

16 ADMINISTRACIÓN LOCAL

Consideraciones generales

Durante 2015, han sido casi quinientas las quejas relacionadas con las siguientes materias de Administración Local: organización y régimen jurídico, responsabilidad patrimonial de las Entidades locales, territorio y población, bienes locales, así como sobre actividades y servicios públicos municipales. Además de estas, también se han presentado muchas quejas sobre otras competencias de las corporaciones locales si bien, por razones de organización de este informe, se han incluido en otros capítulos (empleados locales, vivienda, medio ambiente, urbanismo, asuntos sociales, tributos, tráfico, contratos, etcétera).

Hay que señalar que muchos ciudadanos acuden al Defensor del Pueblo sin haber cumplido con el requisito previsto en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, de plantear previamente ante las administraciones competentes los problemas que les afectan (15000031, 15002003, 15007833). También han sido frecuentes las quejas rechazadas por no aportar los suficientes datos objetivos o fundamentos jurídicos que apoyen esa disconformidad con la actuación local que denuncian (15000323, 15003004, 15012140).

En algún caso, los datos aportados han sido tan escasos que ni siquiera se pudo deducir cuál era la Administración interviniente en el problema y, en otros, las exposiciones de los hechos fueron tan abstractas o difusas que se tuvo que pedir más concreción de las situaciones denunciadas y que las acompañasen de determinados documentos (15011839, 15011717, 15008576).

Algunos ciudadanos han formulado quejas en las que mostraron su desacuerdo con la prestación de un determinado servicio municipal. Cuando esa disconformidad versaba sobre la forma e intensidad con que se prestaban los servicios públicos y dado que no solían aportar suficientes elementos objetivos que pudieran servir de comparación, esta institución no podía tramitar esas quejas, ya que entra dentro de la discrecionalidad de la administración el modo en el que se prestan dichos servicios.

Aunque los servicios públicos pueden ser mejorables o prestarse de forma más frecuente, con mayor intensidad, rapidez o amplitud, ello no es motivo para iniciar actuaciones al respecto, ya que los medios humanos, técnicos o materiales de las administraciones públicas no son ilimitados y hay que establecer una priorización que no puede satisfacer a todos los ciudadanos (15001842, 15013259). Del mismo modo han

sido rechazadas aquellas quejas que han mostrado un desacuerdo con una decisión de la Administración basada en informes de los servicios técnicos competentes, por entrar igualmente dentro de la discrecionalidad en la apreciación del interés público (15013061).

16.1 ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Como en años anteriores, los ciudadanos han seguido presentando quejas porque **la Administración no facilita la información que necesitan sobre los asuntos locales, ni el acceso a los archivos y registros al que estos tienen derecho, tanto en su calidad de ciudadanos como cuando también han adquirido la condición de concejales**. Salvo que se tratase de una petición masiva de documentos o de una solicitud imprecisa o genérica que conllevara un entorpecimiento del normal funcionamiento del servicio público, esta institución ha defendido esas pretensiones ya que la transparencia y objetividad en la actuación de la Administración y el derecho de los vecinos a la participación en los asuntos públicos, propicia que no se pongan trabas al ejercicio de ese derecho (15014430, 15010927, 15013691).

A veces, incluso no se ha facilitado la consulta de determinados documentos que son de acceso libre cuando anteriormente fueron objeto de difusión pública, como las actas de los plenos o los textos de las ordenanzas, con desconocimiento de lo que disponen diversas normas y del principio de la transparencia que debe guiar la actuación de la Administración (15000299, 15007785).

Algunos ayuntamientos no daban respuesta expresa a las solicitudes, reclamaciones y recursos que presentaban los ciudadanos. En estos casos, se recordó a sus alcaldes que tenían la obligación de contestar expresamente, ya que así lo exige la ley y el cumplimiento de los principios administrativos de eficacia y de sometimiento pleno a la ley y al Derecho (15006095, 15014430).

Esta institución ha iniciado una **actuación de oficio ante la Federación Española de Municipios y Provincias** a la vista de las reiteradas quejas presentadas por ciudadanos que, bien como meros asistentes a las sesiones de los plenos de los ayuntamientos, bien en su condición de concejales, exponían **su disconformidad con que los alcaldes no permitieran que se pudiera grabar su desarrollo**. Algunos de esos alcaldes prohibían la grabación sin una mínima motivación; otros aducían una facultad discrecional que derivaría de su potestad de policía y control del orden público en el desarrollo de las sesiones, o que ello no estaba expresamente previsto en ninguna norma; o que podía grabarse el sonido pero no las imágenes para proteger la intimidad de los concejales. Tras exponer esta institución las diversas normas, sentencias e informes de la Agencia Española de Protección de Datos que ampararían esas

grabaciones, se ha solicitado a dicha Federación que valorara la conveniencia de remitir a los alcaldes y presidentes de las demás entidades locales que la integran, una circular con los antecedentes expuestos para que permitieran las grabaciones de las sesiones plenarias (15013746, 15010669, 15001349).

16.2 ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Algunos concejales se han dirigido a esta institución solicitando su amparo ya que **los alcaldes de sus respectivos ayuntamientos no les permitían acceder a la información concreta que precisaban para el desempeño de su función**. El Defensor del Pueblo ha sostenido el criterio de que procedía que se les facilitaran esos datos concretos que versaban sobre asuntos de competencia municipal, ya que eran necesarios para poder ejercer mejor las funciones propias de su cargo. El derecho a la información de los concejales está ligado al derecho constitucional de participación política y es independiente del derecho de acceso de los ciudadanos.

Se ha tramitado una queja en la que un concejal no podía acceder a unos documentos concretos; el alcalde no atendió la sugerencia que se le formuló argumentando que dicho concejal había dimitido. Esta institución indicó que ello no era impedimento para facilitar la información pedida a otro concejal del mismo Grupo Político Municipal; además, la petición debió entenderse concedida por silencio positivo. También se señaló a ese alcalde que, incluso, se podría facilitar el acceso al formulante de la queja por tener la condición de vecino del Municipio, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (14023987, 14018961).

Algunos concejales han solicitado el amparo del Defensor del Pueblo al no disponer de un despacho para reunirse de manera independiente y recibir visitas de ciudadanos, o de un buzón para la correspondencia que se les dirige, o por carecer material de oficina, etcétera, mientras que otros Grupos Políticos Municipales de su misma Corporación sí contaban con esos medios materiales (15010602).

16.3 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

Algunas Corporaciones locales aplican la doctrina de «huida del derecho administrativo» en algunas de las entidades creadas para gestionar determinados servicios públicos y mantienen que, a pesar de pertenecer al sector público y perseguir fines de interés general, su personalidad es privada y se rigen en todo por el derecho mercantil y civil. Un ejemplo de ello es el que se ha producido en materia de **responsabilidad patrimonial**

derivada del funcionamiento anormal de un servicio público como es el abastecimiento domiciliario de agua potable.

Esta institución considera que cuando un ciudadano sufre alguna lesión en sus bienes como consecuencia de la ejecución de unas obras realizadas en la red general de suministro de agua, la empresa pública encargada de gestionar ese servicio público tiene que asumir la responsabilidad de esa actuación y no derivar la reclamación hacia la empresa contratista privada que haya ejecutado materialmente la obra para que, en su caso, ese ciudadano tenga que iniciar acciones civiles contra esta.

Como consecuencia de ello, el Defensor del Pueblo ha mostrado su desacuerdo con la postura sostenida por una empresa pública, encargada de gestionar ese servicio, que informó que al ser una sociedad mercantil, se regía por el derecho privado y, por tanto, los eventuales daños que se causasen a terceros en el ejercicio de su actividad no estaban sujetos al régimen de responsabilidad patrimonial de la administración. Esta institución considera que la naturaleza de esa responsabilidad es objetiva, lo que impide la práctica que viene desarrollando tal empresa pública. En consecuencia, se ha recomendado que atienda cualquier reclamación de este tipo que presente un ciudadano, sin perjuicio de repercutir posteriormente en la empresa contratista la indemnización que proceda. Esta recomendación ha sido rechazada (14013385).

También se han dado casos en que los ayuntamientos han reconocido ante esta institución la existencia de una responsabilidad patrimonial por daños en los bienes de un ciudadano, y en los que se han producido retrasos en el cobro de la correspondiente indemnización. Así sucedió en la queja presentada por la inundación en una vivienda debido a las malas condiciones del alcantarillado y en la que, tras haber firmado el autor de la queja la conformidad con la valoración de la compañía de seguros del ayuntamiento, transcurrieron meses sin que se abonara en su totalidad la cantidad acordada. El ayuntamiento informó a esta institución que el retraso se había debido a discrepancias surgidas con la compañía aseguradora y que se había efectuado el abono de la parte de la indemnización que quedaba (15005309).

16.4 TERRITORIO Y POBLACIÓN

Algunos ciudadanos han tenido **dificultades para empadronarse y otros han sido dados de baja de oficio en el padrón por su ayuntamiento sin seguirse el procedimiento previsto** y sin que hubiesen cambiado sus domicilios. En cuanto a los primeros, el problema lo han tenido muchos extranjeros a los que se les exigía presentar más documentos de los legalmente previstos o a los que se les reclamaba su presencia física en las dependencias municipales, exigencias estas que no tienen los nacionales. Con ello, se les ha impedido hacer uso de algunos servicios asistenciales; de salud, de

Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas

educación, de transporte, etcétera. Un ayuntamiento ha llegado a adquirir la costumbre de trasladar a la Policía Nacional la documentación presentada por los extranjeros que solicitaban empadronarse para que examinaran si su estancia en España era legal o no, cuando esta cuestión nada tiene que ver con la normativa que regula el Padrón de Habitantes (14005099, 15006972).

En algún caso, la actuación municipal desarrollada ante las solicitudes de empadronamiento ha estado fundada en decisiones subjetivas de los alcaldes so pretexto de una escasez de recursos económicos y personales, o en que no podía comprobarse si los solicitantes residían realmente o no en los lugares indicados. Esos retrasos en la tramitación del alta padronal también conllevaban que no pudiera incluirse a esas personas en el censo electoral con la suficiente antelación para ejercer su voto en esos municipios. Se ha dado el caso de una persona que no conseguía ser empadronada en un municipio de menos de cien habitantes en el que residía y que también denunció que, por el contrario, en el Censo Electoral de Residentes Extranjeros (CERE) de 2015 figuraban cinco personas que no residían habitualmente allí, ya que únicamente vivían durante el tiempo de la recolección, sin que el ayuntamiento les hubiera dado de baja de oficio (14021805, 15008086).

Por lo que se refiere a los ciudadanos que han sido dados de baja de oficio del padrón de habitantes sin audiencia previa, generalmente se trata de extranjeros no comunitarios y la razón alegada por los ayuntamientos actuantes ha sido simplemente «por inclusión indebida» en los domicilios en los que se habían empadronado. Además de indicar en sus quejas que seguían residiendo en los mismos domicilios, los interesados señalaron que no fueron debidamente informados de que se estaba siguiendo un procedimiento de oficio de baja del Padrón y que, cuando han querido darse de nuevo de alta, se les ha denegado verbalmente ya que no podían aportar el NIE en vigor que se les requería u otra autorización oficial de residencia en vigor (15001500, 15000641, 15003771).

En otras ocasiones, algunos ciudadanos que viven en casas alejadas del núcleo principal o en chabolas, acuden al Defensor del Pueblo porque sus ayuntamientos demoraban sus empadronamientos. Este es el caso de un ciudadano que incluso ha tenido que acudir a la vía judicial para que su ayuntamiento lo empadronara ya que no fue admitida la Sugerencia que esta institución le había formulado y en la que se expusieron los fundamentos que amparaban su pretensión. En otros casos, esta institución ha conseguido el empadronamiento de ciudadanos que vivían en chabolas una vez que el ayuntamiento comprobó que realmente residían ahí (14003327, 15007499).

16.5 BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

Algunos ayuntamientos no cumplen con su obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes, ya que no solo no hacen uso de sus potestades de investigación o de deslinde, sino que, en los casos en los que está acreditada la ocupación por terceros del dominio público municipal, tampoco ejercen las potestades que legalmente tienen atribuidas de recuperación de oficio y de desahucio administrativo.

En muchas quejas son los vecinos los que muestran interés en velar por el patrimonio público e instan a los ayuntamientos a investigar la situación de un bien y, en su caso, a que recuperen su posesión. En una de ellas, los técnicos municipales ya habían informado en el año 2010 de que el suelo ocupado por una construcción era un bien de dominio público por lo que debía restituirse como vial público de uso peatonal. A pesar de los acuerdos municipales encaminados a conseguir el desalojo de esa construcción y su demolición, no se ejecutaron las medidas acordadas por lo que esta institución sugirió al ayuntamiento que procediese a ejecución por vía subsidiaria (15002446).

También se sugirió al **Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón (Madrid)** que incorporara un camino al Inventario de Bienes Municipales, lo inscribiera en el Registro de la Propiedad y ejecutara las obras de reparación necesarias en el puente que hay en dicho camino para garantizar su uso público, el acceso rodado de vehículos, en definitiva su adecuada conservación (15004925).

En similares términos se dirigió esta institución al **Ayuntamiento de Llaurí (Valencia)**, que había manifestado no poder acometer la reparación de un camino al no disponer de fondos para ello. Esta institución es consciente de que los medios económicos con los que cuentan los ayuntamientos son limitados y frecuentemente muy escasos para poder atender todas las necesidades vecinales. Sin embargo, los ayuntamientos tienen la opción de imponer contribuciones especiales con motivo de la ejecución de proyectos de obras referentes a la modernización y reparación de caminos rurales como medio para su financiación. En este caso, se sugirió al ayuntamiento que ejecutara las obras de reparación necesarias en el camino para garantizar el acceso rodado de vehículos y su adecuada conservación, previa imposición y ordenación de contribuciones especiales, si fuesen necesarias. La Administración local respondió que las obras de conservación y mantenimiento de caminos públicos se estaban ejecutando previa obtención de subvenciones de otras entidades. Entendía que en ese momento existían otros caminos de titularidad municipal con necesidades más urgentes. Por ello, se tuvo la **Sugerencia** por rechazada (15003097).

16.6 ACTIVIDADES Y SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Vías públicas urbanas

Se han presentado quejas en las que los ciudadanos expusieron su disconformidad con el estado en que se encontraban las calles, ya que sus pavimentos tenían baches o las aceras tenían obstáculos que obligaban a los peatones a transitar por sus calzadas. Las actuaciones desarrolladas por esta institución han ido encaminadas a contrastar las versiones de esos hechos expuestas por los ciudadanos máxime cuando las pruebas aportadas no siempre han reflejado suficientemente lo denunciado. Aunque en ocasiones la información facilitada por los respectivos ayuntamientos ha dado lugar al cierre de la queja porque las inspecciones de los servicios municipales no han verificado la existencia de la irregularidad expuesta en las quejas, en otros casos se ha conseguido la adopción de medidas que mejoraron la situación anterior: se han arreglado las aceras y asfaltado ese tramo de calle (15011643, 14021589).

Cementerios

Disconformidad con el modo en que los ayuntamientos prestan el servicio público de cementerio. En alguna queja se ha alegado que el Concejal competente en el servicio de cementerio había decidido por la vía de hecho la modificación de los horarios de los enterramientos sin la suficiente publicidad y antelación, lo que implicó, además de un grave daño moral, que se efectuara un enterramiento de forma precipitada ya que, al ser verano, no podía posponerse hasta que se volviera a abrir ese recinto público. Se ha solicitado al ayuntamiento información sobre estos extremos. Las actuaciones siguen en curso (15011439).

Diferentes precios existentes cuando en el municipio hay más de un cementerio. El ayuntamiento remitió al Defensor del Pueblo una copia de los documentos relativos a los acuerdos municipales sobre las adjudicaciones de las obras de reforma y ampliación de los dos cementerios efectuadas en 2001 y 2006, respectivamente. Se informó a esta institución que en tales ampliaciones se habían aplicado las normas que regulan el cobro de las tasas por la prestación de los servicios de esos dos cementerios. Las tasas tienen que cubrir el coste de los servicios municipales, por lo que el ayuntamiento optó por la opción legal de que fueran diferentes en ambos cementerios, ya que las ampliaciones se hicieron en distintas épocas y fueron muy distintos los importes de las obras realizadas que debían amortizarse. Esta institución consideró que era razonable la existencia de dos tarifas distintas en los dos cementerios, por lo que dio por finalizadas las actuaciones (15000975).

Actividad de fomento municipal

Disconformidad con la actuación del Ayuntamiento de Cartama (Málaga) por no repartir con igualdad las entradas gratuitas para que los niños de la localidad pudiesen utilizar las atracciones de feria de las fiestas patronales. El ayuntamiento informó que solamente se beneficiaban de esas entradas los alumnos de primaria y guarderías de centros públicos; quedaban excluidos los alumnos de centros concertados y privados. Esta institución indicó a esa Corporación local que esa actuación se tenía que haber encuadrado en el presupuesto municipal en concepto de subvenciones. También se indicó que para el reparto de las entradas se debería haber tenido en cuenta los ingresos máximos anuales de las familias que podrían beneficiarse y, con la antelación necesaria, haber efectuado una convocatoria pública. Así, o con otro procedimiento similar, se habría conseguido que esas entradas gratuitas se hubiesen concedido con arreglo a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación exigidos en la ley. El ayuntamiento no ha aceptado la sugerencia (15006271).

Instalaciones deportivas y culturales

Algunos ayuntamientos han aprobado ordenanzas fiscales reguladoras de los precios públicos por prestación de servicios, en las que se establece que los ciudadanos que residen en ese mismo Municipio paguen menos que los no residentes por el uso de las instalaciones municipales de carácter deportivo y cultural o por la participación en los cursos que allí se imparten. Esta institución viene defendiendo que tal práctica no es acorde con el principio de igualdad de todos los usuarios en las tarifas de los servicios, salvo reducciones que atiendan únicamente a la capacidad económica, que es lo previsto en la ley.

En principio, todos los usuarios tienen que pagar la misma cantidad por los servicios municipales que utilizan. Ello no significa uniformidad absoluta, pues se admite el trato diferente (como tarifas reducidas o bonificadas) cuando concurren circunstancias legalmente previstas y a favor de sectores desfavorecidos. No cabe el trato diferente entre personas, categorías o grupos que no se puedan encuadrar en alguno de esos supuestos legales, ya que ello podría dar lugar a discriminación en el caso de que algún ciudadano tuviera que pagar una tasa o un precio público más elevado por el mero hecho de residir en otro municipio distinto del que presta esas instalaciones o cursos culturales.

Si un ayuntamiento considera que sus residentes deben contar con una preferencia en el uso de los servicios y actividades municipales, ya que son quienes más contribuyen a su sostenimiento, se debería estudiar otra alternativa que fuera conforme

Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas

con la ley. La solución se halla en la aplicación de bonificaciones, subvenciones o ayudas a los usuarios que atiendan a su capacidad económica y demás circunstancias legalmente previstas, o también a través de otras alternativas, conformes con la ley y distintas de la vía tributaria (14008795, 15015666).

Quejas por el uso de herbicidas en parques y jardines públicos. La institución solicita información a la Administración local para comprobar si se cumple la normativa en cuanto a productos autorizados, niveles de capacitación de los usuarios profesionales, requisitos sobre acceso y horarios para el empleo de los productos en zonas públicas; precauciones en caso de grupos vulnerables; medidas para la protección de las aguas, requisitos para la gestión de los envases, información al público, etcétera (15002246,15011063).