entenderse que esta situación signifique el establecimiento de posiciones jurídicas fundamentales distintas en función de la vecindad administrativa, por cuanto se refieren al ejercicio de un trámite administrativo indisolublemente unido a la competencia propia.

En consecuencia existe una invasión competencial en el artículo 11.2 de la Ley, y por ello resulta a la luz de la Jurisprudencia expuesta, inconstitucional.

- **Artículo 14.** ***Actuaciones de transformación urbanística***: Este precepto dispone:

"1. A efectos de esta Ley, se entiende por actuaciones de transformación urbanística:

a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen:

1) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado.

b) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste.

2. A los solos efectos de lo dispuesto en esta Ley, las actuaciones de urbanización se entienden iniciadas en el momento en que, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, empiece la ejecución material de éstas. La iniciación se presumirá cuando exista acta administrativa o notarial que dé fe del comienzo de las obras. La caducidad de cualquiera de los instrumentos mencionados restituye, a los efectos de esta Ley, el suelo a la situación en que se hallaba al inicio de la actuación.

La terminación de las actuaciones de urbanización se producirá cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas correspondientes. La terminación se presumirá a la recepción de las obras por la Administración o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras".

Este precepto define los procesos que, desde el punto de vista sistemático, se integran en lo que la tradición del derecho urbanístico español conoce como ejecución urbanística. Esta actividad, la ejecución, compone, conjuntamente con el planeamiento, uno de los grandes bloques del proceso de transformación del suelo, e implica la definición de concretas técnicas urbanísticas, ejecutadas conforme al modelo territorial elegido por quien goza de la potestad de planificar y regular la ciudad. La ejecución del planeamiento supone, por tanto, uno de los núcleos del sistema urbanístico, y la titularidad de esta competencia ha sido tajantemente dispuesta por el Tribunal Constitucional en el seno de las Comunidades Autónomas, tal y como se desprende de la Sentencia 61/1997:

"Desde una interpretación sistemática, ha de partirse del dato de que el precepto alude a la ejecución de planes de ejecución urbanística. Así las cosas debe negarse la competencia del Estado para dictar una norma tal, ya que se trata de una determinación que compete establecer al legislador autonómico, habida cuenta de que, en rigor, estamos ante la ejecución urbanística del planeamiento que se inserta sin dificultad en el ámbito material del urbanismo…"

En todo caso, el Tribunal admite que, en determinados supuestos, el Estado puede entrar a regular aspectos que pueden incidir sobre la ejecución:

"Ello no empece, sin embargo, a que el Estado, en el ámbito de sus competencias, pueda esgrimir un título sectorial específico y distinto que le atribuya competencias de ejecución sobre otras materias que puedan resultar afectadas por el Plan de ordenación, hipótesis por otra parte plausible habida cuenta del amplio alcance que los instrumentos de ordenación urbanística pueden albergar, al menos potencialmente, en relación con el uso del suelo, que excede, no sin frecuencia, de la ordenación de ciudad en sentido estricto, para incidir sobre otras políticas sectoriales territoriales de la competencia exclusiva del Estado en virtud del artículo 149.1(grandes obras públicas; ciertas infraestructuras; defensa y seguridad; etc.).

Pues bien, en la propia admisión de esta posibilidad está su propio límite. Queda claro, en la lectura de estos pronunciamientos, que la regulación de la ejecución es una técnica meramente urbanística, y que la única posibilidad para la regulación estatal es la aparición de intereses que toquen el centro de otro título del 149. Pero no es éste el supuesto que plantea la redacción del artículo 14, el cual ha sido dictado al amparo del artículo 149.1., apartados 1ª, 13ª, 18ª, y 23ª.

En concreto, el precepto produce una definición legal que no afecta a los derechos ni a los deberes constitucionales de los ciudadanos ni de los propietarios, ni supone regulación del procedimiento administrativo común, ni del sistema de responsabilidad, ni de la expropiación forzosa. En definitiva,

define y regula una técnica de clara ascendencia urbanística, cuya determinación corresponde, en exclusiva, a las Comunidades Autónomas.

En consecuencia existe una invasión competencial en el artículo 14 de la Ley, y por ello resulta a la luz de la Jurisprudencia expuesta, inconstitucional.

- **Artículo 15. *Evaluación y Seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano*:** Este precepto impone, con carácter preceptivo, la emisión de determinados informes y dictámenes de diverso contenido.

  En primer término, obliga a que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística sean sometidos a evaluación de impacto ambiental. Ningún reproche cabe hacer sobre la materia, ya que el Estado ostenta la competencia para realizar esta determinación, de acuerdo con el artículo 149.1.23ª, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de *"legislación básica sobre protección de medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección…"*

  Esta titularidad viene además amparada por una larga tradición doctrinal del Tribunal Constitucional, incluso, para cobijar la exigencia de informes de otras Administraciones que impone el artículo 15.3 de la Ley de suelo, a través, entre otras, de la Sentencia 90/2000, de 30 de mayo. Así es, además, teniendo en cuenta lo dispuesto por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, sobre Evaluación del Impacto Ambiental.

  Cuestión distinta es que la sucede, por el contrario, con los apartados 4, 5 y 6 del artículo, los cuales contienen las siguientes determinaciones; y cuyo tenor literal expresa cuanto sigue:

  "4. *La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.*

  5. *Las Administraciones competentes en materia de ordenación y ejecución urbanísticas deberán elevar al órgano que corresponda de entre sus órganos colegiados de gobierno, con la periodicidad mínima que fije la legislación en la materia, un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística de su competencia, que deberá considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica a que se refiere este artículo.*

  Los Municipios estarán obligados al informe a que se refiere el párrafo anterior cuando lo disponga la legislación en la materia y, al menos, cuando deban tener una Junta de Gobierno Local.

  El informe a que se refieren los párrafos anteriores podrá surtir los efectos propios del seguimiento a que se refiere la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuando cumpla todos los requisitos en ella exigidos.

6. *La legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente".*

Estos apartados contienen dos exigencias. La primera, porque imponen que los instrumentos de ordenación del territorio y urbanística cuenten preceptivamente con un informe de sostenibilidad financiera. La segunda, porque exigen elevar al órgano correspondiente de la Administración actuante un informe de seguimiento. Estas dos vertientes implican la regulación del procedimiento administrativo para la obligatoriedad de la emisión de informes, en que tanto la remisión de informe al órgano competente supone la regulación de la organización interna de cada Administración pública.

Por lo que se refiere a la primera, es preciso hacer notar que, si fuera posible aplicar analógicamente la doctrina constitucional explicada en materia de emisión del informe de impacto ambiental del Real Decreto Legislativo 1302/1986, la facultad para exigir los informes de sostenibilidad económica y de seguimiento, habrían de estar amparados en una competencia transversal del Estado que legitimara esta intervención en la regulación del procedimiento. Lo cierto, es que el artículo 15 está dictado invocando las competencias de los apartados 1ª, 13ª,18ª y 23ª del artículo 149 de la Constitución Española, y no parece que ninguno de ellos legitime esta regulación concreta de la tramitación ordinaria de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanística.

En este sentido, del la Sentencia 61/1997 se desprende que la formulación del Plan es una técnica de clara naturaleza urbanística, *"(la regulación de los planes de ordenación urbana se inserta con naturalidad en la competencia material sobre urbanismo y ésta es exclusiva de las Comunidades Autónomas")* y su regulación corresponde exclusivamente a las propias Comunidades. En este punto, resulta necesario retomar los argumentos vertidos en relación al artículo 11 de la Ley del suelo, en el sentido de que la regulación contenida en el precepto añade aspectos relacionados con la tramitación ordinaria del procedimiento especial de formulación de los instrumentos de ordenación, sin que pueda sostenerse que esta materia se encuentra inmersa en la competencia para la regulación del procedimiento administrativo común.

Por lo que respecta a la elevación de informe al órgano competente de cada Administración, esta cuestión parece estar incluida dentro de las reglas de funcionamiento interno de la organización propia de la Administración actuante, y, como tal , ha de entenderte incluida dentro de la competencia exclusiva fijada por el articulo 8.uno.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en materia de La organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

Sin duda resulta contrario a la Constitución el apartado 6 de este artículo 15 de la Ley del Suelo, pues viene a imponer a los legisladores autonómicos, el deber de establecer por ley en qué casos la potestad de

ordenación corresponde al municipio y en qué otros casos a la entidad territorial superior en que se integran, "por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente". Impone por ello un deber legal a las Comunidades Autónomas, sin que el Estado ostente un título competencial para ello, pues no olvidemos que dicha norma sería urbanística, y que la competencia en todo caso, sería con carácter exclusivo de la Comunidad Autónoma.

Por lo tanto, el artículo 15, y en especial su apartado 6º invade competencias exclusivas propias de nuestra Comunidad Autónoma, resultando por ello, inconstitucional.

- **Artículo 17*. Formación de fincas y parcelas y relación entre ellas***.

En sus primeros apartados, el precepto contiene reglas que son fácilmente reconducibles a la competencia estatal en materia de Derecho Civil, ex artículo 149.1.8ª, ello, porque establece regulaciones relativas al derecho de propiedad, notarios, y propiedad horizontal.

Sin embargo, la cuestión está menos clara en referencia al apartado 5, a cuyo tenor:

*"**5.** Los instrumentos de distribución de beneficios y cargas producen el efecto de la subrogación de las fincas de origen por las de resultado y el reparto de su titularidad entre los propietarios, el promotor de la actuación, cuando sea retribuido mediante la adjudicación de parcelas incluidas en ella, y la Administración, a quien corresponde el pleno dominio libre de cargas de los terrenos a que se refieren las letras a) y b) del apartado 1 del artículo anterior.*

En el supuesto previsto en el apartado anterior, si procede la distribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados por una actuación, se entenderá que el titular del suelo de que se trata aporta tanto la superficie de su rasante como la del subsuelo o vuelo que de él se segrega."

Este texto regula las operaciones propias de la reparcelación en el sistema de cooperación, y además también resulta de aplicación en el sistema de compensación en la adjudicación correspondiente. En particular, por tanto, el artículo 17.5 de la Ley del Suelo contiene regulaciones intrínsecamente unidas al derecho urbanístico, y, por tanto, radicadas en la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Para la fundamentación de ésta circunstancia, es necesario citar de nuevo la Sentencia 61/1997, en la que el Tribunal Constitucional declara la naturaleza jurídica de la técnica de la reparcelación:

"En primer término, no puede compartirse el argumento de la representación estatal en relación con la letra a) del art. 166.1 TRLS, en virtud de cuanto ya hemos declarado respecto del título competencial que se residencia en el art. 149.1.1ª CE. No resulta en modo alguno admisible, pues, una interpretación tan amplia del referido título estatal que cierre a las Comunidades Autónomas la posibilidad de fijar el régimen jurídico del derecho de propiedad urbana, pieza central de la materia urbanística, con respeto, claro está, de las condiciones básicas que al Estado incumbe establecer. Desde un plano más concreto, también hemos puesto de manifiesto que el art. 149.1.1ª CE no puede amparar la configuración de técnicas concretas, por más que puedan incidir sobre la propiedad urbana, cuando exceden de la regulación de

las condiciones básicas de las facultades y deberes fundamentales, como sucede, en los términos ya señalados, en relación con el aprovechamiento tipo (arts. 95, 96, 97, 98 y 99), las unidades de ejecución (arts. 143, 151.1 y 3) y, ahora, con la técnica de la reparcelación a la que se refieren las letras a) y c) del art. 166.1 TRLS. No es suficiente, por tanto, que el art. 166 TRLS pretenda hacer realidad el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios en relación con las facultades dominicales para que tenga cobertura, sin más, en el art. 149.1.1º CE. Por el contrario, tal como hemos reiterado, la opción por un concreto instrumento o técnica urbanística -que no se desprenden necesariamente de las condiciones básicas- pertenece a la competencia sobre la materia urbanística."

En resumen, de conformidad con esta doctrina constitucional no es posible pretender que la equidistribución de beneficios y cargas permita al Estado la intervención en una técnica que responde únicamente a la elección del legislador autonómico, en virtud del artículo 8.uno del Estatuto de Autonomía de La Rioja. Resultando a nuestro juicio la redacción del artículo 17.5º de la Ley, inconstitucional.

- **Disposición adicional sexta**. ***Suelos forestales incendiados.***

Como ya quedó indicado en este informe, esta disposición implica una confirmación del plazo previsto en el artículo 50 de la Ley de Montes, que ya ha sido atacado por inconstitucional mediante el pertinente recurso interpuesto por el Gobierno de La Rioja, en la creencia de que la regulación de los plazos supera el contenido básico que el artículo 149.1.23ª concede al Estado en materia de montes. Por ello, también resulta adecuada la interposición de recurso frente a la Disposición adicional sexta de la ley del Suelo, en la medida en que de nuevo regula un plazo, siquiera por remisión, con exceso de competencia.

- **Disposición Transitoria Primera.** ***Aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida.***

Esta disposición que determina el régimen transitorio de la aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida prevista en el artículo 10. letra b) de la Ley, resulta inconstitucional, por los mismos argumentos esgrimidos anteriormente cuando analizamos dicho precepto.

- **Disposición Final Primera.** ***Carácter del contenido dispositivo de esta Ley.***

Como expresábamos más adelante en el análisis de los títulos competenciales esgrimidos por el Legislador Estatal invadiendo una materia propia de la nota de "exclusividad" de las Comunidades Autónomas, esta Disposición Final recoge los títulos competenciales que amparan la intervención del Estado. Consideramos que en el primer nivel de preceptos amparados en el artículo 149.1.1ª CE, carecen sin más de título competencial pues como hemos afirmado este precepto no es atributivo del carácter de formación básica que ahora pretende el Estado, por lo que deja sin amparo, la cobertura competencial que esta Disposición afirma.

Quinto. Precisiones relativas al derecho de propiedad.

Además de la función de seguimiento del Ordenamiento Jurídico Estatal que a esta Institución atribuye la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo de La Rioja, el artículo 1, que atribuye a la Defensora la función de garantía de los Derechos Constitucionales, impone también realizar una somera referencia al nuevo sistema de valoraciones instaurado por la Ley.

Así, en primer término, la Exposición de Motivos ya adelanta que la valoración del suelo rural se realizará desagregando del valor atribuido al suelo la expectativa generada por su clasificación en el Plan. Finalmente, esta previsión queda concretada en el artículo 22 que utiliza como criterios únicos para la valoración del suelo rural la capitalización de renta real o potencial, escasamente corregida por algunos criterios objetivos como la localización, la accesibilidad o la ubicación en entornos determinados.

Lo cierto es que es posible que esta previsión comprometa el derecho de propiedad, ya que, en el estado actual de crecimiento económico español, es difícil comprender que el suelo se adquiera por su valor de suelo agrícola o ganadero, sino más bien por el valor económico que tiene en pleno siglo XXI, es decir, en función de la clasificación y usos que, precisamente, le asigna el planeamiento, ya sean residenciales, industriales, turísticos o de protección medioambiental. De este modo, es posible, además que se encuentre vulnerado el derecho de propiedad, toda vez que el mercado libre utilizará los precios que vengan determinados por el propio mercado, la clasificación y los usos asignados, en tanto que los propietarios en las enajenaciones que ampara el artículo 22 verán claramente mermado su precio, y por tanto, su derecho como titulares del derecho de propiedad.

Iguales argumentos de eventual inconstitucionalidad recaen sobre el artículo 33 relacionado con el régimen jurídico de los patrimonios públicos del suelo.

Por todo ello y al amparo del artículo 29 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, de Defensor del Pueblo Riojano, esta Defensora emite la siguiente **RECOMENDACIÓN:**

Para que en defensa de nuestro Ordenamiento Jurídico autonómico se proceda a formalizar el recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos referidos en el cuerpo de este Informe, de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo. En concreto consideramos merecedores del juicio de inconstitucionalidad los siguientes preceptos:

- artículo 1
- artículo 2 en su integridad
- artículo 10 letra b) en relación con la Disposición Transitoria Primera
- artículo 11, en especial el apartado 2
- artículo 14
- artículo 15 apartado 6º
- artículo 17
- Disposición Adicional Sexta
- Disposición Final Primera y,
- Disposición Transitoria Primera, en relación con el artículo 10 letra b).

Dado que los preceptos relacionados atentan el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja e incurren un vicio de inconstitucionalidad, la Defensora del Pueblo Riojano dirige a V.E. el presente Informe y le recomienda en defensa del Estatuto de Autonomía y del Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Autónoma que proceda a entablar el oportuno recurso de inconstitucionalidad cuyo plazo fina el 29 de agosto del presente.

Además y al amparo de la Ley 6/2006, le ruego a V.E. que mantenga informada a esta Institución sobre su interposición o en su caso sobre los motivos que aconsejan no entablar dicho recurso.

El 24 de julio de 2007, quedó registrada la salida de este Informe nº 1/2007, hacia los dos órganos legitimados constitucional y estatutariamente para la interposición del recurso ante el Tribunal Constitucional, el Parlamento de La Rioja y el Gobierno Regional.

La Presidencia del Parlamento con fecha de 30 de julio de 2007 comunicó a la Defensora el visto del informe y el traslado del mismo a los grupos parlamentarios para su conocimiento a los efectos oportunos.

No obstante, ni el Legislativo ni el Ejecutivo han cumplido con las exigencias legales de publicación oficial del informe ni de la comunicación formal sobre la aceptación o el rechazo de la Recomendación que en el mismo se inserta; coincidiendo los preceptos legales recurridos por el Gobierno Regional con los relacionados en nuestra Recomendación.

Únicamente mediante el seguimiento de los medios oficiales la Defensora conoce la interposición del recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno de La Rioja, pues así se encuentra publicado en el B.O.E. de 8 de octubre de 2007, y se sigue ante el TC con el nº 6964-2007.

Expediente nº 2007/0201-C

Informe nº 2/2007, de 31 de julio, de la Defensora del Pueblo Riojano sobre el estudio de constitucionalidad de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (B.O.E. de 25 de mayo)

Con fundamento en el artículo 165 de la Constitución Española, el Legislador Estatal ha procedido a reformar en varios aspectos la Ley Orgánica reguladora del Supremo Intérprete de la Constitución, el Tribunal Constitucional.

Con tal fin se ha dictado la LO 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Han sido varias las reformas parciales de la referida Ley Orgánica exigida constitucionalmente a tenor del artículo 165 de la Carta Magna, pues aunque han sido varias las reformas, - LO 4/1985, de 7 de junio; LO 6/1988, de 9 de junio; LO 7/1999, de 21 de abril y LO 1/2000, de 7 de enero-, ninguna de ellas habían acometida con profundidad y de manera conjunta las dificultades de funcionamiento del Tribunal Constitucional.

Por ello y con fundamento en las atribuciones que tanto el Estatuto de Autonomía de La Rioja como la Ley 6/2006, de 2 de mayo, conceden a la Defensora

del Pueblo Riojano, se emite este dictamen cuya finalidad no es otra que la del análisis de alguno de los preceptos de modificación de la LOTC.

Se basa el presente Informe Jurídico en los Fundamentos de Derecho, que pasamos a detallar a continuación.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Competencia de la Defensora del Pueblo Riojano para la elaboración del informe sobre la constitucionalidad de la legislación estatal.

El artículo 22 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la redacción dada por la L.O. 2/1999, de 7 de enero, constituye el origen, en el ordenamiento jurídico riojano, de la Institución del Defensor del Pueblo, en los siguientes términos:

"Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y de la coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma podrá crear mediante ley una institución similar a la del citado artículo, como comisionado del Parlamento de La Rioja, designado por éste, para la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta al Parlamento."

Finalmente, el Parlamento de La Rioja terminó por crear y regular la figura a través de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, asignándole las funciones descritas por el artículo 1, entre las que se encuentran, por un lado, la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, y por otro, la tutela del Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía.

El ejercicio de ésta última responsabilidad sobre la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja impone la realización de una labor de seguimiento del Ordenamiento Jurídico Estatal, para verificar que las normas emanadas de las Cortes Generales o de la Administración General del Estado se ajustan al bloque de la constitucionalidad, y no invaden el acervo competencial que, en sus distintas modalidades, atribuyen a la Comunidad Autónoma de La Rioja los artículos 8 a 13 de su Norma Institucional Básica.

Esta facultad de la Institución a la que represento se halla además desarrollada por el Título III de la Ley 6/2006, cuyo artículo 29 dispone que *"cuando el Defensor del Pueblo considere que una Ley o Disposición con fuerza de Ley contradice el Estatuto de Autonomía de La Rioja, o que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respetan el orden competencial establecido en la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja o la Ley correspondiente, se dirigirá inmediatamente al Gobierno de La Rioja o al Parlamento, en su caso, instándoles a interponer el pertinente recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia."*

Por último, el precepto añade dos aspectos que configuran el régimen jurídico expuesto. En primer lugar impone la forma de recomendación para la instancia al Parlamento y al Gobierno de La Rioja, que, además, deberá ser publicada en el

Boletín Oficial de La Rioja, o en el del Parlamento, según proceda. Asimismo, también prevé que *"si el Gobierno o el Parlamento no interponen recurso de inconstitucionalidad o no estuviesen legitimados para interponerlo, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse al Defensor del Pueblo del Estado remitiéndole el expediente para su conocimiento"*.

En el ejercicio de esta competencia, la Defensora del Pueblo Riojano emitió la "*Resolución de 12 de junio de 2007, de la Defensora del Pueblo Riojano, por la que se acuerda el estudio de la constitucionalidad de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre".*

Segundo. Legitimación de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Son varios los preceptos de nuestro Ordenamiento Jurídico que avalan la legitimación activa que ostenta la Comunidad Autónoma para hacer frente a posibles ingerencias competenciales, cuando ésta procede del producto del Poder Legislativo Estatal, de las Cortes Generales.

Sin ir más lejos, la propia Constitución Española en su artículo 162. 1, a) a la hora de tratar la legitimación procesal para interponer el recurso de inconstitucionalidad expresamente cita:" (…)a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas".

Acudiendo a la Ley Orgánica reguladora del Tribunal Constitucional 2/1979, de 3 de octubre, en su artículo 32.2 expresa que, *"para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados - para interponer recurso de inconstitucionalidad - los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto".*

Con ello tenemos que afirmar que tanto, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, como el Parlamento están legitimados para formular recurso de inconstitucionalidad contra una norma estatal, *"en cuanto ésta pueda afectar a su propio ámbito de autonomía"*. Razón por la cual, el presente Informe va dirigido a ambos, pues así lo previene el artículo 29 de la Ley 6/2006.

Es más, la propia Norma Estatutaria rectora del Ordenamiento Jurídico autonómico legitima tanto al Poder Legislativo como al Ejecutivo Regional para entablar recursos ante el Tribunal Constitucional:

- **el artículo 19,1º, j)** del Estatuto de Autonomía, entre las funciones encomendadas al Parlamento literalmente se afirma que: "j) Interpone recursos ante el Tribunal Constitucional y personarse ante el mismo en las actuaciones en que así proceda".

- el **artículo 24. Uno, c)** de la Norma Institucional Básica del mismo modo establece que el "Gobierno, como órgano colegiado, ejerce las funciones ejecutivas y la administración de la Comunidad Autónoma, correspondiéndole en particular: c) Interponer recursos ante el Tribunal Constitucional y personarse en las actuaciones en que así proceda".

La doctrina constitucional ha concedido una interpretación amplia a la legitimación procesal concedida en el artículo 32.2 LOTC. Así la STC 25/1981, de 14 de julio, y su sucesora la STC 84/1982, de 23 de diciembre (F. 1), afirman sobre dicha legitimación, cuanto sigue:

> *"(¼) no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro. Se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que, evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito de autonomía, es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial,* ***sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional".***

En sentido análogo se han pronunciado luego, entre otras, las SSTC 63/1986, 99/1986 o 26/1987, señalando más ampliamente la STC 199/1987, de 16 de diciembre (cuya doctrina siguen, entre otras, las 56/1990, 62/1990 o 28/1991), que:

> *"(¼) la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la* ***depuración del ordenamiento jurídico****, y en este sentido, dicha legitimación se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la Ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente tanto por el propio interés en la constitucionalidad que prima a la hora de habilitar la acción frente a las leyes estatales, como por hecho de que el artículo 32.2 LOTC contiene una precisión sobre el alcance de la legitimación para los recursos de inconstitucionalidad frente a leyes estatales que establece el artículo 162.1 CE. Por ello, la exigencia específica de posible afectación 'a su propio ámbito de autonomía no puede ser interpretado de forma restrictiva, sino a favor del reconocimiento de la legitimación.*
>
> *En definitiva, la Comunidad Autónoma que recurre contra una Ley del Estado está legitimada para actuar, no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también* ***para la depuración objetiva del orden jurídico*** *que regula, en la medida en que el ejercicio o despliegue de las funciones que le correspondan pueda verse afectado -como textualmente dispone el art. 32.2 de la Ley Orgánica de esta Tribunal- por la norma recurrida".*

De esta suerte, procede jurídicamente el estudio de si la regulación contenida en la Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional colisiona con los intereses que el Estatuto de Autonomía de La Rioja concede a esta Comunidad Autónoma.

Tercero. Objeto del informe: Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

El Título IX de la Constitución Española viene a estatuir el Tribunal Constitucional como la Institución del Estado que tiene atribuida la interpretación de la Carta Magna, y el aseguramiento de la constitucionalidad de la legislación integrante

del Ordenamiento Jurídico, con su carácter de Supremo Intérprete de la Constitución y garante en amparo de los derechos y libertades fundamentales.

El Título IX está integrado por los artículos 159 a 165 del texto constitucional, reguladores de la composición, competencias, legitimación, cuestión de inconstitucionalidad y publicidad y efectos de las Sentencias del Tribunal Constitucional. Finalmente, el artículo 165 contiene una reserva de Ley Orgánica para la regulación del funcionamiento del Tribunal Constitucional.

En cumplimiento de esta reserva, el legislador promulgó la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, la cual vino a regular esta novedosa institución fundamental del nuevo Estado Social y Democrático de Derecho que acabada de ser instaurado. El texto está integrado por 102 artículos repartidos entre sus siete títulos, que contienen las siguientes materias:

- Título I: Del Tribunal Constitucional.
- Título II: De los Procedimientos de declaración de inconstitucionalidad
- Título III: Recurso de amparo constitucional.
- Título IV: De los conflictos constitucionales.
- Título V: De la impugnación de Disposiciones sin fuerza de Ley y de las Resoluciones de las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 161.2 de la Constitución.
- Título VI: De la declaración de inconstitucionalidad de los tratados internacionales.
- Título VII: De las disposiciones comunes sobre procedimiento.
- Título VIII: Del personal al servicio del Tribunal Constitucional.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ya ha sido objeto de algunas reformas, entre las que merece la pena destacar las operadas por las Leyes Orgánicas 8/1984, 4/1985, 6/1988, y en particular, la Ley Orgánica 7/1999, por la que se introdujo el conflicto en defensa de la Autonomía Local, y la Ley Orgánica 7/2000, que reformó el artículo 33 de la LOTC, precisamente dedicado a la interposición del recurso de inconstitucionalidad por parte del Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, ampliando el plazo para incoar la acción de inconstitucionalidad hasta los nueve meses, con el objeto de evitar el conflicto por medio de la negociación extrajudicial.

En este escenario llega esta reforma del Tribunal Constitucional, que es sin duda la de mayor calado, y que ha tenido lugar mediante la promulgación de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo.

De acuerdo con su Exposición de Motivos, las modificaciones tratan de dotar al funcionamiento del Tribunal de herramientas con las que reducir las dilaciones que comprometen la seguridad y eficacia en el cumplimiento de sus funciones más importantes, particularmente en materia de juicio de constitucionalidad y reestablecimiento de derechos vulnerados.

La ley que constituye el objeto de este informe, introduce modificaciones en 36 preceptos, que podemos resumir del modo siguiente:

1.- Título I: En este título quedan retocados los artículos 4, 6, 8 10, 15, 16 y 20. Destaca, sobre todo, la atribución a las secciones del conocimiento de recursos de amparo y la introducción de algunas funciones al Pleno en el artículo 10. Sin embargo, la principal novedad, y la que ha provocado más reacciones, es la reforma

del artículo 16.1, con relación a la propuesta de candidatos por el Senado, y que analizaremos más adelante.

2.- Título II: La nueva implica la reforma de los artículos 35, 37 y 40, en sede de regulación de la cuestión de inconstitucionalidad. En particular, se trata de mejorar aspectos rituarios, y de mera técnica legislativa.

3.- Título III, del que se modifican, 40, 41, 43, 44, 49, 50 y 52 al 56. La pretensión, en este caso, es agilizar el proceso de amparo constitucional mediante la asunción de un paquete medidas adoptadas en torno a la fase de admisión pero también de conocimiento del asunto, ya que se añade la posibilidad de que el amparo se sustancie ante las secciones. Asimismo se introduce la técnica del juicio de relevancia, institución típica del sistema de la *"judicial review"* norteamericana, y que ya tuvo su recepción en el Derecho español por la vía de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa. Esta situación se concreta en la introducción de un nuevo requisito procesal *in limine litiis* que permite inadmitir la demanda de amparo cuando el contenido del recurso no justifique una decisión del Tribunal en razón de su *"especial trascendencia constitucional"*.

4.- Título IV, del que resulta afectado el artículo 73 que modula el ejercicio del conflicto positivo de competencias entre órganos constitucionales.

5.- Título VII: La remodelación de este título, dedicado a las Disposiciones Comunes sobre procedimiento rituario también es amplia, ya que quedan afectados los artículos 85, 86, 88, 90, 92 y 95. En este caso, las innovaciones están relacionadas con aspectos procesales tales como la presentación de escritos ante el Tribunal, la publicidad de las Resoluciones, remisión de documentos, votos particulares, y nulidad de las Resoluciones tendentes a contravenir la doctrina emanada del Tribunal en la interpretación de la Constitución Española.

6.- Finalmente, queda también retocado el **Título VIII**, regulador del Personal al servicio del Tribunal Constitucional, en los artículos 99 a 100, y 102.

Cuarto. Análisis de constitucionalidad de la reforma.

En un breve comentario introductorio sobre esta cuestión, es preciso hacer una sucinta referencia a la competencia del Estado para promulgar la Ley que constituye el objeto de este informe.

La regulación del Tribunal Constitucional no encaja en modo alguno en el reparto competencial que a través del sistema de lista cerrada ha quedado configurado por los artículos 148 y 149 de la CE. Esto es así porque, tal y como sucede con el resto Instituciones Básicas del Estado, el artículo 165 del Texto Constitucional reserva la regulación del intérprete supremo de la Constitución a la Ley Orgánica, por lo que resulta de aplicación el artículo 81 de la propia Carta Magna, a cuyo tenor este tipo de Leyes habrán de ser aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto del tal suerte que la composición y funcionamiento del Tribunal Constitucional son aspectos reservados al procedimiento legislativo de las Cortes Generales.

Esta cuestión no obsta, sin embargo, para sea posible realizar un juicio de constitucionalidad de esta norma, por si eventualmente pudiera colisionar con los intereses estatutarios de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

De una lectura detallada de esta Ley, se desprende que son dos los preceptos que pueden resultar incompatibles con los imperativos constitucionales establecidos en torno a la regulación del Tribunal Constitucional.

En concreto y dentro de su **artículo Único**, atentan a los preceptos constitucionales, los **apartados Seis y Siete**, en lo concerniente a la nueva redacción que se concede a los artículos 16.1 y 16.3 de la LOTC. Cuyo contenido pasamos detenidamente a analizar desde el punto de vista del llamado "bloque de constitucionalidad" del artículo 28 de la LOTC.

> **Artículo 16.1:** *"Los Magistrados propuestos por el Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el reglamento de la Cámara".*

Como es sabido, la composición y sistema de nombramiento de los Magistrados del Tribunal Constitucional están regulados en el artículo 159 CE, a cuyo tenor *"el Tribunal Constitucional se compone de doce miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros, cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial".*

Pues bien, hemos de tener en cuenta que el desarrollo que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional opere de esta previsión no podrá en ningún caso superarla, por cuanto que, en este supuesto, devendría inconstitucional. Parece, *prima facie*, que el contenido del artículo 159 CE es de naturaleza absoluta, es decir, que cuando se refiere al Senado, lo hace pensando en el Pleno del mismo, que es el que tiene atribuida la competencia para proceder a la propuesta de los candidatos a Magistrado. Por ello, es claro que la redacción del artículo 16.1 excede de esta previsión, ya que añade un matiz (elegidos entre los candidatos presentados por la Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, en los términos que determine el Reglamento de la Cámara), que no se encuentra constitucionalmente prevista e implica un claro desapoderamiento de las competencias de la Cámara Alta. Competencias constitucionales derivadas del Título III de la Carta Magna (artículos 66 y siguientes) pudiendo incluso incidir en una vulneración del derecho de representación del artículo 23.2º de la Constitución.

De esta suerte, se introduce una previsión contraria al contenido constitucional de la designación de los Magistrados al servicio del TC (artículo 159 CE), en que de forma pura ha querido dar competencia al Senado en una parte, sin condicionarlo a influencias territoriales externas o a la propia potestad de autoformación reglamentaria de la Cámara Alta, como ahora pretende el matiz que el artículo Único en su apartado Seis de la LO 6/2007, introduce en el artículo 16.1 de la LOTC.

De su lectura se colige que la nueva redacción puede entrar en colisión con el artículo 159 CE amén de otros preceptos constitucionales propios del Título III "De las Cortes Generales" como lo son: artículos 66, 67, 69, 70, 71 a 80, 82, 87, 89, 90 y 91 CE, que delimitan la posición institucional del Senado, como Cámara Alta o de representación territorial.

Conceder protagonismo a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, en detrimento del Senado, carece de todo

fundamento constitucional. Es más, hemos de recordar que la referencia constitucional a los órganos legislativos autonómicos en los artículos 147.2, c) y 152.1, en ningún caso incluyen la capacidad de elevar ante el Senado candidaturas de miembros para su designación como Magistrados al servicio del TC; dejando extra-muros de una competencia constitucional la libre designación que han de ejercer los Senadores con la mayoría cualificada exigida en el artículo 159 de la CE.

Artículo 16.3: *"La designación para el cargo de Magistrado del Tribunal Constitucional se hará por nueve años, renovándose el Tribunal por terceras partes cada tres. A partir de ese momento se producirá la elección del Presidente y el Vicepresidente de acuerdo con lo previsto en el artículo 9. Si el mandato de tres años para el que fueron designados como Presidente y Vicepresidente no coincidiera con la renovación del Tribunal Constitucional, tal mandato quedará prorrogado para que finalice en el momento en que dicha renovación se produzca y tomen posesión los nuevos Magistrados"*.

Esta previsión, tras la redacción dada por el artículo Único apartado Siete de la LO 6/2007, sin duda dirigida a mejorar el funcionamiento del sistema de elección de los Magistrados, así como del Presidente y Vicepresidente el Tribunal, choca no obstante con lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución, de conformidad con el cual *"El Presidente del Tribunal Constitucional será nombrado entre sus miembros por el Rey, a propuesta del mismo Tribunal en pleno, y por un periodo de tres años"*. Eso es así, ya que la prorroga prevista por la nueva redacción del artículo 16.3 extenderá, en determinadas ocasiones, el mandato del Presidente más allá de los tres años, y parece claro que esta prórroga no queda prevista por el articulado constitucional.

En cualquier caso, y conforme a la doctrina expuesta en el fundamento jurídico segundo de este informe, si bien los dos preceptos analizados contravienen directamente las previsiones constitucionales, no es posible pretender que su nueva redacción resulte, en principio atentatoria del orden constitucional de distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma de La Rioja, y tampoco que sean incompatibles, limiten o quebranten de algún modo el elenco de intereses que atañen a esta Comunidad Autónoma, por lo que, en este sentido, esta Institución al amparo de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 6/2006, emite la siguiente

RECOMENDACIÓN

Si bien el artículo Único apartados Seis y Siete de la LO 6/2007, de 24 de mayo, que confiere una nueva redacción a los artículos 16.1º y 3º de la LOTC contravienen frontalmente los artículos 159.1 y 160 de la Constitución, ello no obstante y dado que en principio, no implican una vulneración de nuestro Ordenamiento Jurídico Autonómico ni del ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, no resulta procedente la interposición del recurso de inconstitucionalidad, por los órganos legitimados para ello.

No obstante, hemos de advertir que dada la introducción de una nueva competencia a favor de las Comunidades Autónomas, pues las Asambleas Legislativas autonómicas han de proponer candidatos al Senado "*en los términos que determine el Reglamento de la Cámara*", debamos de estar expectantes a la futura reforma del Reglamento del Senado, para observar la posición competencial que se otorgue a las Comunidades Autónomas, que como la de La Rioja, han accedido por la vía del artículo 143 de la Norma Fundamental.

Con fecha de 31 de julio de 2007 se registró la salida de este Informe a los dos poderes legitimados para su interposición, recomendando la no interposición del recurso, y así la Presidencia de la Cámara Regional con fecha de 31 de julio dio traslado del mismo a los grupos parlamentarios

Expediente nº 2007/0365/C

Informe nº 4/2007, de 31 de diciembre de la Defensora del Pueblo Riojano, sobre el estudio de constitucionalidad de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (B.O.E. de 1 de diciembre de 2007).

Dentro del proceso de reformas estatutarias emprendidas en nuestro Estado Autonómico, en el BOE de 1 de diciembre, fue publicada la reforma correspondiente al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. La motivación de este Informe, no es otro, que el estudio jurídico de las materias reformadas, en especial, si puede existir una afectación a nuestro Ordenamiento Jurídico autonómico riojano y/o a nuestro marco competencial (artículo 29 de la Ley 6/2006).

Por ello y con fundamento en las atribuciones que tanto el Estatuto de Autonomía de La Rioja como la Ley 6/2006, de 2 de mayo, conceden a la Defensora del Pueblo Riojano, se emite este dictamen cuya finalidad no es otra que la del análisis de alguno de los preceptos de la referida LO 14/2007.

Se basa el presente Informe Jurídico en los Fundamentos de Derecho, que pasamos a detallar a continuación.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Competencia de la Defensora del Pueblo Riojano para la elaboración del informe sobre la constitucionalidad de la legislación estatal.

El artículo 22 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la redacción dada por la L.O. 2/1999, de 7 de enero, constituye el origen, en el ordenamiento jurídico riojano, de la Institución del Defensor del Pueblo, en los siguientes términos:

> *"Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y de la coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma podrá crear mediante ley una institución similar a la del citado artículo, como comisionado del Parlamento de La Rioja, designado por éste, para la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta al Parlamento."*

Finalmente, el Parlamento de La Rioja terminó por crear y regular la figura a través de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, asignándole las funciones descritas por el artículo 1, entre las que se encuentran, por un lado, la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, y por otro, la tutela del Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía.

El ejercicio de ésta última responsabilidad sobre la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja impone la realización de una labor de seguimiento del Ordenamiento Jurídico Estatal, para verificar que las normas emanadas de las Cortes Generales o de la Administración General del Estado se ajustan al bloque de la constitucionalidad, y no invaden el acervo competencial que, en sus distintas modalidades, atribuyen a la Comunidad Autónoma de La Rioja los artículos 8 a 13 de su Norma Institucional Básica.

Esta facultad de la Institución a la que represento se halla además desarrollada por el Título III de la Ley 6/2006, cuyo artículo 29 dispone que *"cuando el Defensor del Pueblo considere que una Ley o Disposición con fuerza de Ley contradice el Estatuto de Autonomía de La Rioja, o que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respetan el orden competencial establecido en la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja o la Ley correspondiente, se dirigirá inmediatamente al Gobierno de La Rioja o al Parlamento, en su caso, instándoles a interponer el pertinente recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia."*

Por último, el precepto añade dos aspectos que configuran el régimen jurídico expuesto. En primer lugar impone la forma de recomendación para la instancia al Parlamento y al Gobierno de La Rioja, que, además, deberá ser publicada en el Boletín Oficial de La Rioja, o en el del Parlamento, según proceda. Asimismo, también prevé que *"si el Gobierno o el Parlamento no interponen recurso de inconstitucionalidad o no estuviesen legitimados para interponerlo, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse al Defensor del Pueblo del Estado remitiéndole el expediente para su conocimiento"*.

En el ejercicio de esta competencia, la Defensora del Pueblo Riojano emitió la "*Resolución de 4 de diciembre de 2007, de la Defensora del Pueblo Riojano, por la que se acuerda el examen de constitucionalidad, a los efectos de garantizar la protección y la mejor tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León".*

Segundo. Legitimación de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Son varios los preceptos de nuestro Ordenamiento Jurídico que avalan la legitimación activa que ostenta la Comunidad Autónoma para hacer frente a posibles ingerencias competenciales, cuando ésta procede del producto del Poder Legislativo Estatal, de las Cortes Generales.

Sin ir más lejos, la propia Constitución Española en su artículo 162. 1, a) a la hora de tratar la legitimación procesal para interponer el recurso de inconstitucionalidad expresamente cita:" (…)a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas".

Acudiendo a la Ley Orgánica reguladora del Tribunal Constitucional 2/1979, de 3 de octubre, en su artículo 32.2 expresa que, *"para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados - para interponer recurso de inconstitucionalidad - los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto".*

Con ello tenemos que afirmar que tanto, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, como el Parlamento están legitimados para formular recurso de inconstitucionalidad contra una norma estatal, *"en cuanto ésta pueda afectar a su propio ámbito de autonomía"*.

Es más, la propia Norma Estatutaria rectora del Ordenamiento Jurídico autonómico legitima a ambos, al Poder Legislativo y al Ejecutivo Regional para entablar recursos ante el Tribunal Constitucional:

- **el artículo 19,1º, j)** del Estatuto de Autonomía, entre las funciones encomendadas al Parlamento literalmente se afirma que: "j) Interpone recursos ante el Tribunal Constitucional y personarse ante el mismo en las actuaciones en que así proceda".

- el **artículo 24. Uno, c)** de la Norma Institucional Básica del mismo modo establece que el "Gobierno, como órgano colegiado, ejerce las funciones ejecutivas y la administración de la Comunidad Autónoma, correspondiéndole en particular: c) Interponer recursos ante el Tribunal Constitucional y personarse en las actuaciones en que así proceda".

La doctrina constitucional ha concedido una interpretación amplia a la legitimación procesal concedida en el artículo 32.2 LOTC. Así la STC 25/1981, de 14 de julio, y su sucesora la STC 84/1982, de 23 de diciembre (F. 1), afirman sobre dicha legitimación, cuanto sigue:

> *"(¼) no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro. Se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que, evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito de autonomía, es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial,* ***sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional".***

En sentido análogo se han pronunciado luego, entre otras, las SSTC 63/1986, 99/1986 o 26/1987, señalando más ampliamente la STC 199/1987, de 16 de diciembre (cuya doctrina siguen, entre otras, las 56/1990, 62/1990 o 28/1991), que:

> *"(¼) la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la* ***depuración del ordenamiento jurídico****, y en este sentido, dicha legitimación se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la Ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente tanto por el propio interés en la constitucionalidad que prima a la hora de habilitar la acción frente a las leyes estatales, como por hecho de que el artículo 32.2 LOTC contiene una precisión sobre el alcance de la legitimación para los recursos de inconstitucionalidad frente a leyes estatales que establece*

el artículo 162.1 CE. Por ello, la exigencia específica de posible afectación 'a su propio ámbito de autonomía no puede ser interpretado de forma restrictiva, sino a favor del reconocimiento de la legitimación.

En definitiva, la Comunidad Autónoma que recurre contra una Ley del Estado está legitimada para actuar, no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también ***para la depuración objetiva del orden jurídico*** *que regula, en la medida en que el ejercicio o despliegue de las funciones que le correspondan pueda verse afectado -como textualmente dispone el art. 32.2 de la Ley Orgánica de esta Tribunal- por la norma recurrida".*

Tercero. Legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer recursos de inconstitucionalidad frente a los Estatutos de Autonomía.

El recurso de inconstitucionalidad, ha de tener necesariamente como objeto procesal, la impugnación de una Ley Orgánica, en este caso, de modificación de otra anterior, la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de aprobación del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

La reforma actual, como en otras Comunidades Autónomas que le han precedido, es de tal envergadura, que podemos afirmar que no es una mera modificación puntual de preceptos estatutarios, sino que nos hallamos ante un nuevo Estatuto, no sólo desde el punto de vista estructural, - redacción de sus Títulos -, sino también desde el punto de vista material o de contenidos estatutarios.

Una Ley Orgánica de reforma de un Estatuto de Autonomía, en este caso la LO 14/2007, por su naturaleza jurídica, es una ley estatal, sin bien seguida de un procedimiento legislativo especial, en el que previamente se precisa la intervención de su Asamblea Legislativa, para su posterior tramitación, debate y aprobación por las Cortes Generales. No nos encontramos, por lo tanto, ante una ley autonómica en sentido estricto, pues, en ese caso, nuestra Comunidad Autónoma carecería de legitimación para recurrirla ante el Tribunal Constitucional (Auto TC 26/2000).

La LO 14/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, no es un simple revestimiento formal de una norma propiamente autonómica, sino la incorporación, definitiva y decisiva, de la voluntad del legislador estatal a la configuración de lo que, por su contenido, constituye la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma. Y dada su aprobación por Ley Orgánica, proveniente de las Cortes Generales, es susceptible de ser impugnada por otra Comunidad Autónoma, como lo ha admitido el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 99/1986, de 11 de julio (caso de impugnación por el País Vasco de la Disposición Transitoria 7.3 de la LO 4/1983, de 25 de febrero, de aprobación del Estatuto de Autonomía de Castilla y León).

Frente a la inicial interpretación restrictiva que hizo el Alto Tribunal en la Sentencia 25/1981 del requisito "***afecten a su propio ámbito de autonomía***", entendido en sentido estrictamente competencial (la defensa de las competencias recogidas en su Estatuto de Autonomía, de manera que, si no se produce lesión competencial, no existe legitimación), muy tempranamente se inició, con la STC 84/1982, una línea jurisprudencial de progresiva flexibilización de ese requisito en el sentido propiciado por el voto particular planteado en la primera de las citadas Sentencias- hasta poder afirmar hoy que los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción. En dicha Sentencia se afirmó:

"La legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias si esta expresión se entiende en sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro. Se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito propio de autonomía, es simplemente, el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional" (F.J. 1).

Doctrina que el Tribunal Constitucional reiterará con posterioridad ante la sistemática alegación hecha por la Abogacía del Estado de falta de legitimación las Comunidades Autónomas litigantes en los abundantes recursos de inconstitucionalidad planteados contra diversas leyes estatales. En dicha doctrina, advertirá que el objetivo de la Comunidad Autónoma y de la pretensión que ejerce no es la *preservación o delimitación del propio ámbito competencial*, sino la *depuración objetiva del ordenamiento* mediante la invalidación de la norma inconstitucional (véase, entre las más significativas, las SSTC 63/86 del Gobierno Vasco contra varias Leyes de Presupuestos, en cuanto a la dotación y distribución del Fondo de Compensación Interterritorial-; 99/86 -impugnación por el País Vasco del Estatuto de Autonomía de Castilla y León-; 26/87 País Vasco contra Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1983-; 199/87 de Cataluña y País Vasco contra la LO 9/1984-; 56/90 de País Vasco, Cataluña y Galicia contra la Ley Orgánica del Poder Judicial-; 62/90 Cataluña y Aragón contra la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial-; 96/02 de La Rioja contra la Ley 43/1994, de "acompañamiento" a la de Presupuestos Generales del Estado para 1995; 48/2003- País Vasco contra la Ley de Partidos Políticos-, y 194/2004 de Andalucía y Aragón contra la Ley de modificación de la 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres).

Esta interpretación flexible no es óbice para que, en todas ellas, se examine el imprescindible "***punto de conexión material***" entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico que, sin embargo, no puede ser interpretado restrictivamente:

"...*tanto por el propio interés en la constitucionalidad que prima a la hora de habilitar la acción frente a las leyes estatales, como por el hecho de que el art. 32.2 LOTC contiene una precisión sobre el alcance de la legitimación para los recursos de inconstitucionalidad frente a leyes estatales que establece el art. 162.1 CE. Por ello, la exigencia específica de posible afectación a su propio ámbito de autonomía' no puede ser interpretada de forma restrictiva, sino a favor del reconocimiento de la legitimación*" (STC 199/87, F.J. 1).

Dicha expresión legal ("***propio ámbito de autonomía***") no remite - insiste el Alto Tribunal- al elenco de competencias estatutarias de las Comunidades recurrentes, sino más ampliamente:

"a la posición institucional en el ordenamiento de las Comunidades Autónomas, vale decir, al conjunto de sus competencias y facultades y también a las garantías, constitucionales y estatutarias, que dan forma y preservan a dicha autonomía. El ámbito de ésta podrá verse afectado, en suma, no sólo cuando las competencias autonómicas se digan menoscabadas, directa o indirectamente, por el Estado, sino también en los casos en que el órgano de la Comunidad aduzca una conculcación, por reglas estatales, de cualquiera de las garantías que, en la Constitución y en el Estatuto, han de ser vistas como el presupuesto y la base misma de la autonomía, o como su proyección en la organización integral del Estado" (STC 56/90 F.J. 3, reiterada en la 62/90, F.J. 2).

Esta doctrina del Tribunal Constitucional resulta coherente con su propia función de "guardián" de la Constitución y no cabe considerarla "generosa" ni "injustificada" hacia la posición de las Comunidades Autónomas, pues no cabe olvidar que el artículo 162.1.a) CE reconoce legitimación para interponer el recursos de inconstitucionalidad a "*los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas*", sin restricción ni limitación alguna. Estas restricciones aparecen en una norma infraconstitucional (la LOTC), donde se vincula la legitimación a "*su propio ámbito de autonomía*", vinculación que ha merecido la interpretación ampliadora del Alto Tribunal más arriba recogida, plenamente coherente con su posición institucional en el ordenamiento de las Comunidades Autónomas (SSTC 56/90 y 62/90).

Pues bien, como hemos señalado, en el presente caso, el objeto procesal de un eventual proceso de constitucionalidad, es la Ley Orgánica 14/2007 de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, publicada en el BOE de 1 de diciembre de 2007.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León es la "norma institucional básica" de esta Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), cuya modificación ha seguido el singular proceso de reforma previsto en el Estatuto vigente en el momento de decidir la reforma, con la destacadísima participación de las instituciones territoriales -en particular, de su Parlamento, las Cortes de Castilla y León, de la que ha salido la propuesta de reforma -, y de las Cortes Generales. De la consideración de este peculiar procedimiento de reforma no cabe deducir, en modo alguno, que estemos ante una norma autonómica, ni siquiera que sea una norma "paccionada", dado que la decisión final sobre su contenido y aprobación corresponde en exclusiva al **legislador estatal**, única potestad legislativa que concurre para aprobarla y otorgarle valor y vigencia en el ordenamiento jurídico.

En cuanto tal Ley Orgánica, está subordinada a la Constitución y es susceptible de ser enjuiciada por el Tribunal Constitucional, dado que pudiera haber incorporado disposiciones que conculquen "*cualquiera de las garantías que, en la Constitución y en el Estatuto, han de ser vistas como el presupuesto y la base misma de la autonomía –debemos entender que de la Comunidad Autónoma impugnante-, o como su proyección en la organización integral del Estado*" (STC 56/90 F.J. 3, reiterada en la 62/90, F.J. 2).

Su condición de "norma institucional básica" de la respectiva Comunidad Autónoma, habilitante de sus poderes constituidos y norma primera, jerárquicamente superior de todas las normas derivadas de respectivo subordenamiento secundario, no la convierte en una norma cuyo destinatario exclusivo sea la respectiva colectividad, desligada una vez aprobada o modificada- del ordenamiento estatal y de su posible incidencia en los demás territorios y Estatutos, así como en el conjunto del Estado.

Antes al contrario, la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía solo puede ser explicada en el marco del ordenamiento constitucional general, porque es éste el que habilita su aprobación y el que determina su validez como norma, razón por la cual es susceptible de un examen de constitucionalidad.

2. Fundamento de la legitimación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en este caso.

Pues bien, en el presente caso, y a la vista de la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la legitimación del Gobierno de La Rioja (*legitimatio ad causam*) para interponer un eventual recurso de inconstitucionalidad contra la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, es evidente, como lo ha demostrado en la praxis, la interposición de otros recursos de inconstitucionalidad, en relación con otras reformas estatutarias, como lo son, los procesos pendientes, contra los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de Aragón.

Cuarto. Preceptos estatutarios contrarios al orden constitucional y que afectan al marco normativo competencial de nuestra Comunidad Autónoma de La Rioja.

Hemos de dejar fuera de este análisis jurídico aquellos preceptos estatutarios, sobre los que podría recaer reproche de constitucionalidad, pero que no guardan relación directa con el marco competencial autonómico riojano. Nos referimos, a aspectos novedosos introducidos en la reforma estatutaria castellano – leonesa, referidos a: el Poder Judicial, relaciones exteriores de la Comunidad (principio de bilateralidad), la acción exterior y las relaciones con la Unión Europea y participación en la política europea del Estado.

Con ello, nos centramos exclusivamente, en un precepto, que puede solapar o extralimitarse del nivel de competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y por lo tanto, vaciar de contenido las propias de nuestra Comunidad de La Rioja, y nos referimos a la gestión del agua de la Cuenca Hidrográfica del Duero, en la redacción que se le concede en el artículo 75 de la LO 14/2007.

El referido **artículo 75**, bajo la rúbrica de "***Competencias sobre la Cuenca del Duero y las aguas de la Comunidad***", en su redacción literal expresa que,

> *1. Dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, es competencia de la Comunidad de Castilla y León, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la Cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma.*
> *2. En colaboración con el Estado y las demás Comunidades Autónomas, corresponde a la Junta de Castilla y León la participación en la gestión de las aguas pertenecientes a otras cuencas intercomunitarias que se encuentren en el territorio de Castilla y León.*
> *3. Las competencias de los apartados anteriores se ejercerán sin perjuicio de la planificación hidrológica de competencia del Estado.*
> *4. La Comunidad tiene **competencia exclusiva**, cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de Castilla y León, en materia de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y*

subterráneas, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos.
5. Es un principio rector de la acción política de la Comunidad la garantía del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender las necesidades presentes y futuras de los castellanos y leoneses. En aplicación de este principio y en el marco de la legislación del Estado, la Junta de Castilla y León emitirá un informe preceptivo sobre cualquier decisión estatal que implique transferencia de aguas fuera del territorio de la Comunidad.

a) Competencias sobre aguas que discurren íntegramente por el territorio castellano-leones (cuencas internas).

El párrafo 4º del artículo 75 del nuevo Estatuto, atribuye a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, competencia exclusiva en materia de aguas que discurran íntegramente por su territorio. Es más concede un contenido expreso a esta competencia, *en materia de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos.*

Pues bien, al amparo de los preceptos constitucionales, en concreto de los artículos 149.1.22.ª y 148.1.10.ª CE y de la jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional sobre delimitación de competencias en materia de aguas entre Estado y CCAA (STC 227/88, 161/96, 15/98, 110/98, 118/98, 161/00 y 123/03, entre otras), la expresión *"aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma"* debe ser interpretada de acuerdo con el concepto geográfico de **cuenca hidrográfica** (*"superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta*", artículo 16 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto-Legislativo 1/2001, de 20 de julio), no siendo conforme a la Constitución la consideración aislada o fragmentada de la cuenca, a partir del *"curso fluvial concreto"*, tesis que es rechazada con absoluta contundencia argumental por el Tribunal Constitucional, de acuerdo con *"criterios lógicos, técnicos y de experiencia",* pues como bien afirma el supremo intérprete de la Constitución, es necesario estar al conjunto integrado de las aguas de cada cuenca.

De acuerdo con este criterio, recogido desde la Ley de Aguas de 1985, e interpretado ampliamente por el TC, existen dos tipos de cuencas hidrográficas, que vertebran la Administración Hidráulica:

a) Cuencas hidrográficas intercomunitarias, cuando las aguas que configuran la cuenca, discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Son de competencia exclusiva del Estado.
b) Cuencas hidrográficas intracomunitarias o internas, cuando las aguas discurran íntegramente por el territorio de una Comunidad. Son competencia de dicha Comunidad Autónoma.

Tal y como se configura el mapa hidráulico, en nuestra Península gozan de la consideración de cuencas hidrográficas internas o intracomunitarias, las siguientes:

- cuencas internas de Cataluña,
- Islas Baleares,
- Islas Canarias,
- Galicia Costa,
- Cuencas internas del País Vasco y
- Cuenca Mediterránea Andaluza.

Pues bien, con ello queremos subrayar que Castilla y León, no tiene cuencas hidrográficas internas, pues todo su territorio forma parte de una cuenca hidrográfica intercomunitaria, la del Duero, de competencia del Estado, como otras, que han sido debidamente relacionadas en el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, distinguiendo, de un lado, las cuencas intercomumitarias situadas íntegramente en territorio español (Guadalquivir, Segura y Júcar); y por otro, las compartidas con otros países (Miño-Limia, Norte, Duero, Tajo, Guadiana, Ebro, Ceuta y Melilla).

Con ello, hemos de advertir que el precepto estatutario que atribuye competencias exclusivas en esta materia (artículo 75.4), carece de contenido, pues no existe en la Comunidad una cuenca interna; y la misma suerte comparten todas las materias que en el precepto se relacionan – "*proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma".-* pues del mismo modo, carecen de virtualidad , o entendiendo que las obras de regadío, se han de circunscribir exclusivamente a dichas obras, pero sin competencia alguna sobre el agua.

Por último, en cuanto al último inciso del precepto, "*aguas minerales, termales y subterráneas, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos"*, se ha de advertir que no es competencia exclusiva autonómica, tal y como pretende el precepto. No olvidemos que, sobre las aguas minerales y termales, corresponde al Estado, la legislación básica sobre la materia, de acuerdo con el artículo 149.1.25ª . De este modo lo interpretó el TC, en la Sentencia 227/1988 – sobre el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Aguas de 1985 -, recordando el principio de unidad del ciclo hidrológico, que legitima la competencia del Estado, sobre toda clase de aguas, incluidas las minerales y las termales, sustentada en el artículo 149.1.22ª CE.

Por los motivos expuestos, primero por defecto, al introducir una competencia exclusiva sobre una cuenca intracomunitaria o interna inexistencia, y segundo, por exceso, pues se atribuye como título competencial con el calificativo de "exclusivo", las aguas minerales y termales, el precepto al menos en su tenor literal, puede resultar inconstitucional.

b) Competencias en relación con la cuenca hidrográfica intercomunitaria, la Cuenca del Duero.

Cierto es que la redacción de los apartados 1, 2 y 3 del artículo 75 del Estatuto, avocan al título competencial del Estado, bien refiriéndose a que asume competencias en materia de desarrollo legislativo y de ejecución, o bien, porque apela al marco de colaboración con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas; razón por la cual, resulta más respetuoso con las competencias estatales, que otros preceptos estatutarios pendientes de enjuiciamiento ante el TC, como el artículo 117 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La delimitación geográfica de la Cuenca Hidrográfica intercomunitaria del Duero, está regulada en el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, reglamento en que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos. Una vez definidas, y en lo tocante a la que ahora nos ocupa, el Real Decreto 929/1989, de 21 de julio, constituyó el Organismo de Cuenca, la Confederación Hidrográfica del Duero, y su artículo 4, respetuoso con la llamada atribución competencial de las Comunidades Autónomas en esta Administración Hidráulica, establece una participación de nuestra Comunidad Autónoma de La Rioja.

En este sentido, y dentro de la Junta de Gobierno de la Confederación Hidrográfica del Duero, se vertebra la siguiente distribución competencial, en el reparto proporcional de los representantes de las Comunidades Autónomas por las que discurren las aguas, que constituyen la Cuenca del Duero. En efecto, la máxima participación le corresponde a la Comunidad de Castilla y León, y así se le asignan siete representantes, en la Junta de Gobierno de la Confederación Hidrográfica; pero el precepto, respetuoso con la unidad de cuenca, también atribuye un representante, a las otras Comunidades que la integran: Cantabria, Galicia y La Rioja.

En efecto, por vía de las reformas estatutarias, no es posible romper la unidad de cuenca, que hunde sus raíces en la atribución de un titulo competencial estatal, recogido en el artículo 149.1.22ª CE.

Tampoco es posible que, mediante las reformas de los Estatutos se desplacen competencias de otras Comunidades Autónomas. En este caso, nuestra Comunidad Autónoma de La Rioja, goza de una competencia de participación en la gestión de la Cuenca del Duero, que resulta mínima, y prácticamente imperceptible.

La cuenca del Duero, además de internacional, es una cuenca intercomunitaria, - como hemos afirmado anteriormente.-, abarcando el territorio de siete comunidades autónomas. La mayor parte de dicho territorio, en su tramo español corresponde a Castilla y León (98,32%), distribuyéndose el resto entre las Comunidades Autónomas de Galicia, Cantabria, La Rioja, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid, que suponen todas ellas un porcentaje de tan sólo el 1,68%. A La Rioja, le corresponde un porcentaje de participación en esta Cuenca, del **0,02 %.**

Por todo ello, y pese a que no existe un reproche directo de inconstitucionalidad, pues los párrafos referidos, insisten que se trata de competencias de desarrollo legislativo y de ejecución; y en colaboración con el Estado y las demás Comunidades Autónomas, y dado que la participación en el Organismo de Cuenca, de La Rioja, resulta meramente simbólica, consideramos que no existe una extralimitación competencial, que implique una merma o menoscabo de las competencias propias de nuestra Comunidad Autónoma de La Rioja.

En cualquier caso, y conforme a la doctrina expuesta en el Fundamento Jurídico cuarto de este informe, si bien el precepto analizado, el artículo 75, puede incidir en especial en su apartado 4º, en las competencias exclusivas del Estado (artículo 149.1.22ª CE), ,en principio, no resulta atentatorio del orden constitucional de distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma de La Rioja, y tampoco quebranta de algún modo el elenco de intereses que atañen a esta Comunidad Autónoma, en la participación en la Cuenca Hidrográfica del Duero, por lo que, en este sentido, esta Institución al amparo de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 6/2006, emite la siguiente

RECOMENDACIÓN

No implica el artículo 75 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, una vulneración de nuestro Ordenamiento Jurídico Autonómico ni del ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por lo que no resulta procedente la interposición del recurso de inconstitucionalidad, por los órganos legitimados para ello.

Que de conformidad con el artículo 29 de la Ley 6/2006, se da traslado de la presente, al Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja.

Se comunico al Parlamento Regional el 3 de diciembre de 2007. La Presidencia de la Mesa de la Cámara comunicó a la Defensora la toma en consideración del mismo y su traslado a los grupos parlamentarios. Este informe fue publicado en el Boletín Oficial del Parlamento

Expediente nº 2007/0386/C

Informe nº 2/2008, de 28 de enero, de la Defensora del Pueblo Riojano sobre el estudio de constitucionalidad de la Ley estatal 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, por el que se recomienda la interposición de un recurso de inconstitucionalidad de la Disposición Adicional Quincuagésima Sexta.

Con fundamento en los artículos 66.2 y 134 de la Constitución Española, el Estado ha promulgado, la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 (en adelante, LPGE´08).

Por ello y al amparo de las potestades que tanto el Estatuto de Autonomía de La Rioja como la Ley 6/2006, de 2 de mayo, conceden a la Defensora del Pueblo Riojano, se emite este dictamen cuya finalidad no es otra que la del análisis integral de la constitucionalidad de la citada Ley, en lo que pueda invadir nuestra norma estatutaria, el marco competencial autonómico, y los principios de equilibrio financiero, necesarios y legitimados constitucionalmente.

Se basa el presente Informe Jurídico en los Fundamentos de Derecho, que pasamos a detallar a continuación.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Competencia de la Defensora del Pueblo Riojano para la elaboración del informe sobre la constitucionalidad de la legislación estatal.

El artículo 22 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la redacción dada por la L.O. 2/1999, de 7 de enero, constituye el origen y la legitimación, en el Ordenamiento Jurídico riojano, de la Institución del Defensor del Pueblo, en los siguientes términos:

> *"Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y de la coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma podrá crear mediante ley una institución similar a la del citado artículo, como comisionado del Parlamento de La Rioja, designado por éste, para la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta al Parlamento."*

Con esta legitimidad estatutaria, el Parlamento de La Rioja creó y reguló la figura a través de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, asignándole las funciones descritas por el artículo 1, entre las que se encuentran, por un lado, la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las

libertades reconocidas en la Constitución, y por otro, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía.

El ejercicio de ésta última responsabilidad sobre la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja impone la realización de una labor de seguimiento del Ordenamiento Jurídico estatal, para verificar que las normas emanadas de las Cortes Generales o de la Administración General del Estado se ajustan al bloque de la constitucionalidad, y no invaden el acervo competencial que, en sus distintas modalidades, atribuyen a la Comunidad Autónoma de La Rioja los artículos 8 a 13 de su Norma Institucional Básica.

Esta potestad de la Institución a la que represento se halla además desarrollada por el Título III de la Ley 6/2006, cuyo artículo 29 dispone que

> *"Cuando el Defensor del Pueblo considere que una Ley o Disposición con fuerza de Ley contradice el Estatuto de Autonomía de La Rioja, o que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respetan el orden competencial establecido en la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja o la Ley correspondiente, se dirigirá inmediatamente al Gobierno de La Rioja o al Parlamento, en su caso, instándoles a interponer el pertinente recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia."*

Por último, el precepto añade dos aspectos que configuran el régimen jurídico expuesto. En primer lugar impone la forma de recomendación para la instancia al Parlamento y al Gobierno de La Rioja, que, además, deberá ser publicada en el Boletín Oficial de La Rioja, o en el del Parlamento, según proceda.

Con raíz, en el principio de lealtad institucional que han de regir estas relaciones, a reglón seguido, el párrafo 3º del citado artículo 29 de la Ley 6/2006, establece el *modus operandi*, de los órganos legitimados para entablar acciones ante el Tribunal Constitucional, de tal suerte que,

> *"El Gobierno o el Parlamento de La Rioja adoptarán la decisión que estimen pertinente, la cual deberá ser también motivada y se publicará en el mismo Boletín que la recomendación".*

Asimismo, también prevé que *"si el Gobierno o el Parlamento no interponen recurso de inconstitucionalidad o no estuviesen legitimados para interponerlo, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse al Defensor del Pueblo del Estado remitiéndole el expediente para su conocimiento"*.

En el ejercicio de esta competencia, la Defensora del Pueblo Riojano emitió la "*Resolución, de 28 de diciembre de 2007, de la Defensora del Pueblo Riojano, por la que se acuerda el examen de constitucionalidad, a los efectos de garantizar la protección y la mejor tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008.*

Segundo. Legitimación de la Comunidad Autónoma de La Rioja para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra la LPGE´08.

Son varios los preceptos de nuestro Ordenamiento Jurídico que avalan la legitimación activa que ostenta la Comunidad Autónoma para hacer frente a posibles

ingerencias competenciales, o a la infracción del orden constitucional, si este afecta a su ámbito de autonomía, cuando ésta procede del producto del Poder Legislativo Estatal, de las Cortes Generales.

Sin ir más lejos, la propia Constitución Española en su artículo 162. 1, a) a la hora de tratar la legitimación procesal para interponer el recurso de inconstitucionalidad expresamente cita: "(…)a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas".

Acudiendo a la Ley Orgánica reguladora del Tribunal Constitucional 2/1979, de 3 de octubre, en su artículo 32.2 expresa que, *"para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados - para interponer recurso de inconstitucionalidad - los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto".*

Con ello tenemos que afirmar que tanto, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, como el Parlamento están legitimados para formular recurso de inconstitucionalidad contra la LPGE´08, *"en cuanto ésta pueda afectar a su propio ámbito de autonomía"*. Razón por la cual, el presente Informe va dirigido a ambos, pues así lo previene el artículo 29 de la Ley 6/2006.

Es más, la propia Norma Estatutaria rectora del Ordenamiento Jurídico autonómico legitima tanto al Poder Legislativo como al Ejecutivo Regional para entablar recursos ante el Tribunal Constitucional:

- **el artículo 19,1º, j)** del Estatuto de Autonomía, entre las funciones encomendadas al Parlamento literalmente se afirma que: "j) Interpone recursos ante el Tribunal Constitucional y personarse ante el mismo en las actuaciones en que así proceda".

- el **artículo 24. Uno, c)** de la Norma Institucional Básica del mismo modo establece que el "Gobierno, como órgano colegiado, ejerce las funciones ejecutivas y la administración de la Comunidad Autónoma, correspondiéndole en particular: c) Interponer recursos ante el Tribunal Constitucional y personarse en las actuaciones en que así proceda".

La doctrina constitucional ha concedido una interpretación amplia a la legitimación procesal concedida en el artículo 32.2 LOTC. Así la STC 25/1981, de 14 de julio, y su sucesora la STC 84/1982, de 23 de diciembre (F. 1), afirman sobre dicha legitimación, cuanto sigue:

> *"(¼) no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro. Se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que, evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito de autonomía, es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial,* ***sino la***

depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional".

En sentido análogo se han pronunciado luego, entre otras, las SSTC 63/1986, 99/1986 o 26/1987, señalando más ampliamente la STC 199/1987, de 16 de diciembre (cuya doctrina siguen, entre otras, las 56/1990, 62/1990 o 28/1991), que:

> *"(¼) la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la* ***depuración del ordenamiento jurídico****, y en este sentido, dicha legitimación se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la Ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente tanto por el propio interés en la constitucionalidad que prima a la hora de habilitar la acción frente a las leyes estatales, como por hecho de que el artículo 32.2 LOTC contiene una precisión sobre el alcance de la legitimación para los recursos de inconstitucionalidad frente a leyes estatales que establece el artículo 162.1 CE. Por ello, la exigencia específica de posible afectación 'a su propio ámbito de autonomía no puede ser interpretado de forma restrictiva, sino a favor del reconocimiento de la legitimación.*
>
> *En definitiva, la Comunidad Autónoma que recurre contra una Ley del Estado está legitimada para actuar, no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también* ***para la depuración objetiva del orden jurídico*** *que regula, en la medida en que el ejercicio o despliegue de las funciones que le correspondan pueda verse afectado -como textualmente dispone el art. 32.2 de la Ley Orgánica de esta Tribunal por la norma recurrida".*

La doctrina sobre la legitimación de las Comunidades Autónomas para la interposición del recurso de inconstitucionalidad se extiende también a las Leyes de Presupuestos del Estado (que, como luego expresaremos, son Ley en sentido estricto), entendidas conjuntamente con su texto articulado y las estructuras de ingresos y gastos, con las que conforman un todo unitario e indisoluble, como concreta manifestación de la potestades legislativa y de control sobre la acción del Gobierno, constitucionalmente atribuidas a las Cortes Generales. Así se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, disponiendo con claridad que las Leyes de Presupuestos contienen previsiones de gastos que afectan a la hacienda de las comunidades autónomas y por tanto a su *"propio ámbito de autonomía"*, de modo que esta afección sobre la autonomía propia se constituye en punto de conexión de la legitimación procesal. En estos términos se pronunciaba la Sentencia del Tribunal nº63/1986, de 21 de mayo:

> "*La Comunidad Autónoma del País Vasco goza de autonomía para la gestión de sus propios intereses, de acuerdo con el art. 137 de la Constitución, y de ella forma parte la autonomía financiera, reconocida a las Comunidades Autónomas en el art. 156.1 de la misma. Esta autonomía financiera supone la existencia de una Hacienda autónoma (art. 40 del EAPV) que permita el ejercicio y financiación de las competencias asumidas. Por lo tanto, el País Vasco posee las competencias financieras -así las denomina el art. 157.3 de la Norma fundamental- relativas a la obtención de los recursos y a la utilización de los mismos, así como a la elaboración y aprobación de sus Presupuestos.*

Sobre estas bases resulta imposible sostener que la Comunidad Autónoma del País Vasco carece de legitimación para impugnar el FCI, dado que las transferencias procedentes de éste constituyen uno de los ingresos de sus Presupuestos -arts. 157.1.c) de la Constitución y 42.c) del EAPV- y tienen como finalidad financiar proyectos de inversión, en parte relativos a las competencias asumidas por la Comunidad (art. 7 de la LOFCA).

Por otra parte, el FCI afecta también a la competencia asumida por el País Vasco en materia de promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica (art. 10.25 del EAPV), en cuanto los proyectos de inversión financiados por el Fondo están encaminados a corregir los desequilibrios económicos y han de coordinarse con los programas de desarrollo regional de la Comunidad (arts. 6 y 7 de la LOFCA)."

De esta suerte, procede jurídicamente el estudio de si la regulación contenida en dicha Ley estatal encuentra verdaderamente amparo en títulos competenciales específicos del Estado y si, esto supuesto, respeta la Constitución desde un punto de vista sustantivo; y desde el reparto constitucional de competencias de los artículos 148 y 149 de la Carta Magna; amén de mantener el preceptivo equilibrio interterritorial entre las distintas Comunidades Autónomas (artículos 156 y 158 CE).

Tercero. Objeto del informe: La Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008. (LPGE, 2008)

1. La LGPE en la Constitución Española.

El análisis concreto del contenido que integra la LPGE, 2008, obliga a expresar una serie de consideraciones previas sobre las notas definitorias de esta norma, que le dotan de una específica naturaleza jurídica dentro del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico español, de la que ya aparece un primer esbozo en el artículo 66.2 de la Constitución Española, que distingue, al detallar las funciones de las Cortes Generales, entre el ejercicio de la potestad legislativa del Estado (alumbradora de la promulgación de las Leyes), y la aprobación de los presupuestos.

La especial posición de este tipo de Leyes en la Carta Magna la constituye la regulación prevista en el Título VII, rubricado *"Economía y Hacienda",* cuyo artículo 24 dispone:

*"*1*. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.*

2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.

4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea."

A partir de estas premisas constitucionales, algunos autores en los que se apoya una corriente jurisprudencial, han concretado que la Ley de Presupuestos no comparte totalmente la naturaleza jurídica de las normas de rango legal. Así, y como muestra reciente de esta teoría, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de noviembre de 2000 concluyó que la LPGE es una norma de naturaleza formal, pero sin contenido sustantivo, y fundamentó su posición en la distinción ya citada del artículo 66.2, y en el apartado 7 del trascrito artículo 134, en cuanto discrimina entre la LGPE y las leyes sustantivas. Además, estima que la LGPE no tiene contenido jurídicamente vinculante, derechos y obligaciones, para los destinatarios de las normas jurídicas, sino que sus determinaciones constituyen obligaciones y limitaciones de gasto dirigidas al Gobierno y a la Administración General del Estado.

No obstante estas consideraciones, lo cierto es que el Tribunal Constitucional ha dudado muy poco a la hora de calificar a la LPGE como una norma jurídica sustantiva procedente de la potestad legislativa de las Cortes Generales, a través, por ejemplo, de la Sentencia 176/1992, de 14 de mayo, a cuyo tenor:

"desde la primera Sentencia en la que abordó el tema de la Ley de Presupuestos, este Tribunal dio por sentado que ***se trata de una verdadera Ley, considerando así superada la cuestión de su carácter formal****."*

Esta doctrina, sobre la que no nos extenderemos más, otorga carta de naturaleza a la LGPE como Ley en sentido estricto dentro del sistema de fuentes del Ordenamiento Jurídico español, (más allá de sus características especiales en cuanto a su contenido y tramitación), con plenos efectos vinculantes en los términos del artículo 9.1 de la Constitución, por lo que su contenido, como no podía ser de otra manera, ha de sujetarse estrictamente a la Carta Magna. En este sentido, la LPGE se erige como uno de los elementos vehiculares para hacer efectivos los principios constitucionales en materia de financiación del Estado y de las Comunidades autónomas, como los de solidaridad, equilibrio económico y suficiencia financiera.

2. Contenido de la LPGE.

Tal y como ha señalado la Jurisprudencia Constitucional, las singularidades de la Leyes de Presupuestos imponen una serie de especificaciones que determinan su marco regulatorio y su contenido.

2.1. Contenido mínimo del artículo 134.2 de la Constitución: en cuya virtud, las LGPE deben regular la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, así como los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado, todo ello, además, constreñido, por aplicación del principio de anualidad, a la vigencia temporal del ejercicio presupuestario.

En este apartado, el Tribunal Constitucional no ha encontrado impedimento para la inclusión en la Ley de todas aquellas materias no prohibidas, que guarden estrecha relación con las estructuras de gastos e ingresos, y que sirvan a las finalidades latentes de la política presupuestaria, más allá de la ordenación financiera de las Administraciones Públicas, como la ordenación y dirección de la política económica, en el marco del título VII de la Carta Magna. No obstante, queda claro que esta

regulación fuera de lo previsto por el artículo 134.2, no puede sobrepasar los límites del principio se seguridad jurídica, ni menoscabar la voluntad o las facultades y potestades de las Cortes Generales.

2.2. Contenido prohibido: determinado por el artículo 134.7, de conformidad con el cual, la Ley de Presupuestos no puede crear tributos, aunque si puede modificarlos, cuando una Ley tributaria sustantiva así lo prevea.

2.3. Contenido relacionado con la financiación de las Comunidades Autónomas: Este elemento, de carácter voluntario, viene predeterminado por el artículo 158, que dispone lo siguiente:

> "*1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.*
>
> *2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso*."

Este último contenido, sobre el que habrá que volver posteriormente para verificar el juicio de constitucionalidad que envuelve este informe, constituye uno de los pilares sobre los que asienta, en su vertiente tributaria, el principio de solidaridad, ya que las asignaciones presupuestarias y el Fondo de Compensación Territorial, se imponen como los mecanismos presupuestarios adecuados para sustentar la nivelación en los servicios públicos y la redristribución de la riqueza entre los territorios, nacionalidades o regiones españolas.

3. La Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008.

El Texto articulado de la LGPE´2008, cuenta con ocho títulos, a los que se unen 70 Disposiciones Adicionales, 5 Transitorias y 17 Finales, y se completa finalmente con 19 anexos. Todas estas Disposiciones contienen disposiciones sobre las siguientes materias:

El Título Primero, *"De la aprobación de los presupuestos y sus modificaciones"*, que regula el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley, la totalidad de los derechos y obligaciones del sector público estatal, y las pertinentes normas sobre modificaciones presupuestarias predeterminadas para el ejercicio corriente. Por último, el capítulo tercero previene la financiación del sistema de seguridad social.

El Título Segundo, "*De la gestión presupuestaria",* regulador de la gestión de los presupuestos docentes, de la Sanidad y Servicios Sociales, así como normas previstas para Agencia Estatal de Administración Tributaria.

El Título Tercero, viene a regular los gastos de personal, fundamentalmente en cuanto a los incrementos retributivos del ejercicio, los regímenes retributivos y otras normas sobre la materia. Por su parte, los títulos Cuarto, Quinto y Sexto delimitan el contenido de las pensiones, las operaciones financieras, y las normas tributarias.

Interesa destacar los contenidos del Título Séptimo, denominado *"De los entes territoriales"*, que contiene las previsiones presupuestarias relativas a las Corporaciones Locales, y a las Comunidades Autónomas, del que destacan las siguientes determinaciones:

- Entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia, remitidas en cuanto a su contenido financiero a la sección 32 del presupuesto de gastos, programa 941M
- Liquidación del Fondo de Suficiencia del año 2006.
- Garantía de financiación de los Servicios de Asistencia Sanitaria.
- Transferencias a Comunidades Autónomas relativas al coste de servicios traspasados.
- Fondos de compensación interterritorial, que vienen a dotar de contenido financiero al fondo de compensación, así como al denominado fondo complementario, de los que serán beneficiarias las Comunidades de Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, Murcia, Valencia, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Castilla y León y las Ciudades de Ceuta y Melilla.
- Dotación complementaria en servicios de asistencia sanitaria.
- Dotación de compensación de Insularidad.

Por último, el Título VIII contiene las innovaciones relativas a las cotizaciones de Seguridad Social.

Por lo que se refiere al contenido de las **Disposiciones Adicionales**, interesa a las conclusiones de este informe, destacar el contenido íntegro de la **quincuagésima sexta,** a cuyo tenor:

> *"Acordada en la Comisión bilateral Estado-Generalitat de Catalunya la metodología para determinar el cumplimiento de la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Catalunya, según lo previsto por la disposición adicional quincuagésima séptima de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, se establece, en aplicación de dicha metodología, en un importe de 4.365.293,07 miles de euros la inversión del Estado en Catalunya en infraestructuras en el año 2008.*
>
> *Una vez finalizado el ejercicio 2008 y obtenidos los datos de liquidación del mismo, se verificará el cumplimiento de dicha disposición adicional tercera, mediante la comprobación de que las inversiones estatales ejecutadas en Catalunya alcanzan su porcentaje de participación en el Producto Interior Bruto estatal, respecto al importe total de la ejecución territorializada de las inversiones estatales, como asimismo se establece en la metodología acordada, con el fin de corregir, en su caso, la desviación que haya podido producirse.*
>
> *Según se establece en la disposición adicional quincuagésima séptima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2007, y dado que el resultado de la aplicación de la metodología citada anteriormente difiere del previsto en la aplicada en los Presupuestos de 2007, será necesaria una compensación que se realizará en los ejercicios presupuestarios de 2008 y 2009."*

Cuarto. Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas

En el orbe constitucional, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas está constreñido a los artículos 156 a 158 de la Carta Magna, en función del marco que para el establecimiento de la organización territorial del Estado, ha configurado el artículo 137, atribuyendo a las Comunidades la Autonomía necesaria para gestión de sus respectivos intereses, que, en cualquier caso, ha de tener una traducción financiera. Por ello, el artículo 157 describe los recursos de las Comunidades: Impuestos del Estado; Tributos propios; Transferencias de los Presupuestos Generales del Estado; rendimientos procedentes de su propio patrimonio, e ingresos de derecho privado. Este sistema se encuentra delimitado por los siguientes principios emanados de la propia norma suprema del ordenamiento jurídico español:

1. **Autonomía financiera (artículo 156 CE)**: El reconocimiento de este principio es el corolario indispensable del sistema de autonomía territorial, ya que las Comunidades Autónomas han de tener acceso a los recursos financieros necesarios para sostener el ejercicio de las Competencias que tienen constitucional y estatutariamente atribuidas.

2. **Solidaridad entre las diferentes nacionalidades y regiones (artículos 2 y 156):** En cuya virtud, tal y como será expuesto más adelante, la autonomía financiera ha de estar sometida a la corrección de los desequilibrios de renta existentes entre los diversos territorios, y a la consecución de los objetivos de convergencia económica entre todos los ciudadanos españoles.

3. **Equilibrio económico territorial (artículo 138 CE),** que constituye una versión del principio de solidaridad, obligando a los poderes públicos a velar por el establecimiento de un equilibrio económico *"adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo a las circunstancias del hecho insular".*

4. **Coordinación con la Hacienda Estatal (artículo 156 CE),** sobre el que también volveremos posteriormente, y que tuvo como consecuencia fundamental la creación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, como órgano competente para la definición y desarrollo del sistema de financiación, con participación del la Administración General del Estado y de las Comunidades y Ciudades Autónomas.

Como puede verse, el sistema constitucional de financiación de las Comunidades Autónomas es ciertamente parco, por lo que, como es sabido, ha dado lugar a la creación de un complejo sistema legal de determinación de los recursos de las Comunidades para el sostenimiento de sus atribuciones competenciales.

Este sistema está constituido por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, modificada por las posteriores LLOO 1/1989, 3/1996, 10/1998, 5/2001 y 7/2001, a través de los cuales ha ido evolucionando el sistema, que partió de un elemental principio de garantía financiera por coste de servicios, al de profundización de la corresponsabilidad fiscal al que nos dirigimos.

En la configuración actual del sistema, los recursos financieros de las Comunidades Autónomas están compuestos por:

- Tributos propios.
- Tributos cedidos total o parcialmente por el Estado
- Recargos y participaciones sobre los impuestos y otros tributos del estado del artículo 12 LOFCA.
- Ingresos de derecho privado.
- Operaciones de crédito.
- Precios Públicos.
- El producto de las multas y sanciones.
- Las asignaciones presupuestarias del artículo 158 de la Constitución, que en el momento actual están compuestas por el Fondo de Compensación Interterritorial y el Fondo de Suficiencia.

Quinto. Examen de constitucionalidad de la Ley 51/2006, de 26 de diciembre. Especial referencia a la Disposición Adicional Quincuagésima sexta.

Como anunciamos en el repaso al contenido de la LGPE´ 2008, la principales objeciones que desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se pueden dirigir, lo son en relación con la Disposición Adicional Quincuagésima sexta, que contiene tres previsiones, derivadas de la aparición encubierta de un nuevo sistema de financiación autonómica en las entretelas del nuevo proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía:

1. Previsiones de financiación de la inversión del Estado en Cataluña para el ejercicio corriente por importe de 4.365.293,07 miles de euros.
2. Operaciones de comprobación, en la fase de liquidación del presupuesto sobre el alcance de las inversiones del Estado en Cataluña, en relación con la participación de aquella Comunidad Autónoma en el Producto Interior Bruto Estatal, y corrección de la desviación.
3. Compensaciones, en ejercicio corriente y a futuros (2008 y 2009), por la desviación negativa para Cataluña en la metodología aplicada en 2007.

Antes de entrar a fondo en el análisis de estas determinaciones legales, es preciso anotar una referencia a la doctrina constitucional sobre los principios rectores del sistema de financiación, y en particular sobre el principio de solidaridad de los artículos 2 y 156 de la Constitución Española.

Desde las declaraciones más tempranas del Tribunal Constitucional, el principio de solidaridad viene ostentando una posición bifronte en la organización territorial del Estado. En primer lugar, actúa, desde el punto de vista negativo, como un límite a la Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, de tal suerte que la determinación de los ingresos presupuestarios de una Comunidad, no pueden delimitarse excluyendo las necesidades de financiación del resto, lo que obliga a la concreción de un sistema unitario que considere la situación de todos los territorios, a la hora de fijar los recursos de unos y de otros, logrando los objetivos de equilibrio económico territorial del artículo 138 de la Constitución. Sobre este límite negativo, traemos aquí la más reciente doctrina constitucional, emanada de la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2007, de 18 de enero:

> *"Debe recordarse, sin embargo, a renglón seguido, que el ejercicio de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas tiene como límites materiales los principios de solidaridad entre españoles y coordinación con la hacienda estatal. (…) el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas es el vehículo a través del cual se articula el principio de solidaridad interregional, razón por la cual, no sólo le corresponde al Estado garantizar, de conformidad*

con el artículo 138 CE la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español sino, que, de acuerdo con la previsión del artículo 2.1c) LOFCA, las Comunidades Autónomas vienen obligadas a coordinar el ejercicio de su actividad financiera con la hacienda del Estado, de acuerdo con al principio de solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones".

En segundo lugar, el principio de solidaridad presenta una manifestación positiva, como obligación de los poderes públicos (Estado y Comunidades Autónomas), de implantar sistemas de financiación que potencien la convergencia económica entre las nacionalidades y regiones, o lo que es lo mismo, la corrección de los desequilibrios económicos entre las diversas partes del territorio nacional. Está claro, en este sentido, que la solidaridad se concreta en dos aspectos bien definidos: nivelación y redistribución.

La nivelación tiene por objeto la inclusión de asignaciones presupuestarias a las Comunidades Autónomas para garantizar un mínimo común de prestación de servicios fundamentales en todas ellas (en el sistema de financiación vigente, sanidad, servicios sociales y competencias comunes más, educación), de acuerdo con lo previsto en el artículo 158.1 de la Carta Magna.

En este supuesto, por tanto, las asignaciones presupuestarias han de consolidarse en el ámbito de estos servicios, y no en las necesidades inversoras en infraestructuras de comunicación, por ejemplo. Los objetivos de nivelación, en el sistema vigente, están previstos mediante asignaciones contra el fondo de suficiencia, y la principal dificultad estriba en la medición de los indicadores de necesidad por coste unitario, pero, en ningún caso, pueden fundamentar el aseguramiento de inversiones por participación en PIB de la Disposición analizada, ya que su determinación viene establecida por la conclusión de las necesidades de financiación con cargo a la sección 32 de los presupuestos de 2008, y en cómputo conjunto con el resto de Comunidades Autónomas.

El segundo instrumento de consecución del principio de solidaridad está constituido por la implantación de políticas financieras redistributivas en función del territorio, para lograr los objetivos de equilibrio económico territorial del artículo 138, y que está muy bien resumida por el máximo intérprete de la Constitución, en su Sentencia 64/1990, de 5 de abril:

> "*Es precisamente la constatación de notables desigualdades de hecho, económicas y sociales, de unas partes a otras del territorio nacional, acentuadas en ocasiones por circunstancias coyunturales, pero debidas también a elementos naturales -situación, recursos, etc.- difícilmente alterables la que legitima, en aras y por imposición de la solidaridad interterritorial, no sólo qué zonas de mayor capacidad económica asuman ciertos sacrificios o costes en beneficio de otras menos favorecidas sino también que éstas promuevan acciones encaminadas a lograr adaptarse, de forma en todo caso equilibrada, a la inevitable tendencia de los agentes económicos a operar allí donde las condiciones para la producción sean más favorables. Este y no otro es el sentido del precepto impugnado, en el que, por lo expuesto, no cabe ver el establecimiento unilateral de ventajas que sea producto de una acción autonómica constitucionalmente insolidaria*."

La solidaridad, constitucionalmente entendida es, por lo tanto, redistribución. Por ello, la consecución del equilibrio interregional impone la transferencia de recursos

desde aquellas regiones con *"mayor capacidad económica"*, hacia las que presentan niveles más ajustado de renta y potencialidades productivas. Este objetivo también está presentado en la Constitución Española en el artículo 158.2 y en el vigente sistema de financiación, por medio de la implantación del Fondo de Compensación Interterritorial y el Fondo Complementario, al que ya hemos hecho referencia.

Establecida esta doctrina, parece claro que la intención constitucional es la preservación de la solidaridad como límite al establecimiento de la política financiera, con el componente redistributivo que le acompaña. Por ello, resulta evidente que la creación de una reserva de inversión a un solo territorio contraviene claramente este principio, y fundamentalmente por dos motivos.

El primer motivo, porque implica la asunción de un privilegio o ventaja financiera que choca con la más elemental concepción de la solidaridad, estableciendo una garantía de inversión que no tiene en cuenta las necesidades sobre la misma materia para otros territorios, y dedica unas asignaciones presupuestarias concretas que limitan de plano la realización de previsiones para aquellos.

En segundo lugar, además, las determinaciones de la Disposición Adicional Quincuagésima Sexta, están computadas a partir de la participación de la Comunidad Autónoma en el Producto Interior Bruto, lo que vulnera, cualquier concepción redistributiva, ya que garantiza precisamente el efecto contrario, esto es, que la Comunidad Autónoma catalana es beneficiaria de la inversión, precisamente, porque ostenta un mayor índice de riqueza, de capacidades de generación de renta y, en consecuencia, de obtención de mayores ingresos por la vía de la participación en los impuestos del Estado. Todo ello implica una ruptura inmediata, del principio de redistribución territorial consagrado constitucionalmente.

El aseguramiento de las inversiones en Comunidad de Cataluña, así como las previsiones de compensación para la liquidación de este ejercicio y a futuros, provienen del contenido del artículo 206.5 del L.O. 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuyo tenor literal expresa que,

> "*El Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación.")*,

Este precepto estatutario tiene su complemento en su Disposición Adicional Tercera:

> "*La inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, se equiparará a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un período de siete años. Dichas inversiones podrán también utilizarse para la liberación de peajes o construcción de autovías alternativas."*

La intención de estos preceptos, y por la misma razón, de la Disposición Adicional Quincuagésima Sexta de la Ley de Presupuestos es asegurar que las inversiones que Cataluña recibe del Estado son proporcionales a su nivel de renta, lo que desde luego, vulnera toda la doctrina sobre la redistribución y la solidaridad que ha sido expuesta hasta ahora, por lo que es posible concluir que contradicen los artículos 2, 138 y 156 de la Constitución Española.

Por último, resta añadir que esta previsión parece colisionar también con el bloque de la constitucionalidad (artículo 28.1º de la LOTC), en cuanto es contrario a las ya analizadas previsiones de la LOFCA en la redacción dada por la L.O 7/2001, de 27 de

diciembre, que contiene criterios inversos a la renta, o de estimación de los costes unitarios de financiación, para delimitar las necesidades financieras de los territorios, que sí aparecen como verdaderos criterios interpretativos de la voluntad constitucional, para la consecución de los objetivos de solidaridad y equilibrio económico interterritorial.

Por todo ello y al amparo del artículo 29 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, de Defensor del Pueblo Riojano, esta Defensora emite la siguiente

RECOMENDACIÓN

Para que en defensa de nuestro Ordenamiento Jurídico autonómico se proceda a formalizar el recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional Quincuagésima Sexta de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008.

Dado que los preceptos relacionados atentan el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, e incurren un vicio de inconstitucionalidad, la Defensora del Pueblo Riojano dirige a V.E. el presente Informe y le recomienda en defensa del Estatuto de Autonomía y del Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Autónoma que proceda a entablar el oportuno recurso de inconstitucionalidad cuyo plazo fina el día 27 de marzo de 2008.

Se insta también a los órganos legitimados que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29.2º de la Ley 6/2006, la presente Recomendación y en su caso, su aceptación, han de ser publicadas oficialmente.

Este informe se notificó oficialmente al Parlamento de La Rioja y al Ejecutivo Regional con fecha de 29 de enero de 2008.

La Presidencia de la Mesa de la Cámara comunicó el 13 de febrero que, en su reunión celebrada el 11 de febrero de 2008, se toma conocimiento del mismo y se acuerda su traslado al Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja a los efectos de su publicación. El informe fue publicado en el BOP de

A la fecha de cierre de este Informe Anual, se desconoce el posicionamiento de los órganos legitimados pues, no han comunicado oficialmente su decisión de entablar el proceso constitucional pertinente.

CAPITULO VII

RELACIÓN DIRECTA CON LOS CIUDADANOS. LA OFICINA DE INFORMACIÓN DE LA DEFENSORA

1. Consultas realizadas durante el 2007

1.1. Evolución
1.2. Clasificación
1.3. Medios de presentación



La finalidad de la Oficina de Información de la Defensora es facilitar a los ciudadanos la consulta de sus problemas con la Administración e informarles de sus derechos ante ésta y de la manera en que pueden ejercerlos. Ejerce además las funciones de Registro de los escritos, solicitudes y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a la Defensora del Pueblo Riojano **y al Defensor del Pueblo del Estado.**

Además de resolver la consulta, la Oficina de Información puede orientar al ciudadano con quién, cómo y dónde solventar su problema y sobre cómo presentar una queja en el caso de que se trate de un asunto en el que la Defensora no puede intervenir.

El mecanismo del registro de consultas tiene por objeto ordenar las diferentes visitas, llamadas telefónicas y escritos a través de los cuales se plantean consultas a la Defensora del Pueblo Riojano acerca de las posibilidades de intervención de la Institución ante asuntos concretos.

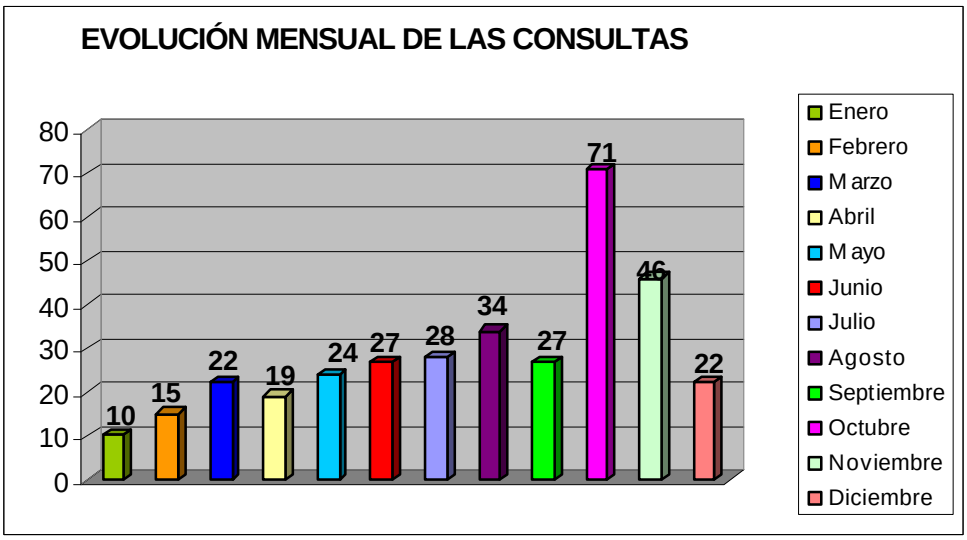
1.1. Evolución



Durante el 2007, la Oficina de Información de la Defensora del Pueblo Riojano recibió 345 consultas, tanto telefónicas, presenciales como a través de Internet.

Es a partir del mes de junio cuando el número de consultas aumenta como consecuencia de un mejor conocimiento por parte de los ciudadanos de la Institución, siendo los meses de octubre y noviembre los que más consultas registraron con 71 y 46 respectivamente.

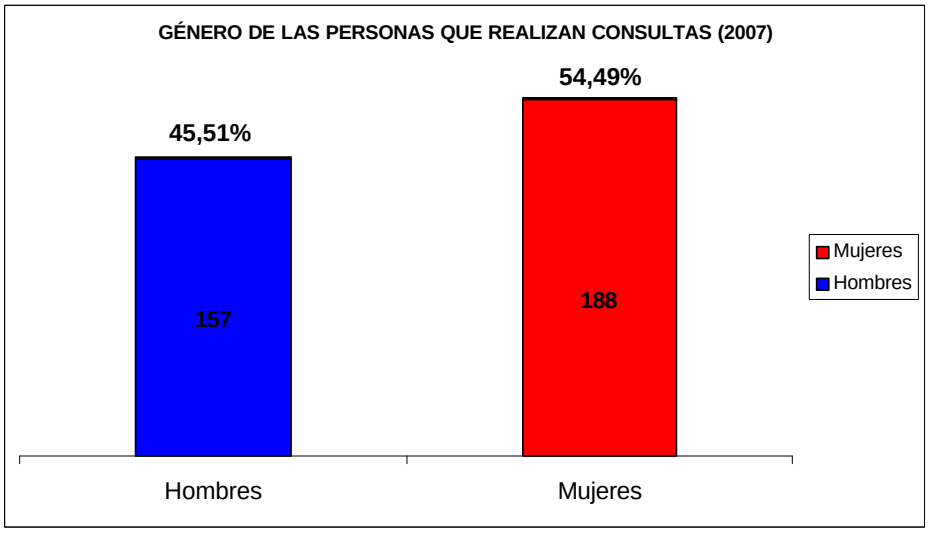
Gráfico 1



1.2. Clasificación

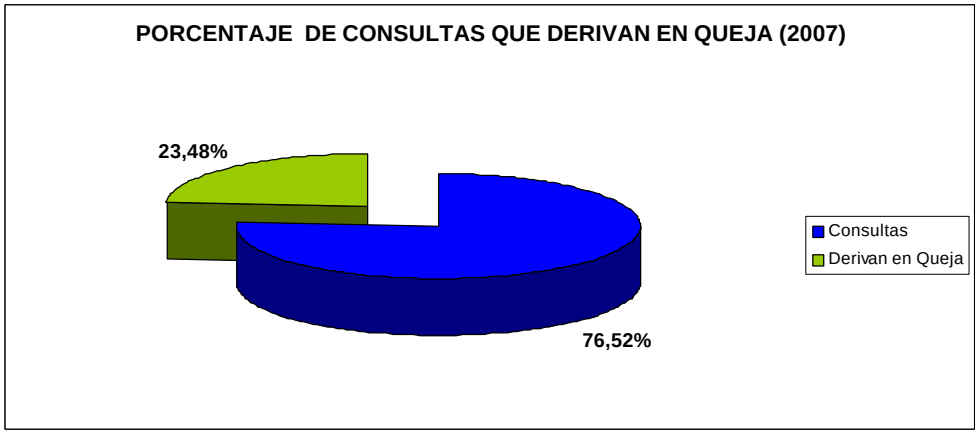
En cuanto al género de los ciudadanos que presentaron queja debemos apuntar que la mayoría fueron mujeres, con un total de 188 (54,49%) frente a 157 hombres (45,81%).

Gráfico 2



De las consultas realizadas 81 se materializaron en queja, representando un 23,48 % frente al 76,52% que supone la totalidad de las mismas.

Gráfico 3



En cuanto al resto de las consultas, en algunos casos se referían a asuntos que excedían del ámbito de actuación de la Institución por lo que no fue posible tramitarlos como quejas; en otros, requerían la realización de gestiones previas ante los órganos administrativos o bien estaban relacionadas con la tramitación de un expediente de queja o el interesado deseaba información sobre los trámites y gestiones ante un asunto concreto.

En cuanto a las materias consultadas, el mayor número de consultas registradas ha estado relacionado con el ámbito de la "Justicia", desde dilaciones en los procedimientos judiciales a solicitudes de permisos penitenciarios y procedimiento de justicia gratuita entre otros.

Otra materia que ha registrado importantes consultas por parte de los ciudadanos ha sido la relacionada con "asuntos jurídico privados" que han ido desde conflictos con la comunidad de propietarios, resoluciones de contratos de arrendamientos, créditos bancarios y asuntos vinculados al consumo, siendo derivados éstos a las Oficinas de Consumo y entidades correspondientes.

En lo que concierne al ámbito de los "Servicios Sociales", se han recibido consultas en relación a la gestión de los centros de día, plazas de residencia, subvenciones/ayudas, tutela de menores y en los últimos meses se ha registrado un número considerable de consultas relacionadas con los trámites y el procedimiento para la solicitud de ayudas a la Dependencia.

A continuación desglosamos el número de consultas por razón de las áreas temáticas:

MATERIA	TOTAL
Agricultura, Comercio, Industria y Turismo	2
Bienestar Social	33
Cultura y Juventud	2

Educación	9
Función Pública	20
Hacienda	17
Interior (Inmigración y Tráfico)	12
Justicia	57
Local (Administraciones Locales)	11
Medio Ambiente	9
Obras Públicas y Servicios	18
Sanidad	29
Trabajo y Seguridad Social	13
Urbanismo y Vivienda	20
Jurídico- Privado	48
Varios	45

"Varios": Este término recoge desde las consultas sobre el estado de tramitación de los expedientes, a la promoción de los derechos de la ciudadanía riojana como puede ser la falta de respuesta por parte de las Administraciones Públicas.

1.3. Medios de presentación

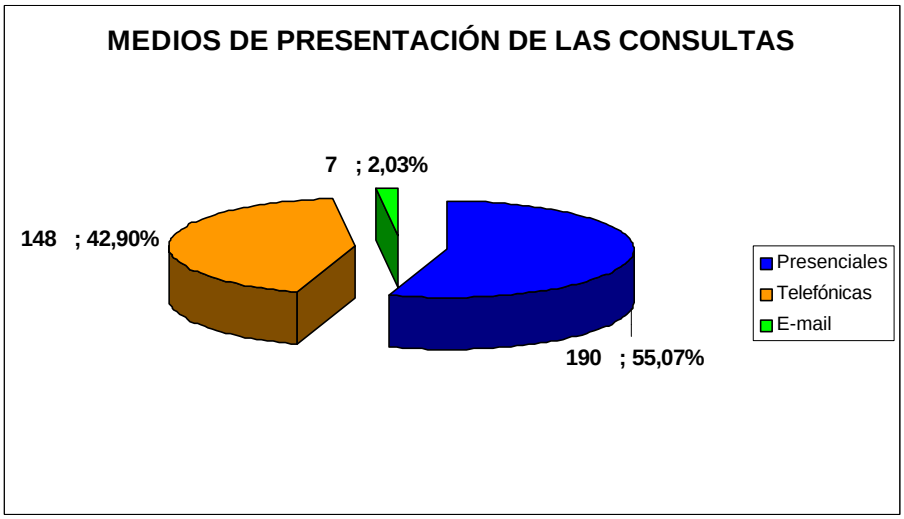


Aunque el término "Oficina" hace referencia al canal presencial, el servicio de información al ciudadano actúa a través de otros canales: el telefónico y el telemático, es decir, la página web institucional y el correo electrónico.

La mayor parte de las personas que acuden al auxilio de esta Institución en búsqueda de asesoramiento y de consejo jurídico en sus relaciones frente a las Administraciones Públicas lo hacen presencialmente. Se prefiere el trato directo con el personal cualificado de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano.

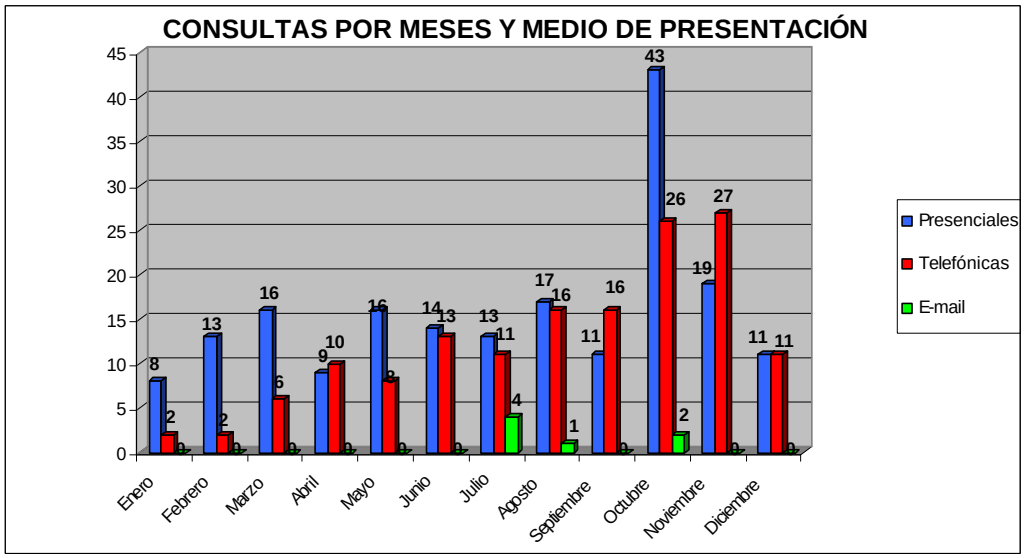
Desde un primer momento hemos pretendido que el acceso sea fácil, rápido y sin pretender en ningún momento sustituir el trato personal y directo que todos los ciudadanos se merecen, desde julio de 2007 nos hemos sumado a la sociedad de la información, para que quienes lo deseen puedan relacionarse con esta Oficina a través de los medios telemáticos.

Gráfico 4



A través de la vía telefónica, se contabilizaron 148 llamadas. Además, se registraron 190 consultas presenciales, mientras que los contactos a través del correo electrónico fueron únicamente 7, lo que evidencia que Internet, durante el 2007, todavía no se ha consolidado como una de las vías que tiene la ciudadanía para presentar su consulta en la Institución.

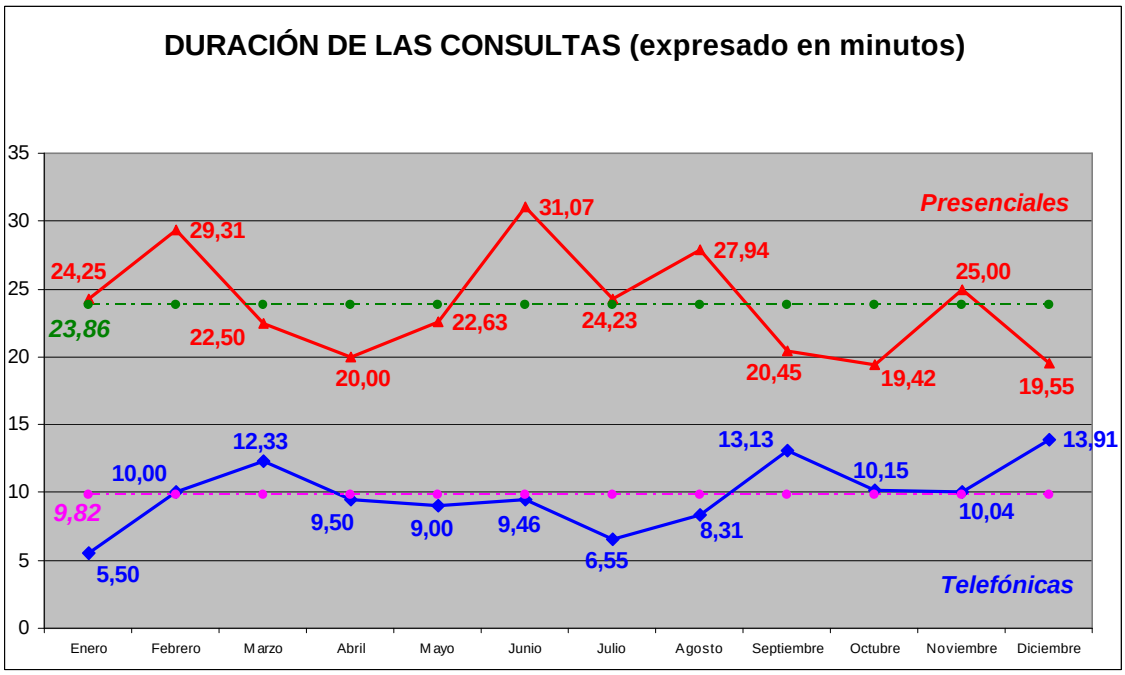
Gráfico 5



En cuanto al tiempo medio de atención de las consultas, éste varía en función de si son presenciales o telefónicas siendo de mayor duración las primeras por cuanto que los ciudadanos expresan con más detalle la circunstancia que les trae a la

Institución. La media de tiempo para las consultas presenciales es de 23,86 minutos frente a los 9,82 minutos de duración para las telefónicas.

Gráfico 6



CAPITULO VIII

ACTIVIDADES INSTITUCIONALES DE LA DEFENSORA EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA

1. Relaciones institucionales con el Parlamento de La Rioja

1.1. Toma de posesión de la Defensora

El 27 de diciembre de 2006, María Bueyo Díez Jalón en un acto presidido por el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma y el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento tomó posesión de su cargo como Alto Comisionado del Parlamento. El acto contó además con una amplia representación de parlamentarios autonómicos y de todos los sectores sociales de La Rioja.



Asistieron también el Defensor del Pueblo Español, el Procurador del Común de Castilla y León, el Sindic de Greuges de Catalunya, la Defensora del Pueblo Navarro, el Adjunto Primero del Sindic de Greuges de Valencia, el Adjunto Primero de la Procuradora General de Asturias. El acto de juramento realizado ante la Mesa y la Junta de Portavoces tuvo lugar en el Claustro Alto del Parlamento. A continuación se transcribe la intervención de la Defensora tras su juramento.

"INTERVENCIÓN DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO RIOJANO TRAS SU JURAMENTO O PROMESA

María Bueyo Díez Jalón
En Logroño a 27 de diciembre de 2006

Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de La Rioja, Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja, Ilmos. Diputados del Parlamento, Excmo. Sr. Defensor del Pueblo Español, Excmos. Srs. Defensores de las Comunidades Autónomas, Excmo., Ilmos., Autoridades, Sras, y Sres.:

Es un honor para mí, además de un reto profesional, que este Parlamento en sesión plenaria de 26 de septiembre del presente, y por acuerdo unánime de todos los Diputados, me hayan encomendado el cometido y la responsabilidad, de ser la primera persona que ponga en marcha la institución del Defensor del Pueblo Riojano, como Alto Comisionado de la Cámara, encargado de velar por la defensa de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de nuestra Carta Magna.

En muy pocos años se han ido implantando instituciones de defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas y de control o supervisión de las Administraciones, con distintas configuraciones y denominaciones.

La figura del Ombudsman fue creada en el siglo XIX en los reinos escandinavos del Norte de Europa. Este término, Ombudsman, se ha impuesto en muchas partes del mundo, suele traducirse como "tramitador", "representante" o incluso más libremente en el sentido de "tramitador e intérprete de las leyes", si bien, en nuestra tradición jurídica ha terminado por ser equivalente a "Defensor del Pueblo".

El Ombudsman, propiamente dicho, apareció en Suecia, en la Constitución de 1809, resultado del enfrentamiento revolucionario de la época, que hacía un especial énfasis en la separación de poderes: entre el Rey y su Consejo, el Parlamento y los Tribunales. El Ombudsman, nombrado por el Parlamento, tenía encomendado el control de las actividades gubernamentales, la correcta aplicación de las leyes y la denuncia de todas las irregularidades y negligencias de los funcionarios y administradores de justicia, además de investigar las reclamaciones formuladas por los ciudadanos.

Este modelo sueco fue seguido por otros países nórdicos, como Dinamarca, Finlandia, Noruega y fue imitado por los países europeos tras la reconstrucción de la Europa surgida de la IIª Guerra Mundial, que supuso la convicción de que los ideales de libertad y democracia deben ir acompañados de instrumentos institucionales específicos que les sirvan de garantía.

La Constitución Española de 1978 introduce en el artículo 54, la institución del Defensor del Pueblo, en el ordenamiento jurídico español, queriendo ver sus antecedentes más próximos en la tradición del Norte de Europa; y el más remoto, en la figura del Justicia Mayor del Reino de Aragón, del siglo XIV. No obstante, existen notables e innegables diferencias entre este remoto antecedente y el Defensor del Pueblo configurado constitucionalmente. De hecho el Justicia Mayor de Aragón, era un juez cuyos dictámenes eran vinculantes para la autoridad a quien se dirigían, de manera que su incumplimiento podía incluso, acarrear graves penas. Pero el Justicia no dejo de tener sus problemas con España: a raíz de las alteraciones de 1591, y por defender los Fueros y enfrentarse a la voluntad del Rey español, Felipe II, fue decapitado Don Juan de Lanuza, el Mozo. Fue otro Rey de España, Felipe V, quien se encargó de suprimir la figura del Justicia en el año 1711. Hoy queda el recuerdo de este antecedente al retomar su nombre el Comisionado parlamentario de las Cortes de Aragón, creado en 1985.

En España, el Defensor del Pueblo nació con una fuerza y alcances especiales dado el contexto en que se empezó a debatir la posibilidad de crear dicha Institución, tras la Dictadura, en 1975, en la transición a la democracia que le siguió, el período constituyente fundado en el consenso político y por fin, la aprobación de la Constitución de 1978.

En nuestro Estado español, es la Norma Fundamental de 1978 la que establece por primera vez dentro del Título I “De los derechos y deberes fundamentales” en su Capítulo IV, “De las garantías de los derechos y libertades fundamentales”, en el artículo 54, este Alto Comisionado. Y lo hace en los siguientes términos: “Una ley orgánica, regulará la institución del Defensor del Pueblo como Alto Comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta de ello a las Cortes Generales”.

Conviene recordar aquí que dicho Capítulo IV del Título I de la Constitución, consagrado a la constitucionalización de las garantías de las libertades y derechos fundamentales, enfatiza la vinculación de todos los poderes públicos a los derechos y libertades de manera que cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de los mismos, ante los Tribunales ordinarios y a través, del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

La Ley Orgánica mencionada en el artículo 54 es de 1981, la LO de 6 de abril de 1981, y desde su puesta en marcha, el Alto Comisionado de las Cortes Generales, con su trabajo y esfuerzo abnegados, ha demostrado su grado de implementación en la sociedad española, pues los ciudadanos cuentan con un instrumento eficaz para la defensa de sus derechos y libertades frente a las ingerencias abusivas o desproporcionadas de las Administraciones Públicas, de una manera preventiva, sin tener que acudir en todo caso y necesariamente al auxilio de los Tribunales de Justicia, y subsidiariamente, al amparo ante el Tribunal Constitucional.

Es manifiesta y patente la eficacia con que actúa el Defensor del Pueblo del Estado, no sólo en la tramitación de las quejas (más de 35.000 en el último año) y en la acertada respuesta que los ciudadanos, bien de forma individual o bien de forma colectiva reciben

del mismo. Pero también es notoria la legitimación activa que el propio Texto Constitucional le ha querido conferir, en la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra normas con rango de ley o en la formalización del recurso de amparo por sustitución procesal. Estos instrumentos han sido prudentemente administrados por nuestro Defensor del Pueblo, que hoy nos honra con su presencia.

Siguiendo la estela de la institución estatal, se fueron creando defensores regionales en las distintas Comunidades Autónomas en virtud de sus potestades de autoorganización, cada uno de ellos dependiente de su respectivo Parlamento. Quiero con ello, traer a colación, los distintos hitos históricos: en 1983 el Defensor del Pueblo Andaluz; en 1984, el Sindic de Greuges de Cataluña y el Valedor do Pobo de Galicia; en 1985 fueron creados por sus respectivas Leyes el Ararteko (Defensor del Pueblo del País Vasco), el Justicia de Aragón, y el Diputado del Común de Canarias; en 1988 el Sindic de Greuges de la Comunitat Valenciana; en 1994 el Procurador del Común de Castilla y León; en el año 2000, el Defensor del Pueblo de Navarra; en 2001, el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha; y en 2005, la Procuradora General del Principado de Asturias. Existe una ley para el Sindic de Greuges de las Islas Baleares desde 1993, aunque a fecha de hoy no se ha implantado la institución, de la misma manera que el Estatuto de Autonomía de Extremadura prevé un Defensor del Pueblo sin que se haya aprobado todavía su ley.

En particular en nuestra Comunidad Autónoma de La Rioja, la reforma del Estatuto de Autonomía operada por la LO 2/1999, de 7 de enero, ante el desarrollo autonómico y el grado de asunción de competencias quiso expresamente contemplar esta Institución, y así en el artículo 22 de la Norma Estatutaria se dispuso que,

"Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y de la coordinación con la misma, la Comunidad Autónoma podrá crear mediante ley una institución similar a la del citado artículo, como comisionado del Parlamento de La Rioja, designado por éste, para la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta al Parlamento".

Se trata de una Ley autonómica ambiciosa en cuanto a sus pretensiones, que desarrolla la institución estatutaria, siguiendo el modelo de otras Comunidades Autónomas, y fruto de su aprobación unánime vio la luz, y fue publicada en el BOR de 4 de mayo de este año que estamos a punto de despedir.

Esta institución es sin duda un elemento de persuasión que incita o impulsa a la Administración Pública de nuestra Comunidad y a los entes locales que en ella se integran territorialmente, señala los casos que merecen ser revisados, sugiere modificaciones en el funcionamiento administrativo e, incluso, cuando el mal funcionamiento de la Administración se debe a la Ley, urge su modificación a los titulares de la iniciativa legislativa, actuando, en consecuencia, no sólo cuando se detectan ilegalidades, sino que también impulsa el cambio de la legalidad, a fin de lograr una mejor calidad de vida.

El Defensor del Pueblo Riojano, en virtud de la Ley 6/2006, se convierte por tanto en un colaborador crítico de la Administración Regional y de la Local, que viene a colmar las lagunas que existen inevitablemente en el sistema de garantía de los derechos de los administrados.

Hasta ahora y debido a las limitaciones que establecía nuestro Estatuto en su redacción anterior a la reforma de 1999 , las funciones reservadas a esta Institución eran ejercidas y desarrolladas por una Comisión parlamentaria de carácter permanente que, con una gran voluntad y siempre con objetivos de servicios, tramitaba las quejas de los ciudadanos tratando de resolver los conflictos que, sobre sus derechos, planteaban contra la Administración, pero resulta evidente que el desarrollo estatutario que se ha producido en los últimos años con la asunción de nuevas competencias, especialmente las correspondientes a la educación no universitaria y las de sanidad van a incrementar considerablemente el número de quejas por lo que resulta conveniente que éstas sean tramitadas por una institución que disponga de los medios y la especialización necesaria

para abrir nuevas vías que garanticen el funcionamiento transparente y eficaz de la Administración Pública de La Rioja.

Por todo ello y con el objeto de continuar desarrollando nuestro Estatuto de Autonomía y la institucionalización del autogobierno riojano, se procedió a regular mediante Ley la Institución del Defensor del Pueblo Riojano, como Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja, cuya misión fundamental es velar por el cumplimiento y respeto de los derechos y libertades que asisten a los riojanos en el disfrute de la democracia, siendo a la vez, fiel garantía de la legalidad y transparencia, acorde con el Estado de Derecho, de que los actos y resoluciones emanados de los órganos de la Administración Pública de La Rioja se atengan a los principios reconocidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.

Con la Ley 6/2006, nace por tanto una institución destinada a servir los intereses del pueblo riojano y al desempeño de una función de enorme responsabilidad en la tarea insustituible del control de los derechos y libertades públicas. Una institución privilegiada para acentuar el sentimiento de identidad y de autogobierno en el seno de nuestro pueblo; de lo cual merece especial congratulación nuestro Poder Legislativo Regional.

A partir de mañana, los ciudadanos, personas físicas y jurídicas que manifiesten un interés legítimo podrán presentar quejas ante esta Institución que serán canalizadas y resueltas expresamente bajo la autoridad y potestades que la Ley del Parlamento de La Rioja referida, expresamente, me confieren. No quiero dejar pasar por alto ni manifestar que, no será impedimento para dirigirse ante la Defensoría del Pueblo de La Rioja, la nacionalidad, la residencia, la minoría de edad, la incapacidad legal del sujeto, el internamiento en un centro penitenciario o de reclusión, ni en general cualquier relación de sujeción o dependencia especiales de una Administración o de un poder público.Todos ellos tendrán acogida, y espero que merecida y acertada respuesta, por desde ahora, la Defensora del Pueblo Riojano.

Ser desde este momento, la primera titular del Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja encargada de velar de la garantía efectiva de los derechos y libertades del pueblo riojano frente a las eventuales ingerencias y abusos administrativos tanto de la Administración Autonómica como de la Local, es para mi, además de una profunda satisfacción tras la confianza otorgada por la Cámara Regional con la unanimidad demostrada en la Sesión parlamentaria de fecha de 26 de septiembre de este año, una gran responsabilidad amén de un profundo reto tanto profesional como personal.

Como riojana que soy, y después de diez años de formación académica fuera de La Rioja, quiso el destino que recalara nuevamente en mi tierra en marzo de 1996. Desde marzo de ese año, he ejercido la Abogacía del Estado en representación y defensa de la Administración Periférica del Estado en La Rioja, con profunda dedicación profesional. En julio de 2001 y con el amplio refrendo de este Parlamento fui propuesta para desempeñar funciones consultivas y así en virtud del Decreto de Presidencia del Gobierno de La Rioja de 2 de julio de 2001, fui designada e integrada como Vocal o Consejera del Consejo Consultivo de La Rioja.

Permítanme que en el presente traiga mis anhelos y añoranzas tanto de la Abogacía del Estado en sus dos funciones: consultiva, de asesoramiento a los órganos periféricos del Estado en La Rioja, en especial a la Delegación del Gobierno, como contenciosa, de representación y defensa de los intereses del Estado ante los Tribunales de Justicia; como al Consejo Consultivo de La Rioja, en su alta competencia consultiva y externa de la Administración Autonómica y Local. De ambas he aprendido muchos valores, principalmente, la profesionalidad, el trabajo bien hecho, el compañerismo y algo que en estos tiempos se estila y se intenta practicar, la lealtad institucional.

Ante el nuevo cometido que me han encargado todos los Parlamentarios que integran esta Cámara Regional quiero desde el juramento de mi cargo como Defensora del Pueblo Riojano marcar los objetivos que han de presidir esta institución y que serán, desde ahora mis objetivos de trabajo.

En primer término, me comprometo con el Pueblo Riojano; desde este momento, cuenta con una institución nueva creada por el Parlamento que, bajo mi dirección y responsabilidad, con el trabajo diario de mi persona y del equipo que formará esta Institución, de alta cualificación y responsabilidad profesional, marcará como objetivo del día a día, la aptitud de servicio y de respuesta frente a las quejas que cualquier ciudadano presente frente a las posibles ingerencias que en sus derechos o libertades, atenten los poderes públicos, autonómicos o locales.

Por ello y tras mi juramento como Defensora del Pueblo Riojano, me pongo a disposición de éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Constituye mi función primordial, como titular de institución del Defensor del Pueblo Riojano, la de salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

Con esta finalidad y con la autoritas conferida legalmente, me comprometo en el ejercicio de mis competencias a supervisar la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Además de supervisar también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

En el cumplimiento de mi misión, el Defensor del Pueblo Riojano, y como complemento indispensable de la misma, la Ley 6/2006, atribuye al Defensor, la potestad de dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas, para investigar su actuación y otorgar una respuesta al ciudadano que pretenda ampararse ante dicha Institución.

No puede olvidarme en la presente, de la función que por Ley tengo encomendada y como tal asumo de velar por la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa de nuestro Estatuto de Autonomía; competencia ésta que desde luego, ejerceré sin temor y con pleno compromiso de defensa del ordenamiento autonómico y de su Norma Estatutaria esencial, poniendo en conocimiento de los órganos legitimados para ello de las posibles colisiones e ingerencias que sobre el marco competencial autonómico puedan implicar otras normas estatales o autonómicas.

De esta forma y tras el estudio realizado, cuando como titular de esta institución creada, considere que una Ley o disposición con fuerza de Ley contradice el Estatuto de Autonomía de La Rioja, o que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respetan el orden competencial establecido en la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja o la Ley correspondiente, asumo el compromiso legal de dirigirme inmediatamente al Gobierno de La Rioja o al Parlamento, en su caso, instándoles a interponer el pertinente recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia.

Quiero manifestar públicamente mi agradecimiento: primero, a quienes en su día me propusieron para asumir esta responsabilidad; segundo, a todos y cada uno de los Diputados de esta Cámara, que su sesión de Plenaria de 26 de septiembre del presente, me otorgaron por unanimidad la confianza para ser la primera Defensora del Pueblo Riojano y poner en marcha esta Alta Institución; tercero, a los amigos y compañeros que me han apoyado en adoptar la decisión de comprometerme y asumir dicho cargo. Y por último, especialmente he de expresar mi gratitud a mis padres, por la educación y formación que con su sacrificio y desvelos me han dispensado. Con su valiosa enseñanza en valores esenciales de compromiso ante la vida y de creer en lo que en cada momento se asume y de lo que uno se responsabiliza, nada de esto hubiera sido posible.

Muchas gracias a todos por vuestra presencia".

1.2. Sede provisional de la Oficina de la Defensora.

A partir del día siguiente del acto de toma de posesión la Defensora comienza a ejercer sus funciones y a recibir consultas y quejas de los ciudadanos, en una dependencia dentro de la sede oficial del Parlamento. Desde el día 28 de diciembre hasta el 21 de febrero de 2007, la actividad de defensa y protección de los derechos se dispensa desde el Parlamento, debiendo reconocerse públicamente la disponibilidad de medios que la Cámara ofreció en todo momento a esta Institución.

El 21 de febrero 2007, la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano se traslada a la c/ Gran Vía Juan Carlos I, 7- 5.º de Logroño, su actual emplazamiento y sede oficial de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano.

1.3. Asistencia al Pleno de constitución del Parlamento en la nueva legislatura.

El 21 de Junio de 2007 la Defensora asiste a la sesión constitutiva del Parlamento de la Rioja y a la apertura de su VII Legislatura en el Salón de Plenos del Parlamento

1.4. Relaciones con la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano.

El 3 de abril de 2007 se comunicó por escrito a la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano el resultado de las investigaciones de los expedientes remitidos el 2 de marzo a esta Institución.

El 4 de septiembre se les cursó una invitación a los integrantes de la Comisión de Peticiones para que conocieran la sede y para tratar asuntos comunes.

1.5. Visita institucional del Presidente del Parlamento a la sede de la Oficina de la Defensora



El 24 de septiembre de 2007 el Presidente del Parlamento realiza una visita de carácter institucional a la sede de la Oficina de la Defensora

Con ocasión de la visita la Defensora explicó al Presidente del Parlamento el funcionamiento regular del tratamiento de las consultas y de las quejas, así como del nivel de conocimiento de la ciudadanía de esta Institución.

1.6.- Asistencia al Pleno Institucional del Aniversario de nuestra Constitución Española

El 3 de diciembre de 2007 asiste al Pleno Institucional del Parlamento Autonómico con motivo de la celebración del XXIX.º aniversario de la Constitución Española.

1.7. Presentación del Manual de Derecho Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, prologado por la Defensora.

El 21 de Diciembre presenta el libro “Derecho Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja” que ha sido prologado por la Defensora, en el Salón del

Parlamento junto al Presidente del Parlamento José Ignacio Ceniceros y el Excmo. Rector Magnífico de la Universidad de la Rioja, entre otros.

2. Relaciones institucionales con el Gobierno Regional

2.1.- Asistencia al proceso de investidura del Presidente del Gobierno Regional.

El 26 de junio de 2007 asiste al debate de investidura del Presidente del Gobierno Autonómico en el Parlamento de La Rioja, en la que tras la exposición de su programa de gobierno, resultó elegido el Excmo. Sr. D. Pedro Sanz Alonso.

2.2. Presencia de la Defensora en el Pleno parlamentario desplazado a San Millán de la Cogolla para el acto de toma de posesión del Presidente electo.

El 30 de junio de 2007 acude a San Millán de la Cogolla para el acto solemne de toma de posesión del Excmo. Sr. D. Pedro Sanz Presidente del Gobierno Regional, acontecimiento que contó con la presencia del Ministro de Administraciones Públicas Sr. D. Jordí Sevilla, el Secretario General del Partido Popular Sr. D.Angel Acebes y el Presidente de Castilla y León el Excmo. Sr. D. Juan Vicente Herrera.

2.3. Asistencia de la Defensora a la toma de posesión de los Consejeros del nuevo Gobierno de La Rioja

Con fecha 3 de julio de 2007 asiste en el Salón Rojo del Palacete del Gobierno a la toma de posesión de los Consejeros del recién constituido Gobierno de La Rioja.

2.4. Asistencia a los actos del Día de La Rioja.

El 9 de Junio la Defensora es invitada por el Excmo. Sr. D. Pedro Sanz Alonso en el Monasterio de Yuso, en San Millán de la Cogolla, al Acto Institucional del Día de la Rioja y a la entrega de Premios del XXV Aniversario del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que este año han recaído “Medalla de La Rioja” a la Asociación Riojana Pro-personas con Deficiencia Psíquica (ARPS) y a la Asociación de Atención a las Personas con Parálisis Cerebral de La Rioja (ASPACE-RIOJA).

2.5.- Presencia de la Defensora en la toma de posesión de la nueva Consejera del Consejo Consultivo de La Rioja.

El 27 de febrero asiste a la toma de posesión de la nueva Consejera del Consejo Consultivo de La Rioja, Ilma. Sra. Dª Carmen Ortiz Lallana, que se celebró en el Salón de Autoridades del Palacio de Gobierno, nombrada en sustitución de la Defensora, tras su renuncia a su cargo como Consejera del Consejo Consultivo.

3. Relaciones institucionales con las Administraciones Locales riojanas

3.1.- Ayuntamiento de Logroño.

Con fecha 26 de enero de 2007, la Defensora celebra una reunión de trabajo con la Comisión Especial de Quejas y Sugerencias del Ayuntamiento, con vistas a suscribir un convenio de colaboración.

El 26 de marzo de 2007 realiza la visita institucional al Excmo. Sr. D. Julio Revuelta Altuna, Alcalde Presidente del Excmo. Ayuntamiento de Logroño

El 24 de abril de 2007 en la sede del Parlamento Regional, la Defensora del Pueblo Riojano y el Excmo. Sr. D. Julio Revuelta Altuna Alcalde del Ayuntamiento de Logroño, suscriben un "Convenio de Colaboración y Cooperación" entre ambas instituciones, con el fin de impulsar el máximo grado de desarrollo de los derechos y libertades ciudadanas. El objetivo del Convenio radica en garantizar la coordinación de las dos Instituciones, de un lado de la Oficina de la Defensora y de otro, de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones para evitar, en la medida de lo posible, la duplicidad de quejas presentadas simultáneamente en ambas.

"En Logroño a 24 de abril de 2007

REUNIDOS.

De una parte, la Excma. Sra. Dª. María Bueyo Díez Jalón, Defensora del Pueblo Riojano. De otra, el Excmo. Sr. D. Julio Revuelta Altuna, Alcalde-Presidente del Excmo.Ayuntamiento de Logroño.

Cada uno de ellos, en representación de las Instituciones citadas y reconociéndose la capacidad legal necesaria en la representación en la cual intervienen para suscribir este documento.

EXPONEN

En los últimos años venimos asistiendo al surgimiento de nuevas iniciativas orientadas al impulso de los derechos ciudadanos, y que han empezado a tener su reflejo también en el ámbito local.

Desde su puesta en marcha, la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano mantiene como uno de sus objetivos primordiales la difusión, fomento y protección de los derechos y libertades de los ciudadanos de la Comunidad, dentro del marco de sus competencias y como voluntad decidida por el arraigamiento de tales derechos.

La divulgación, y más aún la concienciación de la sociedad sobre la importancia de la defensa y práctica de estos derechos y libertades, no es, sin embargo, un trabajo a corto plazo ni se impulsa desde acciones de carácter individual. Por el contrario, requiere un empeño especial, un exhaustivo método de trabajo en cuanto a los contenidos y la elección del público objetivo al que dirigirse, así como el acierto en los sistemas para su difusión.

Por su parte, la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones tiene como objeto el habilitar, a través del ejercicio de sus competencias, las condiciones sociales necesarias para que los ciudadanos puedan alcanzar el máximo grado de desarrollo, tanto en el plano individual como colectivo, lo cual implica la defensa de sus derechos y libertades ante la Administración Municipal, además de una adecuada atención en sus relaciones con los mismos, incrementando la implicación de los ciudadanos en la vida pública local.

Teniendo en cuenta que los acuerdos o convenios de colaboración constituyen un cauce para llevar a cabo actividades de utilidad o interés social

Esta coincidencia viene propiciando el establecimiento de unos cauces de colaboración entre ambas instancias, como primero de una futura serie de convenios de colaboración a suscribir con más Entidades Locales de La Rioja,

orientados fundamentalmente a llevar a cabo actividades de utilidad o interés social y a difundir y dar a conocer a los ciudadanos y ciudadanas la existencia de la nueva Institución de la Defensora del Pueblo Riojano, puesta a su disposición para la defensa de sus derechos y libertades.

A estos efectos, las partes consideran conveniente suscribir un marco de colaboración mutua que permita fijar las pautas de actuación de las colaboraciones que puedan existir, sirva de referente para posteriores acciones concretas a llevar a cabo entre ambas Instituciones destinadas a la difusión y profundización de los derechos y libertades públicas entre los ciudadanos, y posibilite la puesta en marcha de acciones y actividades concretas que redunden en un mutuo beneficio y la satisfacción de los intereses que les vienen encomendados.

Del mismo modo, desean contribuir mediante dicha colaboración a una mayor apertura de ambas Instituciones a la sociedad logroñesa, para satisfacer las demandas de esta última en el marco de las funciones que corresponden a cada uno de los intervinientes.

La andadura iniciada por la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano, unida a la decidida voluntad del Ayuntamiento de Logroño, a través de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, de mejorar la atención a sus ciudadanos y alcanzar el máximo grado de desarrollo de sus derechos y libertades en el ámbito de su competencia, hacen aconsejable la formalización de un nuevo convenio que avance precisamente en la consecución de tales objetivos.

Con esa finalidad, la Defensora del Pueblo Riojano y la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones del Ayuntamiento de Logroño, en base a lo anteriormente expuesto.

ACUERDAN

PRIMERO.- El presente Convenio tiene por objeto establecer las bases de cooperación entre la Defensora del Pueblo Riojano y la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones del Ayuntamiento de Logroño, con el fin de impulsar el máximo grado de desarrollo de los derechos y libertades ciudadanas en la búsqueda de la eficacia en la gestión de los recursos públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias y funciones.

La colaboración que implica este Convenio, así como los que en desarrollo del mismo pudieran celebrarse, quedará circunscrita al ámbito de la cooperación material que voluntariamente asumen las partes firmantes de los mismos, sin que queden afectadas, en ningún caso, la autonomía funcional y competencial que el Defensor del Pueblo Riojano y la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones del Ayuntamiento de Logroño, tienen atribuidas, respectivamente.

SEGUNDO.- Con este objeto, la Defensora del Pueblo Riojano, y la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones del Ayuntamiento de Logroño,

manifiestan su voluntad de colaborar con arreglo a las siguientes premisas o principios de actuación entre ambas partes:

Reciprocidad, colaboración mutua y lealtad institucional.

Respeto a la autonomía municipal y al ámbito de decisión de los distintos órganos de gobierno municipales en el ejercicio de sus competencias.

Respeto a la independencia de la institución de la Defensora del Pueblo Riojano y a su facultad de supervisar la actividad de la Administración Local, y de formular recomendaciones y sugerencias en defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos y de las ciudadanas.

TERCERO.- Ambas instituciones manifiestan su voluntad de establecer mecanismos más eficaces de coordinación entre ellas, dirigidos a lograr los siguientes objetivos:

El impulso de los derechos ciudadanos.

La detección de áreas de mejora para incrementar la calidad en la atención al ciudadano.

La mejora de la transparencia pública y de la información que se brinda a los ciudadanos para la mejor defensa de sus derechos.

CUARTO.- La colaboración que implica este Convenio quedará circunscrita al ámbito de la cooperación material que voluntariamente asumen las partes firmantes del mismo, sin que queden afectadas, en ningún caso, como se ha expuesto con anterioridad, la autonomía funcional y competencial que tienen atribuidas.

QUINTO.- La firma del presente Convenio implicará para cada una de las partes los siguientes compromisos:

Para la Defensora del Pueblo Riojano:

La Institución de la Defensora del Pueblo Riojano se compromete a:

Respetar los objetivos de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones del Ayuntamiento de Logroño de supervisar la actividad de la Administración Municipal, detectar las posibles deficiencias que presente la Administración Municipal y formular propuestas para su adecuada corrección en el ámbito de la defensa de los derechos de los vecinos, impulsar, promover y facilitar el pleno desarrollo de los derechos de participación de los ciudadanos que vayan encaminados a velar por los intereses generales de la Ciudad de Logroño, y satisfacer las necesidades de los ciudadanos logroñeses y el logro de la. eficacia en la gestión de los recurso públicos, así como reconocer sus competencias en el estudio, dictamen, análisis y/o evaluación de cualquier sugerencia o reclamación, debidamente fundamentada, que verse acerca de un asunto de competencia municipal en cualquiera de sus áreas de trabajo, y se haga llegar a la Administración Municipal, y del resto de funciones recogidas en el Reglamento Orgánico de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones

Con la finalidad de guardar la oportuna coordinación y evitar la duplicidad de quejas en ambas instituciones, se procurará en la medida de lo posible antes de

iniciar cualquier actuación, y siempre que la urgencia del caso lo permita, que la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones se posicione por medio del oportuno informe o resolución sobre aquellas cuestiones que hayan sido objeto de evaluación.

Realizar una evaluación externa de la atención global al ciudadano y del respeto a sus derechos por parte de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones del Ayuntamiento de Logroño, a fin de detectar áreas de mejora en el impulso de los derechos ciudadanos (la evaluación global podrá acompañarse de una análisis más detallado de las áreas o materias en la que tenga especial interés el Ayuntamiento).

Asesorar a la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones del Ayuntamiento de Logroño en el diseño de políticas de impulso de los derechos ciudadanos, objetivos e indicadores de mejora y sistemas de autoevaluación. La institución de la Defensora del Pueblo Riojano pondrá a disposición de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones del Ayuntamiento de Logroño la base documental de la que disponga, relativa a modelos de cartas de derechos, códigos de buena conducta administrativa, cartas de servicios con compromisos concretos de calidad, etc.

Remitir una copia del Informe Anual al Parlamento de La Rioja, así como de los informes extraordinarios que se publiquen por la Institución.

En la realización del Informe Anual al Parlamento de La Rioja sobre la calidad de la atención al ciudadano y el respeto a sus derechos la Defensora del Pueblo Riojano se compromete a:

Indicar expresamente las quejas que se hayan presentado frente al Ayuntamiento de Logroño, especificando las materias sobre las que hayan versado las mismas, y haciendo especial referencia de aquellas quejas que hayan sido estudiadas por la Comisión Especial.

Orientar las Conclusiones y Recomendaciones Definitivas del Informe en términos positivos, como áreas de mejora a impulsar.

En el caso de la realización de un Informe Extraordinario, la Defensora del Pueblo Riojano se compromete a:

Presentar a la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones del Ayuntamiento de Logroño las Conclusiones y Recomendaciones Provisionales relativas a quejas de las que haya tenido previo conocimiento, para que puedan realizar si se estimara oportuno aportaciones y/o consideraciones.

Incluir junto a las Conclusiones y Recomendaciones definitivas un capítulo conteniendo dichas observaciones o consideraciones, salvo otra indicación por parte de la Comisión Especial.

Para la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones del Ayuntamiento de Logroño:

La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones del Ayuntamiento de Logroño se compromete a:

Respetar como objetivos de la Defensora del Pueblo Riojano, la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja, reconociendo su función primordial de salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja, supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público, y resto de funciones establecidas en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la Institución.

Con la finalidad de guardar la oportuna coordinación y evitar la duplicidad de quejas en ambas instituciones, se procurará en la medida de lo posible antes de iniciar cualquier actuación, y siempre que la urgencia del caso lo permita, que la Defensora del Pueblo Riojano se posicione por medio del oportuno informe o resolución sobre aquellas cuestiones que le hayan sido encomendadas para su investigación.

Desarrollar una estrategia de mejora continua de la calidad e impulso de los derechos ciudadanos, estableciendo áreas de mejora, códigos de buena conducta administrativa, cartas de derechos y cartas de servicios del municipio o iniciativas similares dirigidas a establecer compromisos públicos de calidad y transparencia en los servicios públicos.

Designar a una persona como su interlocutor principal con la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano, para que asuma las siguientes funciones:

Actuar como interlocutor para incrementar la coordinación y agilizar la resolución por mecanismos informales de quejas ordinarias y/o urgentes.

Requerir la motivación debida y la colaboración precisa de los responsables de informar las quejas.

Facilitar el contacto directo entre técnicos de ambas Instituciones.

Impulsar la estrategia de mejora continua de la calidad e impulso de los derechos ciudadanos, proponiendo áreas de mejora, códigos de buena conducta administrativa, cartas de derechos y cartas de servicios del municipio.

Incluir en la siguiente reunión de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, aun con carácter de urgencia, los asuntos derivados por la Defensoría del Pueblo Riojano.

En el caso de que los asuntos hayan sido calificados como urgentes por la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano, se convocará sesión extraordinaria y urgente y se solicitarán con este mismo carácter los informes a los que hace referencia el artículo 6.2 del Reglamento Orgánico de la Comisión Especial, estableciéndose un plazo orientativo desde la recepción del escrito de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano hasta su contestación de 10 días hábiles. En el caso de informes no calificados como urgentes, el plazo establecido de contestación es el de la siguiente reunión mensual de la Comisión Especial.

Remitir una copia del Informe Anual regulado en el artículo 14 del Reglamento Orgánico de la Comisión para un puntual conocimiento de las actuaciones de la Comisión. Igualmente, se remitirá una copia de los informes extraordinarios que puedan realizarse.

Igualmente la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones del Ayuntamiento de Logroño se compromete a incluir al pie de toda resolución administrativa denegatoria, junto a la obligada referencia a los recursos que procedan, el derecho que asiste al ciudadano de presentar una queja gratuita ante la Defensora del Pueblo Riojano como una vía más de reclamación, poniendo a su disposición los impresos de queja que le facilite la Institución.

La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones invitará siempre a comparecer a los autores de la queja, sugerencia o reclamación en los términos contemplados en el artículo 9 del Reglamento Orgánico, salvo indicación contraria de la Defensora del Pueblo Riojano.

SEXTO.- Al objeto de dotar al presente Convenio de los instrumentos necesarios para su desarrollo, ejecución y seguimiento, así como para impulsar y coordinar la realización de las actividades de colaboración y resolver las dudas que plantee su ejecución, se constituirá una Comisión integrada por la Defensora del Pueblo Riojano y un Asesor de la Institución, junto con el Presidente de la Comisión Especial y el secretario de la misma u otro funcionario municipal con rango de Director General.
Dicha Comisión evaluará las distintas actividades en que se concrete la colaboración y elevará a los órganos competentes para su aprobación las propuestas de actuación a realizar en cada anualidad.

La Comisión de Seguimiento se reunirá con una periodicidad semestral, informándose de las cuestiones a tratar, para la elaboración del orden del día, con una anterioridad de una semana sobre la fecha de celebración.

De las reuniones de la Comisión de Seguimiento se levantarán las actas correspondientes a cada una de las sesiones que se tengan, incorporándose estas actas en el Orden del Día de la siguiente Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones del Ayuntamiento de Logroño.

SEPTIMO.- A través de los distintos medios de información, incluidos los municipales, se tratará de dar la mayor difusión posible sobre este Convenio y sobre la existencia de las dos Instituciones, Defensora del Pueblo Riojano y Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, a fin de que sean conocidas por toda la ciudadanía.

OCTAVO.- El presente Convenio entrará en vigor el día siguiente de la fecha de su firma, manteniendo su vigencia, salvo denuncia expresa por cualquiera de las partes, con una anticipación mínima de treinta días.

Y en prueba de conformidad, firman el presente Convenio, en el lugar y la fecha indicado al comienzo".

Excmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Logroño

Excma. Sra. Defensora del Pueblo Riojano

El 2 de agosto de 2007 se reúne con el Concejal de Movilidad Urbana, D. Domingo Dorado García.

El 14 de agosto de 2007 se reúne la Defensora del Pueblo con Dª Inmaculada Sáenz González Concejala de Participación Ciudadana y Distritos, en la sede de la Institución.

El 7 de noviembre tiene lugar la visita institucional y saludo al Excmo. Sr. D. Tomás Santos Munilla, Alcalde del Excmo. Ayuntamiento junto al Primer Teniente de

Alcalde, D. Ángel Varea Ángel elegidos tras las elecciones municipales y autonómicas del mes de Mayo.

3.2. Ayuntamiento de Calahorra.

El 13 de noviembre de 2007 la Defensora realiza una visita institucional, con el fin de explicar las competencias de esta nueva Institución en las funciones de supervisión de las actuaciones de las entidades locales, en pro de la defensa de los derechos y libertades de sus vecinos y, presenta al Sr. Alcalde y a su Corporación un borrador del Convenio de Colaboración.

El 27 de diciembre se firma el Convenio de Colaboración entre ambas Instituciones en el Ayuntamiento de dicha localidad.

A continuación se transcribe el Convenio-Tipo para todas las Corporaciones.

"CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA DEFENSORA DEL PUEBLO RIOJANO Y EL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE CALAHORRA (LA RIOJA) PARA FACILITAR EL MAYOR CONOCIMIENTO E IMPLANTACIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO RIOJANO

En la ciudad de Calahorra, a 27 de diciembre de 2007.

REUNIDOS

De una parte, la Excma. Sra. Dª. María Bueyo Díez Jalón, Defensora del Pueblo Riojano,

y de otra, el Excmo. Sr. Don Javier Pagola Saénz, Alcalde Presidente del Excmo. Ayuntamiento de Calahorra (La Rioja).

EXPONEN

La Institución del Defensor del Pueblo Riojano tiene por objeto la defensa de los derechos y las libertades de los ciudadanos.

Por su parte, las entidades locales de La Rioja, y en particular la suscriptora del presente Convenio – el Ayuntamiento de Calahorra -, tienen entre sus fines el de habilitar, a través del ejercicio de sus competencias, las condiciones sociales necesarias para que dichos ciudadanos puedan alcanzar el máximo grado de desarrollo, tanto en el plano individual como colectivo, lo cual implica el ejercicio más amplio posible de sus derechos y libertades.

Esta coincidencia de objetivos hace aconsejable el establecimiento de cauces de colaboración entre ambas instancias, con el objeto de facilitar el uso por parte de los ciudadanos de los mecanismos e instrumentos, que las leyes ponen a su disposición para la defensa de tales derechos y libertades, y con este fin

ACUERDAN

PRIMERO. El presente Convenio tiene por objeto establecer las bases de cooperación entre el Defensor del Pueblo Riojano y el Ayuntamiento, con el fin de facilitar, a través de dicha entidad local, el acceso de los ciudadanos a

aquella Institución y el cumplimiento por la misma de las tareas que la Ley le encomienda.

SEGUNDO. Con este objeto, el Defensor del Pueblo Riojano y el Ayuntamiento de , manifiestan su voluntad de colaborar para posibilitar la mayor presencia de la Institución del Defensor del Pueblo en dicha localidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja y acercarla así a sus ciudadanos.

TERCERO. La colaboración que implica este Convenio, así como los que en desarrollo del mismo pudieran celebrarse, quedará circunscrita al ámbito de la cooperación material que voluntariamente asumen las partes firmantes de los mismos, sin que queden afectadas, en ningún caso, la autonomía funcional y competencial que el Defensor del Pueblo Riojano, y el Ayuntamiento de tienen atribuidas, respectivamente.

CUARTO. Para la consecución de los fines del presente Convenio, el Ayuntamiento de, promoverá la colaboración con la Institución del Defensor del Pueblo Riojano.

QUINTO. La firma del presente Convenio implicará para cada una de las partes los siguientes compromisos:

- **Para el Ayuntamiento**

- Instalar en sus dependencias un punto de información de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, consistente en un soporte en el que se alojarán un tríptico informativo sobre esta Institución.

- Ceder alguna dependencia a la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano cuando ésta visite el Municipio con motivo del ejercicio de sus funciones.

- **Para la Defensora del Pueblo Riojano**

- Suministrar los medios materiales y divulgativos necesarios para establecer los puntos de información relativos a la Institución del Defensor del Pueblo Riojano.

- Hacer expresa mención en sus informes al Parlamento de La Rioja de que el Ayuntamiento viene colaborando en el ámbito de este Convenio con la Institución del Defensor del Pueblo Riojano, y autorizarle para la utilización del logotipo que acredite dicha colaboración y cuyas características serán acordadas entre la Institución del Defensor del Pueblo y el referido Ayuntamiento.

SEXTO. Al objeto de dotar al presente Convenio de los instrumentos necesarios para su desarrollo, ejecución y seguimiento, así como para resolver las dudas que plantee su ejecución, se constituirá una Comisión Mixta formada por cuatro miembros: dos en representación de la Defensora del Pueblo Riojano y otros dos en representación del Ayuntamiento de Arnedo, que se reunirá al menos una vez al año, para el estudio y seguimiento de éste.

SEPTIMO. El presente Convenio entrará en vigor el día siguiente de la fecha de su firma, manteniendo su vigencia, salvo denuncia expresa por cualquiera de las partes, con una anticipación mínima de treinta días.

Alcalde del Ayuntamiento De Calahorra……

La Defensora del Pueblo Riojano

3.3. Ayuntamiento de Torrecilla en Cameros

Con fecha 19 diciembre la Defensora se traslada a la localidad a realizar la visita institucional y presentar el borrador del Convenio al Sr. Alcalde y a su Corporación

El 27 de diciembre en el Consistorio de dicha localidad se procede a la firma el Convenio de Colaboración entre ambas Instituciones..

3.4. Ayuntamiento de Alfaro.

El 15 de noviembre de 2007, y continuando la ronda de contactos con las Corporaciones Locales, la Defensora se traslada a esta localidad, realiza la visita institucional y explica a la Corporación reunida en Pleno, las funciones de la Institución., a continuación presenta el borrador del Convenio de Colaboración con este Ayuntamiento.

3.5. Ayuntamiento de Haro.

El 11 de diciembre de 2007, la Defensora acude también a esta localidad a presentarse institucionalmente e informar sobre sus funciones y ofrecer el borrador del Convenio de Colaboración con la Corporación.

3.6. Ayuntamiento de Santo Domingo de la Calzada.

El 12 de diciembre de 2007 se traslada a Santo Domingo a realizar la visita institucional y presentar también el borrador del Convenio, explica también a la Corporación las funciones de la Defensora..

3.7. Ayuntamiento de Nájera.

El 14 de Diciembre y siguiendo con los contactos institucionales con los Ayuntamientos, se traslada a Nájera, también como visita institucional y previo informe a los miembros de la Corporación sobre las funciones de la Defensora, ofrece el correspondiente Convenio de Colaboración.

3.8. Ayuntamiento de Arnedo.

El 17 de diciembre de 2007 igualmente celebra los mismos actos que ha realizado con las anteriores Corporaciones.

3.9. Ayuntamiento de Cervera del Rio Alhama

El mismo 17 de diciembre de 2007 acude a continuación a Cervera del Rio Alhama a visitar institucionalmente el Ayuntamiento y presentar el borrador del Convenio. Esperando su respuesta.

4. Relaciones Institucionales con la Universidad de La Rioja:



El 29 de Junio de 2007 la Defensora del Pueblo acude al acto académico de Graduación del Curso 2006-2007, en el Aula Magna del Edificio Quintiliano, invitada por el Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, D. Pedro Contreras, en el Aula Magna del Edificio Quintiliano.

El 27 de julio la Defensora del Pueblo se reúne con el Vicerrector de Relaciones Institucionales, D. José Martín y Pérez de Nanclares de la Universidad de La Rioja, en la sede de la Institución para intercambiar impresiones sobre un posible Convenio.

El 3 de octubre de 2007 acude al acto de la solemne apertura del Curso 2007-2008 en el Aula Magna del edificio Quintiliano.

El 4 de diciembre de 2007 la Universidad de La Rioja y la Defensora del Pueblo Riojano formalizaron un Acuerdo Marco de Colaboración, en el que se prevé la cooperación para la realización conjunta de seminarios, jornadas, reuniones que tengan como objeto esencial la promoción y defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas.

"CONVENIO MARCO DE LA COLABORACIÓN ENTRE LA DEFENSORA DEL PUEBLO RIOJANO Y LA UNIVERSIDAD DE LA RIOJA PARA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE INTERÉS COMÚN.

En la ciudad de Logroño, a 4 de diciembre de 2007

REUNIDOS

De una parte, la Excma. Sra. Doña Maria Bueyo Diez Jalón, Defensora del Pueblo Riojano.

De otro, el Excmo. Sr. D. José Martínez de Pisón Cavero, Rector Magnífico de la Universidad de La Rioja.

EXPONEN

PRIMERO. Que la Defensora del Pueblo Riojano, como Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja, tienen encomendados por la Ley 6/2006, de 2 de mayo,

del Defensor del Pueblo Riojano, la defensa de los derechos fundamentales y las libertades comprendidas en el Titulo I de la Constitución Española, y velar por el cumplimiento de los principios generales establecidos en el artículo 7 del Estatuto de Autonomía, a cuyo tenor los derechos y deberes de los riojanos son los establecidos en la Constitución.

SEGUNDO. Que en el ejercicio de las potestades conferidas por la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la Institución, la Defensora del Pueblo Riojano podrá establecer relaciones de colaboración con instituciones y entidades cuyo ámbito de función se extiende a la protección de las libertades públicas y de los derechos fundamentales.

TERCERO. Que la Universidad de La Rioja en cuanto servicio público de la educación superior referido a los intereses generales entre las funciones que tiene encomendadas al servicio de la sociedad, se encuentra el apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico de la sociedad, especialmente de la Comunidad Autónoma en que está enmarcada, según se desprende de lo establecido en la Constitución Española, en la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades y de sus propios Estatutos.

CUARTO. Que es voluntad de la Defensora del Pueblo Riojano y de la Universidad de La Rioja suscribir un Convenio Marco de colaboración en los campos de interés común, relacionados fundamentalmente con la defensa y promoción de los derechos fundamentales, incluyendo la participación en proyectos conjuntos y contribuir a una mayor apertura de ambas Instituciones a la sociedad riojana, para satisfacer las demandas de esta última en el marco de las funciones que correspondan a cada uno de los intervinientes.

QUINTO. Que el presente convenio tiene carácter administrativo.

Por las razones expuestas y dentro de las normas que resultan de la aplicación a cada una de las Instituciones firmantes, acuerdan suscribir el presente Convenio Marco de Colaboración con arreglo a las siguientes

CLAUSULAS

PRIMERA. El presente convenio tiene por objeto facilitar las colaboraciones permanentes entre la Defensora del Pueblo Riojano y la Universidad de La Rioja en todas las materias de carácter académico, asistencial, cultural y de investigación que, relacionadas con la protección, defensa y promoción de los derechos fundamentales, sean de interés para la sociedad riojana.

SEGUNDA. La colaboración a que se comprometen ambas instituciones se llevará a cabo en los siguientes ámbitos:

a) Investigación. Ejecución de proyectos y programas de investigación y desarrollo conjunto, así como realización de estudios o informes generales o sectoriales y de otras actuaciones de interés para ambas partes.

b) Actividad docente. Desarrollo conjunto de programas y actividades docentes sobre los Derechos humanos, así como la cooperación de programas de formación del personal docente, investigador, técnico y de administración y servicios de ambas Instituciones.

c) Extensión cultural. Organización y ejecución de actividades comunes relacionadas con la promoción social y cultural, así como con la defensa y garantía de los derechos y libertades constitucionales.

d) Divulgación. Cooperación en la divulgación y publicidad de la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano con el fin de dar a conocer la Institución entre la comunidad universitaria, así como en las acciones tendentes a promover una concienciación de la sociedad asturiana en defensa de los derechos humanos.

e) Coordinación y colaboración en la defensa de los derechos de la comunidad universitaria, articulando mecanismos de coordinación con figuras o instituciones administrativas vinculadas a dicha defensa en el ámbito universitario, en especial con la Defensora del Universitario.

f) Cualquier otro que ambas partes acuerden de mutuo acuerdo en atención al interés común que pueda representar para ambas.

TERCERA. Ambas Instituciones manifiestan su disposición a prestarse mutua colaboración mediante la participación, cuando ello sea posible, de personal especializado de cada Institución en las actividades de selección de proyectos o iniciativas que, mediando concurrencia pública o especial singularidad, van dirigidas a la investigación de la promoción y defensa de los derechos fundamentales.

La Universidad de La Rioja manifiesta su disposición a promocionar y difundir en el ámbito universitario la colaboración y participación individual de sus miembros en las actuaciones y proyectos de la Defensora del Pueblo Riojano tendentes a la defensa de los derechos fundamentales.

CUARTA. La colaboración establecida en materias propias de la competencia de ambas Instituciones, y cuantas otras actividades sean consideradas de interés mutuo, podrá llevarse a cabo a través de las siguientes modalidades, enumeradas sin ánimo exhaustivo:

1. Realización de estudios, proyectos o programas de carácter jurídico, social o político a realizar por los Departamentos de la Universidad de La Rioja que, en cada caso, se consideren más idóneo por su relación con el objeto del estudio, proyecto o programa.

2. Organización de cursos, conferencias, congresos, jornadas, seminarios y otras actividades de similar carácter, dirigidas a estudiantes, profesores, técnicos, formaciones políticas, sindicales, sociales y, en su caso, a ciudadanos en general, que tengan como objeto esencial la promoción y defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas.

3. Cuantas otras sean consideradas de interés mutuo, dentro de las posibilidades de las partes y de las actividades que constituyen el objeto del presente Acuerdo.

La Defensora del Pueblo Riojano podrá acoger, por un periodo determinado, a un becario en prácticas, alumno de la Facultad de Derecho, con el fin de profundizar su formación en el campo del asesoramiento a los ciudadanos en la defensa de sus derechos frente a la Administración.

QUINTA. Cada programa de actuación suscrito en el marco de este acuerdo será objeto de un convenio específico que deberá contener, entre otros, los siguientes aspectos:

a) Definición del objetivo perseguido con expresión de las finalidades y actuaciones a llevar a cabo para su consecución.

b) Descripción del programa de actuación, que incluirá las distintas fases del mismo y la cronología de su desarrollo.

c) Presupuesto total y medios materiales y humanos que requiera el citado programa especificando las aportaciones de cada Institución.

d) Normas para la coordinación, ejecución y seguimiento del proyecto.

e) Nombre de las personas, una por cada parte, que se designará de mutuo acuerdo y se responsabilizará de la marcha del convenio.

SEXTA. Sin perjuicio de lo dispuesto en la cláusula anterior, ambas partes, a través del presente, acuerdan establecer ya una primera actuación centrada en el establecimiento de una Sistema de Publicaciones conjunto destinado a difundir materias, investigaciones y trabajos respecto de los derechos humanos y los derechos de los ciudadanos en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Este Sistema de Publicaciones – que podrá adoptar cuantas formas permita la tecnología- se dotará de líneas de imagen y criterios gráficos homogéneos, establecidos de común acuerdo entre ambas Instituciones.

SEPTIMA. Con el fin de impulsar y coordinar la realización de las actividades de seguimiento de colaboración se constituirá una Comisión Mixta de vigilancia y control que resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto del presente Convenio así como de los convenios específicos que se suscriban, formada por un representante de la Defensora del Pueblo Riojano designado por ésta, un representante de la Universidad de La Rioja y presidida por la Defensora del Pueblo Riojano o persona a quién ésta delegue.

OCTAVA. A la Comisión Mixta le corresponden, entre otras, las siguientes funciones.

a) Proponer posibilidades de colaboración en temas de interés común.

b) Preparar los convenios específicos de ejecución del presente acuerdo marco sobre las materias seleccionadas, dentro de los ámbitos de actuaciones acordadas.

c) Estudiar las propuestas que emanen de los órganos competentes de cada Institución.

d) Aclarar, decidir y resolver cuantas dudas puedan plantearse en la interpretación y ejecución del presente convenio y de los convenios específicos.

e) Realizar el seguimiento de los convenios específicos que se suscriban.

f) Estudiar propuestas de modificación y prorroga del presente Convenio y de los convenios específicos que se suscriban.

NOVENA. Las partes de común acuerdo podrán modificar el presente convenio

DECIMA. El presente Convenio entrara en vigor en el momento de su firma y se prorrogará automáticamente por periodos anuales, si no es denunciado por las partes con dos meses de antelación a la finalización de cada año. En todo caso, se garantizará la correcta finalización de las actividades y proyectos en curso.

UNDÉCIMA.- Las partes contratantes se comprometen a resolver de manera amistosa y en el seno de la Comisión Mixta cualquier desacuerdo que pueda surgir en el desarrollo del presente Convenio.

Y en prueba de conformidad, firman el presente convenio por duplicado, en el lugar y la fecha indicados en el encabezamiento.

La Defensora del Pueblo ……El Rector de la Universidad Riojano……de La Rioja

5.- Otras relaciones institucionales.

5.1.- Reuniones con la Administración Autonómica.

- El 16 de enero de 2007 la Defensora del Pueblo Riojano se reúne con el Excmo. Sr. D. Luis Alegre Galilea Consejero de Educación, Cultura y Deporte.

- El 4 de febrero de 2007 se reúne con la Excma Sra. Dª Sagrario Loza Sierra Consejera de Servicios Sociales.

- El 10 de abril de 2007 se reúne con el Defensor del Usuario del Sistema Público de Salud.

- El 20 de Abril de 2007 con la Ilma. Sra. Dª María Martínez Díez de Baldeón Directora General de Política Interior.

5.2.- Reuniones con otras Administraciones e Instituciones del Estado.

- El 21 de Marzo de 2007 se reúne con el Excmo. Sr. D. Juan Carparsoro Damián Fiscal Jefe y Fiscales de Menores

- El 8 de Mayo de 2007 se entrevista con D. Víctor Herrero Escrich, Jefe del Servicio Social de Libertad condicional y medidas alternativas, con vistas a intercambiar ideas para un futuro convenio de colaboración.

- El 18 de Septiembre de 2007 asiste, invitada por el Excmo. Sr. D. Ignacio Espinosa Casares, Presidente del Tribunal Superior de Justicia a la solemne apertura del Año Judicial 2007-2008 en la Sala de Vistas del Palacio de Justicia

- 9 de noviembre se reúne con el Fiscal Superior de La Rioja.

6. Entrevistas y reuniones personales de la Defensora del Pueblo

6.1. Entrevistas con colectivos y asociaciones.

Durante el año 2007 la Defensora mantuvo contacto personal con Asociaciones y Colectivos Ciudadanos, en algunos casos por iniciativa de dichas

entidades, a fin de plantearle sus quejas y en otros por iniciativa de la Institución, a continuación se relacionan:

- Asociación Unificada de la Guardia Civil,
- Presidente de Plataforma Huertas de Varea,
- Asociación Vecinos de Múgica,
- Asociación Queremos dormir,
- Asociación de Bares del Casco Antiguo,
- Comunidad de Regantes de Albelda,
- Asociación Comisión Antisida,
- Sindicato Independiente Anpe-Rioja,
- Presidente de la Coordinadora Local de Asociaciones de 3ª edad.
- Secretario de la Unión General de Trabajadores, Javier Granda
- Director de la Fundación “Proyecto Hombre” D. Pedro Gil

6.2. Entrevistas personales.

En el año 2007 la Defensora del Pueblo se entrevistó personalmente con aquellas personas que lo solicitaron. Dichas entrevistas se rigen por el principio de la más estricta confidencialidad, en concreto a lo largo del año concedió un total 98.

CAPITULO IX

RELACIONES INSTITUCIONALES DE LA DEFENSORA CON OTROS ALTOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS

1. Defensor del Pueblo Español

1.1. Visita a la Institución del Defensor del Pueblo.

El 19 de diciembre de 2006 visita la sede en Madrid para conocer el funcionamiento de esta Institución.

1.2. El Defensor asiste al acto de toma de posesión de la nueva Defensora.

El 27 de diciembre de 2006 recibe la visita del Defensor del Pueblo Excmo. Sr. D. Enrique Múgica quién asiste a la toma de posesión de la Defensora.

1.3. Suscripción de un Convenio de Colaboración entre ambas Instituciones.



El 23 de febrero y en la Sala de la Diputación Permanente del Parlamento de La Rioja, la Defensora del Pueblo Riojano, suscribe con el Excmo. Sr. D. Enrique Múgica Herzog, Defensor del Pueblo Español, un "Convenio de Cooperación y Coordinación" de las dos Instituciones. La firma de este convenio tiene como objetivo reforzar la eficacia en la gestión de quejas evitando duplicidades innecesarias en beneficio de los ciudadanos que acuden a ambas instituciones.

A continuación se transcribe el texto del Acuerdo:

"En la sede del Parlamento Riojano, a 23 de Febrero de 2007

REUNIDOS

La Defensora del Pueblo Riojano, Excma. Sra. Da María Bueyo Diez Jalón, y el Defensor del Pueblo de España, Excmo. Sr. Don Enrique Múgica Herzog,

MANIFIESTAN:

Que reafirman su voluntad de concretar el marco de colaboración entre ambas instituciones para reforzar al máximo el principio constitucional de eficacia en la gestión de las quejas, en beneficio de los ciudadanos que acuden a ambas Instituciones, evitando al mismo tiempo una eventual duplicidad de actuaciones que comprometa la efectiva protección de los derechos de aquellos

.

Que, teniendo en cuenta lo prevenido en el artículo 54 de la Constitución Española; en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo; en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado en reunión conjunta de 6 de abril de 1983; en la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano; y en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, que

regula las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas

Resueltos a dar eficaz cumplimiento al mandato legal de coordinación y cooperación entre ambas Instituciones.
Han acordado lo siguiente:

I COOPERACIÓN

***ARTÍCULO PRIMERO.- Principios de relación**.*

El Defensor del Pueblo de España y la Defensora del Pueblo Riojano ejercerán sus respectivas funciones y competencias de conformidad con la normativa vigente y de acuerdo con los principios de lealtad institucional, coordinación, información recíproca, eficacia y asistencia mutua.

***ARTÍCULO SEGUNDO.- Supervisión de los órganos periféricos de la Administración Pública del Estado**.*

l. Las quejas relativas a los órganos periféricos de la Administración General del Estado con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja serán investigadas y resueltas por el Defensor del Pueblo. A tal efecto, la Defensora del Pueblo Riojano le remitirá las quejas de estas características que se le presenten, dando cuenta al interesado.

El Defensor del Pueblo acusará recibo y, en su momento, notificará a la Defensora de Pueblo Riojano las resoluciones recaídas en las quejas que, en ejecución de lo dispuesto en el párrafo anterior, éste le hubiera enviado.

2. La Defensora del Pueblo Riojano, en cumplimiento de la misión que tiene encomendada, podrá dirigirse a toda clase de autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier clase de Administración con sede en la Comunidad Autónoma, a efectos de solicitar de ellas la información o ayuda que puedan resultar necesarias para el desempeño de las funciones que le atribuye el Estatuto de La Rioja, la Ley reguladora de la institución y el presente Acuerdo, en la medida en que la Comunidad Autónoma de La Rioja tenga transferida la competencia sobre la materia que sea objeto de investigación.

3. El Defensor del Pueblo podrá solicitar la cooperación de la Defensora del Pueblo Riojano para la investigación de las quejas relativas a órganos periféricos de la Administración General del Estado con sede en La Rioja. Dicha cooperación podrá concretarse tanto en quejas individualizadas como en áreas generales de la actuación administrativa. El Defensor del Pueblo, en estos casos, arbitrará las medidas oportunas para posibilitar que la Defensora del Pueblo Riojano, en el ejercicio de la cooperación solicitada, se dirija a las autoridades periféricas de la Administración Central.

Terminada la investigación, la Defensora del Pueblo de La Rioja, procederá a documentarla elaborando unas conclusiones, todo lo cual será remitido al Defensor del Pueblo de España, quien adoptará la resolución pertinente.

***ARTÍCULO TERCERO.- Supervisión de la Administración de la Comunidad Autónoma**.*

1.-Las quejas relativas a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja serán investigadas y resueltas por la Defensora del Pueblo Riojano o el Defensor del Pueblo de España, de acuerdo con la solicitud de los ciudadanos manifestada al dirigirse a una u otra institución.

2.-No obstante lo dispuesto en el número anterior, el Defensor del Pueblo de España podrá solicitar la colaboración de la Defensora del Pueblo Riojano para la investigación y propuesta de resolución de estas quejas, cuando entienda que la intervención próxima y directa de éste puede contribuir a una más rápida y eficaz solución al problema planteado.

En los mismos términos la Defensora del Pueblo Riojano podrá solicitar el auxilio del Defensor del Pueblo de España respecto de aquellas quejas y actuaciones relativas a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja que, por su trascendencia, pudieran implicar una resolución cuyos efectos prácticos eventualmente incidan en el área de actuación de la Administración del Estado.

3. El Defensor del Pueblo de España y Defensora del Pueblo Riojano se remitirán mensualmente relación nominal de las quejas relativas a la Comunidad Autónoma de La Rioja que hayan tenido entrada en sus respectivas Oficinas durante dicho periodo. Como norma general, cuando se detecten duplicidades, por haberse dirigido un ciudadano a ambas Instituciones planteando la misma queja, ésta será investigada y resuelta por la Defensora del Pueblo Riojano, lo cual será puesto en conocimiento del solicitante por el Defensor del Pueblo de España. Ello no impedirá al Defensor del Pueblo de España la , investigación y resolución en su caso de los problemas generales derivados de estas quejas, comunicándolo a la Defensora del Pueblo Riojano a los efectos pertinentes.

***ARTICULO CUARTO.- Supervisión de las Administraciones Locales**.*

1. La Defensora del Pueblo Riojano investigará y resolverá las quejas que le dirijan los ciudadanos relativas a las Administraciones Locales de La Rioja, en el ámbito de sus competencias, y en todo aquello que afecte a las materias en las que el Estatuto de Autonomía de la Rioja otorga competencia a la Comunidad Autónoma, remitiendo al Defensor del Pueblo de España aquéllas que sean competencia de éste.

2.- Cuando se detecten duplicidades por haberse dirigido simultáneamente el ciudadano a ambas instituciones, las quejas serán normalmente investigadas y resueltas por la Defensora del Pueblo Riojano.

3.- No obstante lo anterior, el Defensor del Pueblo de España investigará y resolverá directamente, o en cooperación, aquellas quejas, que por su trascendencia general o por razón de la homologación de sus efectos con criterios anteriormente adoptados, a su juicio requieran de su actuación comunicándolo a la Defensora del Pueblo Riojano a los efectos oportunos.

4. A efectos de propiciar una mayor eficacia en el tratamiento de las quejas referentes al funcionamiento de la Administración Local en la Comunidad Autónoma de La Rioja, ambas instituciones podrán concertar los criterios que estimen convenientes.

ARTÍCULO QUINTO.- Colaboración entre la Defensora del Pueblo Riojano y el Defensor del Pueblo de España en las actuaciones que realicen en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El Defensor del Pueblo podrá solicitar de la Defensora del Pueblo Riojano la cooperación y colaboración que estime necesaria o conveniente para la mayor eficacia de las actuaciones o investigaciones que acuerde realizar en la Comunidad Autónoma de La Rioja. La Defensora del Pueblo Riojano, por encargo del Defensor del Pueblo de España, realizará las gestiones que comporten las mencionadas actuaciones.

Recíprocamente, la Defensora del Pueblo Riojano podrá solicitar del Defensor del Pueblo de España la colaboración que estime necesaria en aquellas actuaciones desarrolladas en la Comunidad Autónoma de La Rioja cuando por su naturaleza y trascendencia incidan en el área de actuación de la Administración del Estado.

***ARTÍCULO SEXTO.- Otras formas de colaboración**.*

La Defensora del Pueblo Riojano podrá proponer al Defensor del Pueblo de España la presentación de recursos de inconstitucionalidad y amparo respecto de las materias y cuestiones de que haya conocido en el uso de sus competencias.

2.- La Defensora del Pueblo Riojano podrá solicitar del Defensor del Pueblo de España el que, si lo estima procedente, sugiera la creación o modificación de aquellas normas que pudieran tener/ una incidencia especial en la mejora de la protección y defensa de los derechos constitucionales

3. Los informes monográficos confeccionados por una de ambas instituciones sobre temas de interés general podrán ser trasladados a la otra, atendida su naturaleza y urgencia, para el examen y aportación, en su caso, de las consideraciones pertinentes. La Institución autora del informe resolverá libremente sobre la inclusión o no de tales consideraciones, haciendo constar en el primer supuesto, el origen de las mismas.

4.-El Defensor del Pueblo de España podrá solicitar de la Defensora del Pueblo Riojano la difusión ante la Administración y los Entes locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de aquellas recomendaciones o sugerencias de carácter supracomunitario adoptadas en uso de sus competencias.

5.-Cualquiera de las dos instituciones podrá hacer suyas las consideraciones, recomendaciones y sugerencias de la otra, en su respectiva labor de control de las Administraciones Públicas.

Para facilitar el conocimiento de las mismas con antelación a la publicación de los respectivos informes anuales ordinarios, el Defensor del Pueblo de España y la Defensora del Pueblo Riojano podrán remitirse, recíprocamente, copia de las recomendaciones o sugerencias cuyo contenido estimen de mutuo interés.

II COORDINACIÓN

ARTICULO SEPTIMO.- Técnicas de coordinación formal.

1. El Defensor del Pueblo de España y la Defensora del Pueblo Riojano o personas en quienes deleguen podrán celebrar reuniones ordinarias a

efectos de intercambiar datos y supervisar el desarrollo del presente acuerdo.

También se podrán celebrar reuniones extraordinarias a petición de cualquiera de las partes.

2.-Las comunicaciones ordinarias entre ambas instituciones se realizarán cuando sea posible a través de los medios técnicos más ágiles.

3.-En el marco del presente acuerdo y para su mejor concreción y eficacia, se podrán establecer reuniones periódicas de trabajo entre los asesores de las áreas correspondientes en ambas instituciones.

4.-El Defensor del Pueblo de España y la Defensora del Pueblo Riojano promoverán las acciones necesarias para la conexión, en un próximo futuro, de sus sistemas informáticos, a fin de agilizar en lo posible la comunicación e información recíprocas.

III. VIGENCIA, RESOLUCIÓN E INTERPRETACIÓN DEL PRESENTE ACUERDO

ARTICULO OCTAVO.- Vigencia*.*

La vigencia del presente Acuerdo se extenderá desde la fecha de su firma hasta que se produzca su resolución por denuncia de una de las partes, notificada a la otra con un mes de antelación a la efectividad de tal resolución.

ARTÍCULO NOVENO.- Interpretación*.*
Cualquier duda que pueda surgir en la interpretación del presente acuerdo será resuelta de común acuerdo por ambas partes."

El Defensor del Pueblo — *La Defensora del Pueblo Riojano*
Enrique Múgica Herzog — *María Bueyo Díez Jalón*

1.4. El Defensor del Pueblo visita la sede la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano.

El 26 de febrero de 2007 el Defensor del Pueblo realiza la visita institucional a la nueva Oficina de la Defensora del Pueblo.

1.5. La Defensora asiste a la entrega de los Premios de Derechos Humanos Rey de España.

El 11 de abril la Defensora del Pueblo Riojano asiste en el Paraninfo del antiguo Colegio de San Ildefonso de la Universidad de Alcalá de Henares, invitada por su Rector y por el Defensor del Pueblo, Enrique Múgica Herzog, a la entrega de los "Premios de Derechos Humanos Rey de España" concedido a la fundación "Myrna Mack". El acto fue presidido por sus Majestades los Reyes de España.

1.6. La Defensora asiste al Senado para la celebración del XXVº Aniversario del Defensor del Pueblo.

El 22 de Junio la Defensora del Pueblo Riojano acude invitada por el Excmo. Sr. D. Enrique Múgica Herzog a las celebraciones del "XXV Aniversario del Defensor del

Pueblo del Estado", los actos se celebraron en el Palacio del Senado y se impartieron dos ponencias sobre el papel de la Institución del Defensor del Pueblo como garante del libre ejercicio de los Derechos Humanos y Libertades de los Ciudadanos en la consolidación del sistema democrático.

2. Defensores Autonómicos.

2.1. Defensor del Pueblo Navarro.

El 22 de Marzo asiste a la toma de posesión del Excmo. Sr. D. Francisco Javier Enériz Olalechea, Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra. El acto tiene lugar en el Parlamento de la Comunidad Foral.

El 4 de Junio, en el curso de una visita institucional, celebró una reunión con el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, D. Francisco Javier Enériz, para conocer el funcionamiento de la Institución riojana.

El 13 de Septiembre se reúne en Pamplona con el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, D. Francisco Javier Enériz, para tratar asuntos comunes.

2.2. Valedor do Pobo Galego.

El 27 de Julio de 2007, la Defensora asiste a la toma de posesión del Excmo. Sr. D. Benigno López González, Valedor do Pobo Galego, en el Parlamento de Galicia en Santiago del Compostela.

2.3. Ararteko.

El 4 de Septiembre se reúne en su sede de Vitoria con el Excmo. Sr. D. Iñigo Lamarca Iturbe, Ararteko del País Vasco, con el objetivo de reforzar lazos institucionales y difundir la cultura de los derechos humamos.

2.4. Procurador del Común de Castilla y León.

El 17 de Septiembre se reúne en la sede leonesa con el Excmo. Sr. D. Javier Amoedo Conde, Procurador del Común de Castilla y León, para tratar de temas comunes y afianzar relaciones de colaboración.

2.5. Justicia de Aragón.

El 16 de Octubre visita la Defensora al Excmo. Sr. D. Fernando García Vicente, Justicia de Aragón, en su sede de Zaragoza con la finalidad de conocer mutuamente ambas Instituciones.

3. XXIIª Jornadas de Coordinación de Defensores.

Los días 22, 23 y 24 de octubre la Defensora se ha reunido junto con los titulares y miembros del equipo directivo del Defensor del Pueblo Español, así como de las instituciones homólogas en las Comunidades Autónomas en Barcelona bajo la organización del Sindic de Greuges para analizar y verificar el trabajo y la utilidad de

las diferentes instituciones de defensa de los derechos de las personas. **"**la Defensoría y su Utilidad", es el título de las XXII.ª Jornadas de Coordinación.

La inauguración de las jornadas corrió a cargo del Presidente del Parlamento de Catalunya y su clausura corrió a cargo del Presidente de la Generalitat.

3.1. Participación en Talleres de Trabajo.

Previamente los temas que fueron objeto de talleres de debate tuvieron lugar meses antes de la celebración de las jornadas como se observa a continuación:

Taller de Educación, lo asumió la Procuradora General del Principado de Asturias al cual acudió personalmente la Defensora, los días 5 y 6 de junio los temas a debatir fueron:

- Educación en la primera infancia.
- Procesos de escolarización, integración y segregación escolar. Modelos de acogida del alumnado de origen inmigrante.
- Atención a las necesidades educativas especiales.

Taller de Sanidad, cuya Institución responsable fue el Defensor del Pueblo Andaluz, durante los días 13 y 14 de junio que trató sobre:

- La Carta de derechos y deberes de los usuarios del sistema sanitario público de salud (universalización información, segunda opinión, cambio médico y el consentimiento informado en el caso de menores de edad.
- Enfermedades especiales (celiaquia, fibromialgía etc.).
- El problema de las listas de espera: Infraestructura y falta de personal (en hospitales, centros de atención primaria, urgencias, etc).

Taller de Servicios Sociales, lo asumió elArarteko durante los días 20 y 21 de junio los temas a tratar son los siguientes:

- Plazas residenciales y otros recursos para gente mayor.
- Barreras arquitecectónica y accesibilidad universal.
- Menores en situación de desamparo, acogimiento y adopción.

Estos talleres se abordaron a través de un triple cuestionario que se correspondían con 3 Mesas:

Mesa 1.- Relaciones con el Tejido Social del Ombudsman como Mecanismo de participación

Mesa 2. Eficacia y Eficiencia de los Defensores.

Mesa 3 Modulación de la Políticas Públicas.

3.2. La Defensora del Pueblo Riojano presenta la Mesa sobre "Convivencia Escolar" en Barcelona.

La Defensora del Pueblo Riojano, María Bueyo, el día 23 de octubre presentó una mesa redonda sobre el acoso escolar o Bullying, la cual quedó excluida del taller de Educación dada su dimensión y actualidad.

En la mesa redonda participaron también, el Defensor del Pueblo de Navarra, en función de moderador, y el Defensor del Pueblo Español, el Síndic de Greuges de Cataluña, el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana, el Ararteko del País Vasco, el Defensor del Pueblo Andaluz y el Valedor do Pobo Galego:

Se transcribe el contenido de la intervención de la Defensora en la citada Mesa de trabajo.

"Muy buenos días a todos.

Tengo la satisfacción de poder intervenir como Defensora del Pueblo Riojano, por primera vez, en unas Jornadas de Coordinación de Defensores del pueblo, que va a posibilitar la exposición de distintas ponencias, intervenciones y debates de gran interés en este importante foro de trabajo, en esta ocasión en esta hermosa ciudad, y tan bien acogidos por todos los que trabajáis en la Institución del Síndic de Greuges de Catalunya. Gracias a todos vosotros y en especial, a ti Rafael.



INTRODUCCIÓN

En los últimos años los problemas de convivencia y maltrato entre escolares han pasado de ser un fenómeno oculto, a ser considerado un problema psicológico, educativo y social y los docentes se muestran tremendamente preocupados por su evolución.

La sociedad observa cada vez con más frecuencia y preocupación determinados comportamientos derivados de la escasa tolerancia a la frustración, de la necesidad de recompensas inmediatas y de la dificultad para acatar normas.

No es extraño leer en los diarios y escuchar en los medios de comunicación, la existencia de episodios de violencia en centros escolares. Igualmente, los periódicos profesionales de la educación recogen, cada vez con más frecuencia, noticias y artículos de opinión que tienen como referente el tema de la violencia en la escuela en sus distintas modalidades.

Prolifera también la participación de educadores, investigadores y expertos en distintos foros y congresos cuyo tema es la convivencia en las escuelas. Sin embargo, los casos más corrientes, que tienen como escenario más frecuente el contexto escolar, no saltan a los medios de comunicación.

La escuela no deja de ser un reflejo de la sociedad, y padece sus mismos problemas y contradicciones. Educar se ha hecho mucho más difícil en un mundo tan complejo. Eso explica el desconcierto que reina en torno a la educación tanto entre padres como entre profesores.

Toda la comunidad educativa está de acuerdo en que es necesario mejorar el clima de convivencia en el aula para prevenir posibles causas de agresividad y de acoso, convencida de que si el clima escolar y el de su entorno no es el adecuado, entonces se convierte en germen de trabas e inconvenientes que dificultan la tarea formativa y socializadora que lleva a cabo la escuela.

La sociedad basada en un modelo único ha sido sustituida por una sociedad compleja y multicultural y no solo como se cree por el creciente fenómeno de la inmigración. Se trata de una realidad compleja que concita la preocupación de la

sociedad, y que por tanto, requiere la implicación de todos (escuela, familias, poderes públicos, medios de comunicación…). En este contexto la escuela es, o al menos trata de ser, un espacio de convivencia.

Frente a esa situación, la sociedad vuelve los ojos a la Escuela en demanda de respuestas e incluso tiende a culpabilizarla de dicha situación, olvidando que los alumnos se educan en diversos entornos y a través de distintos canales. Reciben múltiples impactos de valores y contravalores, modelos heterogéneos y desvertebrados, cuando no contradictorios, con el indeseable efecto que ello conlleva, tal como viene siendo denunciado desde todos los frentes.

Escuchamos con frecuencia que ¡alguien debería hacer algo! Pero, ¿quién les dice a muchos padres que están descuidando la educación de sus hijos o a los docentes que ya basta de victimismo?, ¿quién recuerda a los medios de comunicación su tremenda responsabilidad social en la protección y formación del menor?, ¿o quién nos dice incluso a los responsables públicos y a los políticos que el aprendizaje de valores y conductas es siempre a través del ejemplo?.

De ahí que sea preciso un análisis riguroso de tales hechos, y evaluar las dimensiones reales del problema, motivo por el que muchas Comunidades Autónomas han ido poniendo en marcha proyectos de prevención de la violencia en la escuela, y poder responder a ella mediante planes de intervención realistas y eficaces.

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.

En el concepto “violencia escolar” se incluyen con frecuencia fenómenos muy distintos, con lo que se agranda y difumina el problema. Se utilizan como sinónimos términos tales como maltrato, violencia, abuso, o bullyng. Pero para poder hablar realmente de acoso escolar y establecer su grado de intensidad, habrán de tenerse en cuenta aquellas conductas que se dan con cierta frecuencia, persistentes, descartando aquellos casos puntuales.

Brusquedad, malos modos, falta de disciplina, Impulsividad, son sin duda un gran obstáculo para la eficacia educativa, pero en la mayoría de los casos no son actos de violencia. Han de ser tratados con una metodología específica.

Por acoso escolar debe entenderse la intimidación, sistemática y duradera, que se da en los centros docentes, por parte de ciertos compañeros hacia otro, y que se manifiesta en agresiones verbales, psicológicas o físicas que en un alumno o grupo de alumnos inflinge sobre otro compañero que, debido a su indefensión, se convierte en víctima del acoso. Es el comportamiento dirigido a hacer daño a otra persona, aprovechándose de una superioridad física o numérica.

Para admitir la existencia del acoso escolar deben confluir dos circunstancias: que la intimidación (provocación o inspiración del miedo) sea reiterada y persistente, no puntual, y que esté dirigida a un alumno indefenso, ya sea por sus características físicas, ya por las psicológicas. Por otra parte, al admitir la posibilidad de diferentes manifestaciones se pueden plantear distintas modalidades o tipos de acoso, entre otros, la agresión física, la psicológica o la exclusión social, aunque normalmente es el acoso psicológico el que supera en importancia cuantitativa al conjunto de los otros.

Este es el problema que vamos a tratar aquí.

CAUSAS DEL ACOSO ESCOLAR

No es fácil determinar las causas del abuso entre iguales en las escuelas, y clasificarlas según su incidencia cualitativa y cuantitativa. Ello se debe a que el mundo educativo presenta una estructura muy compleja, con puntos de vista muy dispares que surgen desde posiciones variadas (padres, alumnos, profesores,…). A ello se añade que los problemas de convivencia escolar no tienen siempre su origen en la escuela.

Las causas que dan lugar al problema son de distinto orden: familiar, social, personal, escolar, y legal-administrativo. Problemas de convivencia en las familias, pérdida de valores y principios en la sociedad actual, deficiente educación recibida en la familia, o la influencia negativa de los modelos sociales de la televisión y los videojuegos, etc.

ACTITUDES ANTE ELPROBLEMA

La preocupación universal por la educación ha generado un sistema de excusas en el que todo el mundo echa las culpas al vecino. Los padres a la escuela, la escuela a los padres, todos a la televisión, la televisión a los espectadores, al final acabamos pidiendo soluciones a la Administración, que apela a la responsabilidad de los ciudadanos, y otra vez a empezar.

No cabe duda de que la mejor fuente de información para conocer la existencia y el alcance del problema la constituyen los propios alumnos, que son quienes lo sufren directamente. Los padres y profesores no siempre son conocedores de los casos de acoso existentes entre sus hijos y alumnos.

Muchos padres quitan importancia al asunto, o incluso lo ocultan, por vergüenza o por miedo a las consecuencias si lo reconocen. Las excusas que dan para no intervenir son siempre las mismas: es sólo una broma, los niños deben aprender a soportarlo, todo ello forma parte del crecimiento, todos hemos pasado por situaciones parecidas.... Los padres, por lo general, proponen soluciones que tienen que ver con el comportamiento de los propios padres: piden mayor atención de los padres hacia sus hijos, un incremento de la disciplina en casa o de la formación de los padres. Sin embargo, a muchos padres con hijos en edad de rebeldía el pulso les agota y acaban delegando en exceso la labor educativa en el centro.

Los profesores, por su parte, tienen tendencia a restar importancia a estas conductas, señalando que a menudo son comportamientos propios de niños y adolescentes, que rara vez dan lugar a situaciones de verdadero acoso escolar, si bien opinan que existe actualmente cierto clima de alarma social relacionado con los acontecimientos ocurridos relacionados con este tema. En general, abordan el problema recurriendo al diálogo individual con los implicados, víctima y acosador, o utilizan el método de la reflexión en grupo y la comunicación con los padres de los implicados. Además, procuran educar en valores, sin dejar de lado las sanciones disciplinarias cuando ello es necesario.

Pero también reclaman urgentemente más apoyo social y moral. Manifiestan en su gran mayoría que a la hora de tomar medidas para combatir el fenómeno del abuso, encuentran obstáculos y limitaciones, bien por los padres (que no asumen la responsabilidad de los hechos, presentan actitudes agresivas o sobreprotectoras con sus hijos), bien de los alumnos (que se encuentran desmotivados o responden de forma agresiva), en ellos mismos (por falta de tiempo o por limitaciones personales), o por parte de la Administración educativa, que no tiene realmente mecanismos para dar respuesta ante los casos de abuso, y que generalmente deja toda respuesta al problema en manos del centro educativo.

PROPUESTAS DE INTERVENCIONES DE LAS DEFENSORIAS

Los Defensores y Defensoras del Pueblo, como instituciones que tienen asignada la defensa de los derechos de todas las personas, y en especial por aquellas que muestran una especial vulnerabilidad, vienen desarrollando como objetivo prioritario en sus actuaciones la defensa de los derechos de la infancia.

Los problemas de convivencia en la escuela comienzan a llegar con frecuencia también a la institución de la Defensora del Pueblo que cada día se ve más involucrada en complejos dilemas en defensa de los derechos tanto de las víctimas como de los agresores.

Las denuncias y quejas son cada vez más numerosas. Sin embargo, no es fácil asegurar si ello obedece a que realmente haya aumentado la violencia en el ámbito

escolar, o a que los menores encuentran un entorno más favorable y por ello las denuncien con más frecuencia.

Prueba de la especial preocupación que el problema de la violencia escolar despierta en las Defensorías es el hecho de que, desde hace tiempo, viene haciendo acto de presencia en los distintos informes anuales que se vienen presentando desde las distintas Defensorías. El tema también fue abordado en las XX Jornadas del Coordinación, celebradas en Alicante en el año 2005, que dieron pie a los excelentes trabajos llevados a cabo en los años siguientes.

En dichos informes, los Defensores del Pueblo han manifestado una preocupación generalizada por esta situación propiciando iniciativas de coordinación institucional que vienen centrándose en la educación para la convivencia pero que, en definitiva, pretende implicar a la Sociedad en el proceso educativo.

Varias son las propuestas planteadas por los distintos Titulares, y que podríamos sintetizar de la forma siguiente:

A) <u>RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA</u>:

1 **Informar a todos los sectores de la comunidad educativa del problema y como afrontarlo.** Incentivar la participación de los centros en programas y planes de mejora de la convivencia, y desarrollar iniciativas para apoyar la labor educativa de los padres y madres.

2 **Crear equipos especializados en convivencia escolar (equipos de orientación educativa y psicopedagógica**), ya que el personal docente de los centros no siempre tiene la formación adecuada para tratar en profundidad las situaciones de acoso, o no dispone del tiempo necesario, o carece del temple para abordar el problema.

3 **Creación de vías indirectas de petición de ayuda, consulta o denuncia (teléfono, correo electrónico,…)** que permitan a cualquier padre, alumno o profesor, salvar la dificultad de transmitir lo que ocurre, por miedo o inseguridad, de manera directa y abierta.

4 **Reforzar las actividades de formación pedagógica integral del Profesorado en materia de convivencia.** Impulsar la formación de pregrado de los universitarios que vayan a acceder a la función docente, abarcando no solamente conocimientos científicos o técnicos, sino también aspectos pedagógicos, psicología evolutiva y dinámica de grupos.

5 **Formular estrategias directas e indirectas encaminadas a sensibilizar, motivar e implicar a los Padres y Madres en el proceso educativo.** Fomentar la existencia de actividades, espacios y tiempos comunes para facilitar la convivencia entre el alumnado en los centros educativos.

6 **Desarrollar acciones encaminadas a la mejora de la convivencia en los centros educativos, facilitando las relaciones entre los diferentes miembros que componen la comunidad educativa.** Fomentar a través de las APAS y APYMAS la formación de las familias dirigida a la colaboración con los centros, mejorar la educación que ofrecen en casa y al reconocimiento de la labor docente. Sólo cuando hay un buen entendimiento entre los valores educativos que propone el centro, los que desarrolla la familia y los que están presentes en la opinión pública, los chicos/as encuentran coherentes y asumibles las normas a que deben someterse.

7 **Establecer procedimientos sancionadores más simples.** Facilitar la aplicación de correcciones en corto plazo para conseguir eficacia, tipificar las

conductas contrarias a la convivencia del centro, y otorgar a los centros mayor autonomía en materia disciplinar.

8 **Disponer de un banco de materiales sobre acoso escolar al que tengan libre acceso los profesores.**

9 **Establecer un procedimiento o protocolo para la detección e intervención ante el acoso escolar que unifique y agilice las actuaciones de los centros,** con participación coordinada de centro, familia, inspección educativa y equipo especializado en convivencia escolar.

10 **Seguimiento periódico de la evolución problema y eficacia de los programas y planes de mejora de la convivencia.** Realizar un seguimiento anual de la evolución del proceso y de la eficacia de las medidas adoptadas por las distintas organizaciones e instituciones participantes.

B) <u>RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LOS CENTROS EDUCATIVOS:</u>

1. **Toma de conciencia por parte del claustro y de los padres de la necesidad de prevenir o resolver el problema de la violencia.** Aunque un Centro no padezca este tipo de problemas debe estar preparado para afrontarlos, y esto no se improvisa.

2. **Rechazo de cualquier forma de maltrato (Tolerancia cero)**. Dejar claro el mensaje de que se va a ser inflexible con la violencia, adoptando medidas preventivas y disuasorias, e interviniendo inmediatamente y afrontando los problemas siempre en el nivel más próximo, en el propio aula, con la ayuda del profesor, el tutor y el equipo de mediación, antes de remitirlos a las comisiones o tutores de convivencia.

3. **Aumentar colaboración, concienciación e implicación del alumnado y las familias.** Fomentar la participación democrática de los alumnos en la elaboración de normas de convivencia, pactos de aula, pactos personales, etc, para lograr que las asuman como propias, impulsando un modelo integral que incorpore medidas de tipo relacional y no únicamente punitivo en la resolución de conflictos.

4. Implantar medidas educativas de ayuda a los agresores. Intentar comprender las razones de su violencia (temperamento agresivo, impulsividad no controlada, afán de protagonismo, trastornos de personalidad, etc.). Poner en práctica, con las ayudas necesarias, programas de ayuda. Fomentar las conductas de colaboración e intentar que recupere un sentido de autoestima.

5. Protección y seguridad víctima. Medidas educativas de apoyo a la víctima: Esforzarse por garantizarle la protección, y demostrarle que no está solo. Una atención especial para fortalecer sus recursos y aumentar su capacidad de enfrentamiento con los problemas.

6. Reforzar el control y vigilancia en espacios y tiempos no lectivos en los centros docentes. Plantear estrategias de control en las entradas y salidas del centro, cambios de clase, recreos, etc.

7. Si no queda otro remedio, utilizar todos los medios reglamentarios de que disponen los centros para combatir las conductas contrarias a la convivencia, teniendo en cuenta que también pueden corregirse actuaciones realizadas fuera del centro, siempre que estén motivadas o directamente relacionadas con la vida escolar, agotando todas las vías de solución antes de la judicialización del problema.

C) <u>OTRAS RECOMENDACIONES</u>:

1. **Solicitar la implicación activa de los medios de comunicación.** Creación de códigos deontológicos para evitar un tratamiento inadecuado de la información que lleve a crear alarmismos innecesarios, y dirigidos a contribuir a la concienciación social sobre el problema. Su colaboración resulta crucial para sensibilizar a la sociedad sobre la responsabilidad de todos en la educación y para transmitir de modo positivo y responsable la compleja realidad del proceso educativo.

2. **Concienciar a la sociedad de la trascendencia de los medios audiovisuales como elementos trasmisores modelos de comportamiento** y, por tanto, de la necesidad del uso responsable de los mismos.

CIERRE PRESENTACIÓN

Tal vez no sea ésta presentación el momento oportuno de adelantar conclusiones, pero sí de reconocer el esfuerzo, y el trabajo serio y profundo, realizados por todas y cada una de nuestras Instituciones, al estudiar y analizar el problema, y conocer el marco de garantías propuestas por los distintos Titulares.

Finalmente, quiero manifestar que la seriedad de estas Ponencias auguran que las recomendaciones que se apuntan en ellas van a contribuir en la mejora de nuestro espacio educativo, contribuyendo a conseguir la erradicación de la violencia y hacer más saludable la convivencia escolar, con el convencimiento de que debe implicarse a la familia, a la escuela y a la propia sociedad como escenarios de la atención educativa de carácter preventivo.

Por ello, creo que puede ser de sumo interés lo que nos puedan decir los ponentes de la mesa, a los que cedo ya en el uso de la palabra".

3.3. Conclusiones de las Jornadas.

Las diferentes Defensorías han analizado diversos aspectos de su trabajo y su utilidad, a partir de la información recabada a través de cuestionarios completados desde su experiencia, y su análisis posterior en talleres organizados por las propias Defensorías. Además, profesores universitarios han analizado y valorado desde la perspectiva académica los resultados de ese trabajo previo. Coincidiendo con las Jornadas ha tenido lugar la sexta edición del Foro de Derechos Ciudadanos, también con el objetivo de valorar el trabajo de personas procedentes del mundo de la cultura que expongan ante los propios defensores y defensoras cómo ven a las instituciones y cuáles tendrían que ser sus retos de futuro

PROPUESTAS

Las Defensorías, como instituciones comprometidas en la construcción y articulación de una sociedad democrática avanzada, estiman que una mayor participación de la ciudadanía en la esfera pública refuerza la legitimidad y la eficacia del sistema democrático. Entre los objetivos prioritarios de las Defensorías del pueblo figura la protección y garantía, en términos de igualdad de oportunidades, de los derechos individuales y colectivos. Para potenciar este objetivo, formulan las siguientes propuestas:

a).- Relaciones del defensor/ defensora con el tejido social. Las defensorías como mecanismo de participación:

- Incrementar y diversificar los medios o modalidades de acceso a las mismas para facilitar a la ciudadanía en general, y al movimiento asociativo en particular, la participación en las tareas que se llevan a cabo, favoreciendo así la defensa de los derechos de la ciudadanía.
- Impulsar mecanismos de acercamiento de la Institución a los colectivos y a las personas más desfavorecidas y cuyas problemáticas son menos visibles.
- Introducir indicadores que permitan evaluar las relaciones de las instituciones con el tejido social.
- Difundir las iniciativas y propuestas de interés social que el movimiento asociativo plantee ante el mismo en relación con la actuación administrativa y las políticas públicas, cuando coinciden con los objetivos de las Defensorías.
- Impulsar la participación en el seguimiento, promoción, difusión y defensa de los derechos de la ciudadanía, elaborando, en su caso, los informes especiales o extraordinarios que sean necesarios.
- Potenciar, a través de diversos mecanismos, el conocimiento que tienen los ciudadanos de la Institución.

b).- Eficacia y eficiencia de las defensorías. Relaciones con la Administración y con los Parlamentos

- Dichas conductas hostiles a las Defensorías, han de señalarse en apartados específicos del informe anual y/o monográficos, así como publicarlas en el Boletín Oficial.
- Difundir aquellas conductas que suponen una actitud entorpecedora o no colaboradora por parte de las Administraciones Públicas (en casos de respuestas tardías o incompletas). Es recomendable constatar respectivos Parlamentos.
- Dar a conocer la utilidad de las instituciones como instrumento de colaboración para la resolución de conflictos.
- Recoger en los respectivos informes anuales apartados específicos en los que se haga mención a las conductas administrativas de colaboración, así como relacionarlas "Buenas Prácticas" administrativas detectadas en la tramitación de los expedientes de las defensorías, lo cual a su vez permitirá potenciar el uso de indicadores de auditoría.
- Adoptar indicadores y pautas comunes a todas las instituciones que permitan una evaluación de la eficacia en las distintas formas de intervención.
- Simplificar y agilizar la tramitación de los procedimientos con la administración.

c).Modulación de las políticas públicas por las defensorías.

- Estudiar a fondo los pros y contras de la posibilidad que tienen las defensorías de influir, promover o acelerar cambios normativos a partir del conocimiento que tienen los defensores y defensoras a través de su relación con los ciudadanos (presentación o solicitud al órgano legitimado para la interposición de recurso de inconstitucionalidad, solicitud de control previo a organismo consultivo) puesto que, si bien permiten una función más pro - activa de defensa de derechos, les puede hacer vulnerables si su posición resulta sesgada en coyunturas o temas especialmente sensibles.
- Aprovechar los informes como instrumento útil para incidir en las políticas públicas. En esta línea, también sería deseable potenciarla coordinación entre las Defensorías en la elaboración de estos informes con el objetivo de conseguir una mayor eficacia en la orientación de tales políticas.

- Incrementar las labores de seguimiento en orden a comprobar el cumplimiento, por parte de las Administraciones Públicas, de las recomendaciones dictadas, instando a su cumplimiento mediante la articulación de los medios a su alcance.
- Incrementar la interlocución con las Administraciones Públicas a fin de que permita asegurar un trabajo conjunto de análisis que persiga no sólo la resolución de casos concretos sino que permita incidir a su vez en aquellos aspectos más generales o de eficacia colectiva.

CAPITULO X

RELACIONES INSTITUCIONALES EN EL EXTERIOR

1. Solicitud de participación como miembro de pleno derecho de la Asamblea General de la FIO.

En la reunión del día 21 de junio que tuvo lugar en Madrid en la sede del Defensor de Pueblo, el Comité Directivo de la Federación Iberoamericana de Ombdusman actuando como Presidente el Excmo. Sr. D. Enrique Múgica Herzog aprueban por unanimidad la incorporación como miembro de pleno derecho de la Asamblea General de la Federación Iberoamericana de Ombdusman a la Defensora del Pueblo Riojano, Maria Bueyo Díez Jalón.

2. Asistencia a las Jornadas de la FIO celebradas en Perú.



La Defensora el Pueblo Riojano asiste al XII.º Congreso y Asamblea de la FIO en la ciudad Lima (Perú), los días 20 al 23 de noviembre de 2007 organizada por la Defensora del Pueblo de Perú Dra. Beatriz Merino Lucero.

La convocatoria fue hecha por el Presidente de la Federación Iberoamericana de Ombdusman, Enrique Múgica Herzog, Defensor del Pueblo de España.

Este congreso sirvió de marco a un Seminario internacional en el cual se desarrollan diversos talleres de discusión con la participación de los representantes de la FIO e invitados locales, este seminario tuvo como eje el tema de “IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: en torno al cual se organizaron distintos paneles, con las: siguientes mesas temáticas:

- Estrategias de las Defensorías del Pueblo en la lucha contra la discriminación.
- Intervención Defensorías para la Promoción y Participación Política de la Mujer.
- Sistemas defensoriales de protección de los derechos de los pueblos indígenas.
- Niñez y Educación.

3. Participación de la Defensora del Pueblo Riojano en una mesa sobre el mundo de la mujer y la igualdad de género.



La Defensora del Pueblo Riojano María Bueyo fue una de las participantes en la reunión de la "**la Red de Defensorías de las Mujeres**" de la Federación Iberoamericana de Ombdusman,

Se expone la Declaración de la Red que contiene una serie de recomendaciones para que sean acogidas por la FIO.

"Esta Red se incorpora a la Federación a partir del año 1996 en el marco del Primer Curso Interamericano sobre Defensores del Pueblo y Derechos Humanos realizado en San José de Costa Rica por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), las directoras y coordinadoras de las oficinas que atendían los derechos de las mujeres de los organismos participantes hicieron una solicitud expresa al entonces Presidente de la FIO, para que se incorporara a la Federación una Red específica para la defensa de los derechos humanos de las mujeres.Tal solicitud tuvo una amplia acogida, formalizándose la Red en el año 1997,en el Congreso de la FIO realizado en Toledo. En el punto (8) de las conclusiones de Toledo se expresalo siguiente "Establecer en la Federación Iberoamericana de Ombudsman una Red de Defensorías Adjuntas e instancias institucionales responsables de los Derechos de la Mujer, como un mecanismo de cooperación y coordinación, como un factor dinámico para la introducción y difusión del enfoque de género".

CONSIDERANDO que las mujeres vivimos en condiciones de discriminación, violencia y desigualdad por razones de género, condición socioeconómica, opción sexual, étnico/racial y edad, entre otras; y que dentro de los sectores de la población que se encuentran en miseria y pobreza extrema, las mujeres constituimos la mayoría.

Que la violencia de género en contra de las mujeres crece día a día y se manifiesta de múltiples formas, siendo una de las peores el asesinato de mujeres producto del dominio y control del patriarcado. El femicidio ó feminicidio es un fenómeno que ha provocado miles de muertes de mujeres, en general a manos de sus maridos, compañeros, novios o ex parejas, quedando la gran mayoría en impunidad con la complicidad estatal.

RECONOCIENDO a la FIO como organismo promotor de derechos humanos, debe velar por el cumplimiento de los acuerdos internacionales, para la promoción y el avance de los derechos humanos de las mujeres e instar a los Estados a hacer efectiva la ratificación y cumplimiento de los mismos.

Que habiendo analizado las Declaraciones finales de los Congresos Anuales de la FÍO, a partir de Toledo 1997 a Buenos Aires 2006, hemos constatado con profunda preocupación, que a una década de la creación de la Red de Defensorías de las Mujeres de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, nuestras propuestas asumidas como compromisos por la Asamblea General, no han sido consideradas ni ejecutadas como parte de la plataforma política de la Federación.

Algunas de ellas son:

Incorporar a la Red de Defensorías de las Mujeres en los estatutos de la FIO y de una representante de la Coordinación de la Red, con voz y voto, en la Asamblea de la FIO, con el propósito de garantizar una verdadera participación democrática e incluyente

en esta instancia y, de esta forma, enriquecer la formulación y ejecución de políticas y acciones desde la perspectiva de Derechos Humanos y el logro de la igualdad y la no discriminación.

Cumplir con el compromiso, recurrente en muchas de las declaraciones, de incorporar la perspectiva de género en el quehacer de la Federación y de las instancias que la conforman; es decir, garantizar una real transversalidad de género.

La creación de instancias específicas y especializadas en la atención, protección, avance y promoción de los derechos humanos de las mujeres, con poder de decisión, en aquellas instituciones donde no existe, y el fortalecimiento de las ya existentes.

Asignación de personal y recursos financieros necesarios a las instancias especializadas para su buen funcionamiento.

Una mayor promoción y divulgación de los derechos de las mujeres en todas las actividades que impulsa y desarrolla la Federación y la exhortación para que sus integrantes los asuman.

Vigilar y promover en cada uno de los entes integrantes de la FIO, el ejercicio pleno de los principios de respeto a la igualdad y a la no discriminación de las mujeres.

Optimizar la atención de las diversas formas de violación de los derechos humanos de las mujeres.

EN VIRTUD DE LO ANTERIOR, LES REITERAMOS UNA VEZ MÁS LAS SIGUIENTES PROPUESTAS:

Cumplir los compromisos asumidos desde Toledo 1997 hasta Lima 2007,anteriormente detallados, priorizando la incorporación de una representante con voz y voto de la coordinación de la Red de Defensorías de las Mujeres en la Asamblea.

Una revisión integral de los contenidos y de la redacción de los Estatutos y documentos de la Federación, para que se elaboren desde una perspectiva de género, que contemple la organización interna incorporando la Red de Defensorías de las Mujeres y para que se hagan efectivos los principios de "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN", que han orientado el XII Congreso Anual de la FIO. Para efectos de dicha revisión solicitamos la incorporación de una representante de la Coordinación de la Red de Defensorías de las Mujeres.

Que en el próximo Congreso de la FIO, cada institución adscrita a la Federación presente un informe del avance y cumplimiento de los compromisos adquiridos desde 1997 a la fecha en materia de Derechos Humanos de las Mujeres.

Hacer efectivo los principios del actual Congreso de "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN" con una representación igualitaria de mujeres y hombres en los órganos de la FIO.

4. La Asamblea General incorpora como miembro de pleno Derecho a la nueva Institución del Defensor del Pueblo Riojano.

El día 23 de noviembre la Defensora del Pueblo Riojano interviene en la Asamblea General manifestando su satisfacción por el ingreso de su Institución en la Federación Iberoamericana del Ombdusan como miembro de pleno derecho.

5. Conclusiones de las Jornadas de Perú.

Dentro de las Conclusiones de las Jornadas, se da lectura de la Declaración de los Defensores del Pueblo de Iberoamérica reunidos el 22 de noviembre en Lima:

“Las Instituciones que constituimos la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), reunidas en Lima, Perú, con motivo de la celebración de nuestro XII Congreso anual, CONSTATAMOS QUE:

En muchos de nuestros países aún persisten situaciones de vulneración de derechos humanos, por la subsistencia de condiciones estructurales de pobreza, exclusión y discriminación que plantean riesgos para la vida, la libertad y la dignidad de millones de personas.

Entre estas situaciones debemos mencionar principalmente:

Las que afectan a las circunstancias de carácter personal, de género, de discapacidad, de orientación sexual, de edad, de origen étnico o relativas a las ideas o creencias y al lugar de nacimiento que son objeto de discriminación, exclusión y desigualdad.

Las dificultades para el acceso a la justicia.

Las insuficiencias de instituciones comprometidas con la seguridad de los ciudadanos y ciudadanas.

Las carencias en materia de universalización de la educación de buena calidad.

Las deficiencias de los servicios de salud, de suministro de agua potable y saneamiento, de transporte público y de sostenibilidad del medio ambiente.

Las situaciones descritas, que afectan a unas personas más que a otras, exigen prestar una especial atención a los colectivos en situación de vulnerabilidad como los de niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, pueblos indígenas y personas con discapacidad, entre otros; condiciones que abonan el terreno para el surgimiento de conflictos sociales de diversa índole, algunos de ellos de carácter violento.

Mención especial requiere la situación de desigualdad, violencia y discriminación que afecta a las mujeres por su condición de género

Si bien los gobiernos de algunos de nuestros países son conscientes de la gravedad de estas situaciones e impulsan políticas para intentar su eliminación, subsisten debilidades institucionales que limitan el afianzamiento de relaciones igualitarias entre los ciudadanos y ciudadanas y sus respectivos Estados.

Por tales razones, PROPONEMOS:

Fortalecer nuestros sistemas democráticos, lo que permitirá garantizar el pleno respeto de los derechos fundamentales que nuestras Constituciones reconocen.

Impulsar las políticas desarrolladas por nuestras administraciones públicas para propiciar una mayor cohesión social.

Introducir mejoras en la legislación destinada a garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas que forman parte de nuestros países.

Distribuir de una manera más igualitaria la riqueza generada por el crecimiento de nuestras economías con el fin de incrementar el bienestar social de todos los ciudadanos y ciudadanas y muy especialmente de los sectores desfavorecidos.

Promover una mayor participación de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos y en el diseño de las políticas de carácter social, y facilitar que sus voces lleguen más claramente a las diversas instancias de decisión pública.

Erradicar toda forma de violencia, especialmente la de género, la de carácter sexual y familiar.

Por nuestra parte, nos COMPROMETEMOS A:

Incrementar nuestros esfuerzos para mejorar la calidad y cantidad de nuestro trabajo institucional en la promoción y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas, y muy especialmente, de los colectivos sociales más desfavorecidos.

Mantener nuestra independencia de los poderes públicos.
Aumentar la eficacia en la supervisión de las administraciones públicas.

Impulsar nuestra capacidad de intermediación en los conflictos sociales, para la búsqueda de soluciones dialogadas entre las partes implicadas.

Aplicar un mayor rigor a nuestras propuestas recomendatorias dirigidas a los poderes públicos, así como a los procedimientos para garantizar su efectividad.

Con la seguridad de que el cumplimiento de estos compromisos traerá consigo mejores niveles de dignidad y vida material a nuestras sociedades, e identificarán a estas con sus respectivos Estados, renovamos nuestro compromiso con la defensa de los derechos humanos, el sistema democrático y las instituciones del Ombudsman Iberoamericano.

CAPITULO XI

ACTIVIDADES DE DIVULGACIÓN Y DE DIFUSIÓN DE LA INSTITUCIÓN EN LA SOCIEDAD RIOJANA Y EN SU TEJIDO ASOCIATIVO



Entre los objetivos que han presidido este año la existencia de la Institución de la Defensora del Pueblo han sido impulsar de forma firme y decidida la misión de divulgación y difusión de la existencia de esta nueva Institución, destinada al servicio de todos los ciudadanos.

Por ello, desde un primer momento la preocupación fue llegar a conocimiento de la sociedad riojana. Con los medios de los que disponíamos en este primer año, con más desgate personal que gasto público contraído, la Defensora emprendió una serie de acciones destinadas a darse a conocer a los ciudadanos, en definitiva a los destinatarios de esta Oficina.

Para la consecución de tal empresa todavía no conclusa, se realizaron las siguientes actividades, de las cuales se da cumplida cuenta en el presente Informe:

- Impartir conferencias en distintos estadios de la sociedad logroñesa y riojana.
- Presencia en los medios de comunicación..
- Diseño y funcionamiento de la web, www.defensoradelarioja.com
- Cartas a los Presidentes de Asociaciones poniéndoles en conocimiento la creación de la Institución, poniéndonos a su servicio.
- Entrevistas con varios Presidentes de Asociaciones de personas enfermas y discapacitadas.
- Visitas a las sedes de las Asociaciones.
- Presencia en la comunidad educativa impartiendo varias conferencias sobre el significado de la Institución bajo el título ¿Qué es para ti un Defensor?, y sobre nuestras normas supremas como la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de La Rioja.

En este Capítulo se da cuentas al Parlamento Regional sobre las actividades desempeñadas para dar a conocer el avance en nuestra sociedad democrática mediante la apuesta por crear esta Institución, como Alto Comisionado del Parlamento designado por éste para la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos para cuyo fin podrá supervisar las actuaciones de las Administraciones Públicas riojanas, regional y local.



1. Conferencias impartidas por la Defensora.

1.1. Presentación de la Institución.

Las conferencias dando a conocer la labor de la Institución, informando de su creación, existencia, y difundiendo sus competencias y funciones, han sido más de cincuenta durante el año 2007. Entre ellas relacionamos las

siguientes:

- El 15 de febrero de 2007 dentro de las Jornadas de la "IV Semana cultural del Centro Penitenciario organizada por D. Domingo Reinares, profesor del Colegio "Plus Ultra", la Defensora presentó la Institución a los reclusos del Centro Penitenciario de Logroño.

- El 19 de julio de 2007, la Defensora presenta la Institución a las distintas asociaciones agrupadas en FEAPS, invitada por su Presidente y su Gerente.

- El 28 de septiembre de 2007 invitada por el Jefe del Regimiento de Artillería Antiaérea nº 82 el Ilmo. Sr. Coronel de Artillería DEM, Don Ernesto Serrano Plaza, presenta la Institución ante el estamento militar, en la Base Militar de Agoncillo.

- El 2 de octubre de 2007, invitada por la Asociación Española contra el Cáncer, se presenta la Institución ante los directivos de la misma, explicando las funciones de la Defensora

- El 5 de octubre de 2007 invitada por la Asociación de Personas Sordas de La Rioja, visita su sede y ante sus socios explica el significado y funciones de la Defensora.

- El misma día 5 de octubre de 2007, visita la sede de la Asociación de Mujeres Nosotras en el Centro Municipal Fontanillas y la Defensora explica las funciones y competencias de la Institución que dirige, ante un público eminentemente femenino.

- El 10 de octubre de 2007, dentro de las actividades culturales organizadas por la Asociación de Amas de Casa "Nuestra Señora de Valvanera", la Defensora imparte una conferencia institucional en el Salón de Ibercaja de Logroño.

- El 18 de octubre de 2007 invitada por la Asociación del Cáncer Rioja Alta, se desplaza a Santo Domingo de la Calzada e imparte la misma conferencia en el Salón de Ibercaja. A ella asistió también la Asociación de Amas de Casa de la ciudad calceatense.

- El 25 de octubre de 2007 invitada por el Presidente de la Asociación de Amigos de Valvanera, Don Pedro Matute, imparte la conferencia de presentación de la Institución ante sus asociados en el Salón de Ibercaja de Logroño.



- El 26 de octubre de 2007 organizada por la Asociación de Fibro - Rioja e invitada por su Presidenta, imparte una conferencia sobre las funciones de las Defensorías y

tratamiento comparado de la enfermedad de fibromialgía. El acto tuvo lugar en el Salón de Usos Múltiples del Ayuntamiento. En esta conferencia la Defensora tuvo ocasión de ilustrar el motivo de la creación de los Defensores del Pueblo autonómicos y amén se expusieron las distintas resoluciones de las Defensorías existentes en materia de la enfermedad, la fibromialgía.

- El 15 de noviembre de 2007 invitada por el Presidente de la Asociación de Minusválidos de Arnedo y Comarca, AMAC, imparte la conferencia de presentación institucional, en la Casa Cultural de Arnedo.

1.2. Conferencias impartidas sobre el análisis de la dependencia y valoraciones de la Ley de promoción de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.



Ante la entrada en vigor el día 1 de enero de 2007 de la Ley 39/2006, normativa estatal dictada al amparo del artículo 149.1.1ª CE, con la finalidad de la creación de un sistema de atención a las personas dependientes exigiendo la pertinente coordinación y cooperación de las tres Administraciones Públicas, la estatal, la autonómica y la local; la Defensora impartió varias conferencias dedicadas a este tema, la autonomía personal y la ayuda de los poderes públicos para atender a las personas dependientes.

Entre las conferencias impartidas sobre la promoción de la autonomía y la dependencia, destacamos las que se relacionan a continuación:

- El 16 de enero de 2007 fue invitada por la Universidad de La Rioja y dentro del ciclo de conferencias organizadas por el "Seminario Permanente de Derecho Civil" para el estudio y evaluación de las principales novedades legislativas, la Defensora expuso y comentó jurídicamente la Ley 39/2006.

- El 17 de febrero de 2007 dentro de las Aulas de la 3.ª Edad invitada por su Director, la Defensora impartió la conferencia sobre la ley de la dependencia, en la sede de la Asociación.

- El 27 de abril de 2007, la Defensora participa en las II.ª Jornadas sobre "La Protección Jurídica en la incapacidad", invitada por la Presidenta de la Fundación Tutelar de La Rioja, departiendo una conferencia acerca de la

Dependencia, “El nuevo marco legal establecido por la Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de Dependencia”. La conferencia se impartió en el Salón de Ibercaja, c/ Portales, 48 de Logroño.

- El 30 de abril de 2007 invitada por el Ayuntamiento de Albelda de Iregua, a iniciativa del párroco de la localidad, se imparte una nueva conferencia sobre la materia y se resuelven varias dudas presentadas por el público.

- El 6 de agosto de 2007 invitada por el Presidente del Centro de la 3.ª Edad de Ventrosa, se desplaza a la localidad para instruirles a los asociados sobre las novedades que comporta la ley.

- El 16 de octubre de 2007 invitada por el Foro de afectados por dolor crónico imparte la misma conferencia en el Ateneo Riojano de Logroño.

- El 19 de octubre de 2007 organizada por la Asociación de enfermos de Alzheimer se imparte la misma conferencia sobre la ley de la dependencia en la Sala Cultural de Caja Rioja de Logroño.

- El 10 de diciembre de 2007 invitada por la Asociación de Logroño Sin Barreras, la Defensora imparte una conferencia sobre esta ley, dentro de los actos de la Semana Cultural. El acto tiene lugar en la Universidad de La Rioja.



- El 14 de diciembre de 2007, imparte una nueva conferencia sobre la ley de dependencia, pues la Defensora es invitada a un ciclo de charlas sobre la materia organizadas por la Asociación Riojana de Esclerosis Múltiple (ARDEM)

1.3. Otras Charlas y conferencias públicas.

Dentro de este apartado se relacionan otra serie de charlas y conferencias que la Defensora ha ido impartiendo en su labor institucional y público para el fomento de la cultura hacia el respeto de los derechos humanos.

- El 5 de diciembre de 2006 organizada por la Asociación de Mujeres Riojanas Progresistas se impartió una conferencia sobre “El 75.º aniversario del voto femenino en España en el Salón de Ibercaja en c/ Portales, 4.

- El día 8 de marzo de 2007 leyó públicamente un manifiesto conmemorando el “Dia Internacional de la Mujer Trabajadora” en la localidad de Fuenmayor, invitada por su Alcaldesa.

- El 9 de marzo de 2007 en la Base Militar "Héroes de Revellín" en Agoncillo, la Defensora imparte una conferencia sobre "La Constitución y Régimen Jurídico de las Fuerzas Armadas - La mujer en las Fuerzas Armadas".

1.4. Charlas y presentaciones en la comunidad educativa: Colegios Públicos.

Además de las señaladas en el capítulo anterior la Defensora impartió las siguientes conferencias:

- Conferencias sobre "la Constitución" y sobre "El Defensor del Pueblo".

- 5 de diciembre de 2006 en el I.E.S. Cosme García
- 3 de diciembre de 2007 en el Colegio Milenario
- 5 de diciembre de en el I.E.S. Quintiliano de Calahorra

1.5. Otras charlas.

- El 14 de septiembre de 2007, la Defensora imparte la Lección Inaugural del nuevo curso escolar 2007/2008 en el I.E.S. Práxedes Mateo Sagasta, bajo el título "Los tres poderes en la Comunidad Autónoma de La Rioja".

- El 5 de diciembre de 2007 con ocasión del aniversario de nuestra Constitución, la Defensora imparte una charla coloquio con los alumnos de primaria del Colegio Público San Prudencia de Albelda de Iregua, sobre el artículo 45 y el respeto al "Medio Ambiente".

1.6. Concurso de Pintura.

El 3 de septiembre de 2007 la Defensora convocó un concurso de dibujo y pintura dirigido a alumnos matriculados en el Colegio Rural de Moncalvillo de la Rioja para el curso 2007/2008. Esta idea nació tras la visita institucional que la Defensora realizó al CRA en abril de 2007 para conocer el clima de la convivencia escolar.

El concurso se integra dentro de las actividades previstas por la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano, en el estudio especial sobre la "Convivencia Escolar", y siempre desde el espíritu de estimular a los niños en los valores educativos, sociales y de fomento del desarrollo de su personalidad en los principios sociales y democráticos que han de inspirar no sólo la convivencia en los centros educativos, sino también la convivencia en sociedad.

2. Presencia de la Defensora en los medios de comunicación.

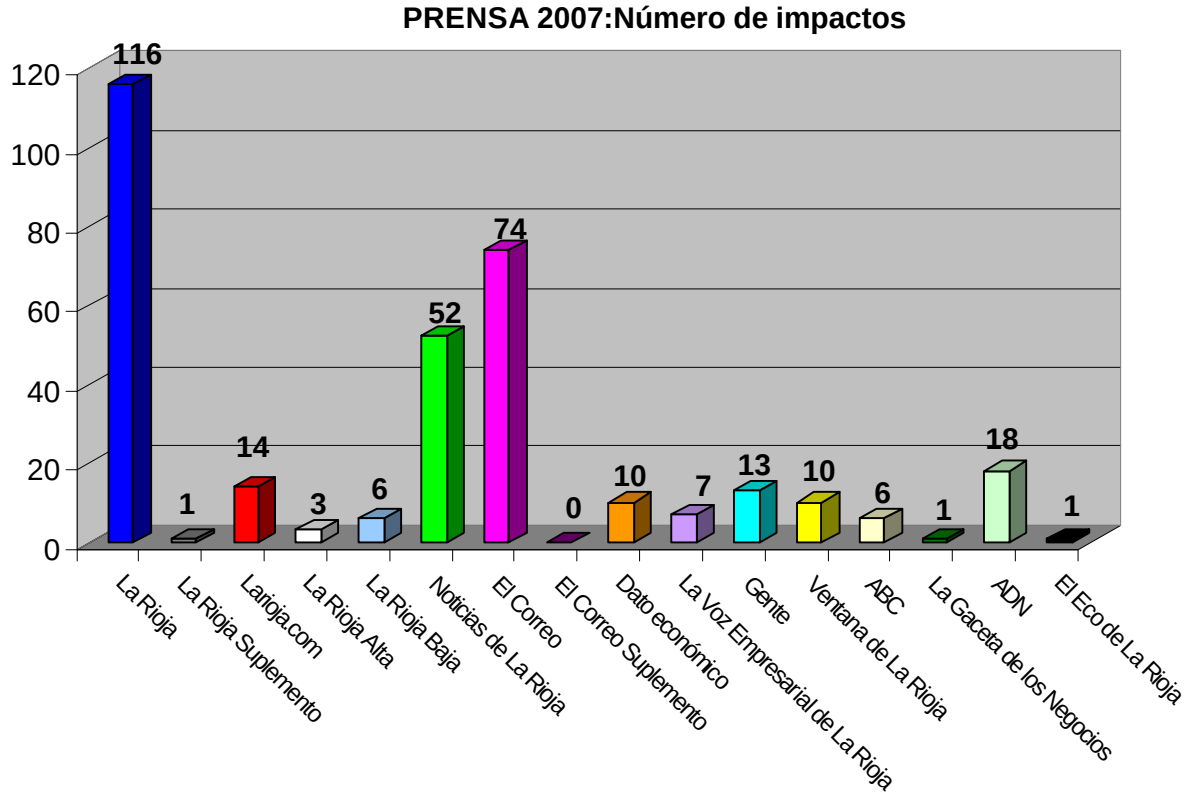
El año 2007 corresponde con el primer año de funcionamiento de la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano. Es por lo tanto un año de acercamiento institucional con los Medios de Comunicación y con la sociedad riojana.

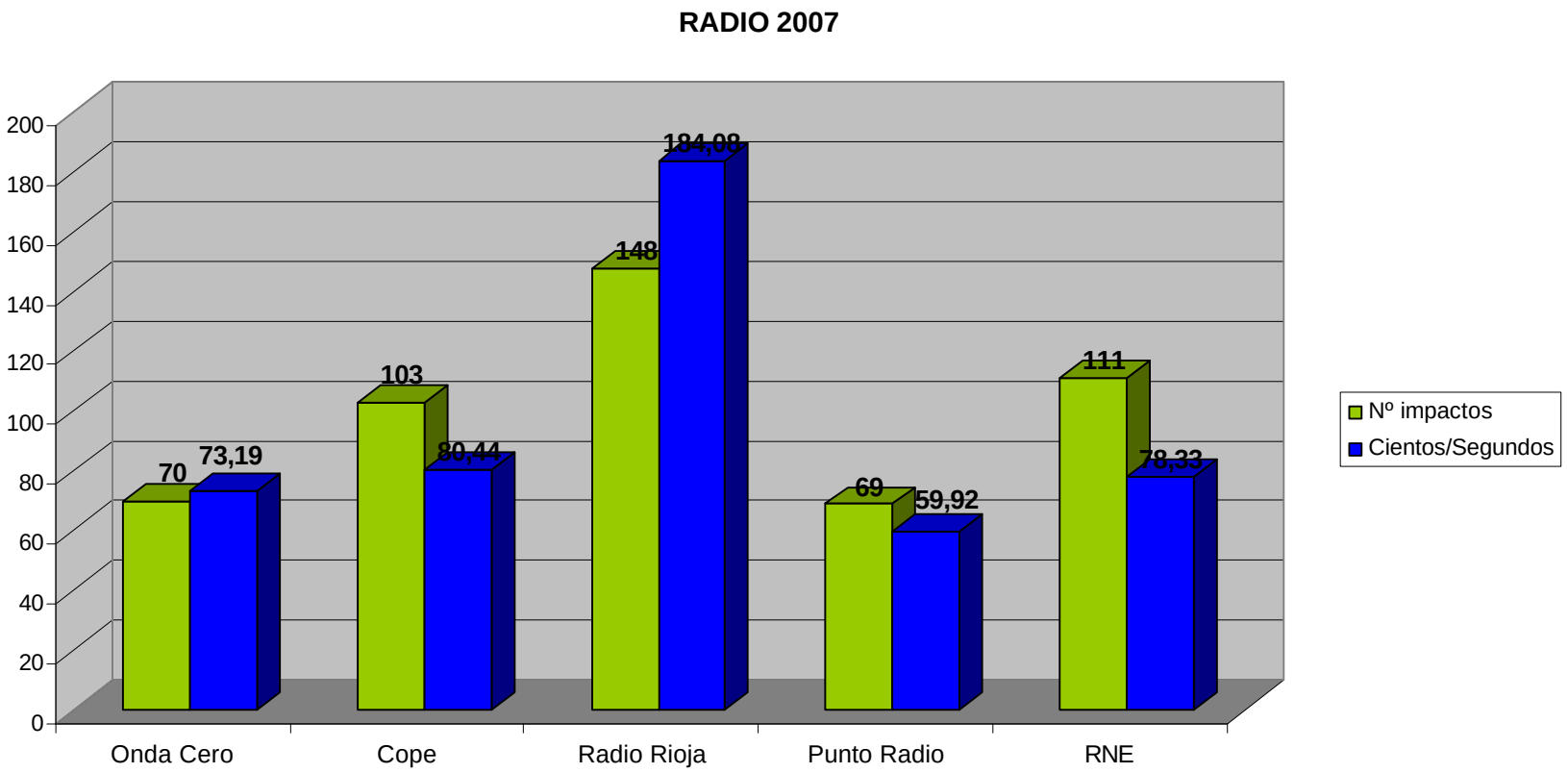
El objetivo marcado en el Plan de Comunicación de la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano era el de dar a conocer a la sociedad riojana la figura de la Defensora del Pueblo Riojano así como el funcionamiento de la institución.

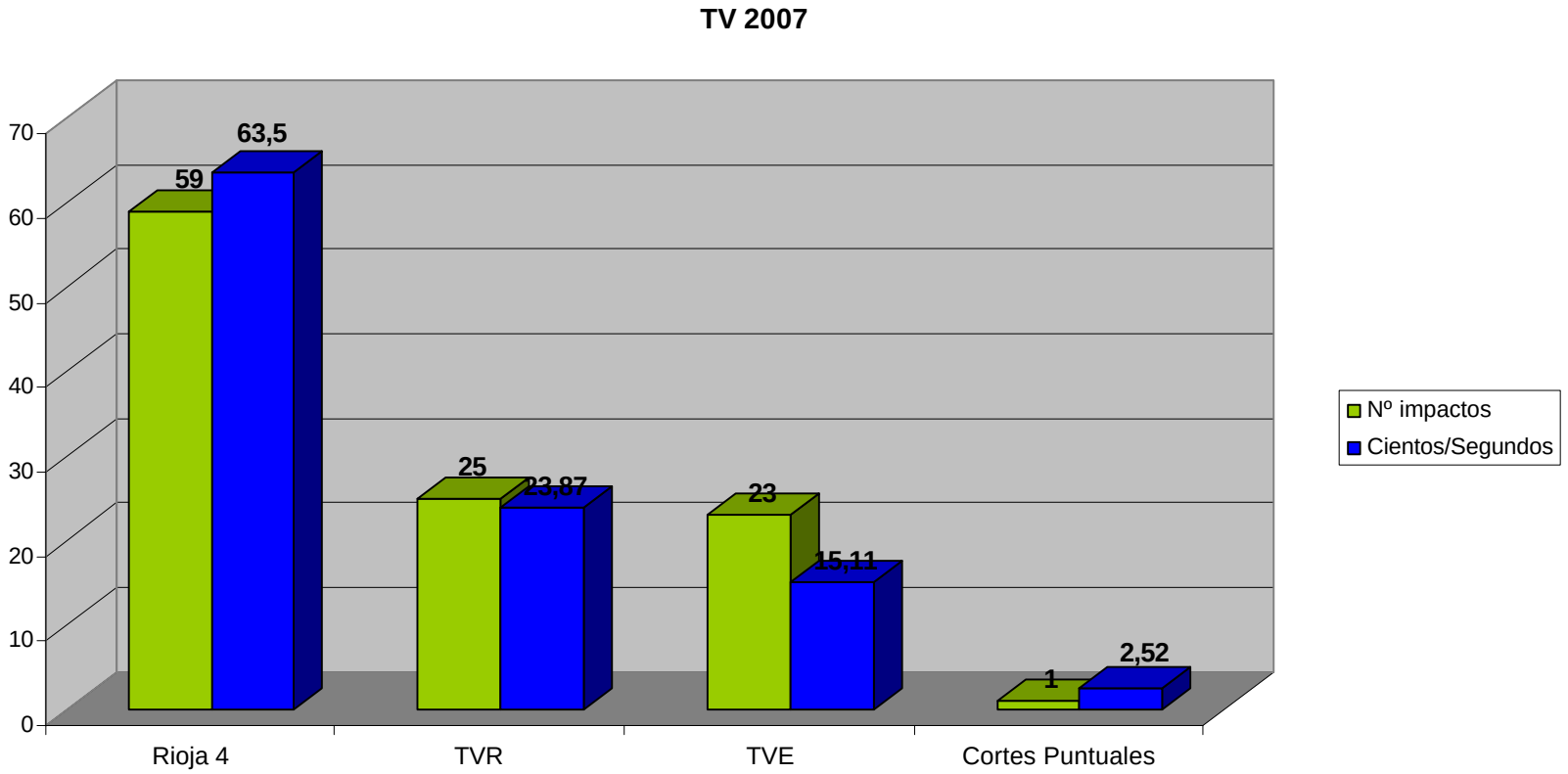
Es por ello que en esa labor de acercamiento de la Institución y de dar a conocer el funcionamiento de la misma la Oficina de la Defensora del Pueblo Riojano ha tenido los siguientes impactos en Medios de Comunicación:

- Prensa: 332 noticias
- Radio: 501 noticias
- TV: 108 noticias

La visibilidad de la institución, segmentada por medios de comunicación, en este año 2007 queda reflejada en los siguientes gráficos:




RADIO 2007
200
180
160
140
120
100
80
60
40
20
0
70
73,19
103
80,44
148
184,08
69
59,92
111
78,33
Onda Cero
Cope
Radio Rioja
Punto Radio
RNE
Nº impactos
Cientos/Segundos


TV 2007
70
60
50
40
30
20
10
0
63,5
59
25
23,87
23
15,11
1
2,52
Rioja 4
TVR
TVE
Cortes Puntuales
Nº impactos
Cientos/Segundos

3. Diseño y funcionamiento de la página www.defensoradelarioja.com.

La información que se ofrece de funcionamiento de nuestra web, comprende desde su apertura al público el 17/07/2007 hasta el 31/12/2007; de tal suerte que en menos de seis meses el número de visitas a la web ha ascendido a 46.916.

Informe: Fuente de registro según accesos - defensoradelarioja.com
Período de fechas: 17/07/2007 - 31/12/2007

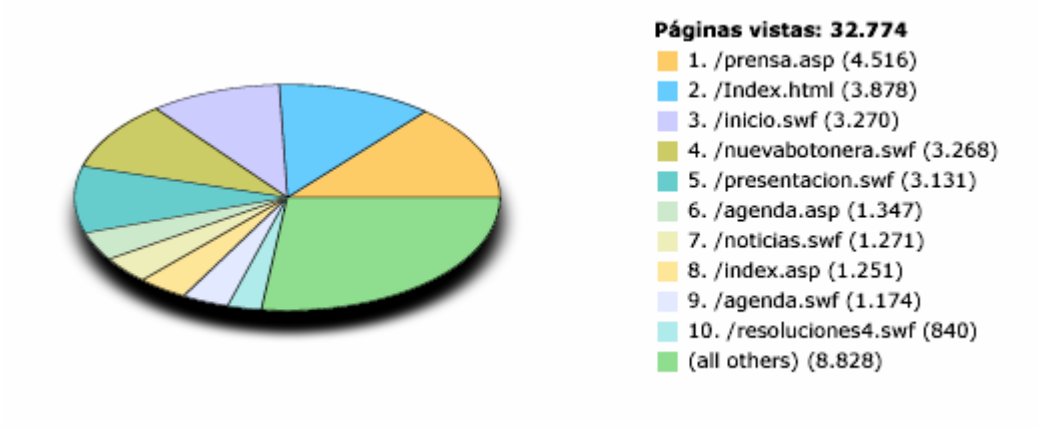
	Fuente de registro (1-1) / 1	**Visitas**	**Porcentaje**
1.	log_defensoradelarioja.com	46.916	100,00 %
	Ver total:	46.916	100,00 %
	Total:	46.916	100,00 %

RESUMEN

Informe: Resumen - defensoradelarioja.com
Período de fechas: 17/07/2007 - 31/12/2007

Total de sesiones	3.407,00
Total de Páginas vistas	32.774,00
Total de accesos	**46.916,00**
Total de Bytes transferidos	7,21 GB
Promedio de sesiones por día	16,95
Promedio de Páginas vistas por día	163,05
Promedio de accesos por día	233,41
Promedio de Bytes transferidos por día	36,72 MB
Promedio de Páginas vistas por sesión	9,62
Promedio de accesos por sesión	13,77
Promedio de Bytes por sesión	2,17 MB
Duración promedio de las sesiones	00:06:05

Páginas más solicitadas



Informe: Páginas solicitadas - defensoradelarioja.com
Período de fechas: 17/07/2007 - 31/12/2007

Páginas (1-50) / 83	**Páginas vistas**	**Porcentaje**
1. /prensa.asp	4.516	13,78%
2. /Index.html	3.878	11,83%
3. /inicio.swf	3.270	9,98%
4. /nuevabotonera.swf	3.268	9,97%
5. /presentacion.swf	3.131	9,55%
6. /agenda.asp	1.347	4,11%
7. /noticias.swf	1.271	3,88%
8. /index.asp	1.251	3,82%
9. /agenda.swf	1.174	3,58%
10. /resoluciones4.swf	840	2,56%
11. /texto2.swf	751	2,29%
12. /quejas.swf	684	2,09%
13. /texto4.swf	586	1,79%
14. /recomendacion.swf	572	1,75%
15. /1-1.txt	519	1,58%
16. /enlaces2.swf	490	1,50%
17. /sugerencia.swf	426	1,30%
18. /doc/Derechos_ciudadanos07_2112.pdf	384	1,17%
19. /advertencia.swf	314	0,96%
20. /recordatorio.swf	279	0,85%
21. /correotel.swf	279	0,85%
22. /resoluciones.swf	246	0,75%
23. /ultimas.asp	245	0,75%
24. /informes_ord.swf	243	0,74%
25. /novedad.swf	236	0,72%
26. /robots.txt	231	0,70%
27. /informes.swf	216	0,66%
28. /informes_extra.swf	212	0,65%
29. /anuales.swf	194	0,59%
30. /colaboraciones.swf	185	0,56%

31.	/cierre.swf	180	0,55%
32.	/size.asp	176	0,54%
33.	/recomendacionysug.swf	131	0,40%
34.	/convenios.swf	109	0,33%
35.	/mujeres.swf	82	0,25%
36.	/mujeres.txt	74	0,23%
37.	/presentacion2.swf	71	0,22%
38.	/inicio2.swf	57	0,17%
39.	/googleea5908bc80e339aa.html	55	0,17%
40.	/1-2.txt	50	0,15%
41.	/antes.swf	43	0,13%
42.	/menores.swf	42	0,13%
43.	/index.html	42	0,13%
44.	/1-12.txt	38	0,12%
45.	/Index.asp	36	0,11%
46.	/scripts/csshover.htc	29	0,09%
47.	/convenio2.txt	29	0,09%
48.	/convenio1.txt	28	0,09%
49.	/1-8.txt	26	0,08%
50.	/doc/normativa.pdf	21	0,06%
	Ver total:	32.557	99,34%
	Total:	32.774	100,00 %

Descargas de ficheros

Informe: Descargas - defensoradelarioja.com
Período de fechas: 17/07/2007 - 31/12/2007

	Descargas (1-16) / 16	**Visitas**	**Porcentaje**
1.	/doc/normativa.pdf	18	25,71%
2.	/convenio/80.pdf	10	14,29%
3.	/doc/Chris+S.+de+6+Primaria+.+Primer+Premio.pdf	8	11,43%
4.	/doc/insti.pdf	6	8,57%
5.	/convenio/70.pdf	4	5,71%
6.	/doc/Derechos_ciudadanos07_2112.pdf	4	5,71%
7.	/doc/dinternacional.pdf	3	4,29%
8.	/convenio/uni.pdf	3	4,29%
9.	/doc/70.pdf	2	2,86%
10.	/doc/Soraya++E.+de+4.pdf	2	2,86%
11.	/doc/uni.pdf	2	2,86%
12.	/doc/Julen+M.+de+4+P.pdf	2	2,86%
13.	/doc/80.pdf	2	2,86%
14.	/doc/CONVENIO_DE_COLABORACION_CALAHORRA.pdf	2	2,86%
15.	/doc/Iv? M.+de+3.pdf	1	1,43%
16.	/doc/Alba+A.+de+6.pdf	1	1,43%

Ver total:	70	100,00 %
Total:	70	100,00 %

PROFUNDIDAD Y DURACIÓN DE LA SESIÓN

Duración de Páginas vistas

Informe: Duración de Página vista - defensoradelarioja.com
Período de fechas: 17/07/2007 - 31/12/2007

Páginas (1-50) / 77	**Tiempo promedio**	**Porcentaje**
1. /mujeres2.swf	00:20:40	9,09%
2. /size.asp	00:16:56	7,45%
3. /enlaces2.swf	00:11:46	5,18%
4. /enviar.asp	00:10:59	4,83%
5. /correotel.swf	00:10:07	4,45%
6. /agenda.asp	00:09:27	4,16%
7. /nuevabotonera.swf	00:09:09	4,02%
8. /1-12.txt	00:08:44	3,84%
9. /texto2.swf	00:08:38	3,80%
10. /1-4.txt	00:08:03	3,54%
11. /colaboraciones.swf	00:07:13	3,17%
12. /1-3.txt	00:06:38	2,92%
13. /1-2.txt	00:06:36	2,90%
14. /presentacion2.swf	00:05:34	2,45%
15. /viernes/buscar.asp	00:05:29	2,41%
16. /convenio/80.pdf	00:05:26	2,39%
17. /prensa.asp	00:05:13	2,29%
18. /quejas.swf	00:04:34	2,01%
19. /doc/normativa.pdf	00:04:28	1,96%
20. /doc/Julen+M.+de+4+P.pdf	00:04:22	1,92%
21. /mujeres.txt	00:03:26	1,51%
22. /1-1.txt	00:03:24	1,50%
23. /convenio2.txt	00:03:23	1,49%
24. /ultimas.asp	00:03:03	1,34%
25. /doc/insti.pdf	00:03:02	1,33%
26. /antes.swf	00:02:53	1,27%
27. /1-7.txt	00:02:41	1,18%
28. /colaboraciones2.swf	00:02:38	1,16%
29. /1-8.txt	00:02:35	1,14%
30. /convenios.swf	00:02:23	1,05%
31. /presentacion.swf	00:02:21	1,03%
32. /prensa.xml	00:02:17	1,00%
33. /menores.swf	00:02:09	0,95%

34.	/1-5.txt	00:02:02	0,89%	
35.	/resoluciones4.swf	00:02:02	0,89%	
36.	/Index.html	00:01:44	0,76%	
37.	/doc/Chris+S.+de+6+Primaria+.+Primer+Premio.pdf	00:01:31	0,67%	
38.	/index.asp	00:01:30	0,66%	
39.	/incluido.asp	00:01:13	0,54%	
40.	/1-6.txt	00:01:08	0,50%	
41.	/convenio/70.pdf	00:01:04	0,47%	
42.	/informes_extra.swf	00:00:55	0,40%	
43.	/convenio3.txt	00:00:45	0,33%	
44.	/doc/Alba+A.+de+6.pdf	00:00:43	0,32%	
45.	/convenio1.txt	00:00:33	0,24%	
46.	/doc/CONVENIO_DE_COLABORACION_CALAHORRA.pdf	00:00:31	0,23%	
47.	/robots.txt	00:00:26	0,19%	
48.	/doc/Soraya++E.+de+4.pdf	00:00:26	0,19%	
49.	/inicio.swf	00:00:25	0,18%	
50.	/noticias.swf	00:00:24	0,18%	
	Ver total:	03:43:39	98,37%	
	Total:	03:47:21	100,00 %	

Profundidad de la sesión

Informe: Profundidad de sesión - defensoradelarioja.com
Período de fechas: 17/07/2007 - 31/12/2007

Profundidad de sesión	800	Sesiones
1 páginas		651
2 páginas		218
3 páginas		111
4 páginas		484
5 páginas		140
6 páginas		242
7 páginas		132
8 páginas		189
9 páginas		117
10 páginas		97
11 páginas		103
12 páginas		96
13 páginas		88
14 páginas		75
15 páginas		73
16 páginas		65
17 páginas		51
18 páginas		43

19 páginas		35
20+ páginas		397
	Total:	3.407

Duración de la sesión

Informe: Duración de la sesión - defensoradelarioja.com
Período de fechas: 17/07/2007 - 31/12/2007

Duración de la sesión	2.000	Sesiones
0-10 seg		1.252
11-30 seg		347
31-60 seg		285
1-3 min		566
3-10 min		488
10-30 min		327
30+ min		142
	Total:	3.407

PROCEDENCIA

Referencias

Informe: Referencias - defensoradelarioja.com
Período de fechas: 17/07/2007 - 31/12/2007

	Referencias (1-69) / 69	**Sesiones**	**Porcentaje**
1.	(no referral)	2.735	80,28%
2.	www.google.es/search	184	5,40%
3.	www.larioja.org/web/centrales/enlaces_interes.htm	101	2,96%
4.	servicios.larioja.com/premios/2007/nominados.html	42	1,23%
5.	sindicdegreuges.gva.es/enlaces_c.htm	30	0,88%
6.	www.google.com/search	30	0,88%
7.	www.defensornavarra.com/site/index.php	28	0,82%
8.	www.parlamento-larioja.org/	27	0,79%
9.	www.procuradorageneral.es/es/enlaces/enlaces.php	22	0,65%
10.	www.whois.sc/defensoradelarioja.com	18	0,53%
11.	22jornadas.sindic.cat/es/page.asp	12	0,35%
12.	ombudsman.europa.eu/links/es/esreg.htm	11	0,32%

13.	www.rioja2.com/web/index.php	11	0,32%	
14.	www.esideacms.com/dpr/index.asp	9	0,26%	
15.	www.valedordopobo.com/enlaces_nacionais/	9	0,26%	
16.	www.procuradordelcomun.org/links.htm	8	0,23%	
17.	www.whois.sc/	8	0,23%	
18.	www.defensoraclm.com/enlaces1.htm	8	0,23%	
19.	search.live.com/results.aspx	8	0,23%	
20.	22jornadas.sindic.cat/ca/page.asp	7	0,21%	
21.	www.ararteko.net/webs/enlaces-cast.htm	7	0,21%	
22.	www.europapress.es/noticia.aspx	5	0,15%	
23.	www.pingdom.com/tools/fpt/	5	0,15%	
24.	www.ehcomunicacion.com/accesible/defensoradelarioja/defensoradelarioja.html	5	0,15%	
25.	www.europapress.es/noticiaabonado.aspx	4	0,12%	
26.	sindicdegreuges.gva.es/enlaces_v.htm	4	0,12%	
27.	localhost:8080/adernew/index.asp	4	0,12%	
28.	stats.defensoradelarioja.com:9999/session.cgi	4	0,12%	
29.	www.eljusticiadearagon.com/index.php	4	0,12%	
30.	search.yahoo.com/search	4	0,12%	
31.	euro-ombudsman.eu.int/links/es/esreg.htm	3	0,09%	
32.	www.ruidos.org/referencias.html	3	0,09%	
33.	plrweb:82/	3	0,09%	
34.	www.google.es/custom	2	0,06%	
35.	servidor-red/dpa/enlaces/otrosdefensores/comisionados_autonomicos.htm	2	0,06%	
36.	defensornavarra.com/site/index.php	2	0,06%	
37.	www.stockleaf.com/blogs/fat-pitch-financials.php	2	0,06%	
38.	admindom.arsyslan.es/admindom.asp	2	0,06%	
39.	www.google.es/m/search	2	0,06%	
40.	search.msn.com/results.aspx	2	0,06%	
41.	defensafiliado.once.es/home.cfm	2	0,06%	
42.	www.whois.sc/defensoradelarioja.info	1	0,03%	
43.	search.live.com/result.aspx	1	0,03%	
44.	rioja2.com/web/index.php	1	0,03%	
45.	www.whois.sc/defensoradelarioja.net	1	0,03%	
46.	sindicdegreuges.gva.es/enlaces_e.htm	1	0,03%	
47.	parl.union.eu/eoweb-internet/atyourservice/interactiveguide.faces	1	0,03%	
48.	www.whois.sc/defensoradelarioja.biz	1	0,03%	
49.	esideacms.com/dpr/index.asp	1	0,03%	
50.	whois.domaintools.com/defensoradelarioja.com	1	0,03%	
51.	mail.yahoo.com/ym/ShowLetter	1	0,03%	
52.	juanma/Google/	1	0,03%	
53.	localhost/google/	1	0,03%	
54.	www.menoresconcancer.org/actividades_ficha.asp	1	0,03%	
55.	www.whois.sc/defensoradelarioja.org	1	0,03%	

56.	servicios2.larioja.com/premios/2007/nominados.html	1	0,03%
57.	www.ararteko.net/webs/enlaces-eusk.htm	1	0,03%
58.	81.205.248/portalAraterko/s_p_9_final_Principal_Listado.jsp	1	0,03%
59.	buscador.lycos.es/cgi-bin/pursuit	1	0,03%
60.	www.procuradordelcomun.org/Presenta.htm	1	0,03%
61.	www.google.fr/search	1	0,03%
62.	www.alexa.com/data/details/traffic_details/porquenotecallas.com	1	0,03%
63.	www.esidea.com/esidea/index.asp	1	0,03%
64.	www.google.es/	1	0,03%
65.	www.google.com/cse	1	0,03%
66.	miarroba.com/foros/ver.php	1	0,03%
67.	www.parlamento-larioja.es/	1	0,03%
68.	www.defensor-and.es/enlaces/otrosdefensores/comisionados_autonomicos.htm	1	0,03%
69.	233.183.104/search	1	0,03%
	Ver total:	3.407	100,00 %
	Total:	3.407	100,00 %

Términos de búsqueda

Informe: Términos de búsqueda - defensoradelarioja.com
Período de fechas: 17/07/2007 - 31/12/2007

	Términos de búsqueda (1-28) / 28	**Sesiones**	**Porcentaje**
1.	defensora+del+pueblo+riojano	73	30,67%
2.	Defensora	48	20,17%
3.	Defensoradelarioja	30	12,61%
4.	defensoradelarioja.com	21	8,82%
5.	www.defensoradelarioja.com	14	5,88%
6.	defensora+de+la+rioja	11	4,62%
7.	defensora+pueblo+riojano	8	3,36%
8.	defensora+del+pueblo	7	2,94%
9.	%22defensora+del+pueblo+riojano%22	4	1,68%
10.	la+defensora+del+pueblo+riojano	3	1,26%
11.	www.+defensoradelarioja.com	2	0,84%
12.	www+defensoradelarioja.com	1	0,42%
13.	Pill	1	0,42%
14.	www.+defensora+de+la+rioja.com	1	0,42%
15.	Texas	1	0,42%
16.	defensora+del+pueblo++riojano	1	0,42%
17.	la+defensora+del+pueblo+riojano+	1	0,42%
18.	www.defensoradelairoja.com	1	0,42%

19.	www.defensoradelarioja-es	1	0,42%
20.	defensora+pueblo+rioja	1	0,42%
21.	%22pueblo+riojano%22	1	0,42%
22.	cache:l4jaiuhsalsj:www.defensoradelarioja.com/+defensora	1	0,42%
23.	www.defensoradelarioja.co	1	0,42%
24.	www.defenosradelarioja.com	1	0,42%
25.	Esideacms	1	0,42%
26.	defensora+del+peublo+riojano	1	0,42%
27.	defensora+	1	0,42%
28.	site%3adefensoradelarioja.com	1	0,42%
	Ver total:	238	100,00 %
	Total:	238	100,00 %

Programas de búsqueda utilizados

Informe: Programas de búsqueda - defensoradelarioja.com
Período de fechas: 17/07/2007 - 31/12/2007

	Programas de búsqueda (1-8) / 8	**Sesiones**	**Porcentaje**
	www.google.es	188	78,99%
	www.google.com	31	13,03%
	search.live.com	10	4,20%
	search.yahoo.com	4	1,68%
	search.msn.com	2	0,84%
	233.183.104	1	0,42%
	buscador.lycos.es	1	0,42%
	www.google.fr	1	0,42%
	Ver total:	238	100,00 %
	Total:	238	100,00 %

4. Convenios de colaboración suscritos con las Asociaciones de Personas discapacitadas y personas enfermas.

El 4 de septiembre de 2007 tras varias reuniones, la Defensora y los Presidentes de 33 Asociaciones de Personas Enfermas y Personas Discapacitadas suscriben convenios “para promocionar y defender los derechos y libertades constitucionales de la ciudadanía.”. Estas Asociaciones colaboradoras se relacionan a continuación:



1 LOGROÑO SIN BARRERAS

Dña. Nuria Larrea Hervías

2 Asociación de Personas Sordas de

La Rioja, D. Fernando Sota Pascual

3 FEAPS LA RIOJA

D. Jesús Ganuza Bacaicoa

4 ASPACE- RIOJA

Dña. Manuela Muro Ramos

5 Asociación Riojana para el Síndrome de Down (ARSIDO)

Dña. Milagros Portillo Pérez de Viñaspre

6 Asociación Riojana para el Autismo (ARPA- AUTISMO RIOJA)

Dña. Begoña Tobías Tobías

7 Asociación Riojana de Familiares y Enfermos Psíquicos (ARFES-PRO SALUD MENTAL)

Dña. Montserrat Fernández de Cuevas Magret

8 Asociación Calagurritana de Minusvalidos (ASCAMI)

D. Jesús Emiliano Castro Garrote

9 .Asociación de Minusválidos de Arrendó y Comarca (AMAC)

D. José Antonio Sáenz de Tejada

10 .- Asociación redisminuidos Físicos de Alfaro (ADISFA).

D.. Antonio Sola Ruiz

11 Organización Nacional de Ciegos (ONCE).

D. Miguel Ángel Aguado Sancho

12 Asociación contra la Anorexia y la Bulimia de La Rioja (ACAB-RIOJA)

Dña. Gloria Martínez Gil

13 ALCER RIOJA

Dña. Aurora Cortés Bailón

14 Asociación Artritis Reumatoide Rioja

D. Félix Fernández Pereira

15 Asociación Osteoporosis Rioja

D. Domingo Álvarez Ruiz de Viñaspre

16 Asociación de Celíacos de La Rioja (ACERI)

Dña. Mª Angeles Espila Ochoa

17 Asociación Sine- Dolore La Rioja

Dña. Julia Herráinz Sáenz

18 AECC La Rioja

Dña. Divina López Martínez

19 Asociación Riojana de Familiares y Amigos de Niños con Cáncer (FARO)

Rosa Ana Gómez Cadiñanos Sainz

20 Asociación Riojana de Ayuda al Drogadicto (ARAD)

D. José Luis Rabadán Rituerto

21 Fundación “Centro de Solidaridad de La Rioja” (PROYECTO HOMBRE La Rioja)

D. Marcial Menchaca Sáenz

22 Asociación Riojana De Esclerosis Múltiple (ARDEM)

D. Ramón Altisench Morrós

23 Asociación de Transplantados de Corazón “La Rioja”

D. Juan Vicente del Álamo Carranza

24 Comisión Ciudadana Anti- Sida de La Rioja (CCASR)

D. Javier Pinilla Moraza

25 Asociación de Diabéticos Asociados Riojanos (D.A.R)

D. Alberto Avenoza Mañas

26 Asociación Riojana de Padres de Niños Hiperactivos (ARPANIH)

Dña. Mª Jesús Galilea Vallejo

27 Asociación de Fibromialgia y Síndrome de Fatiga Crónica y otras Enfermedades Reumáticas de La Rioja (FIBRO RIOJA)

Dña. Julia González Viguera

28 Asociación de Parkinson España- Rioja

D. Fernando Villamor Ramos

29 Asociación de Hemofilia de Aragón-La Rioja

D. Miguel Angel Acín López

30 Asociación de Familiares y Enfermos de Alzheimer de La Rioja (AFA- RIOJA)

Dña. Ana Mª Ayensa Díez

31 Asociación para la Demencia de Alzheimer (Ada- Alfaro)

Dña. Pilar Conde Pasquies

32 Asociación Riojana de Promoción De Adultos (A.R.P.A.S.)

Dña. Elena García Morte

33 Asociación de Enfermos de Crohn y Colitis Ulcerosa (A.C.C.U)

D. Gregorio Álvarez Garbajo

A continuación se reproduce el convenio-tipo de colaboración suscrito con todas las Asociaciones anteriormente citadas:

CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA DEFENSORA DEL PUEBLO RIOJANO Y ASOCIACIÓN) RELATIVO A LA ARTICULACION DE ACCIONES CONJUNTAS EN MATERIA DE DEFENSA Y PROMOCION DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LA CIUDADANIA

En Logroño, a 4 de septiembre de 2007

REUNIDOS

De una parte, la Excma. Sra. Doña Maria Bueyo Diez Jalón, Defensora del Pueblo Riojano.

Y de otra, D/ Dña. --- con DNI -----, en su condición de presidente/ director de (nombre asociación) con domicilio social en (ciudad: Logroño) dirección c/ avda.

Ambas partes, en la calidad en que cada uno interviene, se reconocen recíprocamente capacidad legal para obligarse y otorgar el presente convenio, a cuyo efecto,

EXPONEN

PRIMERO. Que la Constitución Española encomienda a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impida o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

SEGUNDO. Que la Defensora del Pueblo Riojano, como Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja, tienen encomendados por la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, la defensa de los derechos fundamentales y las libertades comprendidas en el Titulo I de la Constitución Española, y velar por el cumplimiento de los principios generales establecidos en el artículo 7 del Estatuto de Autonomía, a cuyo tenor los derechos y deberes de los riojanos son los establecidos en la Constitución.

TERCERO. Que en el ejercicio de las potestades conferidas por la Ley 6/2006, de 2 de mayo, reguladora de la Institución, la Defensora del Pueblo Riojano podrá establecer relaciones de colaboración con instituciones y entidades cuyo ámbito de función se extiende a la protección de las libertades públicas y de los derechos fundamentales.

CUARTO. Que (NOMBRE ASOCIACIÓN) es una entidad sin ánimo de lucro que se constituye según sus Estatutos y que tiene como fines, entre otros,

QUINTO. Que es voluntad de la Defensora del Pueblo Riojano analizar la realidad social de los distintos colectivos, enfatizando en los especialmente vulnerables, comprobando si sus derechos y libertades están siendo respetados y emitir, en su caso, informes que fomenten la desaparición de barreras físicas y sociales, así como la defensa de sus derechos, promoviendo y facilitando el acceso autónomo a la institución de cualquier colectivo, independientemente de sus necesidades o características especiales.

SEXTO. Que, asimismo, es voluntad de la Defensora de Pueblo Riojano acercar la Institución al ciudadano e informarle adecuadamente sobre la función que desempeña, utilizando para ello, el servicio personal de su oficina de atención a las personas, los medios tradicionales de difusión y los que, actualmente, ofrecen las nuevas tecnologías.

SEPTIMO. Que es voluntad de (NOMBRE ASOCIACIÓN) ofrecer su colaboración institucional con la Defensora del Pueblo Riojano en orden a la realización de actuaciones conjuntas que en el ámbito de la promoción de los derechos humanos redunden en beneficio (COLECTIVO AL QUE VA DIRIGIDO LA ASOCIACION), estimando de interés mantener una relación constante y fluida con la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano que posibilite el desarrollo de nuevas iniciativas orientadas a la satisfacción de las necesidades de este colectivo.

En base a cuanto antecede, y dado que ambas instituciones consideran oportuno suscribir el presente convenio, a tal efecto

ACUERDAN

PRIMERO. La Institución de la Defensora del Pueblo Riojano y (NOMBRE ASOCIACIÓN) suscriben el presente convenio para articular la colaboración necesaria en la realización de actividades orientadas a la consecución de sus fines y que se redunden en el beneficio mutuo así como en el logro del objetivo común de mejorar la defensa y promoción de los derechos y libertades constitucionales de la ciudadanía.

SEGUNDO. Para el cumplimiento de sus fines ambas partes manifiestan la conveniencia de acercar la ciudadanía riojana en general y a los miembros de (NOMBRE ASOCIACIÓN), en particular, la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano, al que la Ley 6/ 2006, de 2 de mayo encomienda la defensa de los derechos y libertades constitucionales, a través de actuaciones que se concreten en las estipulaciones siguientes, y sin perjuicio de otras posibles que pudieran desarrollarse el amparo del presente convenio.

TERCERO. Para alcanzar los fines propuestos en el presente convenio, cada parte asume los siguientes compromisos:

1) NOMBRE ASOCIACIÓN)

- Informar a la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano de los problemas que principalmente dificultan la integración social de sus miembros en todos los ámbitos.
- Ofrecer desde su ámbito de actuación, sus conocimientos, análisis y propuestas para ser consideradas en la promoción de las libertades y derechos de las personas (COLECTIVO AL QUE VA DIRIGIDO LA ASOCIACION).
- Orientar personalizadamente sobre el uso de los servicios que presta la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano, facilitando para ello la información necesaria sobre los cometidos y funciones de la misma, así como los procedimientos por los que ésta se rige, canalizando, en su caso, las quejas que los asociados quieran dirigir a la Institución.
- Instalar en sus dependencias un punto de información de la Defensora del Pueblo Riojano consistente en un soporte en el que se alojarán folletos informativos sobre ésta Institución.
- Incluir en las bases de datos que, en su caso, puedan ser consultadas por el público en sus dependencias, información relativa a la Institución, así como facilitar, en su caso, la consulta por Internet de las páginas web de esta Institución a todas las

personas que lo soliciten y deseen enviarle por este medio una queja o consulta a la Defensora del Pueblo Riojano.

2) La Institución de la Defensora del Pueblo Riojano:

- Recoger iniciativas y sugerencias de (NOMBRE ASOCIACIÓN) para adoptar, a través de los medios previstos en su Ley reguladora, las medias pertinentes para la mejora de la calidad de vida de este colectivo, formulando, en su caso, a la Administración las recomendaciones y sugerencias que estime necesarias.
- Proporcionar las nociones y criterios básicos que sean necesarios para que, desde las dependencias de (NOMBRE ASOCIACIÓN) pueda desarrollarse la tarea informativa y orientativa sobre la Institución a que se compromete la entidad.
- Suministrar los medios y materiales divulgativos necesarios para establecer los puntos de información relativos a la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano, y para hacer posible el compromiso, en general, de orientación e información sobre la Institución.
- Desarrollar las iniciativas conjuntas de difusión y divulgación de derechos, así como programas específicos de colaboración relativos a derechos y libertades que se puedan acordar por ambas partes.
- Hacer mención en sus informes al Parlamento de La Rioja de que (NOMBRE ASOCIACIÓN) viene actuando en el marco del presente convenio, como entidad divulgadora y colaboradora de la Institución de la Defensora del Pueblo Riojano para la defensa de los derechos y libertades constitucionales.

CUARTO. En el marco de las previsiones del presente convenio, podrán convertirse, asimismo, otras actuaciones específicas de colaboración de carácter divulgativo en los términos que se acuerden por las partes.

QUINTO. El presente convenio entrará en vigor el día siguiente al de su firma, manteniendo su vigencia con carácter indefinido, salvo denuncia expresa formulada por cualquiera de las partes con una antelación mínima de treinta días.

Y en prueba de conformidad, firman el presente convenio por duplicado, en el lugar y la fecha indicados en el encabezamiento.

5. Visitas a sus respectivas sedes por la Defensora:



Entre los meses de octubre y noviembre, la Defensora elaboró un plan de visitas a las sedes de las Asociaciones para conocer más de cerca sus realidades y proyectos las cuales se detallan a continuación.

- Asociación Logroño Sin Barreras.
- FEAPS La Rioja.
- Asociación de Personas Sordas de La Rioja.
- Asociación Riojana para el Autismo.
- Asociación Riojana de Familiares y Enfermos Psíquicos
- Asociación de Minusválidos de Arnedo y Comarca (AMAC)
- Asociación redisminuidos Físicos de Alfaro (ADISFA).
- Organización Nacional de Ciegos (ONCE).

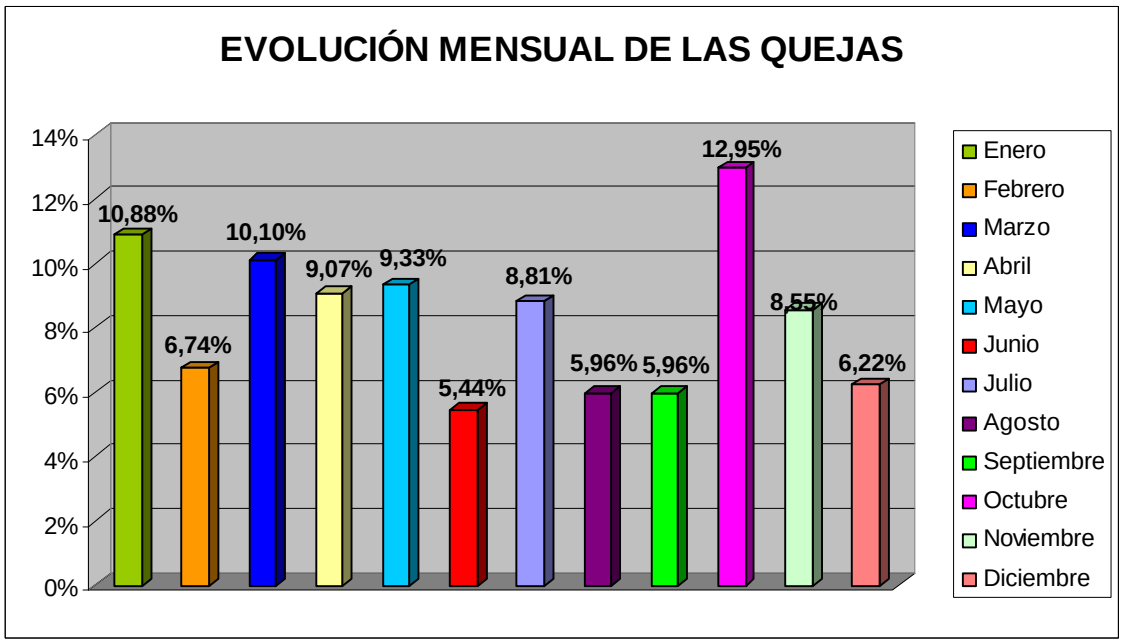
- Asociación contra la Anorexia y la Bulimia de La Rioja (ACAB-RIOJA).
- ALCER RIOJA.
- Asociación Artritis Reumatoide Rioja.
- Asociación de Celíacos de La Rioja (ACERI)
- Asociación Española contra el Cáncer.
- Asociación Riojana de Familiares y Amigos de Niños con Cáncer (FARO)
- Asociación Riojana de Ayuda al Drogadicto (ARAD).
- Fundación “Centro de Solidaridad de La Rioja” (PROYECTO HOMBRE).
- Asociación Riojana De Esclerosis Múltiple (ARDEM)
- Asociación de Diabéticos Asociados Riojanos (D.A.R)
- Asociación de Fibromialgia y Síndrome de Fatiga Crónica y otras Enfermedades Reumáticas de La Rioja (FIBRO RIOJA).
- Asociación para la Demencia de Alzheimer (ADA -ALFARO)

CAPÍTULO XII

VALORACIÓN ESTADÍSTICA DE LAS QUEJAS

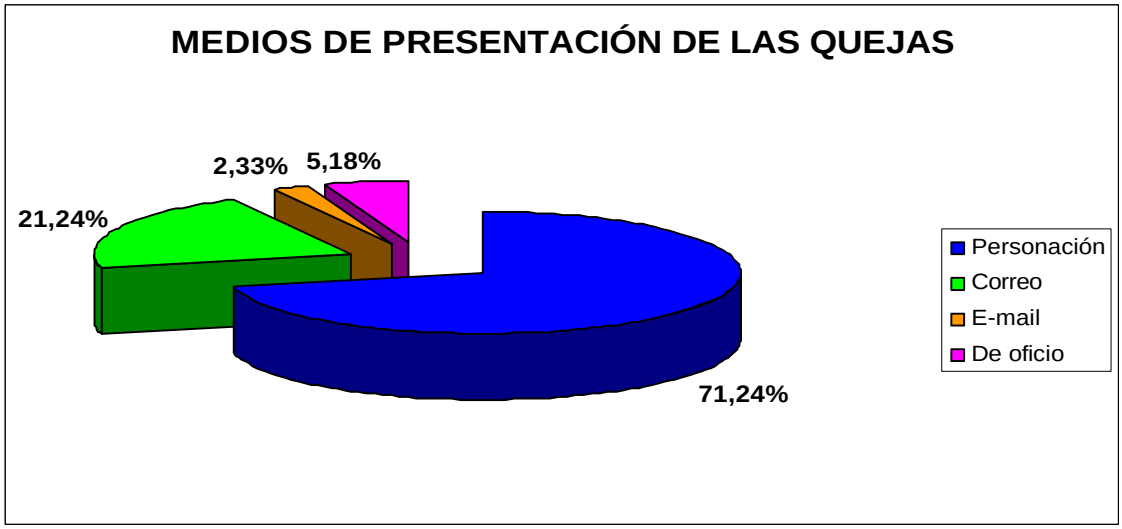
La Institución cierra su primer año de andadura con la recepción de 386 quejas distribuidas mensualmente según muestra el siguiente gráfico. Como dato significativo puede señalarse un notable ascenso en el número de quejas registradas en el mes de octubre, que representan casi el 13% del total, motivado fundamentalmente por una mayor difusión de la Institución a partir del mes de julio.

Gráfico 1



En cuanto a los medios de presentación de las quejas, cabe destacar la vía presencial como la más utilizada por los ciudadanos con un porcentaje del 71,24%, seguida a distancia por el correo ordinario (21,24%) y la vía telemática (2,33%). El gráfico 2 refleja también los procedimientos de oficio iniciados por la Defensora del Pueblo Riojano durante el año 2007, un total de 20, que suponen un porcentaje del 5,18%.

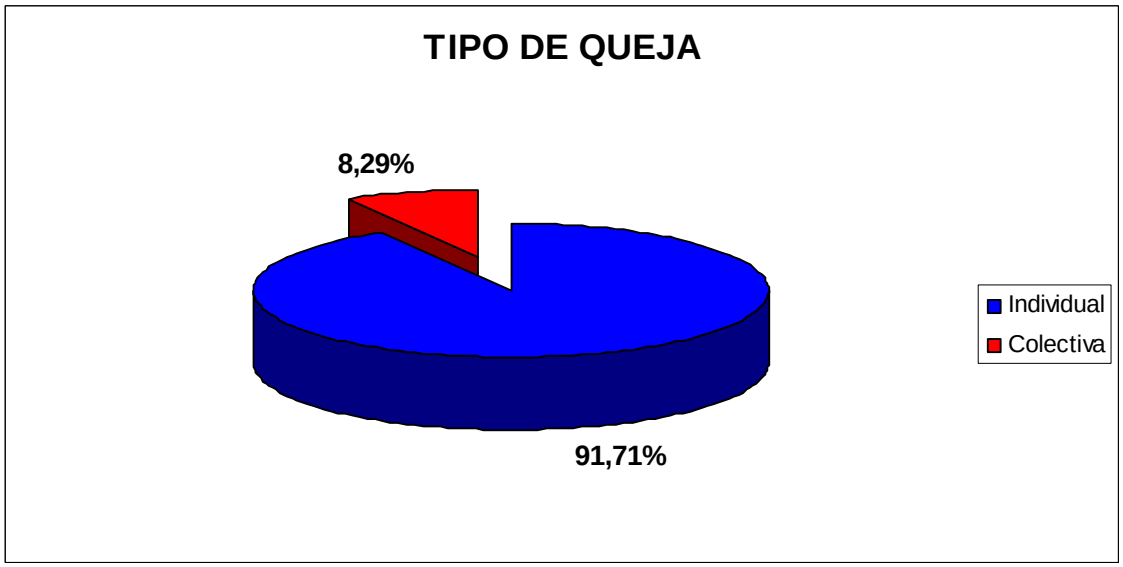
Gráfico 2



En lo que se refiere al tipo de queja, el 91,71% han sido formuladas individualmente y solamente un 8,29% por colectivos. En relación a la última cifra, se

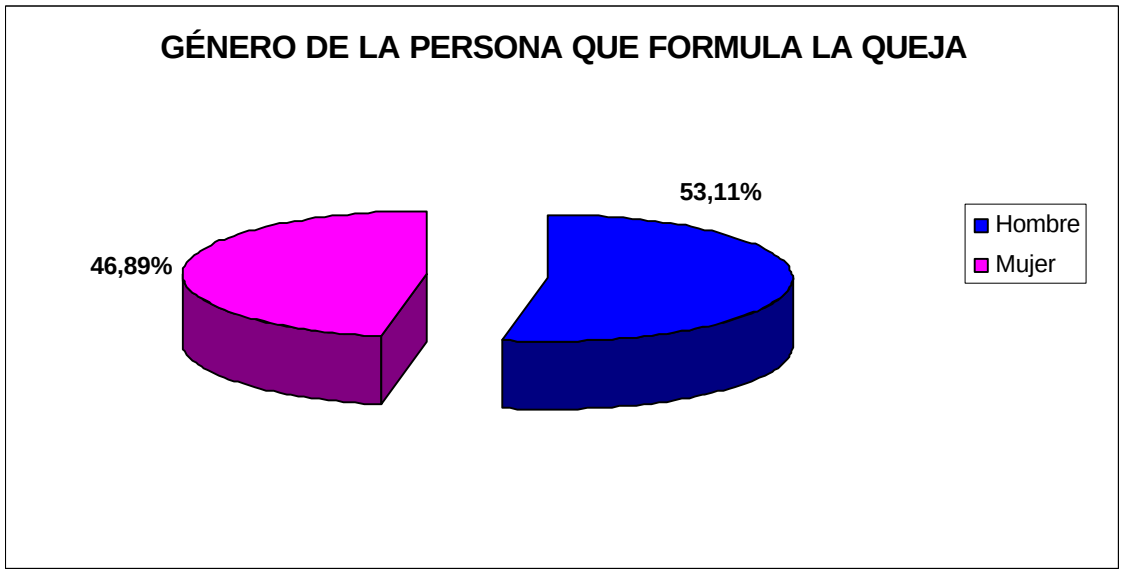
ha comenzado a apreciar un ligero incremento debido a los convenios suscritos con las Asociaciones de Personas con Discapacidad y de Personas Enfermas.

Gráfico 3



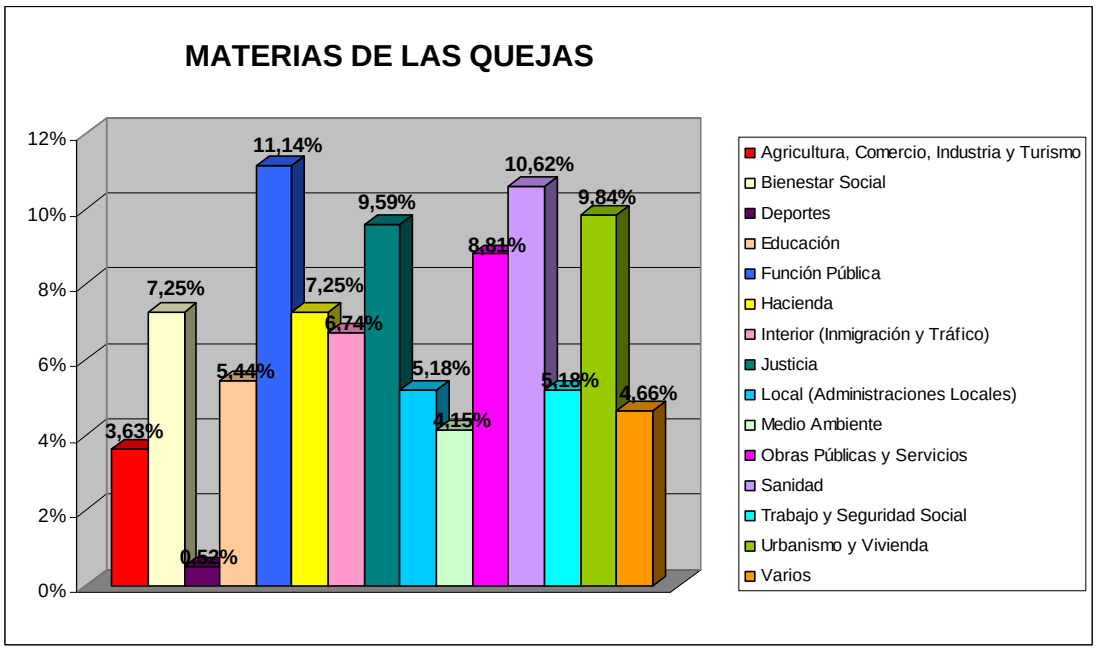
Si analizamos las quejas en relación con la persona autora de las mismas, han sido más numerosas las formuladas por hombres (205), que representan un 53,11% del total, frente a las presentadas por mujeres (181), con un porcentaje del 46,89%.

Gráfico 4



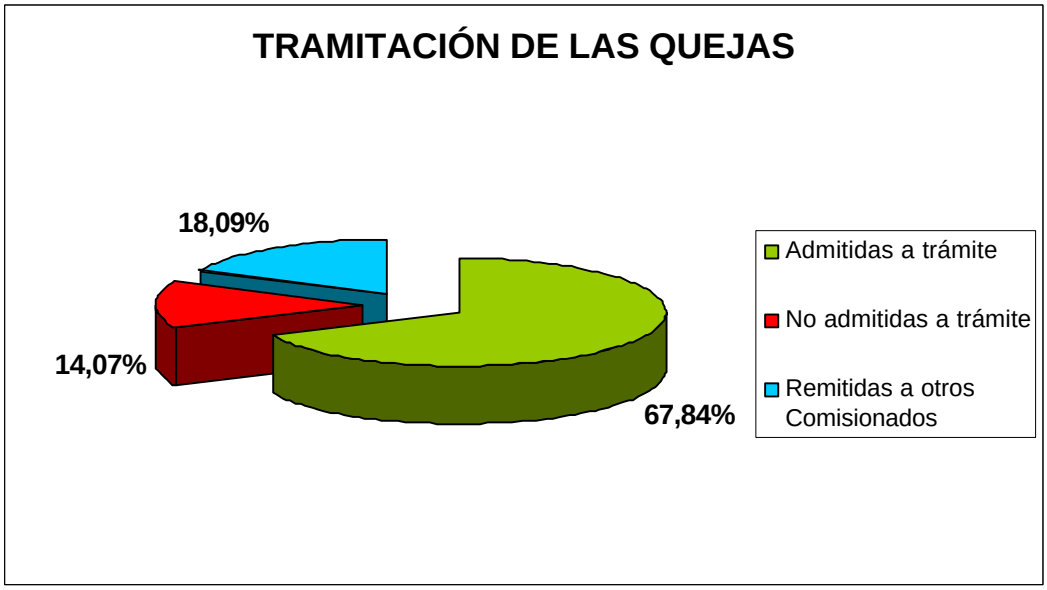
Si se observan las materias a las que van referidas las quejas, según la estructuración que se maneja en la Institución, se aprecia que el área de "Función Pública" acapara 43 quejas, el 11,14%. Le siguen las quejas que versan sobre "Sanidad" (41), con el 10,62% de representación y "Urbanismo y Vivienda" (38), que representa el 9,84% del total. En cuarto y quinto lugar, respectivamente, se sitúan "Justicia" (37 quejas) y "Obras Públicas y Servicios" (34 quejas), con un 9,59% y un 8,81% respectivamente.

Gráfico 5



Con el fin de abordar la gestión de las quejas tramitadas en el 2007 hay que tener en cuenta que 270 han sido admitidas a trámite (67,84%), siendo inadmitidas 56 (14,07%), con la debida explicación al ciudadano sobre las causas de la no admisión e información sobre las posibles vías de actuación. Finalmente y a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, por la que se crea y regula esta Institución, hay quejas que versan sobre materias que no están sometidas al ámbito de actuación de la Defensora del Pueblo Riojano, por lo que se han remitido al Defensor del Pueblo del Estado u otros Defensores Autonómicos para su tramitación. Esto se ha dado en un 18,09% de los casos, es decir, en 72 quejas.

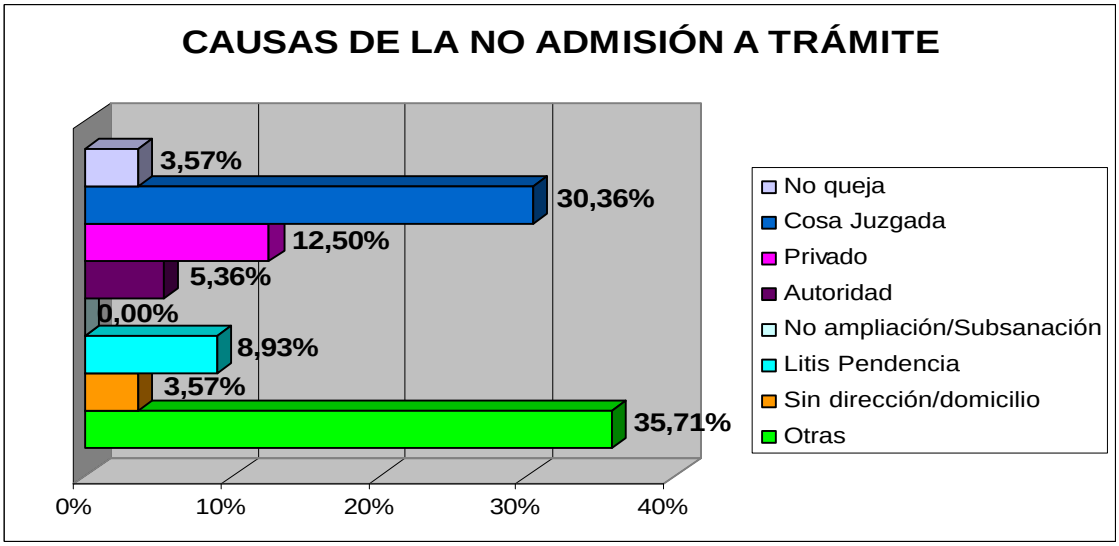
Gráfico 6



Por otro lado, consideramos oportuno señalar cuáles son las principales causas de la no admisión a trámite del 14% de las quejas registradas. En este sentido,

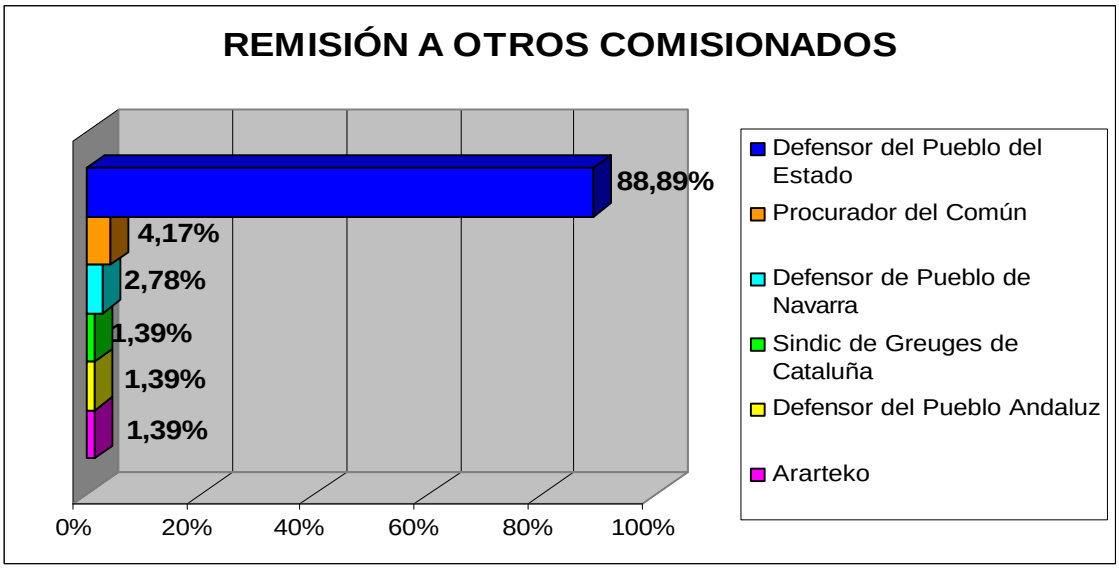
destaca la no admisión por tratarse de un asunto que ha sido objeto de resolución judicial (30,36%) o privado (12,50% de los casos). No obstante, la mayoría de las quejas no admitidas a trámite se refieren a otras causas (35,71%), como por ejemplo, el hecho de que no existan indicios suficientes sobre la existencia de irregularidad administrativa o vulneración de los derechos del ciudadano, o también que el tema abordado entre dentro de la esfera de las facultades de decisión que la normativa atribuye a las Administraciones Públicas.

Gráfico 7



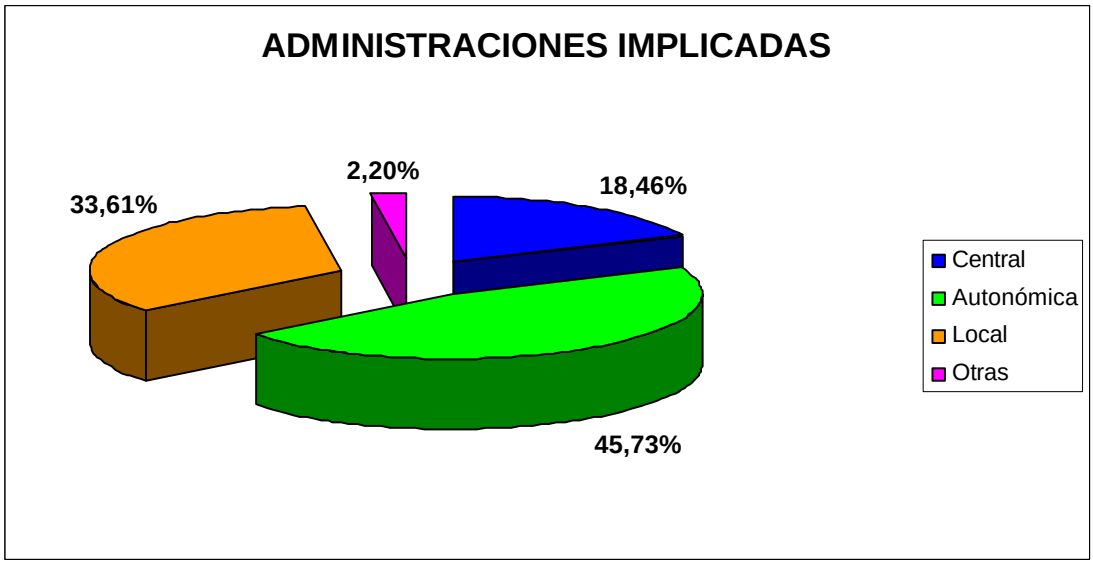
En cuanto a las quejas remitidas a otros Comisionados por cuestión de competencia, debemos especificar que, en el 88,89% de los casos (64 quejas), el destinatario ha sido el Defensor del Pueblo del Estado, repartiéndose el resto entre el Procurador del Común de Castilla y León (3 quejas, 4,17%), el Defensor del Pueblo de Navarra (2 quejas, 2,78%), el Sindic de Greuges de Cataluña (1 queja, 1,39%), el Defensor del Pueblo Andaluz (1 queja, 1,39%) y el Ararteko (1 queja, 1,39%).

Gráfico 8



Centrándonos en las Administraciones afectadas en la queja, podemos decir en términos generales que la Administración Autonómica y la Local acumulan el 79,34% de las quejas, mientras que 20,66% restante se reparte entre la Administración Central (18,46%) y otras (2,20%).

Gráfico 9



Entrando en detalles, de las quejas referidas a órganos de la Administración Periférica del Estado en la Comunidad Autónoma de La Rioja, el 95,52 % han sido remitidas al Defensor del Pueblo del Estado para su tramitación. En lo referente a la Administración Autonómica, las Consejerías se han visto afectadas en un 94,58% de los casos por las quejas presentadas, mientras que el 4,82% de éstas han sido remitidas a los Defensores Autonómicos. Finalmente, el 98,36% de las quejas vinculadas a la Administración Local van referidas a la actuación de los Ayuntamientos y el 1,64% restante a otras Entidades Locales.

Gráfico 10

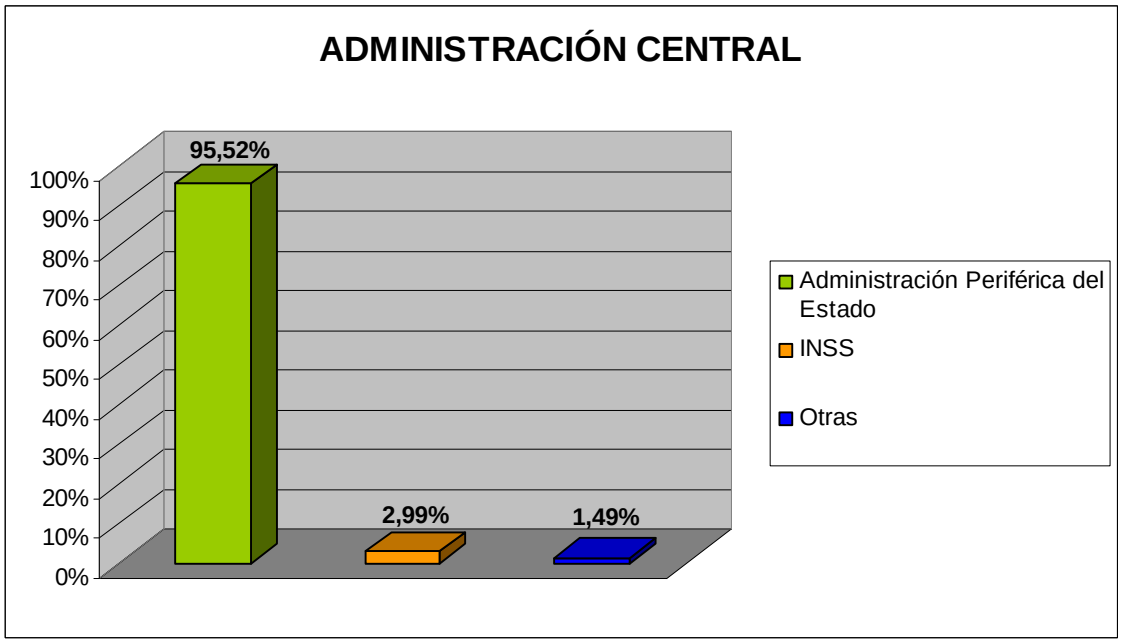


Gráfico 11

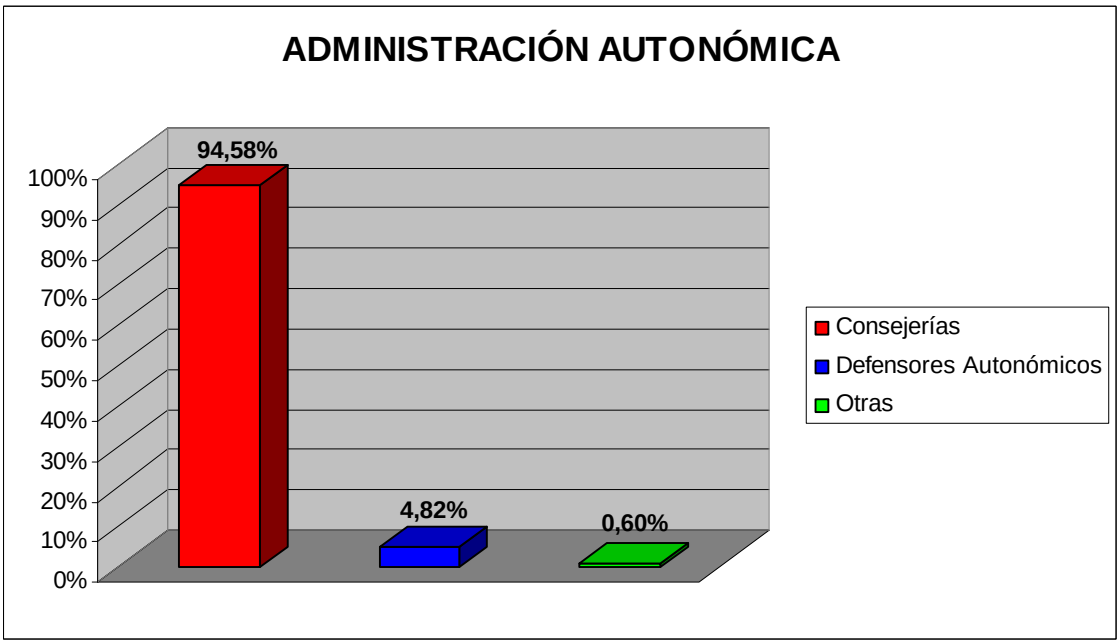
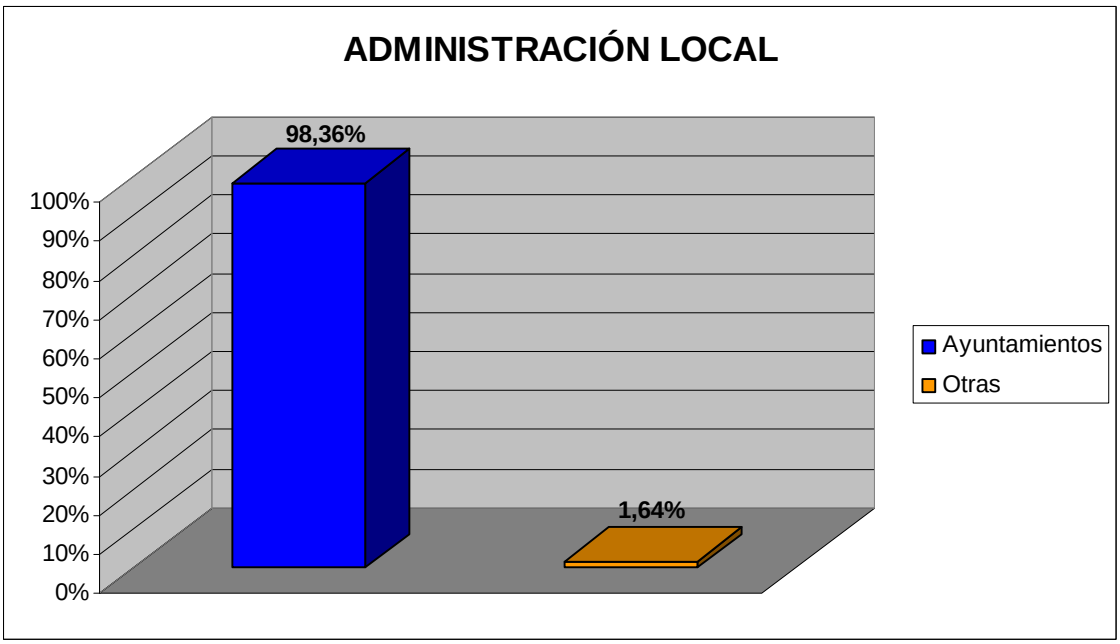
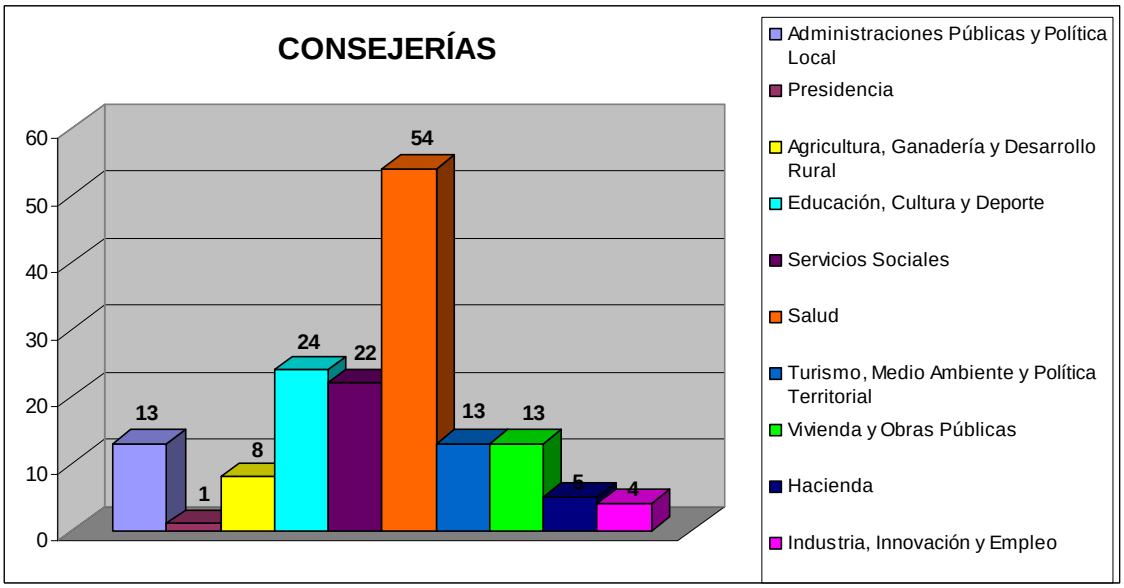


Gráfico 12



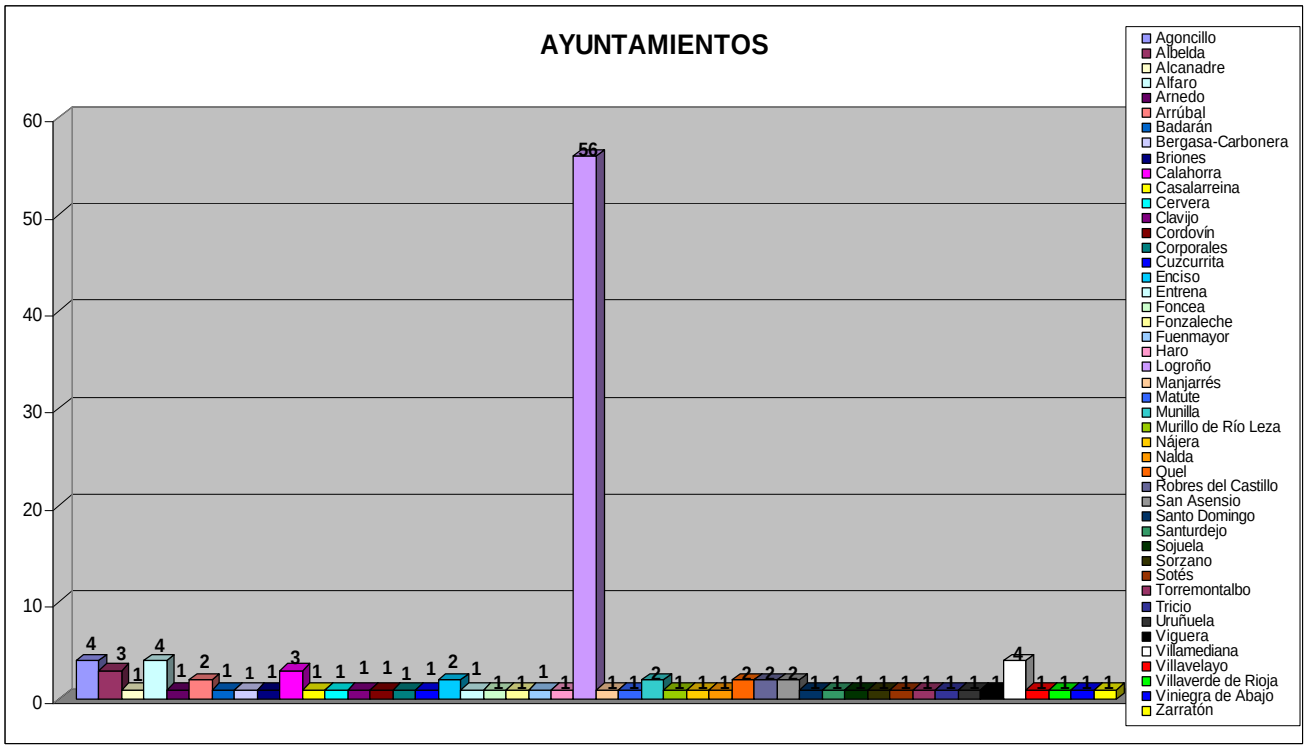
La Consejería contra la que se han dirigido requerimientos de información en más ocasiones (54) es, como es lógico si tenemos en cuenta la alta representatividad de la materia "Sanidad", la Consejería de Salud. A mucha distancia le siguen la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, con 24 peticiones de información, y la Consejería de Servicios Sociales, con 22.

Gráfico 13



En el ámbito de los Ayuntamientos de La Rioja, el Ayuntamiento de Logroño, con 56 requerimientos de información, es el que genera un mayor número de quejas de las formuladas contra dichas entidades. El resto se reparten de forma equitativa entre otros 45 Ayuntamientos de esta Comunidad Autónoma, salvo Agoncillo, Alfaro y Villamediana de Iregua, con 4 quejas cada uno, Albelda y Calahorra, ambos con 3 quejas y Arrúbal, Enciso, Munilla, Quel, Robres del Castillo y San Asensio, todos ellos con 2 quejas.

Gráfico 14



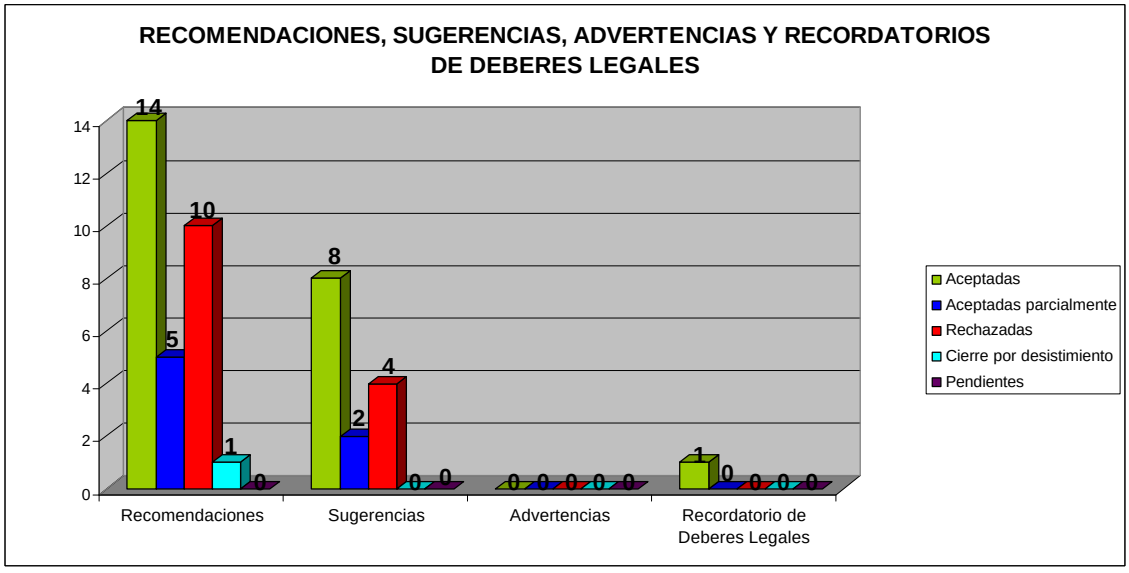
Más allá del número de quejas dirigidas a las Administraciones Públicas, es preciso efectuar una valoración sobre el grado de aceptación de las Resoluciones formuladas por la Defensora del Pueblo Riojano a los organismos, autoridades y personal al servicio de las Administraciones afectadas.

De las **Recomendaciones** emitidas por la Institución, en total 30, 14 han sido aceptadas (46,67%), 10 rechazadas (33,33%), 5 aceptadas parcialmente (16,67%) y la última corresponde a una queja cerrada por desistimiento con posterioridad a la formulación de la Recomendación.

Durante el año 2007 se dictaron 14 **Sugerencias**, de las cuales 8 fueron aceptadas (57,14%); 4 rechazadas (28,57%) y 2 de ellas aceptadas condicionalmente por la Administración (14,29%).

Para finalizar, la Institución formuló un **Recordatorio de Deberes Legales** que fue aceptado.

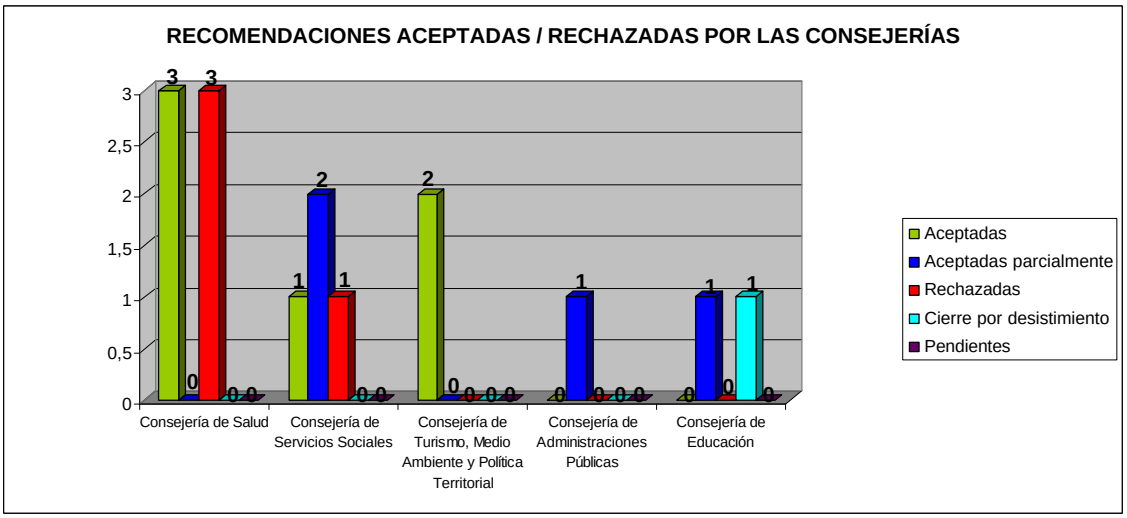
Gráfico 15



Interesa realizar un análisis más en profundidad sobre el posicionamiento de las Consejerías del Gobierno de La Rioja y de los Ayuntamientos ante las Resoluciones dictadas por la Defensora del Pueblo Riojano.

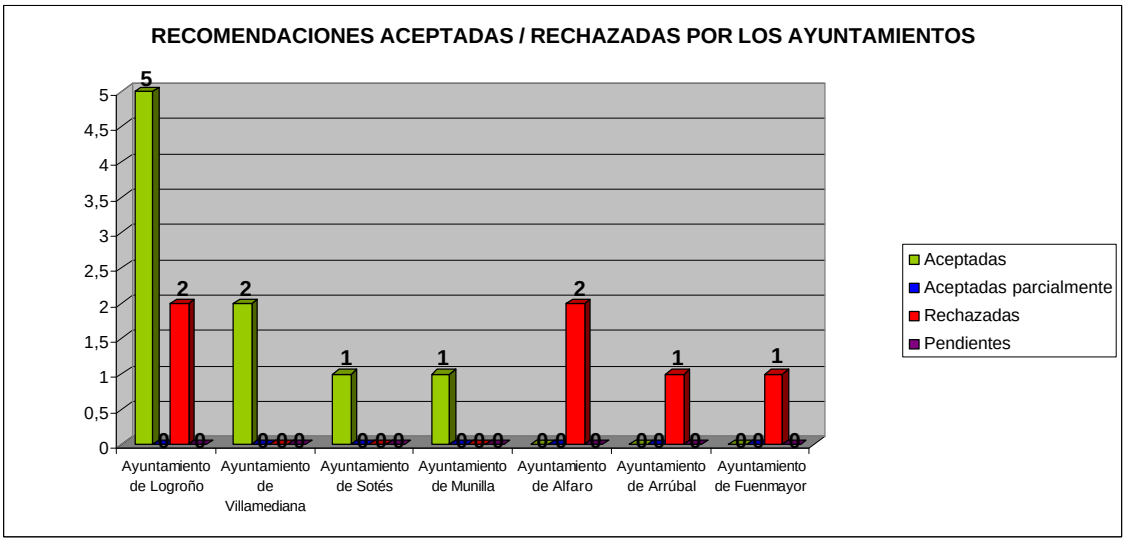
En términos absolutos, la Consejería de Salud es la que más Recomendaciones acepta (3) y rechaza (3) al mismo tiempo; sin embargo, en términos relativos, la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial es la más receptiva en lo que a Recomendaciones se refiere (acepta el 100% de las formuladas). Podemos decir también que la Consejería de Salud ha sido la que más Recomendaciones ha rechazado en términos relativos (el 50%), es decir, teniendo en cuenta el total de las formuladas a cada Administración.

Gráfico 16



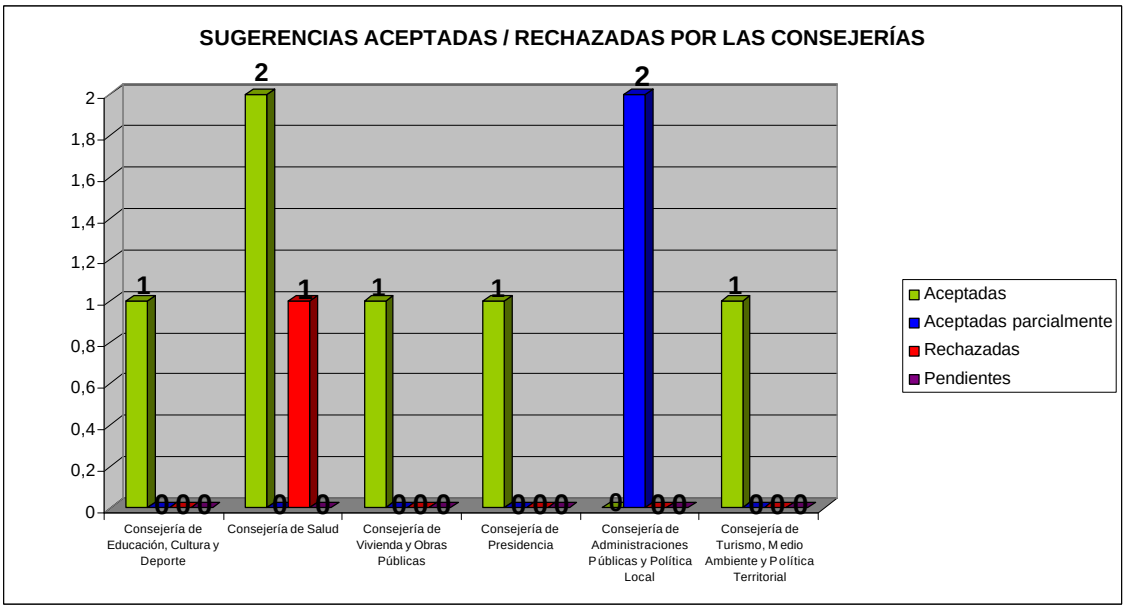
Si observamos la respuesta de los Ayuntamientos riojanos ante las Resoluciones, tenemos que señalar tres aspectos: primero, el Ayuntamiento de Logroño es el que más Recomendaciones acepta (aunque también rechaza dos); segundo, las Recomendaciones dirigidas a los Ayuntamientos de Villamediana de Iregua, Sotés y Munilla han sido aceptadas y, tercero, los Ayuntamientos de Alfaro, Arrúbal y Fuenmayor han rechazado las Recomendaciones formuladas.

Gráfico 17



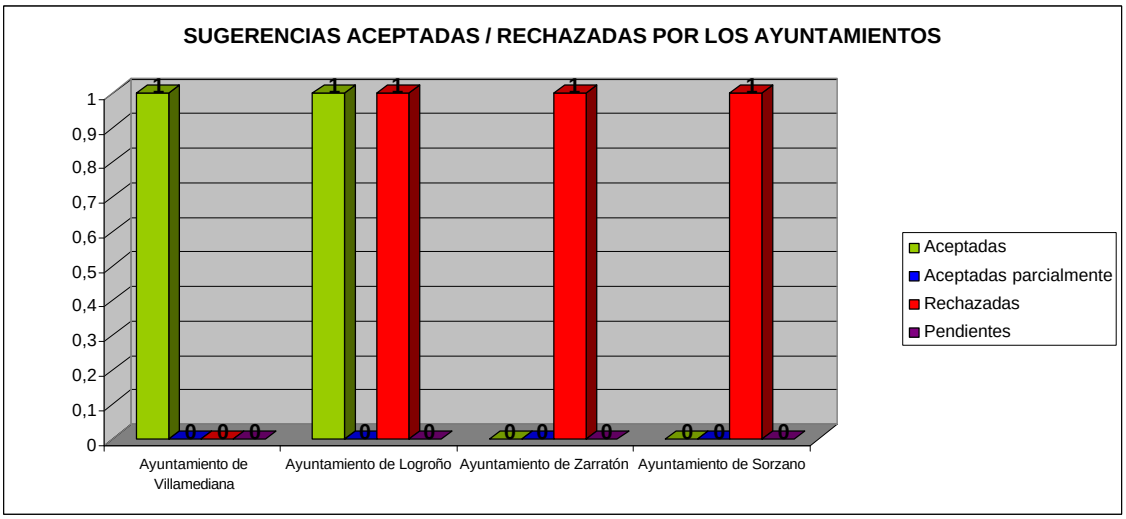
De las 9 Sugerencias dirigidas a la Administración Autonómica, la Consejería de Salud acepta dos de ellas y las Consejerías de Educación, Cultura y Deporte; Vivienda y Obras Públicas; Presidencia; y Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial aceptan una. Del mismo modo, hay que destacar dos Sugerencias aceptadas condicionalmente por la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local. En el otro extremo, la Consejería de Salud ha rechazado una de las Sugerencias formuladas por la Defensora del Pueblo Riojano. En total, las Consejerías han aceptado, con condición o sin ella, el 88,89% de las Sugerencias emitidas.

Gráfico 18



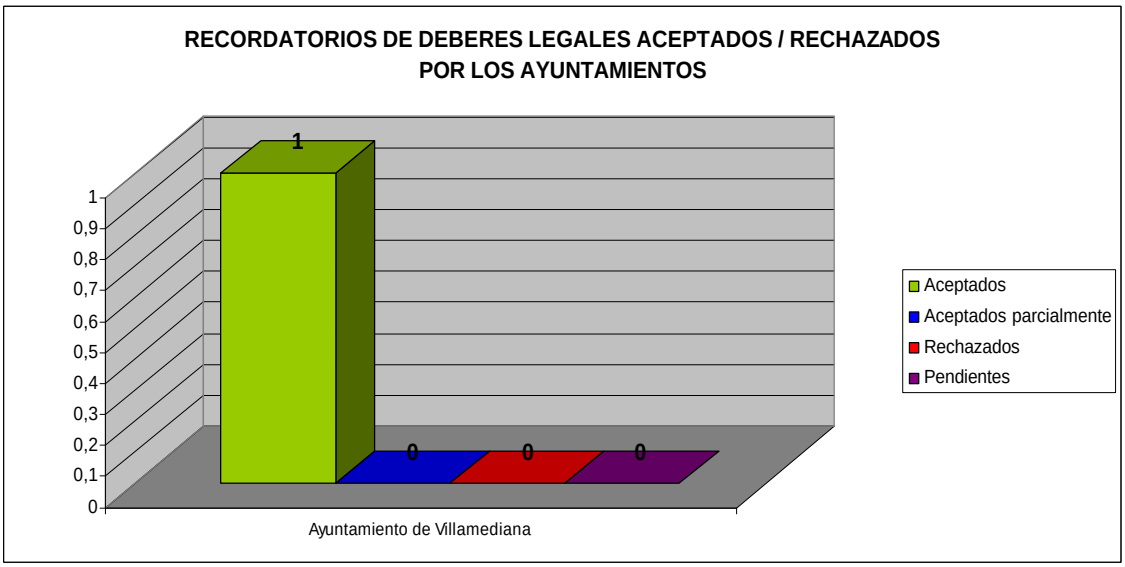
De forma análoga, hemos analizado en qué grado las Entidades Locales han aceptado o no las Sugerencias. En este caso, los resultados varían considerablemente, ya que los Ayuntamientos sólo han aceptado el 40% de las mismas, mientras que han rechazado el 60% restante.

Gráfico 19



Finalmente, la Defensora del Pueblo Riojano ha dirigido un único Recordatorio de Deberes Legales, en esta ocasión, al Ayuntamiento de Villamediana de Iregua, aceptado por el Consistorio.

Gráfico 20



Los gráficos que mostramos a continuación son una síntesis del grado de aceptación por parte de las diferentes Administraciones de las Resoluciones emitidas por la Defensora del Pueblo Riojano. En términos globales, el 66,67% de las Resoluciones han sido aceptadas o aceptadas parcial o condicionalmente, mientras que el 31,11% han sido rechazadas.

Gráfico 21

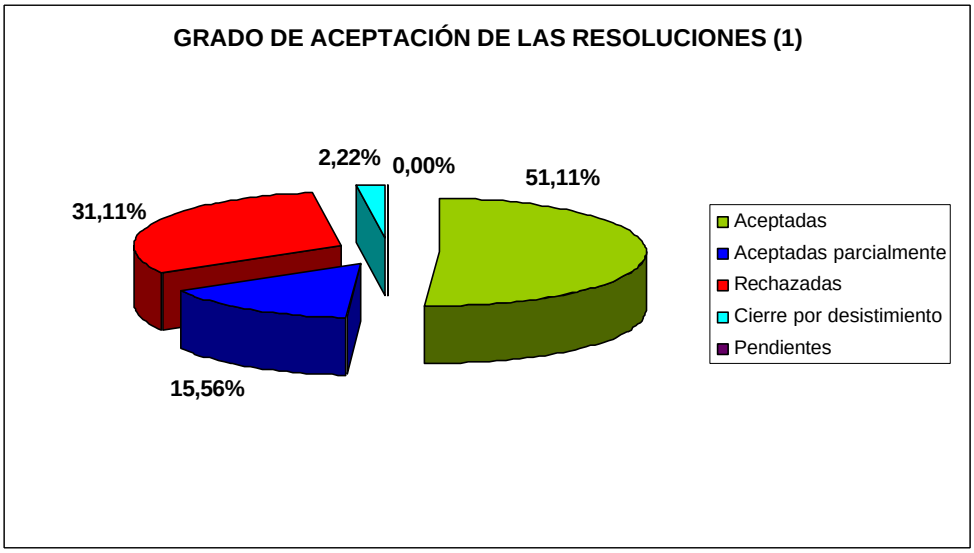
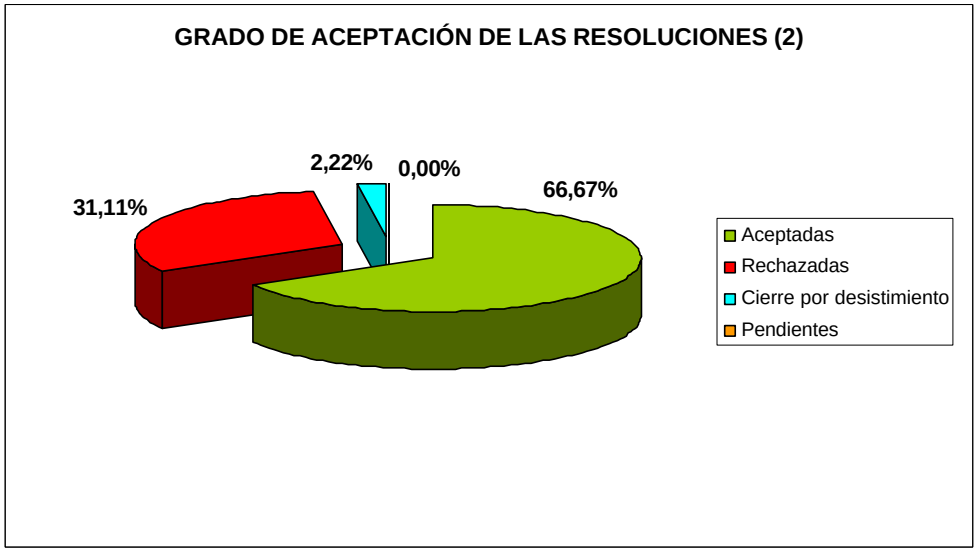


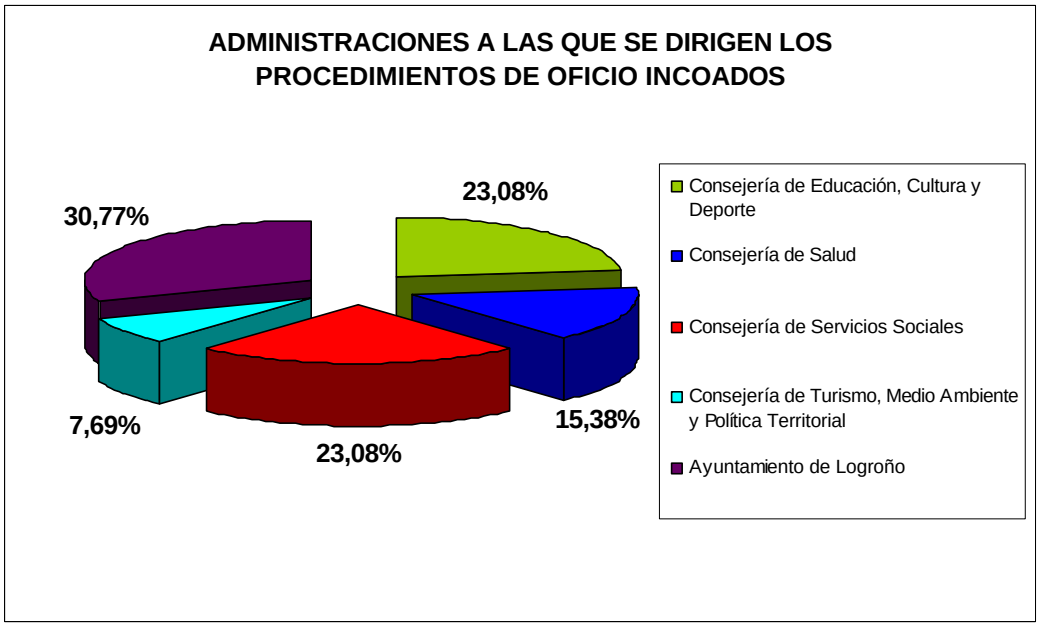
Gráfico 22



Mención especial merecen los expedientes de oficio incoados en esta Institución durante el año 2007. En primer lugar, hacemos referencia a las Administraciones a las que van dirigidas los procedimientos de oficio, en segundo lugar, a las materias sobre las que versan y finalmente, al estado de tramitación de los mismos.

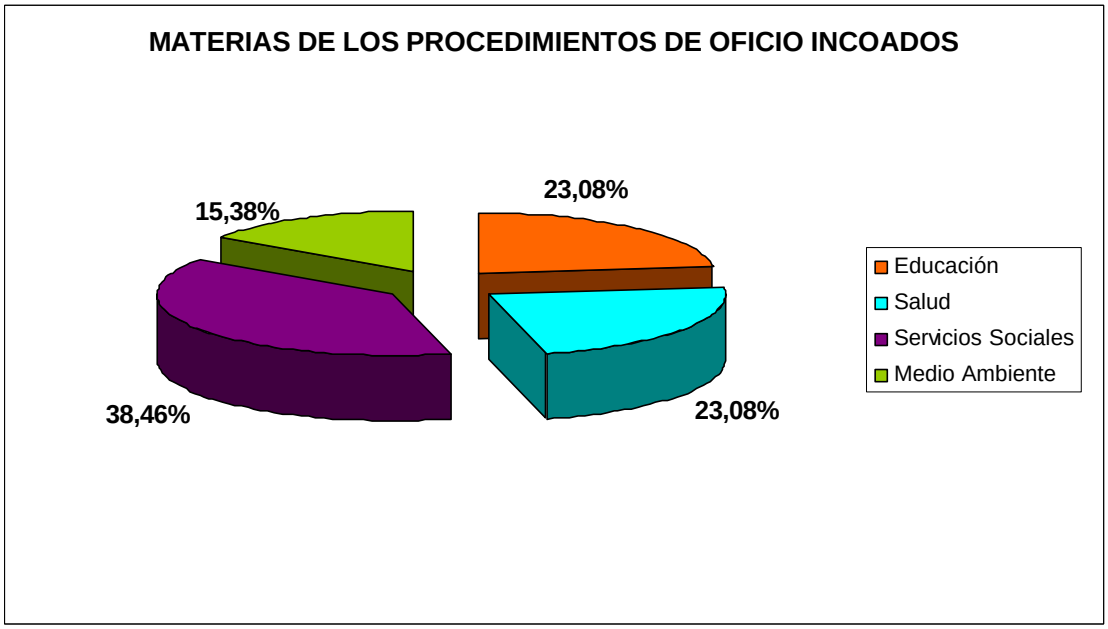
En lo referente a las Administraciones, cabe señalar que las Consejerías se han visto afectadas por los procedimientos de oficio en un 69,23% de los casos. Más concretamente, la Consejería de Educación, Cultura y Deporte y la de Servicios Sociales representan, cada una de ellas, el 23,08% del total, seguidas de la Consejería de Salud (15,38%) y de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial (7,69%). El 30,77% restante corresponde al Ayuntamiento de Logroño, única Entidad Local a la que se han dirigido procedimientos de oficio.

Gráfico 23



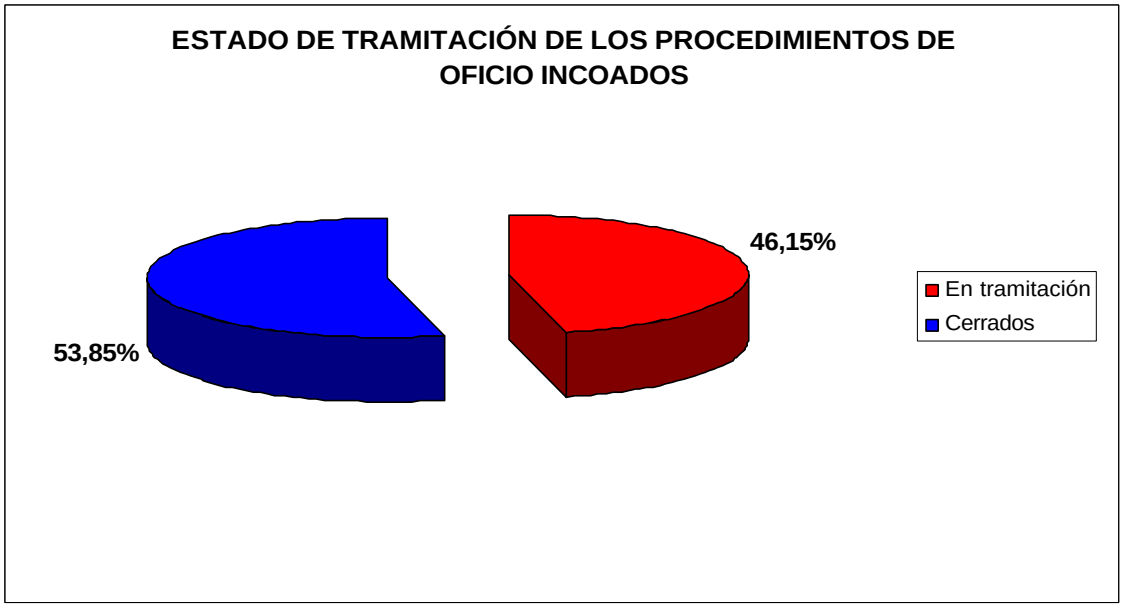
Los expedientes de oficio se engloban en cuatro áreas temáticas o materias: Educación, Salud, Servicios Sociales y Medio Ambiente, distribuidas conforme al siguiente gráfico:

Gráfico 24



Aunque el estado de tramitación de las quejas se analiza más adelante en el gráfico 26, conviene hacer una breve referencia al estado de tramitación de los procedimientos de oficio incoados por la Defensora en el año 2007. En el siguiente gráfico observamos que el 53,85% de éstos se han cerrado, quedando en tramitación el 46,15%.

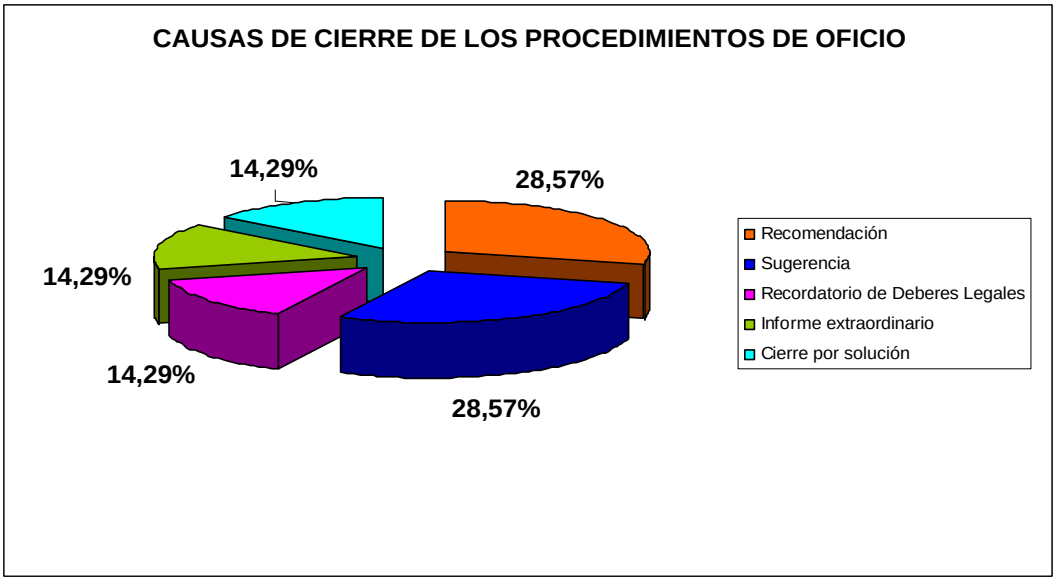
Gráfico 25



Entre las causas de cierre de los procedimientos de oficio debemos señalar: la emisión de una Recomendación (2 procedimientos de oficio; 28,57%), de una

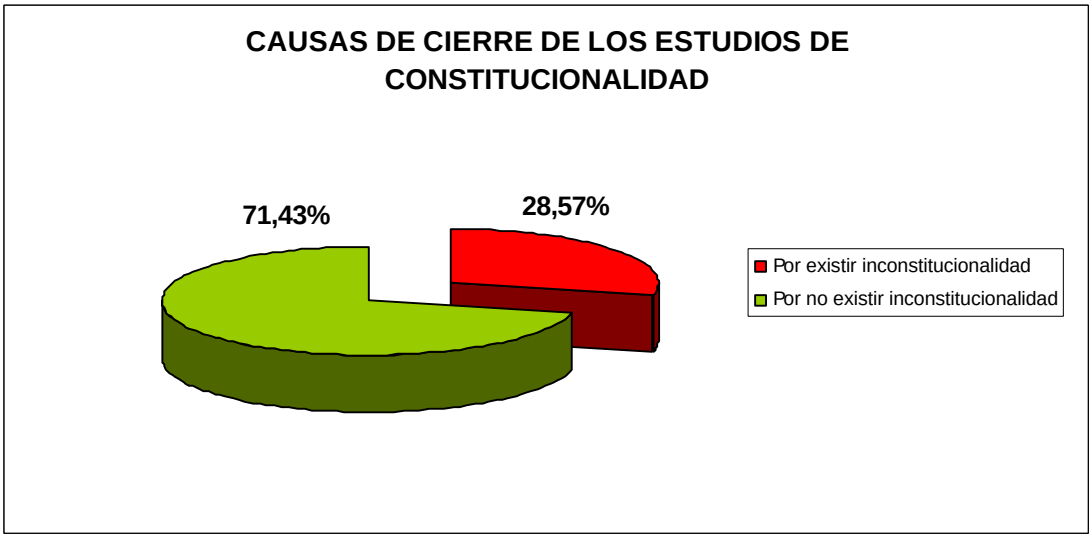
Sugerencia (2 procedimientos de oficio; 28,57%), de un Recordatorio de Deberes Legales (1 procedimiento de oficio; 14,29%), la elaboración de un Informe extraordinario al respecto (1 procedimiento de oficio; 14,29%) y la solución del problema planteado (1 procedimiento de oficio; 14,29%).

Gráfico 26



Como se ha comentado al comienzo de este capítulo, a lo largo del año 2007 se incoaron 20 procedimientos de oficio, de los cuales 13 se pueden considerar procedimientos de oficio en sentido estricto, es decir, están directamente relacionados con la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos. El resto (7) son estudios de constitucionalidad sobre Leyes o disposiciones con fuerza de Ley que pudieran suponer una infracción de nuestro Ordenamiento Jurídico, de los cuales 5, es decir el 71,43%, se han cerrado por no existir inconstitucionalidad y 2, el 28,57%, se han cerrado por inconstitucionalidad, instando al Gobierno o al Parlamento de la Rioja a interponer el pertinente recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia.

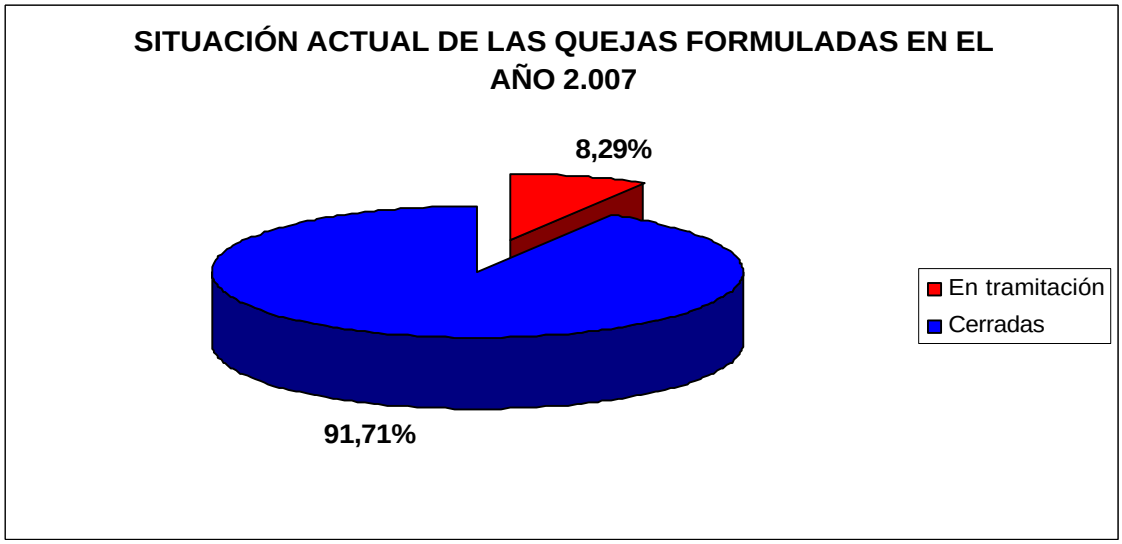
Gráfico 27



Como conclusión, detallamos el estado actual de las quejas gestionadas durante el 2007 y las principales causas de cierre de las mismas.

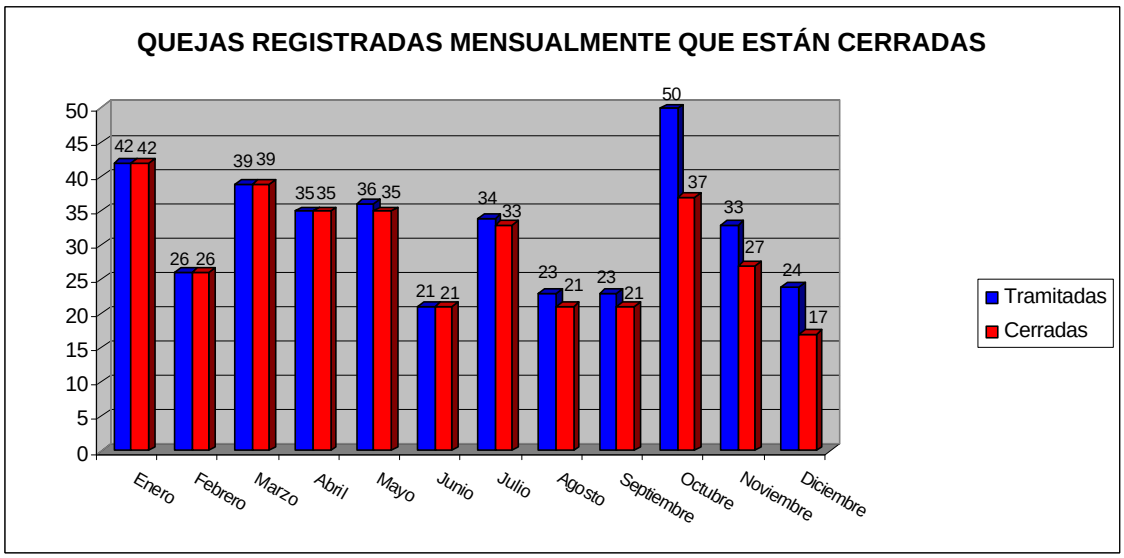
Del total de las quejas tramitadas durante este año más del 90% se han resuelto, concretamente 354, mientras que el 8,29% restante (32 quejas) quedan pendientes de resolución a fecha de presentación de este informe.

Gráfico 28



El siguiente gráfico es un fiel reflejo de la proporción de las quejas presentadas en cada mes del año y de las que se encuentran cerradas.

Gráfico 29



Entre las principales causas de cierre de las quejas destaca la “no irregularidad” (29,97%), es decir, el hecho de que no se aprecie ningún tipo de actuación administrativa que vulnere los derechos de los ciudadanos.

En segundo lugar, la remisión de quejas al Defensor del Pueblo del Estado y a otros Defensores Autonómicos supone el archivo del 23,45% de los expedientes por cuestión de competencia.

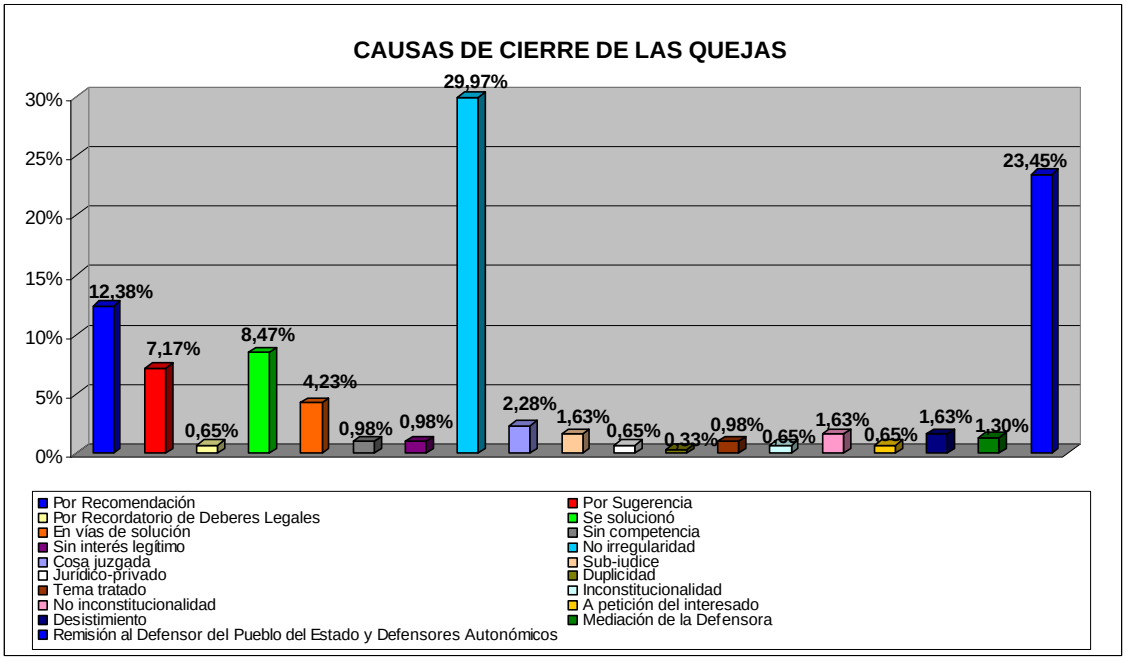
A continuación, hay que señalar como motivo de cierre las Resoluciones formuladas por la Defensora del Pueblo Riojano, bien sean Recomendaciones (12,38%), Sugerencias (7,17%) o Recordatorios de Deberes Legales (0,65%).

El cuarto y sexto lugar, respectivamente, es ocupado por aquellas quejas que se encuentran archivadas por solución del problema planteado, con una representación del 8,47%, y por aquellas que se encuentran en vías de solución (4,23%), de las que lógicamente se realiza el correspondiente seguimiento.

Las demás causas de cierre son menos representativas: cosa juzgada (2,28%), sub-iudice, desistimiento y no inconstitucionalidad con un 1,63%, mediación de la Defensora (1,30%), sin competencia, sin interés legítimo y tema tratado (0,98% en los tres últimos casos), etc.

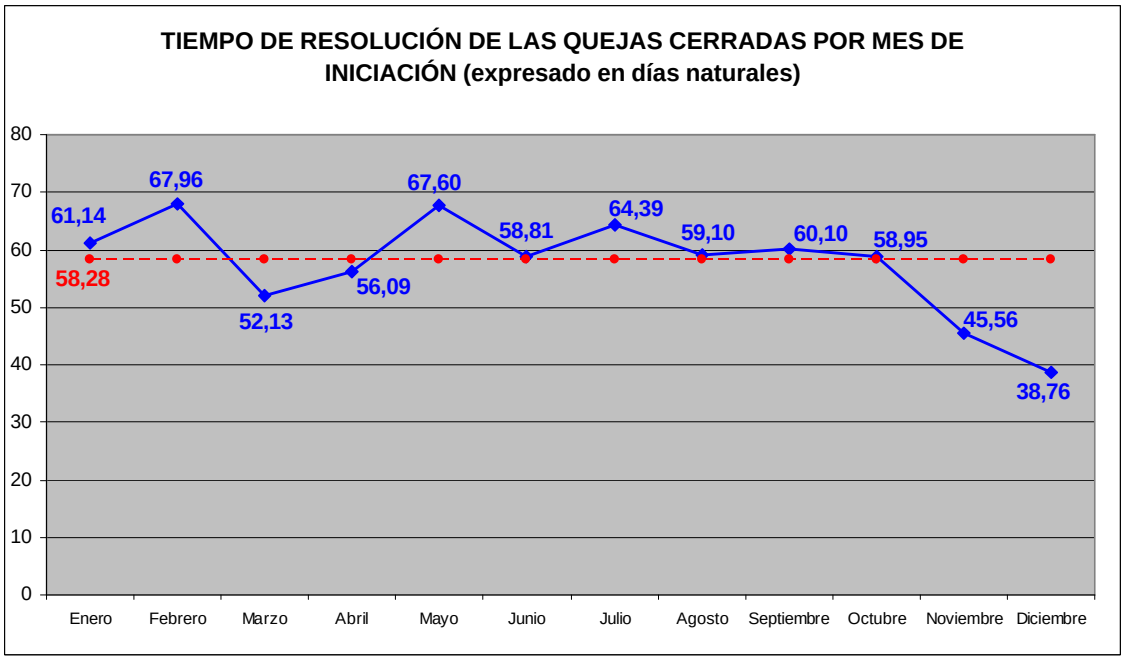
A modo de aclaración, en las reaperturas se tiene en cuenta el último cierre, en caso de haberse producido. Más exactamente, hay ocho quejas que se cerraron en su momento y se reabrieron posteriormente, de las cuales una está en tramitación, una se ha cerrado por no existir irregularidad administrativa, una por solución del problema planteado, una por vías de solución, tres por Recomendación y una por Sugerencia.

Gráfico 30



Consideramos importante hacer una referencia al tiempo medio de resolución de los expedientes como indicador del grado de eficacia en la resolución de las quejas planteadas ante esta Institución. En este sentido, el tiempo de resolución de las quejas cerradas oscila dependiendo del mes de inicio, pudiendo observar que éste se reduce considerablemente para las quejas presentadas a finales de año, lo cual es lógico teniendo en cuenta que la mayoría de las quejas que quedan pendientes se iniciaron en esos meses. En cualquier caso, el tiempo medio de resolución de un expediente se sitúa en 58,28 días, algo menos dos meses.

Gráfico 31



Para finalizar con la valoración estadística de las quejas del año 2007, presentamos conjuntamente una tabla y un gráfico que representan el estado en que se encuentran las quejas pendientes de resolución a fecha 29 de febrero de 2008 y que, por lo tanto, serán objeto de análisis en el siguiente Informe Anual de la Defensora del Pueblo Riojano.

Tabla 1

QUEJAS PENDIENTES DE FINALIZACIÓN

Pendientes de Estudio Inicial	
Año 2007	**%**
0	0%
Pendientes de Informe Administración	
Año 2007	**%**
16	50,00%
Pendientes de Actuación del Interesado	
Año 2007	**%**
1	3,13%
Pendientes de Estudio Documentación	
Año 2007	**%**
7	21,88%

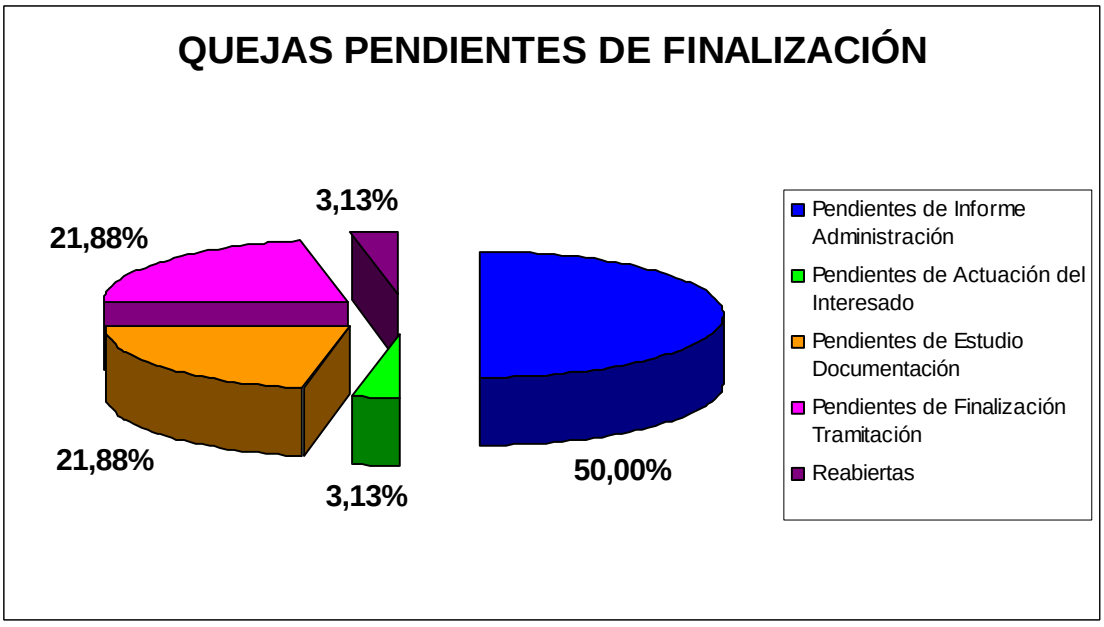
Pendientes de Finalización de Tramitación	
Año 2007	**%**
7	21,88%

Pendientes de Finalización por Seguimiento	
Año 2007	**%**
0	0%

Reabiertas	
Año 2007	**%**
1	3,13%

TOTAL PENDIENTES DE FINALIZACIÓN	
Año 2007	**%**
32	**100,00%**

Gráfico 32



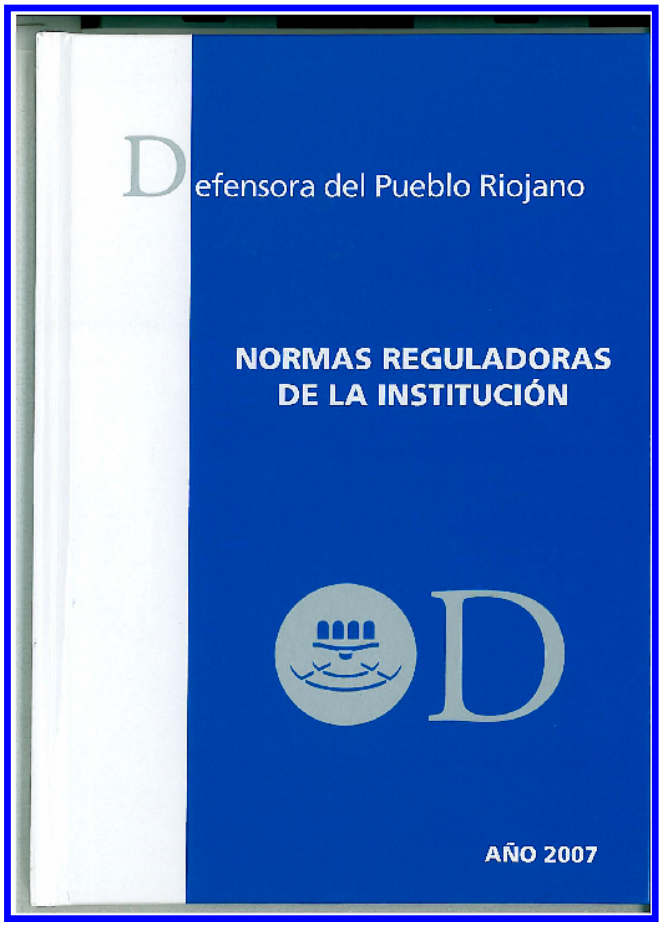
CAPÍTULO XIII

PUBLICACIONES

En el año 2007 la Defensora del Pueblo Riojano ha realizado dos publicaciones. La primera consistente en el Manual de Normas reguladoras de la Institución, en la que se recogen los textos jurídicos rectores del funcionamiento de la misma y, la segunda, la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

1. Manual de Normas reguladoras de la Institución.

La primera de las misiones de la Defensora fue de acuerdo con el marco de legalidad representado por la Ley 2/2006 dictar las normas de funcionamiento interno de la Institución.



Defensor del Pueblo Riojano

El Reglamento de Organización y Funcionamiento junto con otras Resoluciones de interés como lo son, las de privacidad de los datos recogidos en la Oficina con el tratamiento que exige la Ley Orgánica de Protección de Datos, son recopiladas en el citado Manual.

El índice de la obra es:

I. Estatuto de Autonomía de La Rioja

II. Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Parlamento de La Rioja, del Defensor del Pueblo Riojano

III. Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno de la Institución del

IV. Otras Resoluciones de interés.

Este Manual además de ser de uso diario en esta Institución por el personal al servicio de la Oficina de la Defensora del Pueblo, se ha difundido a los distintos sectores de la sociedad riojana para que conozcan los principios de legalidad con los que se fundan nuestras Resoluciones.

También se ha dado traslado de varios ejemplares a las distintas Defensorías, al Defensor del Pueblo y a los demás Altos Comisionados autonómicos.

2. Declaración Universal de los Derechos Humanos.



En la cultura de difusión de los derechos humanos la Defensora con ocasión de la celebración del LIX.º Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 10 de diciembre de 2007, se publicaron varios ejemplares de la misma.

Estos ejemplares se están difundiendo diariamente desde nuestra Oficina y se han distribuido en las distintas conferencias que la Defensora viene impartiendo.

La inspiración de esta publicación y su divulgación en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma no es otra que el hacer efectivo el ideal que proclamó la propia Asamblea General de las NN.UU. hace cincuenta y nueve años, “el respeto hacia los derechos y libertades”. Respeto que, se merece toda persona, no sólo frente a las demás personas, sino lo que es más importante, frente a las Instituciones y frente a todos los Poderes Públicos.

No olvidemos que comienza su articulado con un texto esencial que, hemos de recordar desde aquí:

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en su dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

CAPITULO XIV

DECLARACIÓN DE ADMINISTRACIONES COLABORADORAS Y NO COLABORADORAS CON LA INSTITUCIÓN

1. La obligación de colaboración de las Administraciones Públicas: causas impeditivas que obstaculizan la buena marcha de los procedimientos de investigación instruidos por la Defensora del Pueblo Riojano.

El primer año de puesta en marcha de la Institución y de hacer pública y manifiesta su existencia y conocimiento a las Administraciones riojanas a las cuales supervisa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 del EAR y en particular de acuerdo con el artículo 1.3º de la Ley 6/2006, la Defensora no ha emitido ninguna Resolución declarando a aquéllas incursas en una causa de hostilidad, o como entorpedecedora o no colaboradora con el Alto Comisionado del Parlamento designado por éste para la protección y defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos proclamados en el Título I de nuestra Constitución.

En principio hemos de recordar que la Defensoría es una "magistratura de persuasión", y que carecería de utilidad si las Administraciones a las que supervisa hacen caso omiso, o bien no dan la información puntual y necesaria para que la Defensora pueda posicionarse y en definitiva, servir a su fin, a la protección de los derechos de los ciudadanos que acuden a su amparo. Por ello, el propio Legislador autonómico establece el **deber de colaboración** de las Administraciones con el Alto Comisionado del Parlamento en su artículo 5 de la Ley 6/2006, con el siguiente tenor literal:

1. La Administración y, en general, todos los órganos y Entes sujetos a la supervisión del Defensor del Pueblo Riojano están obligados a auxiliarle, con carácter preferente y urgente, en sus investigaciones.
2. Si alguna autoridad o funcionario incumpliera esta labor de auxilio, el Defensor del Pueblo Riojano lo pondrá en conocimiento del superior jerárquico de los mismos y, si procediere, del Ministerio Fiscal. El Defensor del Pueblo Riojano incluirá estas actuaciones en su informe anual al Parlamento de La Rioja.

Para hacer efectiva la supervisión de las Administraciones riojanas que tengo encomendada, el Defensor del Pueblo Riojano goza de la más absoluta independencia y de la más completa autonomía para la defensa de los derechos constitucionales. Por otra parte, y este es un factor de indudable eficacia práctica, la supervisión descansa en el deber de colaboración, nítidamente acogido por el Ordenamiento Jurídico vigente, y cuyo precepto me he permitido expresar en su contenido literal.

El deber de colaboración de las autoridades, funcionarios o empleados públicos se sustenta, aparte del mandato legal cuya fuente jurídica descansa en el artículo 22 de nuestro EAR, en la tipificación que lleva a cabo el Código penal vigente, en su artículo 502.2 del delito de desobediencia a los Defensores. Ahí reside, quizá, el único aspecto vinculante de nuestra actividad ordinaria, fundamentada más en la persuasión que en la obligación. Más en la *auctoritas* que en la *potestas*.

Ese delito de desobediencia es una infracción aplicable en el caso de que la autoridad, funcionario o empleado público obstaculice o se muestre hostil a la investigación llevada a cabo por el Defensor como consecuencia de la gestión de una queja. O que dilate indebidamente el envío de los informes requeridos. O que dificulte el acceso a la documentación administrativa necesaria para llevar a buen término la mencionada investigación. La sanción que puede imponerse por la autoridad judicial, tras el oportuno proceso penal, oscila entre la multa y la inhabilitación especial, para el

desempeño de empleo o cargo público, por tiempo de seis meses a dos años, o la suspensión en el empleo o cargo por una duración semejante.

La inicial andadura de esta Institución nueva, en nuestra Comunidad Autónoma ha hecho que ante el desconocimiento de la misma, como Defensora del Pueblo Riojano, aplique con prudencia el contenido de dichos preceptos, pues como siempre he afirmado en mis relaciones con las Administraciones Públicas, mi función no es la del enfrentamiento ni oposición, sino la de mostrar la colaboración, si bien "**colaboración crítica**" – como advertí en mi alocución en el acto de toma de posesión ante la Mesa y la Junta de Portavoces en el Parlamento de La Rioja-, todo ello en aras a la resolución de un problema que un ciudadano o un colectivo ha expuesto ante esta Institución. De esta suerte, el contenido de las actuaciones de la Defensora del Pueblo Riojano vienen determinados, como ya he dicho antes, por las características y la naturaleza de las quejas. Las quejas, aunque pueden iniciarse de oficio, y durante el 2007 como Defensora he acordado el inicio de veinte procedimientos de oficio, son presentadas en aplastante mayoría numérica por los ciudadanos.

Hechas estas precisiones que no son mera retórica sino necesarias para entender el funcionamiento de los procedimientos de investigación iniciados a instancia de parte interesada o bien de oficio por la Defensora, hemos de expresar en el presente Capítulo cómo se han comportado las Administraciones Públicas supervisadas ante los requerimientos de información expedidos por esta Oficina.

En principio, tal y como se ha declarado anteriormente no existe ninguna Resolución declarando a una Administración como "no colaboradora" u hostil, empero por la buena marcha de esta Institución y dado que el artículo 18 de la Ley 6/2006 expresa que el órgano, entidad, autoridad o funcionario al que se le requiere dicha información ha de contestar por escrito en el **plazo máximo de veinte días,** resulta conveniente relacionar las Administraciones que puntualmente y con una información completa y fidedigna han cumplido con tal mandato del Legislador y han satisfecho debidamente el deber de auxilio que impone el artículo 5 del mismo texto legal; a sensu contrario, también detallaré aquellas a las que se les ha de conminar a mejorar el contenido de los informes e incluso el tiempo de respuesta.

2. Administraciones colaboradoras: informes emitidos en plazo y con un contenido detallado.

Al primer requerimiento de información y con gran detalle de la información solicitada por la Defensora, con la finalidad de considerar plenamente instruido el procedimiento de investigación y por ende, para posicionarnos en relación con el tema planteado por el autor o autores de la queja, o bien por el acuerdo de iniciación de oficio de los procedimientos, han respondido fielmente y por ello, se reitera en este Capítulo nuestro agradecimiento los siguientes organismos oficiales:

A) En la Administración autonómica:

- Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- Consejería de Educación, Cultura y Deporte.
- Consejería de Hacienda.
- Consejería de Industria, Innovación y Empleo
- Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial.
- Consejería de Vivienda y Obras Públicas.

B) En la Administración Local: se declaran especialmente colaboradoras en lo tocante al suministro de información en plazo y en toda su extensión aportándonos incluso copia integra de los expedientes administrativos, los siguientes Ayuntamientos:

- Alcanadre

- Alfaro
- Arnedo
- Bergasa-Carbonera
- Calahorra
- Casalarreina
- Clavijo
- Manjarrés
- Nalda
- Santo Domingo de La Calzada
- Santurdejo
- Sotés
- Villamediana de Iregua
- Villaverde de Rioja

3. Administraciones a las que les es exigible una mejor colaboración en el suministro de la información requerida por la Defensora del Pueblo.

Con la finalidad de que los expedientes de investigación instruidos en la Defensoría no se eternicen por causas no imputables al funcionamiento regular de esta Institución, y reiterando que ninguna Administración se ha negado en rotundo a transmitir la información requerida; si que resulta conveniente exigir desde este Capítulo prestar una mayor atención al deber de colaboración. Por ello, expresamente designamos a los siguientes organismos, bien porque es preciso para que respondan cursarles al menos cuatro requerimientos de información; o bien porque los informes que nos envían resultan notoriamente mejorables, dado que responden con evasivas, denotando incluso un posicionamiento a la defensiva, lo cual denota el mal conocimiento de esta Institución.

A) En la Administración Autonómica:

- Consejería de Administraciones Públicas y Política Local
- Consejería de Salud.
- Consejería de Servicios Sociales

B) En la Administración Local: resulta exigible una mayor colaboración tanto en el cumplimiento de los plazos como en la calidad de la información concedida a los siguientes Ayuntamientos:

- Arrúbal
- Logroño
- Matute
- Zarratón

Con el deseo de que la Institución funcione y sea de utilidad a todos los ciudadanos el mensaje es claro: si la información que se ofrece es tardía o parcial o sesgada carecen de utilidad nuestras actuaciones, que como se ha reiterado hasta la saciedad en este Informe Anual, responden siempre al servicio de los ciudadanos y a la protección de sus derechos y libertades constitucionales. Con la colaboración de todos, será posible alcanzar una sociedad más democrática y más justa.

ANEXOS

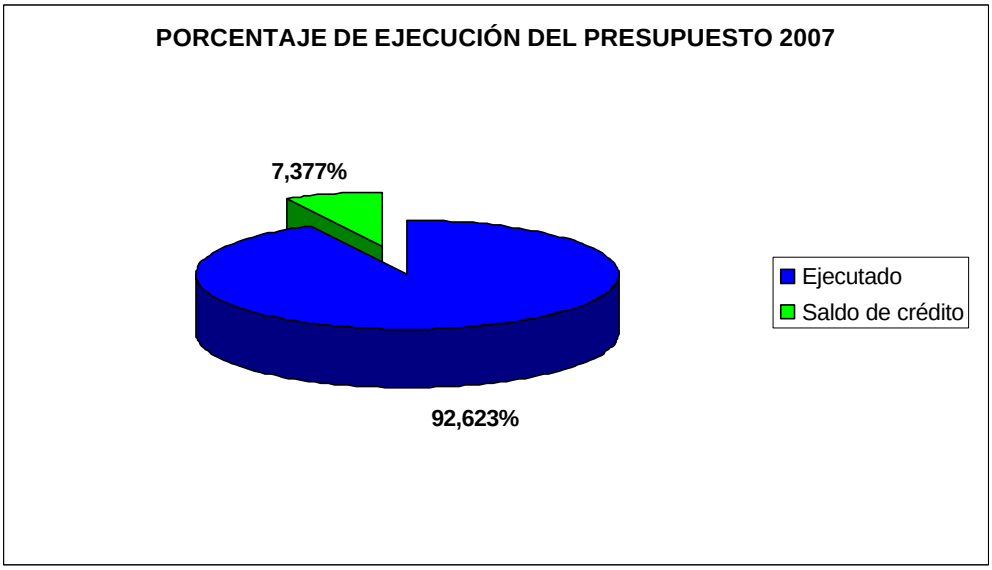
I. Liquidación del Presupuesto de 2007

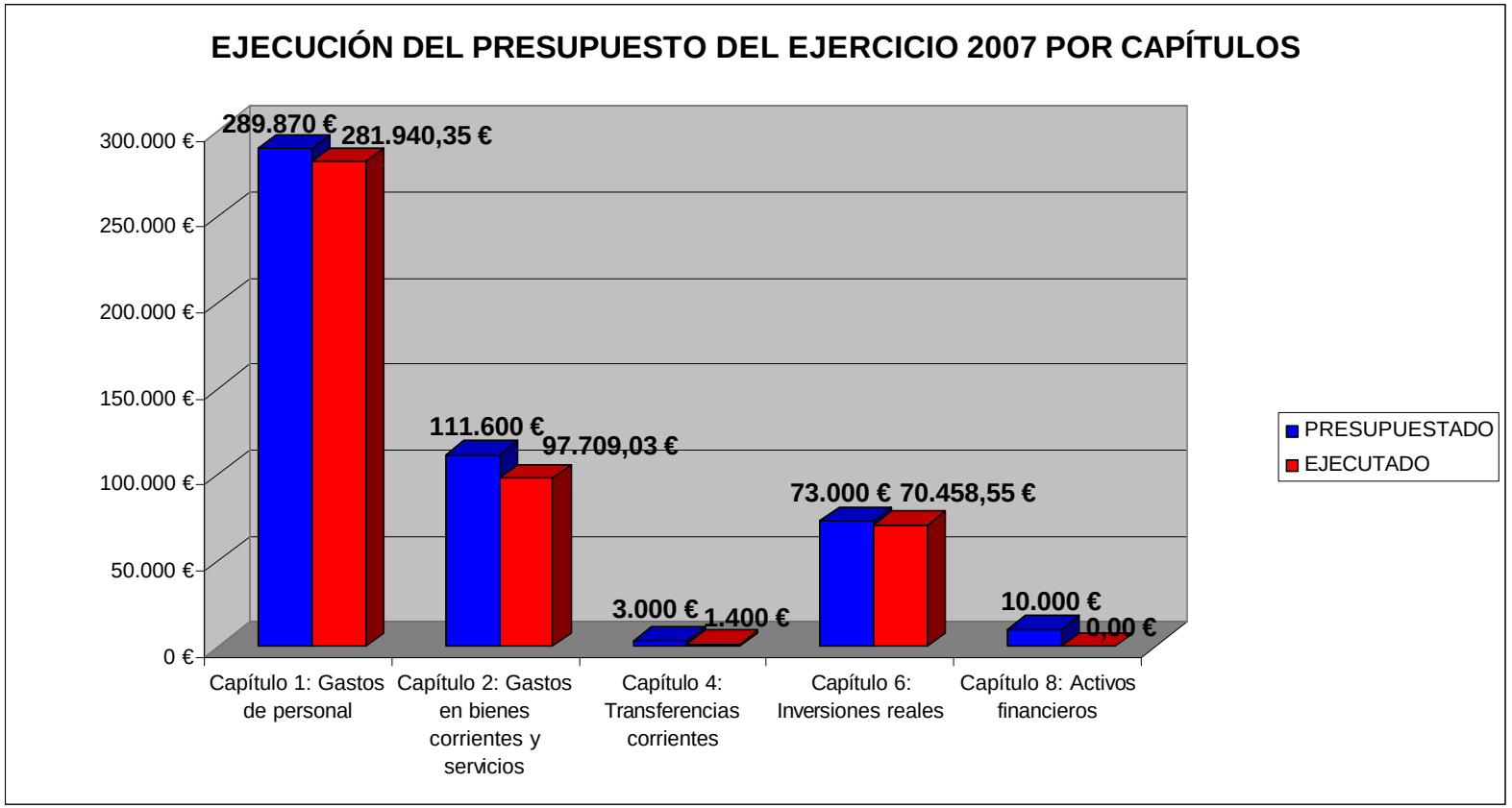
La censura de cuentas correspondiente al Presupuesto del ejercicio 2007 se ha practicado sobre la base del examen de los siguientes datos:

- Presupuesto del ejercicio 2007.
- Cierre del Presupuesto del ejercicio 2007.
- Estado de ejecución al 31 de diciembre de 2007.
- Libros de contabilidad.
- Mandamientos de pagos e ingresos.
- Resoluciones de la Defensora del Pueblo, referentes al Presupuesto de 2007, autorizando modificaciones presupuestarias.
- Relación de ingresos efectuados en la Comunidad Autónoma de La Rioja por la Defensora del Pueblo durante el año 2007.

Revisada detalladamente la liquidación practicada, podemos concluir que del total del presupuesto de gastos, que asciende a 487.470 €, el total pagado es de 431.563,46 €, lo que supone una ejecución del 88,531%. Teniendo en cuenta que el crédito comprometido y pendiente de pago es de 19.944,47 €, la ejecución total asciende a 451.507,93 €, que supone un porcentaje de ejecución del 92,623%.

Analizando la ejecución de los créditos definitivos del presupuesto en los cinco capítulos que componen el mismo, se observa que el Capítulo 1 presenta un porcentaje de cumplimiento total del 97,264%; el Capítulo 2, 87,552%; el Capítulo 4, 46,666%, el Capítulo 6, 96,518% y el Capítulo 8, 0,00%.




EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO 2007 POR CAPÍTULOS
300.000 €
250.000 €
200.000 €
150.000 €
100.000 €
50.000 €
0 €
289.870 €
281.940,35 €
111.600 €
97.709,03 €
3.000 €
1.400 €
73.000 €
70.458,55 €
10.000 €
0,00 €
Capítulo 1: Gastos de personal
Capítulo 2: Gastos en bienes corrientes y servicios
Capítulo 4: Transferencias corrientes
Capítulo 6: Inversiones reales
Capítulo 8: Activos financieros
PRESUPUESTADO
EJECUTADO

En cuanto al análisis pormenorizado del cumplimiento del presupuesto por capítulos, podemos concluir lo siguiente:

- **Capítulo 1** (Gastos de personal). Arroja un saldo de crédito de 7.929,65€, que viene dado, principalmente, por dotaciones no utilizadas en fondo de Acción Social para funcionarios y en imprevistos y funciones no clasificadas.

- **Capítulo 2** (Gastos en bienes corrientes y servicios). La gestión presupuestaria con respecto a este Capítulo ha ido encaminada a la contención del gasto en operaciones corrientes, liquidándose con un saldo de crédito de 13.890,97 € que proviene del ahorro conseguido en el artículo 22 respecto a los conceptos presupuestarios de energía eléctrica, comunicaciones telefónicas y postales, comunicaciones informáticas, atenciones protocolarias y estudios y trabajos técnicos que, por otra parte, han servido para compensar la insuficiencia de crédito en otros conceptos presupuestarios cuya vinculación crediticia de gastos se imputa al referido artículo 22.

- **Capítulo 4** (Transferencias corrientes). De la consignación definitiva de este Capítulo (3.000 €), el gasto total ejecutado es de 1.400 €, resultando un saldo de 1.600 €.

- **Capítulo 6** (Inversiones reales). De la dotación definitiva de este Capítulo (73.000 €), los pagos ordenados ascienden a 61.350,28 € que sumados a los 9.108,27 € pendientes de pago por obligaciones reconocidas, supone un total liquidado de 70.458,55 € y un saldo de crédito de 2.541,45 €.

- Asimismo, se observa que durante el ejercicio se ha tramitado un expediente de **transferencia de créditos** –que ha afectado a los capítulos 2 y 6- con los aumentos y disminuciones que a continuación se indican:

  Aumentos:

  - **Capítulo 2:**
    Subconcepto 213.00 (Reparación y conservación maquinaria, instalaciones y utillaje): 4.000 €.
    Subconcepto 226.02 (Publicidad y propaganda): 10.000 €.
  - **Capítulo 6:**
    Subconcepto 625.00 (Adquisición mobiliario y enseres): 6.000 €.

  Disminuciones:

  - **Capítulo 2:**
    Subconcepto 230.00 (Dietas Defensora): 7.000 €.
    Subconcepto 230.01 (Dietas del personal): 2.000 €.
    Subconcepto 231.00 (Gastos de viaje Defensora): 8.000 €.
    Subconcepto 231.01 (Gastos de viaje del personal): 2.000 €.
    Subconcepto 233.00 (otras indemnizaciones Defensora): 1.000 €.

II. Plantilla de personal de la Institución 2007

PLANTILLA DE PERSONAL EVENTUAL O DE CONFIANZA					
A	**B**	**C**	**D**	**E**	**F**
Jefe de Gabinete (Técnico de grado medio)	B	11	PD	7	Art. 7 E.P
Asesor 1 (Técnico de grado superior)	A	14	PD	8	Art. 39.2 L. 6/06
Asesor 2 (Técnico de grado superior)	A	14	PD	8	Art. 39.2 L. 6/06

LECTURA
A: Denominación del puesto de trabajo
B: Cuerpo o Escala de funcionarios
C: Nivel de puesto de trabajo a efectos de complemento de destino.
D: Dedicación a efectos del complemento de dedicación PD: Plena dedicación
E: Calificación del puesto de trabajo a efectos del complemento específico.
F: Funciones correspondientes a cada puesto de trabajo.

- Precisiones:

1ª La Jefe de Gabinete y el Asesor 1, se incorporaron a partir del día 2 de enero de 2007.

2ª El Asesor 2, se incorporó a partir del día 12 de junio de 2007.

PLANTILLA DE PERSONAL DE APOYO A LA OFICINA					
A	**B**	**C**	**D**	**E**	**F**
Auxiliar administrativo	D	5	PD	3	Art. 14 EP
Auxiliar administrativo	D	5	PD	3	Art. 14 EP

LECTURA
A: Denominación del puesto de trabajo
B: Cuerpo o Escala de funcionarios
C: Nivel de puesto de trabajo a efectos de complemento de destino.
D: Dedicación a efectos del complemento de dedicación PD: Plena dedicación
E: Calificación del puesto de trabajo a efectos del complemento específico.
F: Funciones correspondientes a cada puesto de trabajo.

Precisión: las dos auxiliares de atención al público de apoyo a la Oficina de la Defensora, se incorporaron a partir del 1 de marzo de 2007.

PARLAMENTO DE LA RIOJA

SUSCRIPCIÓN AL BOLETÍN OFICIAL

Nombre . . . . . .

Dirección . . . . . .

Teléfono . . . . . Ciudad . . . . . .

Código Postal . . . . . Provincia . . . . . .

Deseo suscribirme al Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja, según las condiciones estipuladas.

. . . . . a . . . . . de . . . . . de 20 . . . .

Firmado

Forma de pago:

Transferencia o ingreso en cuenta corriente de la Caja de Ahorros de La Rioja, número 2037/0070/78/0101566628, o giro postal al Parlamento de La Rioja, C/ Marqués de San Nicolás 111, 26001 Logroño (La Rioja).

Precio de suscripción anual: 30,05 €. Número suelto 0,60 €

Nota: La suscripción es anual y por años naturales, finalizando el período de suscripción el 31 de diciembre de cada año. A la remisión del justificante de pago se procederá a los envíos.

PARLAMENTO DE LA RIOJA

SUSCRIPCIONES A LAS PUBLICACIONES OFICIALES

Suscripción anual al Boletín Oficial . . . . . 30,05 €

Número suelto . . . . . 0,60 €

Suscripción anual al Diario de Sesiones . . . . . 36,06 €

Número suelto . . . . . 1,20 €

Forma de pago: Transferencia o ingreso en Caja de Ahorros de La Rioja, C/ Miguel Villanueva 8, cuenta corriente nº 2037/0070/78/0101566628, o giro postal al Parlamento de La Rioja, C/ Marqués de San Nicolás 111, 26001 Logroño.

Edita: Servicio de Publicaciones del Parlamento de La Rioja. Imprime: Parlamento de La Rioja.