

**DEPARTAMENTO II**

**DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA  
Y TUTELA DEL ORDENAMIENTO  
JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN**

**DEPARTAMENTO DE DEFENSA DEL ESTATUTO DE  
AUTONOMÍA Y TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE  
CASTILLA Y LEÓN**

De acuerdo con lo previsto en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, procede presentar ante las Cortes autonómicas el informe correspondiente al año 2000, incluyendo también lo que concierne a las actuaciones del Departamento de defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León.

Inicialmente, he de reiterar otro año más que determinados aspectos de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común son susceptibles a mi juicio de mejora, por lo que insisto en mi sugerencia de que se considere la posibilidad de una reforma legal. En este sentido, debo recordar que los distintos Grupos Parlamentarios, en la sesión plenaria extraordinaria número 27, celebrada el día 22 de septiembre de 2000, en Fuensaldaña, con ocasión de la comparecencia realizada para exponer el informe anual correspondiente a la gestión realizada durante el año 1999, manifestaron expresa y claramente su voluntad de reformar la Ley, entre otras cuestiones, en lo relativo a la ampliación del ámbito de actuación del Procurador del Común a los Entes Locales y la fijación de plazos para que las Administraciones Públicas informen sobre los hechos objeto de denuncia. En este sentido, e intentando no ser reiterativo en mis

consideraciones, me remito íntegramente a lo expuesto en mi última comparecencia.

Por lo que se refiere a la ampliación del ámbito de actuación de esta Institución a las Corporaciones Locales, estimo, al igual que los portavoces de los Grupos Parlamentarios, que dicha posibilidad tiene cobertura legal, en virtud de la redacción dada al artículo 14 del Estatuto de Autonomía y a la vista del régimen jurídico de otros comisionados parlamentarios, una vez superadas algunas dificultades en la Jurisprudencia constitucional.

En cuanto a la cuestión de los plazos en que las Administraciones públicas deberían emitir los informes requeridos para la investigación de las quejas, entiendo que es una reforma imprescindible, con el fin de agilizar, en la mayor medida posible, la tramitación y gestión de las mismas. También sería de gran interés la determinación de un plazo concreto para que las Administraciones respectivas manifiesten su aceptación o rechazo motivado a las Resoluciones de esta Procuraduría, todo ello en beneficio y mayor seguridad jurídica de los interesados.

## **1. ANÁLISIS SOBRE EL ESTADO DE OBSERVANCIA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN**

El reparto territorial del poder operado por la Constitución Española de 1978, que sufrió un considerable avance tras la aprobación de la Ley Orgánica 4/1999, de 9 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de

Castilla y León, ha supuesto, como consecuencia inmediata, la transferencia de nuevas funciones y servicios del Estado a nuestra Comunidad Autónoma.

Por lo que se refiere a la producción legislativa del año 2000, he de señalar que ésta ha sido bastante reducida, sobre todo si la comparamos con el año 1999.

El examen de la legislación realizado por esta Institución en el año 2000 se puede sintetizar del siguiente modo:

### **1.1. Expedientes sobre la efectividad de las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía**

#### *1.1.1. Seguimiento de la legislación del Estado*

Nos referiremos a continuación, sin ánimo de exhaustividad, a las leyes y demás disposiciones con fuerza de ley, emanadas de las Cortes Generales y del Ejecutivo estatal a lo largo del año 2000, cuyo alcance y contenido se ha analizado atendiendo a los títulos competenciales que justifican su dictado, sin que este año, al igual que en ejercicios anteriores, se hayan apreciado motivos de posibles conflictos.

- Leyes Orgánicas

- Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Esta modificación, que abarca solamente al art. 33 de la Ley, persigue, en orden a evitar la interposición de un recurso de

inconstitucionalidad, que los acuerdos adoptados en las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas se comuniquen al Alto Tribunal. El fin que se trata de lograr es ampliar el plazo del recurso de inconstitucionalidad, a efectos de que se abra un período mayor, de manera que pueda producirse un acuerdo que evite el posible recurso. Con esta medida se amplían e intensifican los lazos de colaboración y entendimiento entre el Estado y los Entes autonómicos, en el intento de, según reza la Exposición de Motivos de la Ley, “buscar entre todos, dentro del respectivo e indispensable marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad”.

- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

- Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Con esta norma, conocida popularmente como Ley del Menor, se ha producido una gran polémica entre la doctrina y los profesionales de la Justicia a lo largo del año 2000. Conviene señalar también que desde la publicación de la Ley, y antes de su entrada en vigor, un año después, su contenido ha sido modificado por las Leyes Orgánicas 7 y 9/2000.

Entre las modificaciones llevadas a cabo resultan significativas las que guardan relación con el endurecimiento del tratamiento jurídico de las acciones de lucha callejera realizadas por menores de 18 años, o la

suspensión de la aplicación de la ley a mayores de 18 años y menores de 21.

Se considera por no pocos observadores que es un acierto que la Ley de menores rompa definitivamente con la filosofía que anteriormente regulaba esta materia, basada en criterios pretendidamente protectores para con el menor y que, por ello, no entendía necesaria la intervención en esta clase de asuntos de los órganos jurisdiccionales.

Los menores reciben así un trato asimilado a los restantes ciudadanos en el momento de afrontar las consecuencias que se derivan de acciones como las antes mencionadas; trato asimilado que es posible mediante la plena judicialización de la materia a través de su atribución a órganos jurisdiccionales, puesto que a la jurisdicción le corresponde el papel de satisfacer la realización de los derechos fundamentales en virtud del mandato contenido en los arts. 9 y 117.3 de la Constitución Española de 1978. Este trato asimilado no debe, sin embargo, perder de vista el superior interés del menor, el cual debe primar siempre, lo que implica dotar de naturaleza educacional a las medidas que deben imponerse, tal como reclama una intervención que tenga lugar sobre personalidades, por razón de la edad, en formación.

La asimilación de trato conlleva la extensión a los menores de un amplio régimen de garantías procesales, entre las que destacan la limitación de la detención antes de la puesta en disposición del Juez de menores a un plazo de 48 horas; el derecho de defensa, con un conjunto de facultades

procesales que permiten la oposición eficaz al ejercicio de la acción penal contra ellos, como es el caso de la asistencia por abogado, incluso de oficio, interviniendo en la práctica de diligencias y proponiendo éstas; así como la aplicación del principio acusatorio, que impide proponer una medida que suponga una mayor restricción de derechos por un tiempo superior a la medida solicitada por el Ministerio Fiscal.

En definitiva, con la Ley del Menor se dignifica a éste como ciudadano implicado en un comportamiento de signo delictivo al que, como tal, se le hace destinatario de derechos y deberes.

- Ley Orgánica 6/2000, de 4 de octubre, por la que se autoriza la ratificación por España del Estatuto del Tribunal Penal Internacional.

- Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Esta norma supone una reforma de la Ley 4/2000, de 11 de enero, al haberse detectado, según indica la Exposición de Motivos de la Ley, “aspectos en los que la realidad del fenómeno migratorio supera las previsiones de la norma”. La reforma parte de la situación y características de la población extranjera en España, no solo en la actualidad, sino de cara a los años venideros, regulándose la inmigración desde la consideración de ésta como un hecho estructural que ha convertido a España en un país de destino de los flujos migratorios y, por su situación, también en un punto de

tránsito hacia otros Estados, cuyos controles fronterizos en las rutas desde el nuestro han sido eliminados o reducidos sustancialmente.

La nueva normativa forma parte de un planteamiento global y coordinado en el tratamiento del fenómeno migratorio en España, que contempla desde una visión amplia todos los aspectos vinculados al mismo y, por ello, no sólo desde una única perspectiva, como pueda ser la de control de flujos, la de la integración de residentes extranjeros, o la del codesarrollo de los países de origen, sino todas ellas conjuntamente.

La modificación del Título I de la Ley, cuyo contenido es especialmente relevante, ha perseguido cumplir el mandato constitucional del art. 13, que establece que los extranjeros gozarán en España de las libertades que garantiza el Título I de la misma, en los términos que establezcan los tratados y la ley, así como la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 107/1984, de 23 de noviembre; STC 99/1985, de 30 de septiembre; STC 115/1987, de 7 de julio, etc.).

También se persigue con la reforma, según consta en la Exposición de Motivos del texto legal, “conjugar el mandato constitucional con los compromisos internacionales adquiridos por España, especialmente como país miembro de la Unión Europea”. Como es sabido uno de estos compromisos se formalizó en Tampere en el mes de octubre de 1999 y supuso el acuerdo de los Gobiernos de los Estados Miembros de la Unión Europea de garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residieran legalmente en el territorio de sus Estados Miembros. Se concibe,

en consecuencia, una política de integración encaminada a conceder a los extranjeros que tengan residencia legal en España un elenco de derechos y obligaciones comparables a los ciudadanos de la Unión Europea, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y al desarrollo de medidas contra el racismo y la xenofobia.

En conclusión, las modificaciones introducidas al Título I de la Ley destacan por la preocupación en reconocer a los extranjeros la máxima cota de derechos y libertades, estableciéndose en el art. 3.1 de la Ley, como criterio interpretativo general, que los extranjeros ejercitan los derechos que la Ley les reconoce en condiciones de igualdad con los españoles.

Con relación al Título II de la Ley Orgánica, relativo al régimen jurídico de las situaciones de los extranjeros, la premisa que ha informado las modificaciones efectuadas sobre el articulado ha sido la de establecer un régimen de actuaciones y permisos que incentiven a los extranjeros a entrar y residir en nuestro país dentro del marco de la regularidad, frente a la entrada y estancia irregular. Este Título ha sido adaptado a lo establecido respecto a la entrada, régimen de expedición de visados, estancia y prórroga de estancia en el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, del que España forma parte.

Se ha mantenido la situación de residencia temporal y residencia permanente de los extranjeros, introduciéndose la posibilidad de concesión de un permiso de residencia temporal cuando concurren razones humanitarias o circunstancias excepcionales.

Respecto a la regulación del permiso de trabajo que autoriza a los extranjeros a realizar en España actividades lucrativas por cuenta propia o ajena, se clarifica la diferencia entre dicho permiso y la mera situación de residencia legal, siendo igualmente destacable el tratamiento concedido en el nuevo texto al contingente de trabajadores extranjeros. En definitiva, se articula un régimen documental que facilita al extranjero que desee trabajar en España, que pueda hacerlo con todas las garantías y derechos.

En el Título III, relativo a las infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador, se han introducido modificaciones que se pueden sintetizar en dos apartados: medidas relativas a la lucha contra la inmigración ilegal y mejora de los mecanismos para evitar la inmigración ilegal.

Por lo que se refiere al primer punto, es necesario destacar dos cuestiones distintas, como son las sanciones a las compañías de transporte y las sanciones que van dirigidas contra quienes organizan redes para el tráfico de seres humanos. Se incluye en el contenido de la Ley Orgánica, conforme a los compromisos internacionales suscritos por España, como miembro de Schengen, sanciones a los transportistas que trasladen a extranjeros hasta el territorio español sin verificar que cumplen los requisitos para la entrada.

Por otra parte, partiendo de que en un Estado de Derecho es necesario establecer los instrumentos que permitan hacer efectivo el cumplimiento de las normas, se ha introducido en esta Ley Orgánica como

infracción sancionable con expulsión la permanencia de forma ilegal en territorio español, pretendiéndose, con ello, incrementar la capacidad de actuación del Estado en cuanto al control de la inmigración ilegal, al nivel de otros Estados miembros de la Unión Europea.

Finalmente, respecto al Título IV de la Ley Orgánica, relativa a la coordinación de los poderes públicos en materia de inmigración, se ha revisado la definición del Foro para la Integración Social de los inmigrantes, enfocando la función de consulta, información y asesoramiento de este órgano hacia la integración de los inmigrantes que se encuentran en España, que es uno de los principales objetivos de la Ley.

El Defensor del Pueblo, habiendo estudiado esta Ley Orgánica, ante las múltiples críticas formuladas desde determinados ámbitos sociales, ha valorado que es necesario entender el problema en su contexto global, que no es sólo la Ley, sino también su desarrollo reglamentario, las prácticas administrativas generadas en torno a su aplicación e, incluso, de forma previa y no menos importante, la determinación de un modelo coherente, aplicable y global. Estima que tanto en la legislación exterior como en la actualmente vigente, existen mecanismos para que los inmigrantes puedan regularizar su situación, siendo el único requisito imprescindible que exista voluntad política de lograrlo. Existen los instrumentos para solventar los problemas que se producen, como, entre otros, la adopción de medidas urgentes en materia sanitaria y la no expulsión de aquellos inmigrantes que, estando sometidos a procedimientos de expulsión, no lo hubieran sido por

no haberse podido ejecutar la medida y haber transcurrido un plazo razonable; y lo que solicita el Defensor del Pueblo es, en sus propias palabras, que dichos instrumentos se apliquen eficaz y generosamente “paliando la penuria de quienes se ven inexorablemente abocados a la emigración, cuando no simplemente a la huida”.

Reflexionando con rigor, se contempla que, tanto desde la Unión Europea en los sucesivos documentos de estrategia sobre inmigración como en la realidad propia de cada Estado, se advierten las limitaciones de un modelo de inmigración basado prioritariamente en el control de fronteras.

Es preciso, según expone el Defensor del Pueblo, evolucionar hacia una legislación de control del mercado de trabajo, más que de control de fronteras. Deberían propiciarse mecanismos de denuncia frente a la contratación laboral ilegal; debería tenerse en cuenta, en todo caso, la efectiva inserción laboral, legalizable, del trabajador en nuestro país, como factor determinante para conceder su regularización; y debería, por último, adecuarse el cupo anual de inmigrantes legales a las necesidades de nuestro mercado laboral. Todo lo anterior propiciaría la desaparición de la situación de explotación y de irregularidad, para lo cual ya existen los pertinentes instrumentos jurídicos.

El Defensor del Pueblo, en relación con lo expuesto, envió un informe al Gobierno en el que le requería que no aplicase la nueva Ley de Extranjería en lo que se refiere a los artículos que contemplan la expulsión inmediata de los extranjeros sin papeles que sean sorprendidos en España.

Asimismo, se recomendaba que se concedieran permisos de residencia temporal y exención de visados a los inmigrantes irregulares que estén en España, todo ello aplicando unos criterios lo suficientemente amplios que permitan acogerse a estas medidas a la práctica totalidad de los afectados.

Finalmente, me gustaría destacar que esta Procuraduría se ha sumado a la petición expresada por los defensores del pueblo de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, País Vasco, Comunidad Valenciana, Galicia y Canarias, de solicitar que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado no persigan a los inmigrantes irregulares hasta que no concluyan los procedimientos de regularización, siempre que no hayan cometido un delito ni estén procesados. En el texto se proponen medidas para mejorar la situación de los inmigrantes irregulares, entre las que figura la no expulsión de los extranjeros que estén encartados en un procedimiento penal por presentar documentación falsa hasta que se dicte sentencia firme condenatoria por el juez competente y se reclaman soluciones para las personas que siguen en situación irregular, tras el proceso de regularización.

- Ley Orgánica 9/2000, de 22 de diciembre, sobre medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Se trata de profundizar con esta reforma en la modernización de la Administración de Justicia, lo que constituye un ambicioso objetivo que, con el concurso de todas las instituciones y personas relacionadas con su

funcionamiento, debe propiciar, en último término, la mejor salvaguarda de los derechos y libertades de los ciudadanos.

La urgencia de las medidas se debe al elevado número de vacantes de Jueces y Magistrados titulares en los órganos judiciales, lo que exige actuaciones inmediatas que aseguren, en el mayor grado posible, una mejor atención de la demanda de los ciudadanos, que reclaman una justicia más ágil, disminuyendo los retrasos, dilaciones, recursos e incrementos de costes que la situación de los Juzgados provoca.

Entre otras cosas, se persigue incorporar en la Ley Orgánica del Poder Judicial la adecuación de los Juzgados de Menores, que serán servidos por Magistrados de la Carrera Judicial con los requisitos que se establecen en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores. En esta Ley Orgánica, se introduce el cambio de atribución de competencia en materia de apelación contra las resoluciones de los Juzgados de Menores, a favor de las Audiencias Provinciales.

Finalmente, la Ley Orgánica, como consecuencia de la creación de las Secciones de Menores en las Fiscalías, prevé la existencia de Secretarios Judiciales que prestan sus servicios en aquéllas.

- Leyes Ordinarias
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

- Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios.

- Ley 3/2000, de 7 de enero, de régimen jurídico de la protección de las obtenciones vegetales.

Esta Ley, que deroga la normativa anterior de 1975, establece un nuevo marco jurídico de protección de los obtentores de productos vegetales. La reforma responde a la necesidad de adaptar la normativa nacional a un marco jurídico internacional cambiante, fundamentalmente al Reglamento CE 2100/94, del Consejo, de 27 de julio, relativo a la protección comunitaria de las obtenciones vegetales.

Asimismo, la modificación viene justificada por los recientes avances en materia de biotecnología e ingeniería genética, lo que hace necesario adaptar la legislación española para ponerla en línea con todos los países industrializados no sólo de la Unión Europea, sino también de otros continentes

Sus objetivos fundamentales, aparte de la adaptación a la normativa internacional, son reforzar la protección de los obtentores y mejorar el funcionamiento de la Administración Pública en el ejercicio de las funciones relativas a la materia regulada por la Ley.

- Ley 4/2000, de 7 de enero, de modificación de la regulación de la declaración de fallecimiento de los desaparecidos con ocasión de naufragios y siniestros.

- Ley 5/2000, de 16 de octubre, relativa a la derogación de la disposición adicional primera de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica.

- Ley 6/2000, de 13 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales urgentes de estímulo al ahorro familiar y a la pequeña y mediana empresa.

- Ley 10/2000, de 28 diciembre, por la que se autoriza la participación de España en la ampliación selectiva de capital del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo.

- Ley 12/2000, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

- Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001.

- Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

- Decretos-leyes y legislación delegada

- Real Decreto-ley 1/2000, de 14 de enero, sobre determinadas medidas de mejora de la protección familiar de la Seguridad Social.

- Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

- Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Este texto refundido se dicta en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición final única, apartado 2, de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y tiene aplicación directa en virtud de lo establecido en el art. 149.1.18 de la Constitución que atribuye al Estado competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas. El texto introduce las modificaciones introducidas por la Ley 53/1999, antes citada, y por la disposición adicional primera de la Ley 9/1996, de 15 de enero, por el art. 2 de la Ley 11/1996, de 27 de diciembre; por los arts. 72, 148 y 149 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre; por el art. 77 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre; por el art. 56 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, y por el art. 30 de la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, de introducción del euro.

Por otra parte, se tiene en cuenta la decisión de la Comisión Europea 1999/C 379/08, que impone nuevas alteraciones en el texto de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas al tener que ser sustituidas, a partir de 1 de enero de 2000, las cifras que figuran en la Ley,

para aplicación de las Directivas comunitarias y del acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio, por las cifras que en euros, derechos especiales de giro y pesetas se incorporen a las disposiciones reseñadas.

Finalmente, se introducen determinadas precisiones terminológicas y aclaraciones del texto que tienen como finalidad contribuir a la aclaración de los preceptos, corregir errores de concordancia, ajustar la numeración de los artículos, y coordinar los preceptos y las remisiones y referencias entre artículos.

- Real Decreto Legislativo 3/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el régimen especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia.

- Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.

- Real Decreto-ley 2/2000, de 23 de junio, por el que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, y otras normas tributarias.

- Real Decreto-ley 3/2000, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas fiscales urgentes de estímulo al ahorro familiar y la pequeña y mediana empresa.

- Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes.

Esta norma con rango y valor de Ley se dictó con el fin de seguir avanzando en el proceso de liberalización para mantener el ritmo de crecimiento económico. Este Decreto-ley, en el marco de un conjunto de medidas de naturaleza estructural que con carácter de urgencia adoptó el Gobierno, se centra, sin perder su condición de medidas integrantes de la política unitaria del Gobierno, en los sectores de competencia del Ministerio de Fomento.

Por lo que respecta al sector inmobiliario, las medidas que se adoptan pretenden corregir las rigideces advertidas en el mercado como consecuencia del fuerte crecimiento de la demanda y la incidencia en los productos inmobiliarios del precio del suelo, condicionada a su vez por la escasez del suelo urbanizable. En consecuencia, se trata con la reforma de incrementar la oferta del suelo al eliminar aquellas previsiones normativas en vigor que por su falta de flexibilidad pudieran limitarla, trasladando este efecto positivo al precio final de los bienes inmobiliarios.

En relación con el sector de los transportes, las medidas que se contienen en el Decreto-ley actúan sobre el régimen concesional de los servicios regulares de viajeros por carretera, reduciendo los plazos de las concesiones, a fin de que la evolución de la economía en general y del sector en su conjunto repercuta con carácter inmediato en la prestación del servicio; reducción de plazos que permitirá una mayor secuencia en la

adjudicación de las concesiones con el consiguiente incremento de la competencia.

Este conjunto de medidas tiene su apoyo constitucional en el art. 149.1.13 de la Constitución, que otorga al Estado competencia exclusiva sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica; en el art. 149.1.1, que prevé la competencia estatal para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, en relación con el art. 33 de la Constitución; y en el art. 149.1.18, sobre procedimiento administrativo común.

- Real Decreto-ley 5/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Contención del Gasto Farmacéutico Público de Racionalización del Uso de los Medicamentos.

Esta norma tiene su fundamento en optimizar la protección social ante situaciones de necesidad y, de manera específica, fortalecer el Sistema Nacional de la Salud, en el que está integrado el Sistema de Salud de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos existentes, se adoptan medidas urgentes orientadas tanto a la contención del gasto farmacéutico público como a la promoción del uso racional de los medicamentos.

Desde un punto de vista puramente económico, el Decreto-ley revisa los márgenes de beneficio de las oficinas de farmacia y almacenes farmacéuticos y adopta otras medidas orientadas a fomentar el uso de

medicamentos genéricos y a actualizar la normativa reguladora de la publicidad de los medicamentos de uso humano.

- Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios.

El objetivo fundamental de las medidas contenidas en este Real Decreto-ley, que forma parte de un paquete global de medidas de liberalización de la economía española, es aumentar la capacidad de crecimiento potencial y la productividad de nuestra economía, bases del proceso de convergencia de los niveles de renta y empleo con los del resto de países de la Unión Europea.

El Título I del Decreto-ley se consagra a la liberalización de los mercados energéticos, incidiendo en aquellos aspectos que dificultan o retrasan una competencia efectiva y dando una mayor transparencia que permita al consumidor tomar decisiones con un adecuado nivel de información.

En materia de defensa de la competencia, el aumento del número y la importancia de los casos de concentraciones da lugar a la adopción de nuevos mecanismos que refuercen el sistema de control y eficacia del mismo. Adicionalmente, se clarifica la intervención de oficio por el Servicio de Defensa de la Competencia y se previene la paralización de la tramitación de expedientes.

Por lo que se refiere a la fe pública, se introduce, básicamente, un principio de competencia en esta actividad, al posibilitar la aplicación de descuentos en los aranceles notariales, además de recoger una rebaja en los aranceles de Registradores de la Propiedad y Mercantiles.

Asimismo, se recogen otras medidas liberalizadoras: en primer lugar, en materia de libros de texto y con el objeto de aumentar el grado de competencia en el sector, se liberaliza totalmente el descuento que los libreros minoristas pueden hacer sobre el precio de venta al público fijado por el editor o por el importador; en segundo lugar, en relación con los colegios profesionales, se profundiza en la liberalización del ejercicio de las profesiones colegiadas, eliminando las barreras que pueden limitar los beneficios de la colegiación única; como tercera medida reseñable, se aumenta el grado de competencia en el mercado del tabaco, flexibilizando, en particular, los requisitos exigidos a los distribuidores mayoristas.

La última medida relevante incorporada (Capítulo V del Título IV) ha sido la reforma del sector de la distribución comercial, flexibilizando los horarios comerciales, cuestión ésta de gran polémica social y objeto de diversas movilizaciones en el año 2000. En esta norma se establece como norma general que “la libertad absoluta de horarios y de determinación de días de apertura de los comerciantes no será de aplicación hasta que el Gobierno, conjuntamente con el Gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas, así lo decidan para su correspondiente territorio y no antes del 1 de enero del año 2005”.

Se reconoce a las Comunidades Autónomas la competencia para regular los horarios de apertura y cierre de los locales comerciales, en sus respectivos ámbitos territoriales, en el marco de la leal y libre competencia y con sujeción a los principios generales sobre ordenación de la economía. También corresponderá a las Comunidades Autónomas, para su respectivo ámbito territorial, la determinación de los domingos o días festivos en que podrán permanecer abiertos al público los comercios, con un mínimo anual de nueve días en el año 2001, diez en 2002, once en 2003 y doce en 2004. Finalmente se reconoce a las Comunidades Autónomas dos competencias adicionales: regular los horarios comerciales de los establecimientos dedicados exclusivamente a la venta de productos culturales, así como los que presten servicios de esa naturaleza, y establecer el sistema sancionador aplicable a las infracciones y a la normativa que dicten en relación con calendarios y horarios comerciales.

Esta norma resulta de una extraordinaria relevancia, y ello en tanto que lo dispuesto en el Real Decreto-ley tiene el carácter de legislación básica o de legislación de aplicación general dictada al amparo del art. 149.1.6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup>, 11<sup>a</sup>, 13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup>, 17<sup>a</sup>, 18<sup>a</sup> y 25<sup>a</sup> de la Constitución.

Algunos Entes Autonómicos han planteado conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional. Así, la Comunidad Autónoma de Andalucía acordó el 4 de julio de 2000 llevar al Tribunal Constitucional la regulación de los horarios comerciales, fundamentándolo en que la regulación estatal ha venido a desplazar la legislación

autonómica, al ser una norma básica de aplicación directa, con lo que se ha producido una invasión de competencias.

- Real Decreto-ley 7/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes en el Sector de las Telecomunicaciones.

Tiene su fundamento, al igual que el resto de la legislación delegada aprobada el día 23 de junio, en la consecución de una mayor liberalización económica, la cual constituye el eje principal de la política económica del Gobierno, y está dirigida a crear un entorno más favorable para que los agentes productivos se vean incentivados a invertir y contribuir así al desarrollo económico del país.

Complementariamente, se incorporan a nuestro ordenamiento jurídico las recientes orientaciones comunitarias, algunas de las cuales deben regularse con urgencia. Estas medidas de carácter urgente deberán ser completadas mediante normas de rango reglamentario, que desarrollen las cuestiones relativas al uso compartido de infraestructuras y acceso de los operadores al dominio público y privado, evaluación de conformidad y puesta en el mercado de equipos y aparatos de telecomunicación, y la regulación del uso del dominio público radioeléctrico.

- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

Este texto refundido se dicta en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, que autorizó al Gobierno a elaborar un texto en el que se integraran, debidamente regularizadas, aclaradas y sistematizadas las disposiciones legales en la materia.

En resumen, lo que se trata es de aplicar la sentencia del Tribunal Constitucional 195/1996, de 28 de noviembre, la cual determinó que correspondía al legislador estatal la tarea de reelaborar la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, en aras del respeto y clarificación del orden constitucional de competencias y en beneficio de la seguridad jurídica, imprescindibles en materia sancionadora.

- Real Decreto-ley 8/2000, de 4 de agosto, de adopción de medidas de carácter urgente para paliar los efectos producidos por la sequía y otras adversidades climáticas.

Con esta norma se trata de paliar los daños producidos en el sector primario durante el primer trimestre del año 2000, período caracterizado por una acusada falta de precipitaciones, lo que unido a inusuales temperaturas altas, ha producido una situación de sequía en gran parte del territorio nacional, que afectó tanto a las actividades agrarias de secano, como a las de regadío, debido, en este caso, al importante déficit en el volumen de agua embalsada.

Asimismo, durante el año 2000, se produjeron fenómenos meteorológicos adversos de diversa naturaleza, en determinadas zonas, que produjeron importantes daños en la agricultura e, incluso, en las infraestructuras rurales. En atención a los hechos aludidos, se arbitran medidas paliativas, en consonancia con la naturaleza e incidencia de los daños producidos en las actividades agrarias de los territorios afectados y en las rentas de los agricultores y ganaderos, dentro del necesario marco de cooperación entre la Administración General del Estado y las correspondientes Administraciones autonómicas, y respetando el principio de fomento y extensión de los seguros agrarios.

Esta disposición se dicta al amparo del art. 149.1.1ª, 13ª y 17ª de la Constitución, que atribuye al Estado la Competencia exclusiva en materia de regulación de las condiciones básicas sobre igualdad de derechos de los españoles, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y régimen de la Seguridad Social.

- Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.

Se trata de incorporar con esta normativa uno de los principios básicos que debe informar toda política básica medioambiental, cual es el principio de prevención. Por dicha razón, los sucesivos programas de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente han insistido en que la mejor manera de actuar en la materia es evitar, con anterioridad a su

producción, la contaminación o los daños ecológicos, más que combatir posteriormente sus efectos.

En este sentido, la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, representó el instrumento jurídico que mejor respuesta daba a esta necesidad, integrando la evaluación de impacto ambiental en la programación y ejecución de los proyectos de los sectores económicos de mayor importancia, en consonancia con lo que establece el actual art. 6 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, según el cual las exigencias de la protección del medio ambiente deben incluirse en la definición y en la realización de las demás políticas y acciones de la Comunidad, con el objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

La citada Directiva comunitaria considera, entre otros aspectos, que los efectos de un proyecto sobre el medio ambiente deben evaluarse para proteger la salud humana, contribuir mediante un mejor entorno a la calidad de vida, velar por el mantenimiento de la diversidad de especies y conservar la capacidad de reproducción del sistema como recurso fundamental de la vida.

Esta Directiva fue incorporada a nuestro ordenamiento jurídico por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, cuyos preceptos tienen el carácter de legislación básica estatal, a tenor de lo dispuesto en el art. 149.1.23ª de la Constitución, siendo objeto de desarrollo por el Real

Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, que aprobó el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo antes citado.

Con posterioridad, la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE, ha introducido diversas disposiciones destinadas a clarificar, completar y mejorar las normas relativas al procedimiento de evaluación, conteniendo cuatro modificaciones principales.

En primer lugar, la Directiva 97/11/CE amplía sustancialmente el Anexo I (proyectos sujetos a evaluación de impacto obligatoria), al mencionar 21 categorías de proyectos en vez de los 9 relacionados en la Directiva 85/337/CEE.

En segundo lugar, modifica el art. 4, con la introducción de un procedimiento que, basándose en los criterios de selección del Anexo III, permita determinar si un proyecto del Anexo II debe ser objeto de evaluación mediante un estudio caso por caso o mediante umbrales y criterios fijados por los Estados Miembros.

En tercer lugar, innova el art. 5, posibilitando que, si el promotor o titular del proyecto lo solicita, la autoridad competente facilite su opinión sobre el contenido y alcance de la información que aquél debe suministrar.

Por último, incorpora a la legislación comunitaria, por lo que se refiere a las relaciones entre Estados Miembros, las principales disposiciones del Convenio de Espoo sobre Evaluación de Impacto en el

Medio Ambiente en un contexto transfronterizo, ratificado por España el 1 de septiembre de 1997.

El principal objetivo de estas modificaciones puntuales, en especial del art. 4, en línea con la jurisprudencia establecida a partir de la sentencia de 2 de mayo de 1996 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, es eliminar las incertidumbres existentes sobre el alcance de la transposición del denominado Anexo II, al confirmar que los Estados no pueden eximir por anticipado del procedimiento de evaluación de impacto ambiental a bloques o grupos enteros de proyectos incluidos en el citado Anexo. Por dicha razón, de no establecerse, respecto a los mismos, umbrales o criterios que permitan conocer *a priori* si es o no necesaria la citada evaluación, su determinación debe hacerse mediante un estudio caso por caso.

Por lo tanto, se dicta este Real Decreto-ley, con objeto de incorporar plenamente a nuestro derecho interno la Directiva 85/337/CEE, con las modificaciones introducidas por la Directiva 97/11/CE, y ello, para dar cumplimiento al mandato comunitario, sin perjuicio de que en un futuro próximo sea necesario regular las evaluaciones estratégicas de planes y programas, dado que ya existe en el ámbito comunitario una propuesta de Directiva sobre la que el día 30 de marzo de 2000 se adoptó la posición común 25/2000/CE.

- Real Decreto-ley 10/2000, de 6 de octubre, de medidas urgentes de apoyo a los sectores agrario, pesquero y del transporte.

Estas medidas fueron adoptadas ante el alza del precio del gasóleo de uso agrícola, pesquero y del transporte producido a lo largo del año 2000, como consecuencia de la subida del petróleo y la importante apreciación del dólar frente al euro, hecho que se produjo hasta el mes de noviembre del año pasado.

El Gobierno, con el fin de disminuir el impacto económico en los ámbitos agrario y pesquero fundamentalmente, adoptó un paquete de medidas tendentes a paliar la negativa incidencia del aumento del precio del crudo y a profundizar en la liberalización de los sectores.

Por el Decreto-ley se incorporan modificaciones al régimen fiscal aplicable al sector agrario, así como se facilita a las cooperativas agrarias la distribución de gasóleo B a terceros no socios de las mismas. Las medidas fiscales afectan al régimen de las cooperativas agrarias en el Impuesto sobre Sociedades y al régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca en el Impuesto sobre el Valor Añadido.

En cuanto al sector transportes, afectado de manera directa por el incremento que se ha venido produciendo en el precio de los carburantes, se profundiza en líneas de actuación iniciadas con anterioridad y se ensayan otras nuevas con objeto de asegurar un nivel de competitividad suficiente a los transportistas, y, consecuentemente, garantizar la existencia de un sector empresarial preparado para hacer frente a su futuro inmediato. Las medidas adoptadas hacen frente al efecto del incremento del precio de los carburantes y contribuyen a la modernización del sector. Además, el Real

Decreto-ley incorpora de forma inmediata al ordenamiento jurídico determinadas modificaciones puntuales del régimen fiscal aplicable al sector.

Tiene su fundamento, al igual que el resto de la legislación delegada aprobada el día 23 de junio, en la consecución de una mayor liberalización económica, la cual constituye el eje principal de la política económica del Gobierno, y está dirigida a crear un entorno más favorable para que los agentes productivos se vean incentivados a invertir y contribuir así al desarrollo económico del país.

Complementariamente, se incorporan a nuestro ordenamiento jurídico las recientes orientaciones comunitarias, algunas de las cuales deben regularse con urgencia. Estas medidas de carácter urgente deberán ser completadas mediante normas de rango reglamentario, que desarrollen las cuestiones relativas al uso compartido de infraestructuras y acceso de los operadores al dominio público y privado, evaluación de conformidad y puesta en el mercado de equipos y aparatos de telecomunicación, y la regulación del uso del dominio público radioeléctrico.

#### *1.1.2. Traspasos de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Castilla y León*

Las transferencias de nuevas competencias a nuestra Comunidad Autónoma a lo largo del año 2000 se han concretado en cuatro Reales Decretos publicados en el BOE número 24, de fecha 28 de enero de 2000:

- El Real Decreto 2078/1999, de 30 de diciembre, de ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Castilla y León por el Real Decreto 1712/1985, en materia de protección a la mujer.

El traspaso se justifica en los arts. 148.1.20 de la Constitución, el cual establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de asistencia social, y en el art. 149.1.6ª y 8ª, que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre legislación civil, penal y penitenciaria. Por su parte, nuestro Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, y modificado por Leyes Orgánicas 11/1994, de 24 de marzo, y 4/1999, de 9 de enero, establece en su art. 32.1.19 que corresponde a la Comunidad de Castilla y León la competencia exclusiva en materia de asistencia social, servicios sociales y promoción de la igualdad de la mujer.

Este Real Decreto viene a completar las transferencias anteriormente operadas por el Real Decreto 1712/1985, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de protección a la mujer.

La transferencia se refiere, en concreto, al Centro de Información de los Derechos de la Mujer de Palencia, sito en la avenida Simón Nieto de dicha localidad, y al personal funcionario que prestaba servicios en el Centro, ascendiendo la valoración definitiva del coste efectivo, en pesetas de 1999, a 10.775.548 ptas.

Esta ampliación de medios tuvo efectividad desde el día 1 de marzo de 2000.

- Real Decreto 2079/1999, de 30 de diciembre, de ampliación de medios traspasados a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en materia de juventud.

Los preceptos constitucionales que amparan esta transferencia son el art. 148.1.18ª y 19ª de la Constitución, que permite a las Comunidades Autónomas asumir las competencias relativas a la adecuada utilización del ocio y la promoción del turismo en su ámbito territorial, y el art. 149.1.3ª de la citada norma, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece en su art. 32.1.18ª la competencia exclusiva en materia de la adecuada utilización del ocio.

Con este traspaso se completa la transferencia realizada por el Real Decreto 2469/1982, de 12 de agosto, por el que se traspasaron a nuestra Comunidad funciones y servicios en materia de juventud. En aquel momento, no se traspasaron los servicios y medios precisos para llevar a cabo las tareas propias de las unidades existentes en Castilla y León de la Oficina Nacional de Turismo e Intercambio de Jóvenes y Estudiantes (TIVE), toda vez que no se concretó entonces el mecanismo adecuado para que la Comunidad de Castilla y León desempeñase los cometidos que le son propios a la citada Oficina Nacional.

Con esta transferencia, nuestra Comunidad asume, en su ámbito territorial, la prestación de los servicios y venta de productos que, en su calidad de miembro de organizaciones internacionales dedicadas a la promoción de los servicios de turismo e intercambio de jóvenes, correspondían a la Oficina Nacional de TIVE del Instituto de la Juventud. No obstante, la Administración del Estado, a través de la Oficina Nacional del TIVE, seguirá ejerciendo las funciones derivadas del cumplimiento de los Acuerdos Internacionales, vigentes en cada momento, y de su participación en las organizaciones y sociedades internacionales para turismo juvenil, así como las que les corresponden en cuanto al cumplimiento de los acuerdos suscritos con empresas de turismo.

Según el inventario detallado de bienes, derechos y obligaciones del Estado adscritos a los servicios que se traspasan a la Junta de Castilla y León, los inmuebles que se transfieren son las oficinas de TIVE en las localidades de Burgos, León, Salamanca y Valladolid y el personal es el adscrito a dichas oficinas de turismo juvenil.

La valoración del coste efectivo de los servicios de turismo e intercambio juvenil que se traspasan a la Junta de Castilla y León está valorado en 46.125.474 ptas.

La fecha de efectividad del traspaso, al igual que en el caso anteriormente citado, fue el día 1 de marzo del año 2000.

- Real Decreto 2080/1999, de 30 de diciembre, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y

León, en materia de instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría.

La Constitución Española de 1978, en su art. 149.1.13<sup>a</sup>, 22<sup>a</sup> y 25<sup>a</sup>, reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma o el transporte de energía salga de su ámbito territorial y sobre las bases del régimen minero y energético.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León dispone en su art. 32.1.28<sup>a</sup> que corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León la competencia exclusiva en materia de industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear. La competencia será ejercida por la Comunidad Autónoma, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1.11<sup>a</sup> y 13<sup>a</sup> de la Carta Magna.

Se transfieren a nuestra Comunidad Autónoma las funciones y servicios del Ministerio de Industria y Energía, reguladas por las Leyes 25/1964, de 29 de abril, y 15/1980, de 22 de abril, y demás disposiciones que las desarrollan, relativas a instalaciones radiactivas de las categorías

segunda y tercera de las citadas en la Ley 15/1980, así como las referentes a los aparatos de rayos X con fines de diagnóstico médico.

Para la correcta gestión de las funciones y servicios transferidos se establecerán los adecuados mecanismos de colaboración entre los órganos competentes de la Administración autonómica y la Administración del Estado.

El traspaso de funciones y servicios tuvo efectividad a partir del día 1 de marzo de 2000 y su coste efectivo se valoró en 1.098.445 ptas.

- Real Decreto 2/2000, de 7 de enero, sobre traspaso a la Comunidad de Castilla y León de los medios adscritos a la gestión encomendada en materia de agricultura, Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA).

Este último traspaso se fundamenta en el art. 149.1.13ª de la Constitución, que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Por su parte, el art. 32.1.7ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León la competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

Por otro lado, el art. 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, prevé los convenios de encomienda de gestión.

Señala el Real Decreto que habiéndose acordado el traspaso de medios vinculados a las funciones correspondientes a las competencias autonómicas y habiéndose también acordado entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Comunidad de Castilla y León el convenio de encomienda de gestión en cuanto a las actuaciones relativas a la intervención y regulación de mercados, procede traspasar los medios personales, materiales y presupuestarios precisos para la gestión que se cita, completando el personal traspasado a la Comunidad Autónoma para el ejercicio de sus competencias en la materia.

La valoración definitiva del coste efectivo que, en pesetas de 1996, corresponde a los medios adscritos a los servicios traspasados a nuestra Comunidad se elevaba a 1.193.939.382 ptas. Además, la Administración del Estado transferirá a la Comunidad de Castilla y León, por una sola vez, para la instalación de nuevas aplicaciones de gestión informática, con cargo a los créditos presupuestarios del Organismo 211 (FEGA), la cantidad de 18 millones de pesetas, sin que se integre en el coste efectivo de los servicios traspasados.

El traspaso de medios personales, materiales y presupuestarios tiene efectividad a partir del día 1 de junio de 2000.

### *1.1.3. Conflictividad constitucional*

En el año 2000, este apartado del informe anual se concreta en la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 306/2000, de 12 de diciembre, relativa al conflicto positivo de competencia interpuesto por

nuestra Comunidad Autónoma por invasión estatal de competencias autonómicas en la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa.

Aunque en el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, regulador del Plan, no se menciona expresamente la regla competencial que facultaría al Gobierno de la Nación para proceder a la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa, del escrito de alegaciones formulado por el Abogado del Estado cabe deducir con toda claridad que se entiende que dicha regla es la contenida en el art. 149.1.23 de la Constitución. De este modo, la referencia efectuada al establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos en el disfrute del derecho al medio ambiente, así como en las vinculaciones y limitaciones resultantes de la existencia de una red de parques nacionales, es el argumento esgrimido en defensa de la competencia de la Administración del Estado para la aprobación del aludido Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Por consiguiente, no es posible inferir que se haya tratado de fundamentar la conformidad a la Constitución de la actuación estatal en el título enunciado en el art. 149.1.1 de la Constitución, tanto menos cuanto que con la aprobación del Plan lo que se persigue es la gestión centralizada, como medio para evitar divergencias en los criterios técnicos de protección que pudieran influir negativamente en dichas condiciones básicas. Consecuentemente, con la utilización de este argumento se advierte de un riesgo, por lo demás estrictamente potencial o

hipotético, cuya conjuración no puede llevarse a cabo ignorando el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias.

El carácter complejo y polifacético que presentan las cuestiones atinentes al medio ambiente se traducen en la transversalidad de las competencias sobre medio ambiente en su configuración constitucional, en cuanto incide en otras materias, incluidas también, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1.1, 3, 7, 8, 10 y 11 de la Constitución). Por ello, lo ambiental es un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales con incidencia sobre los diversos recursos naturales integrantes del medio ambiente. En paralelo con esta doctrina cabe mencionar el art. 6 del Tratado CEE, que impone la integración de las exigencias ambientales en la definición de las políticas y acciones de la Comunidad Europea. Sin perjuicio de esa incardinación de lo ambiental en el conjunto de las políticas públicas, se ha hecho hincapié en que dentro de la competencia de protección ambiental han de encuadrarse exclusivamente aquellas actividades encaminadas directamente a la preservación, conservación o mejora de los espacios naturales, habida cuenta que éstos son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas, en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía han deslindado diferentes títulos competenciales.

El art. 149.1.23 de la Constitución atribuye al Estado la competencia para dictar legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de

establecer normas adicionales de protección. Pues bien, esa competencia habilita al Estado para proceder a un encuadramiento de una política global de protección ambiental, habida cuenta del alcance no sólo nacional sino internacional que tiene la regulación de esta materia y de la exigencia de la indispensable solidaridad colectiva consagrada en el art.45.2 CE. Se debe entender que la legislación básica del Estado no cumple sólo una función de uniformidad relativa, sino también de ordenación mediante mínimos que deben ser respetados en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas puedan establecer en la materia niveles de protección más altos, que no entrarían, por ese solo hecho, en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del precepto constitucional es el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que el Estado establezca en desarrollo del mismo pueden ser elevados o mejorados por la normativa autonómica. Esa legislación básica a que se refiere el art. 149.1.23 CE estará integrada por las normas de rango legal, e incluso reglamentario, siempre que éstas últimas resulten imprescindibles y se justifiquen por su carácter coyuntural o estacionario.

La planificación de los recursos naturales, tiene como instrumento más destacado en el sistema de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, que constituyen una ordenación del espacio y de su contenido que guarda relación con la

ordenación del suelo y la planificación urbanística, inspirada por los principios mencionados en el art. 2 de la Ley, a saber: el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, la preservación de la diversidad genética, la utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora, y, en fin, la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje. Esa íntima trabazón de lo ambiental con la estricta planificación territorial que se observa en la configuración de los Planes que efectúa la legislación básica estatal, explica que la atribución de la potestad para su elaboración y aprobación corresponda a las Comunidades Autónomas cuando tengan asumidos el desarrollo legislativo y la ejecución.

El planeamiento ecológico regulado en el Título II de la Ley 4/1989 se conecta con la competencia de ordenación territorial en lo que hace a la función genérica de ordenación del espacio. A este respecto, cabe reseñar que el carácter indicativo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales se explica adecuadamente por conexión con la competencia de ordenación territorial, cuyas determinaciones no pueden menoscabar los ámbitos de competencia reservados al Estado *ex* art.149.1 CE con incidencia espacial o territorial, pero que, correlativamente, tampoco pueden ser ignoradas por las distintas Administraciones Públicas. A su vez, la posición supraordenada de los Planes respecto de otros instrumentos de

ordenación territorial o física es lógica consecuencia de la finalidad ambientalista a la que sirven. En resumen, el carácter transversal de la competencia para el establecimiento de la legislación básica sobre protección del medio ambiente permite al Estado introducir un mandato de planificación de los recursos naturales, con el contenido y las finalidades a las que se ha hecho referencia, incidiendo, con ello, sobre las competencias autonómicas de ordenación del territorio y de desarrollo y ejecución de la legislación ambiental, asumidas ambas por la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En efecto, el mandato de planificar se acomoda sin esfuerzo alguno al concepto de lo básico, y en su contenido mínimo encuentra su sede propia la determinación de los objetivos así como del contenido mínimo de los Planes; sin embargo, el título competencial del art.149.1.23 CE no habilita al Estado para aprobar por sí mismo los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. De lo expuesto, se debe concluir que no corresponde a la competencia del Estado la elaboración y aprobación de los Planes, tal y como están configurados en la legislación vigente, ya que el grado de detalle que este tipo de instrumentos de planificación ha de incorporar no se compadece con el concepto de lo básico.

La afirmación de que no corresponde al Estado la competencia de elaborar y aprobar los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, no se ve alterada por el hecho de que el ámbito de aplicación de un determinado Plan de este tipo exceda de los límites territoriales de una

Comunidad Autónoma. Reiteradamente se ha declarado por el Alto Tribunal que la supraterritorialidad no representa, por sí sola, un criterio atributivo de competencias, pues esta circunstancia sólo puede suponer legítimamente un traslado de la competencia cuando la actividad pública concernida no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación por requerir un grado de homogeneidad que sólo pueda asegurarse mediante su atribución a un único titular, que forzosamente ha de ser el Estado, o, en fin, cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad para integrar intereses contrapuestos de diversas Comunidades Autónomas.

La afirmación de que al Estado no le corresponde la competencia de elaboración y aprobación de los Planes no supone, sin embargo, que carezca por entero de competencias en la materia. Así, de una parte, en virtud del art.149.1.23 CE, se halla habilitado para fijar las bases en la materia, en particular mediante la formulación de las correspondientes directrices para la ordenación de los recursos naturales (art.8 Ley 4/1989). De otra, y en relación con la supraterritorialidad, al Estado le corresponde igualmente garantizar la coordinación de las medidas adoptadas para la declaración de un espacio natural protegido cuya extensión rebase los límites de una Comunidad Autónoma. Finalmente, y toda vez que el Estado está facultado para proceder a la creación de los Parques Nacionales, se debe afirmar que no invaden las competencias autonómicas los actos

preparatorios del ejercicio de dicha facultad. Consecuentemente, como quiera que alguno de los contenidos del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa, aprobado por Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, pueden reconducirse a la esfera de intervención estatal en la materia, conforme con el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, el Tribunal Constitucional estima procedente el mantenimiento de los mismos. En efecto, el hecho de que tales contenidos se presenten formalmente como parte de un plan de ordenación de los recursos naturales para cuya formulación el Estado carece en principio de competencias, no impide examinarlos separadamente, ya que el contenido constitucional de la materia de medio ambiente no puede ser definido por categorías legales.

Estima el Tribunal Constitucional que si bien en el momento de aprobarse el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, el Estado no había aprobado todavía las directrices de ordenación a que debían ajustarse los planes de ordenación, no hay ninguna duda sobre la plena acomodación del Plan al concepto de lo básico. Es claro que, siendo básico el mínimo común normativo de las medidas que hayan de adoptarse, los objetivos del Plan participan de esa naturaleza básica, pues en caso contrario, se produciría una divergencia de finalidades en las zonas afectadas por el Plan, que desnaturalizaría su esencia misma. También se debe afirmar el carácter básico de las actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental, estableciéndose como criterio el sometimiento a la legislación más

restrictiva en la materia. Esta opción responde al propósito de garantizar la preservación de los valores ambientales determinantes de la futura creación del Parque Nacional y trata de asegurar que las diversas instancias competentes dispongan de la adecuada información acerca de la incidencia de un determinado proyecto sobre dichos valores, sin alterar en modo alguno el orden constitucional de competencias.

La aprobación del Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, se sitúa, según se indica en el Preámbulo del texto reglamentario, en el proceso de elaboración del Proyecto de Ley del Parque Nacional de Picos de Europa. Pues bien, afirmada la plena conformidad al orden constitucional de competencias que pueda corresponder al Estado, en cuanto titular del interés general de la nación, la declaración de estos concretos espacios naturales protegidos, habida cuenta de su carácter selectivo y primario, que determina el sometimiento a un régimen jurídico especial de protección más intensa, se ha de concluir que no vulneran las competencias autonómicas en la materia aquellos contenidos del Plan que revisten la condición de actos preparatorios de dicha declaración. Así sucede tanto con el diagnóstico que sobre el estado de conservación de los recursos se contiene en el apartado 2 del Plan, puesto que sin su realización no sería posible apreciar la concurrencia de los presupuestos que habilitan el ejercicio de la competencia estatal en los términos del art. 22.1 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, como en la definición de los límites del área que, en anexo, se propone para su declaración como Parque Nacional.

La coordinación presupone la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas en la materia. En el caso que nos ocupa, las competencias serían las relativas a la ordenación del territorio y al desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica de protección ambiental. Pues bien, tales competencias, en particular la atinente a la ordenación territorial, no obstante condicionadas por la definición del perímetro afectado por la futura creación del parque nacional Picos de Europa, no resultan invadidas, puesto que dicho condicionamiento no impide a las instancias autonómicas la planificación de los usos del espacio que es el contenido nuclear de dicha competencia. Ciertamente, las concretas especificaciones de la planificación espacial deberán tener como finalidad la adecuada preservación de los valores ambientales de la zona que ha de sujetarse a un régimen especial de protección.

En relación con el caso que nos ocupa, el establecimiento del régimen de protección del área, de las limitaciones generales y específicas y de los criterios orientadores de las políticas sectoriales que el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, lleva a cabo, se hace con un grado tal de minuciosidad que no puede predicarse su condición de básico, al impedirse a las Comunidades Autónomas disponer de un margen de actuación que les permita, mediante el ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo, establecer las medidas complementarias que satisfagan sus peculiares intereses. Así, en el apartado 4 del Real Decreto 640/1994, dedicado al régimen de protección, se procede a la ampliación del perímetro del Parque

Nacional de la Montaña de Covadonga hasta incluir los límites previstos para el Parque Nacional de Picos de Europa. Con independencia de que al procederse de este modo el plan incurre en una evidente extralimitación, pues ignora las facultades que a las Cortes Generales atribuye el art. 22.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, importa destacar que esta extensión conlleva la aplicación de las limitaciones específicas recogidas en el apartado 5.2 del Real Decreto 640/1994, que, entre otros extremos, implican una extensión de las competencias de la Administración del Estado sobre el Parque y la correlativa reducción de las correspondientes a las Administraciones autonómicas. De otro lado, en lo que se refiere a los criterios orientadores de las políticas sectoriales, se ha de reseñar, en primer lugar, que algunos de ellos no resultan encuadrables en el título competencial que legitima la intervención estatal. Es el caso, por mencionar únicamente los ejemplos más destacables, del fomento de las mejoras agrícolas y ganaderas tendentes a una mejora productiva del sector, de la construcción de circunvalaciones y variantes en los núcleos específicamente urbanos, del apoyo institucional a la constitución de mancomunidades o consorcios para la implantación y explotación de infraestructuras y servicios de abastecimiento o saneamiento de aguas o, en fin, de buena parte de los criterios atinentes a la política de urbanización y ordenación del territorio. Son todas ellas medidas que no pueden incardinarse en la competencia que para el establecimiento de la legislación básica de protección ambiental ostenta el Estado *ex* art.149.1.23 CE, sino

que encuentran su asiento natural en competencias de titularidad autonómica.

En conclusión, el Tribunal Constitucional decidió estimar parcialmente el conflicto de competencia 2985/1994, promovido por la Junta de Castilla y León frente al Gobierno de la Nación, declarando que los apartados 4, 5 y 7, así como los apartados 1 y 3, estos últimos en cuanto delimitadores de la zona de protección C, todos ellos del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa aprobado por Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, han invadido las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En consecuencia, el Alto Tribunal decidió anular los mencionados apartados del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa, desestimando el conflicto positivo de competencia en todo lo demás.

## **1.2. Seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma con rango de Ley**

- Ley 1/2000, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 7/1987, de 8 de mayo, por la que se regula el procedimiento de designación de Senadores representantes de la Comunidad de Castilla y León.

La reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, operada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, modificó, entre otros aspectos, el régimen de elección de los Senadores que han de representar a la Comunidad Autónoma, en virtud de lo preceptuado por el art. 69.5 de la Constitución. La reforma se concreta en la eliminación de la obligatoriedad

de que los Senadores ostenten la condición de Procuradores de las Cortes de Castilla y León. Es esta circunstancia la que obliga a adecuar la Ley 7/1987 a la nueva regulación referida.

- Ley 2/2000, de 10 de mayo, de creación del Colegio Profesional de Podólogos de Castilla y León.

La Ley se dicta en cumplimiento de lo establecido en el art. 34.1.11 del Estatuto de Autonomía que atribuye a nuestra Comunidad Autónoma competencias en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en materia de Colegios Profesionales y ejercicio de profesiones tituladas.

La creación de Colegios Profesionales, de acuerdo con lo establecido en el art. 6 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León, debe hacerse mediante Ley de las Cortes de Castilla y León, a petición mayoritaria y fehacientemente expresada de los profesionales interesados.

La podología constituye una actividad reconocida en el Estado español entre las profesiones sanitarias de grado medio y su especialización respecto de los Ayudantes Técnico Sanitarios está establecida por el Decreto 727/1962, de 29 de marzo.

- Ley 3/2000, de 10 de mayo, de creación del Consejo de Colegios Profesionales de Farmacéuticos de Castilla y León.

Las competencias de desarrollo normativo y de ejecución en la materia viene reconocida, al igual que en la Ley anterior, por el art. 34.1.11 del Estatuto de Autonomía.

Es el Título III de la Ley 8/1997, de 8 de julio, el que regula el procedimiento de creación de los Consejos de Colegios Profesionales, exigiendo el art. 18 que la iniciativa para la creación del correspondiente Consejo de Colegios sea adoptada por la mayoría de los Colegios Profesionales correspondientes. En el presente caso, se cumple lo establecido en dicho precepto, dado que la iniciativa se ha manifestado por la totalidad de los Colegios de Farmacéuticos de la Comunidad Autónoma y además la creación del Consejo permitirá velar, entre otros fines, para que la actividad de los colegios y sus miembros esté al servicio de los intereses generales.

- Ley 4/2000, de 27 de junio, de Declaración del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia).

Esta área fue incluida en el Plan de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad de Castilla y León, debido a sus singulares características naturales.

Esta Ley se dicta en consonancia con la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de la Naturaleza y de la Flora y Fauna Silvestres, que establece que la declaración de Parques Naturales corresponde a las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicados, y supone el desarrollo de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de

Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, que dispone en su art. 21 que los Parques Naturales se declararán por Ley de las Cortes de Castilla y León, particularizada para cada uno de ellos.

- Ley 5/2000, de 27 de junio, de Creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Castilla y León.

La competencia autonómica en la materia viene referida en el art. 34.1.11 del Estatuto de Autonomía, que al reseñar las competencias de desarrollo legislativo y ejecución explicita la materia de Colegios Profesionales y el ejercicio de profesiones tituladas. La creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales por una norma de rango legal es una exigencia del art. 6 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León, que exige ley formal y solicitud, a petición mayoritaria y fehacientemente expresada, de los profesionales interesados.

El reconocimiento legal de la profesión de protésico dental -que se produjo tras la promulgación de la Ley 10/1986, de 17 de marzo, sobre odontólogos y otros profesionales relacionados con la salud dental-, su importancia respecto de la salud dental de la población y la existencia en nuestra Comunidad Autónoma de un amplio colectivo de profesionales de la prótesis dental, aglutinados en torno a la asociación Castellano-Leonesa de Protésicos Dentales, justifican la creación de un Colegio Profesional que agrupe a los mismos dentro de dicho ámbito territorial de actuación. La colegiación tendría como principales finalidades el logro de una

organización capaz de velar por los intereses públicos asociados a los aspectos propios de la salud dental, así como la defensa de los intereses propios de los profesionales de la prótesis dental y de ordenar el ejercicio de la profesión.

- Ley 6/2000, de 27 de junio, de Creación del Colegio Profesional de Fisioterapeutas de Castilla y León.

De conformidad con los mismos preceptos que acabamos de enunciar respecto a la Ley anterior, se crea el Colegio Profesional de Fisioterapeutas de Castilla y León, como Corporación de Derecho Público, adquiriendo personalidad jurídica desde la entrada en vigor de esta norma de creación y capacidad de obrar desde la constitución de sus órganos de gobierno.

Esta profesión se ha consolidado como práctica independiente desde la creación de las Escuelas Universitarias de Fisioterapia, desvinculadas mediante Real Decreto 2965/1980, de 12 de diciembre, de las Escuelas de Diplomados de Enfermería, en las cuales se impartía como especialidad.

La justificación de la creación del Colegio Profesional se encuentra en el reconocimiento legal de la profesión, la independencia profesional y académica que ha alcanzado esta especialidad y la función eminentemente social que desempeñan estos profesionales en el área sanitaria que se ocupa de la salud.

- Ley 7/2000, de 11 de julio, de Estadística de Castilla y León.

Esta Ley regula lo relativo a la estadística pública para los fines de la Comunidad Autónoma, una de las competencias exclusivas de nuestra Comunidad, de acuerdo con la redacción dada al art. 32.1.26 de nuestro Estatuto de Autonomía por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero.

La justificación de esta norma radica en la realidad social y territorial de los tiempos actuales, de una considerable complejidad, lo que implica que el acierto en la toma de las decisiones dependa en buena medida de un conocimiento adecuado de las realidades anteriormente citadas. En consecuencia, las técnicas y métodos estadísticos, debidamente utilizados, se conciben como medios eficaces para aproximarse a dichas realidades y obtener una información que constituya una base sólida en que apoyar cualquier análisis, perspectiva de conjunto o toma de decisiones.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, como cualquier otro Ente Público, necesita de referencias fiables indicativas de sus características socioeconómicas, referencias que se conseguirán potenciando la actividad estadística y desarrollando un marco normativo preciso, unas normas que definan sus límites y sus cauces orgánicos y las reglas fundamentales de las diversas relaciones que puede implicar.

El art. 1 de la Ley expresa el objeto de la Ley, que será la regulación de la actividad estadística de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para sus propios fines y se aplicará a todos los órganos de

la Comunidad Autónoma, a sus Administraciones Generales e Institucionales y a toda entidad pública que de ellas dependa.

Esta actividad estadística tendrá como finalidad obtener y actualizar datos objetivos sobre la realidad geográfica, medioambiental, económica, social y demográfica de Castilla y León y sobre cualquier otra cuestión relacionada con las competencias de la Comunidad. Podrán consistir en cuentas económicas, indicadores económicos, geográficos, medioambientales, sociales y demográficos, censos, operaciones muestrales u otras figuras cualesquiera, independientemente de su periodicidad.

La recogida de datos con fines estadísticos se ajustará, de acuerdo con las previsiones de la Ley, a los siguientes principios:

- Garantía del secreto estadístico.
- Transparencia de la actuación de los servicios estadísticos, que deberán proporcionar a aquellos a quienes soliciten datos información completa de todos los condicionamientos legales de la solicitud de datos y sobre la protección de éstos.
- Destino de los datos a los fines que justificaron su obtención.
- Proporcionalidad entre la información que se solicite y los resultados que de su tratamiento se pretenda obtener.
- Cooperación con las restantes Administraciones Públicas, contemplando las fórmulas más idóneas de colaboración para aprovechar

las informaciones disponibles y evitar la duplicación innecesaria de operaciones de recogida y elaboración de datos.

La organización estadística de la Comunidad Autónoma estará constituida por la Dirección General de Estadística, las unidades estadísticas de las diferentes Consejerías y de las entidades públicas dependientes de la Comunidad, la Comisión Estadística de Castilla y León, como órgano de coordinación, y por el Consejo Asesor de Estadística, como órgano consultivo.

En cuanto al Plan Estadístico de Castilla y León, hemos de señalar que se concibe como el principal instrumento ordenador de la actividad estadística de la Comunidad, y será aprobado por Decreto de la Junta de Castilla y León. Su vigencia será de cuatro años, salvo que en el mismo se establezca otra diferente.

El Plan Estadístico deberá contener como mínimo los siguientes extremos:

- a) Los objetivos que se pretende alcanzar con cada estadística.
- b) El ámbito personal, temporal y territorial, y la unidad de referencia para cada estadística.
- c) La forma de proporcionar los datos para cada estadística.
- d) Los órganos u organismos que deben intervenir en su elaboración.
- e) El programa de inversiones a realizar.

Por otra parte, se definen los Programas estadísticos como los instrumentos de desarrollo y ejecución del Plan Estadístico, que serán aprobados por Decreto de la Junta de Castilla y León y extienden su vigencia al año natural. El contenido mínimo de los Programas se corresponde con el que anteriormente mencionamos para el Plan Estadístico Regional.

Se permite que, excepcionalmente, la Junta de Castilla y León, por motivos de urgencia, pueda aprobar la realización de estadísticas no incluidas en el Plan o que incluidas en éste no se incluyeron en los Programas Estadísticos anuales, siempre que cuente con consignación presupuestaria y especificando los objetivos, ámbito, forma y los órganos u organismos que han de elaborarlas.

El Título IV de la Ley regula lo relativo a la actividad estadística. La primera cuestión de importancia es la recogida de datos (art. 22), que podrán ser solicitados por los servicios estadísticos a todas las personas físicas y jurídicas que tengan su residencia, domicilio o actividad en el territorio de Castilla y León y a todas las Entidades Locales de su ámbito territorial.

Los servicios estadísticos, por su parte, deberán proporcionar a las personas o entidades a quienes soliciten datos información completa y suficiente sobre la naturaleza, características y finalidad de la estadística, el carácter obligatorio o voluntario del suministro de los datos, la protección que les dispensa el secreto estadístico y las sanciones en que, en su caso,

puedan incurrir por no colaborar o por facilitar datos falsos, inexactos, incompletos o fuera de plazo.

La Ley precisa que determinados datos sólo podrán recogerse previo consentimiento expreso de los interesados. Estos datos de aportación voluntaria son los personales y aquellos otros susceptibles de revelar el origen étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o ideológicas y, en general, cuantas circunstancias puedan afectar a la intimidad personal o familiar.

La elaboración de la estadística (Capítulo II del título IV) se realizará con criterios objetivos e independientes, y de conformidad con métodos que aseguren su corrección técnica. La elección de las fuentes, los métodos y los procedimientos se realizará con criterios científico-técnicos. Los datos recogidos por los órganos estadísticos de la Comunidad se destinarán exclusivamente a los fines que justificaron su obtención.

El Capítulo III del Título IV de la Ley regula lo relativo al secreto estadístico. El art. 32.1 establece como principio general que son objeto de protección y están amparados por el secreto estadístico los datos personales que los servicios estadísticos obtengan, ya directamente de los informantes, ya de fuentes administrativas. Se consideran datos personales todos aquellos que se refieran a personas físicas y jurídicas, y bien permitan su identificación directa, o bien conduzcan por su estructura, contenido o cualquier otra característica a la identificación indirecta de las mismas.

El secreto estadístico obliga al personal de las unidades que realizan actividad estadística a no difundir o comunicar los datos personales anteriormente referidos, cuando se conozcan como consecuencia de la actividad estadística, y supone la prohibición de utilizar los datos para finalidades distintas a las que estadísticamente motivaron su obtención.

Únicamente se considera posible la comunicación de datos a otras Administraciones y organismos públicos de datos protegidos por el secreto estadístico, si se cumplen los requisitos siguientes:

a) Que los servicios que reciban los datos desarrollen funciones fundamentalmente estadísticas y estén regulados como tales servicios estadísticos antes de la cesión de datos.

b) Que el destino de los datos sea la elaboración de estadísticas que dichos servicios tengan encomendadas.

c) Que estos servicios dispongan de los medios necesarios para garantizar el secreto estadístico.

Por el contrario, no están amparados por el secreto estadístico los directorios y ficheros que únicamente contengan simples relaciones de establecimientos, empresas, explotaciones o cualquier clase de organismos, y sus correspondientes denominaciones, emplazamientos, actividades, e indicaciones de tamaño para su clasificación.

La obligación de preservar el secreto estadístico incumbe a todos los órganos y entidades de la Comunidad Autónoma que realicen

actividades estadísticas y a las personas que presten sus servicios en unidades estadísticas. Quedan igualmente obligados por este deber cuantas personas físicas o jurídicas tengan conocimiento de datos amparados por el secreto estadístico como consecuencia de su participación, en virtud de contrato o convenio, en cualquiera de las operaciones estadísticas previstas en la Ley. Esta obligación de preservar el secreto estadístico se mantiene aun después de que las personas obligadas hayan concluido su actividad profesional o su vinculación con los servicios estadísticos.

Por otra parte, el deber de secreto estadístico se iniciará desde el momento en que se facilite la información por él amparada. Excepcionalmente, y siempre que hayan transcurrido al menos veinticinco años desde que se recibió la información, se podrán facilitar los datos amparados por el secreto estadístico a quienes acrediten tener interés legítimo.

El Capítulo IV regula la conservación de la información estadística. El art. 39 de la Ley establece que los órganos estadísticos de la Comunidad Autónoma tienen el deber de conservar y de custodiar toda la información obtenida en el ejercicio de su actividad, que continúa sometida al deber de secreto estadístico con independencia de que se hayan hecho públicos los resultados. La conservación de la información no implicará necesariamente las de los soportes originales de la misma, siempre que su contenido se haya trasladado a soportes informáticos o de otra naturaleza.

El Título IV de la Ley concluye en su Capítulo V con la publicación, difusión y comunicación de los resultados de las estadísticas.

La publicación se hará por los servicios responsables de su elaboración, y tendrán carácter oficial desde el momento de aquélla. Los datos estadísticos se publicarán en el Boletín Oficial de Castilla y León, cuando así esté previsto en los Planes y Programas y se difundirán sin ninguna referencia de carácter personal, de acuerdo con las normas reguladoras del secreto estadístico.

Finalmente, el Título V de la Ley determina el régimen de infracciones y sanciones.

Se clasifican las infracciones en leves, graves y muy graves, estableciéndose su tipificación en el artículo 44 de la Ley. La prescripción de las infracciones leves se producirá al año, contado desde que la infracción se cometió, las graves a los dos años y las muy graves a los tres años.

Las infracciones leves serán sancionadas con multa de 10.000 a 50.000 pesetas, las graves con multa de 50.001 a 500.000 pesetas y las muy graves con multa de 500.001 a 5.000.000 de pesetas. La cuantía de las sanciones se graduará atendiendo a la gravedad del hecho, a la naturaleza de los daños y perjuicios causados a terceros y a los servicios estadísticos, a la intencionalidad, la reiteración y la reincidencia.

El órgano sancionador será el Director General de Estadística, que ejercerá la potestad sancionadora por las infracciones que se produzcan con ocasión de estadísticas de su competencia.

- Ley 8/2000, de 11 de julio, de Declaración del Parque Natural de Las Batuecas-Sierra de Francia (Salamanca).

La concurrencia de singulares características naturales motivó la inclusión de esta área en el Plan de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad de Castilla y León, creado por la Ley de Espacios Naturales, con el nombre de Las Batuecas, procediéndose al estudio y tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales previsto en el art. 22 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León.

Se utiliza como figura de protección del área la de Parque Natural, por tratarse de un espacio de relativa extensión, notable valor natural y de singular calidad biológica, en el que se compatibilizan las actividades del hombre y el proceso dinámico de la naturaleza, a través de un uso equilibrado y sostenido de los recursos.

Señala el art. 1 de la Ley, que la declaración de Parque Natural de las Batuecas-Sierra de Francia tiene la finalidad de “contribuir a la conservación y mejora de los ecosistemas naturales y valores paisajísticos, en armonía con los usos, derechos y aprovechamientos tradicionales y con la realización de actividades educativas, científicas, culturales, recreativas, turísticas o socioeconómicas compatibles con la protección del espacio”.

Los objetivos básicos de la declaración del Parque Natural son, entre otros:

- Conservar, proteger y mejorar los recursos naturales, su vegetación, flora, fauna, agua y paisaje, manteniendo la dinámica y estructura funcional del ecosistema.

- Restaurar los ecosistemas y valores del espacio que hayan sido deteriorados.

- Asegurar la utilización ordenada de los recursos y el mantenimiento de las actividades agroganaderas tradicionales.

- Fomentar el conocimiento y disfrute de sus recursos naturales y culturales, desde los puntos de vista educativo, científico, recreativo y turístico.

- Ley 9/2000, de 11 de julio, de Declaración de la Reserva Natural del Sabinar de Calatañazor (Soria).

La declaración se refiere al Sabinar de Calatañazor, que destaca por su vegetación, y, más concretamente, por el bosque de sabinas (*Juníperos turífera*) que alberga. Esta especie, considerada como una reliquia del Terciario, conforma una de las pocas masas existentes en la Península Ibérica. Por la concurrencia de estas singulares características naturales, se incluyó a esta área dentro del Plan de Espacios Naturales de Castilla y León, creado por la Ley 8/1991, de 10 de enero, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León con el nombre de Sabinar de Calatañazor.

La declaración de Reserva natural, al igual que en la Ley anterior, tiene la finalidad de contribuir a la conservación y mejora de una especialísima comunidad vegetal, en armonía con los usos, derechos y aprovechamientos tradicionales y con la realización de actividades educativas, científicas y culturales compatibles con la protección del espacio.

Los objetivos básicos de la declaración de la Reserva Natural de Calatañazor son:

1) Asegurar la protección, conservación y mejora del Sabinar de Calatañazor.

2) Aplicar los medios necesarios para favorecer la regeneración de la vegetación arbórea en la zona, con vistas a la continuación y relevo del bosque de sabinas hoy existente.

3) Mantener los procesos ecológicos propios del Espacio, compatibilizándolos con sus aprovechamientos tradicionales.

4) Fomentar el desarrollo económico y social ordenado de la zona.

5) Desarrollar la función educativa y cultural de los Espacios Naturales dando a conocer las características naturales de la comarca, sus aprovechamientos y los modos de vida de las poblaciones locales.

- Ley 10/2000, de 9 de diciembre, por la que se amplía el servicio farmacéutico en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, en virtud de las competencias de que dispone en materia de Sanidad e Higiene y Ordenación farmacéutica, previstas en el art. 34.1.1ª y 34.1.8ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprueba esta Ley, que adelanta en el tiempo la instalación de nuevas oficinas de farmacia en determinadas zonas, especialmente en las urbanas, en las que se considera necesario mejorar la accesibilidad de la atención farmacéutica. En efecto, considera la Ley que la apertura de nuevas oficinas de farmacia en zonas urbanas y en algunas otras en las que el número de las instaladas, o pendientes de instalación, no sean suficientes para la adecuada prestación de la atención farmacéutica, permitirá mejorar los servicios sanitarios que se prestan a la población, atender las demandas sociales y mejorar las expectativas de empleo en el sector.

La Ley flexibiliza los módulos poblacionales en las zonas farmacéuticas urbanas, a la vez que mantiene los relativos a las semiurbanas y rurales. De esta forma, se compatibiliza el aumento de la atención sanitaria con la viabilidad del servicio en el ámbito rural de Castilla y León. Además, se otorga rango legal a la posibilidad de declarar a otras zonas farmacéuticas como especiales con el objeto de atender las específicas necesidades de atención farmacéutica que requieran sus diferentes circunstancias sanitarias, demográficas o turísticas. Asimismo, se determina la aplicación del procedimiento para la autorización de las

nuevas oficinas de farmacia que se crean, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 199/1997 y en su normativa de desarrollo.

Esta norma es el precedente de la Ley que, en un futuro inmediato, regulará el marco global de la ordenación farmacéutica regional y tendrá por objeto la regulación y ordenación de la atención farmacéutica que deba prestarse a los ciudadanos de Castilla y León, en el marco de la legislación básica del Estado, la cual dimana de la Ley General de Sanidad de 1986, la Ley del Medicamento de 1990 y la Ley de Regulación de Servicios y Oficinas de Farmacia de 1997. Dicha futura Ley abordará, además de la atención farmacéutica que se debe realizar en las oficinas de farmacia, otros aspectos más integradores de los diferentes sectores que participan en la distribución y dispensación de medicamentos y productos sanitarios, de modo que se garantice en todo momento una adecuada asistencia farmacéutica a la población.

De esta Ley se pueden destacar cinco cuestiones.

- Afecta fundamentalmente a los núcleos urbanos, no introduciendo ninguna modificación sobre los criterios para instalar una farmacia en el medio rural.

- Se reduce el número de habitantes requerido para instalar una farmacia de 2.800 a 2.500.

- Crea la figura de zonas especiales con el fin de garantizar que determinadas áreas geográficas puedan disponer de servicios farmacéuticos por sus específicas condiciones urbanísticas, demográficas o turísticas.

- Los nuevos criterios permitirán crear 104 farmacias, que se añaden a las 1.542 existentes en las ciudades de la región.

- De las 104 farmacias citadas, 62 no podrán abrir sus puertas hasta que no se pronuncie el Tribunal Supremo sobre el recurso interpuesto contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia que anula un concurso de la Junta de Castilla y León. De las 42 restantes, 32 corresponden a las ciudades y 10 a las futuras zonas especiales.

Finalmente, se deduce del anteproyecto de Ley de Ordenación farmacéutica, como una de las cuestiones de mayor relevancia, que la adjudicación de nuevas oficinas estará sujeta a criterios académicos, de experiencia profesional, de experiencia investigadora y de formación continuada, con lo que no se primará, tan solo, la experiencia profesional, como venía siendo habitual. Otras novedades del anteproyecto serán los horarios de apertura de los despachos, los cuales podrán abrir por encima de los mínimos establecidos, previa notificación a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y con la condición de mantener ese horario, al menos, durante un año y la tipificación exhaustiva, por primera vez, de las infracciones y sus correspondientes sanciones, que serán impuestas, como órganos competentes, por el Consejero de Sanidad y Bienestar Social y por la Junta de Castilla y León.

- Ley 11/2000, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas.

Las medidas establecidas por esta Ley responden a dos finalidades: a la de procurar una más eficaz consecución de los objetivos perseguidos por los presupuestos de la Comunidad para el año 2001 y, por otra parte, a la necesidad de introducir algunas modificaciones urgentes en la legislación de la Comunidad que conviene tengan vigencia desde el comienzo del ejercicio presupuestario.

La Ley modifica tres preceptos de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad Autónoma, con el fin de procurar el mismo trato a los ciudadanos en lo que se refiere a las garantías para la suspensión de la ejecución de actos administrativos impugnados cualquiera que sea el origen de la deuda (art.78.4), para precisar algunos supuestos de incorporaciones de créditos (art.109), y para determinar con más claridad que las transferencias de crédito no pueden afectar a las subvenciones nominativas (art.115).

En segundo lugar, la Ley regula diversos aspectos de algunos de los tributos cedidos, de acuerdo con las competencias normativas atribuidas por el art. 13 de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias.

En uso de la competencia para establecer deducciones sobre la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por

circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta, se establecen para el ejercicio de 2001 deducciones por familia numerosa, por nacimiento o adopción de hijos y por donaciones o inversiones relativas a bienes integrantes del Patrimonio Histórico.

La Ley contiene también previsiones relativas a tributos propios de la Comunidad que consisten en modificar la regulación de la Tasa en materia de radiodifusión sonora, para incluir previsiones relativas a la expedición de certificados, y en el establecimiento de tres tasas en materia de transportes por carretera.

Otras modificaciones incorporadas por la Ley se refieren a la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León. Consisten fundamentalmente en introducir precisiones en diversas normas que afectan a la provisión de puestos de trabajo, en la modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo y en la inclusión de previsiones que faciliten la integración en la Función Pública de la Administración de la Comunidad de personal transferido.

Por último, la Ley incorpora normas que afectan a diversos campos de la actividad administrativa:

- Se precisan algunos aspectos regulados por la Ley de Acción Social y Servicios Sociales y la Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras.

- Se actualiza la regulación del Consejo de Administración de la Gerencia de Servicios Sociales.

- Se prevé la transferencia a las Entidades Locales de las funciones relativas a los centros de día para personas mayores y de los centros de servicios sociales de ámbito municipal.

- Se sientan las bases para regular la utilización de viviendas por empleados públicos.

### **1.3. Seguimiento de normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma**

#### *1.3.1. Decretos*

- Decreto 331/1999, de 30 diciembre, por el que se regula el Registro de Ayudas.

- Decreto 1/2000, de 13 de enero, por el que se establece el calendario de días inhábiles en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León para el año 2000, a efectos del cómputo de plazos administrativos.

- Decreto 4/2000, de 13 de enero, por el que se determina la aplicación del régimen de intervención previa de requisitos esenciales a los gastos públicos en materia de enseñanza no universitaria.

- Decreto 5/2000, de 13 de enero, por el que se crea la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar en Castilla y León.

- Decreto 6/2000, de 13 de enero, por el que se regula la acreditación y Registro de Entidades y Centros de Asistencia a la Mujer en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

- Decreto 14/2000, de 20 de enero, por el que se fijan las cantidades retributivas para el año 2000 del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 17/2000, de 27 de enero, por el que se modifica el Decreto 371/1997, de 20 de enero, por el que se dictan normas sobre financiación de actuaciones en cumplimiento de objetivos en materia de Residencias del Plan Regional Sectorial de Personas Mayores y se amplía el período de desarrollo del programa de actuación objeto del mismo.

- Decreto 19/2000, de 3 de febrero, por el que se regula la gestión del registro de personal docente no universitario.

- Decreto 25/2000, de 10 de febrero, por el que se modifica el Decreto 101/1995, de 25 de mayo, por el que se regula la profesión de Guía de Turismo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

- Decreto 29/2000, de 24 de febrero, por el que se modifica el Decreto 931/1998, por el que se desconcentran atribuciones de la Consejería de Fomento en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

- Decreto 40/2000, de 2 de marzo, por el que se actualiza el importe de las sanciones contenidas en el art. 63 de la Ley 6/1992, de 18 de

diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León.

- Decreto 46/2000, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 58/2000, de 16 de marzo, por el que se establece el régimen económico de los derechos de alta a percibir por las empresas distribuidoras de gases combustibles por canalización.

- Decreto 59/2000, de 23 de marzo, por el que se modifica el Decreto 571/1990, de 5 de abril, regulador de la gestión del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 60/2000, de 23 de marzo, por el que se modifica el Decreto 381/1992, de 12 de marzo, regulador de la gestión del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad de Castilla y León en materia de carreteras provinciales.

- Decreto 61/2000, de 23 de marzo, por el que se regula el reintegro de cantidades abonadas en concepto de subvención y ayuda por la Administración General e Institucional de la Comunidad.

- Decreto 62/2000, de 23 de marzo, por el que se establecen determinadas obligaciones de información en las Cajas de Ahorro con domicilio social en Castilla y León.

- Decreto 64/2000, de 23 de marzo, por el que se desconcentran atribuciones del Consejero de Agricultura y Ganadería en los Directores Generales de Industrias Agrarias, de Desarrollo Rural, de Producción Agropecuaria y del Fondo de Garantía Agraria.

- Decreto 74/2000, de 13 de abril, por el que se crea y regula la estructura de coordinación de atención socio-sanitaria de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 81/2000, de 19 de abril, por el que se crea el Registro de títulos académicos y profesionales no universitarios de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 82/2000, de 27 de abril, de Creación del Consejo de Formación Profesional de Castilla y León.

- Decreto 87/2000, por el que se crea la Escuela de Formación Juvenil de Castilla y León.

- Decreto 100/2000, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Asesora para la Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León.

- Decreto 104/2000, de 11 de mayo, por el que se modifica el Decreto 266/1995, de 28 de diciembre, regulador de los anticipos de caja fija.

- Decreto 113/2000, de 22 de mayo, del Presidente de la Junta de Castilla y León, por el que determinan las funciones de los Vicepresidentes Primero y Segundo de la Junta de Castilla y León.

- Decreto 118/2000, de 25 de mayo, por el que se regula el sistema de información del Organismo Pagador de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

- Decreto 125/2000, de 1 de junio, por el que se regulan las ayudas y subvenciones a la inversión y a la creación de empleo ligada a la misma, a las que afectan a las directrices de la Comisión Europea sobre las ayudas de Estado de finalidad regional (98/C74C06).

- Decreto 133/2000, de 8 de junio, por el que se aprueba la planificación sobre instalación de casinos de juego en la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 136/2000, de 8 de junio, por el que se regulan las ayudas a la vivienda rural protegida.

- Decreto 140/2000, de 15 de junio, sobre impartición, con carácter experimental de la lengua extranjera “Inglés” en el primer ciclo de Educación Primaria y en el segundo ciclo de Educación Infantil.

- Decreto 143/2000, de 29 de junio, de adaptación de la Legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 145/2000, de 29 de junio, por el que se regula el Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León.
- Decreto 146/2000, de 29 de junio, por el que se regulan las Comisiones Territoriales de Urbanismo de Castilla y León.
- Decreto 147/2000, de 29 de junio, de supresión de la cédula de habitabilidad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.
- Decreto 149/2000, por el que se establecen diferentes normas, así como las compensaciones por guardia y asistencia a incendios forestales de la Junta de Castilla y León.
- Decreto 166/2000, de 6 de julio, de modificación del Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.
- Decreto 171/2000, de 13 de julio, por el que se regula el Consejo Regional de la Mujer.
- Decreto 176/2000, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Escolar de Castilla y León.
- Decreto 180/2000, de 27 de julio, por el que se modifica parcialmente el Reglamento regulador de la explotación e instalación de las máquinas de juego aprobado por Decreto 246/1999, de 23 de septiembre.
- Decreto 194/2000, de 3 de agosto, por el que se crean Institutos de Educación Secundaria y Centros Públicos de Educación de Adultos.

- Decreto 197/2000, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 204/2000, de 28 de septiembre, por el que se regula el Consejo Castellano y Leonés de Comercio.

- Decreto 208/2000, de 5 de octubre, por el que se regula la producción integrada de productos agrícolas en Castilla y León.

- Decreto 209/2000, de 5 de octubre, por el que se determinan las ayudas o incentivos que puede gestionar la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León y se fijan normas comunes de procedimiento en la tramitación de los mismos.

- Decreto 210/2000, de 11 de octubre, sobre vacaciones, permisos y licencias del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 211/2000, de 11 de octubre, por el que se aprueba el procedimiento a seguir en materia de rehabilitación de la condición de funcionarios públicos en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 253/2000, de 7 de diciembre, por el que se garantiza la prestación de Servicios Mínimos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 258/2000, de 30 de noviembre, por el que se regula la composición del Consejo Regional de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León.

- Decreto 259/2000, de 30 de noviembre, por el que se establece un sistema de seguridad integrado y de gestión de residuos de los materiales especificados de riesgo en relación con las Encefalopatías Espongiformes Transmisibles y se crea la Comisión de Coordinación correspondiente.

- Decreto 267/2000, de 14 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León.

- Decreto 269/2000, de 14 de diciembre, por el que se regulan los planes de formación sobre higiene de los alimentos en industrias y establecimientos alimentarios.

- Decreto 277/2000, de 21 de diciembre, por el que se establece la regulación de los horarios comerciales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

- Decreto 280/2000, de 28 de diciembre, por el que se crea el Registro de Centros Docentes de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 281/2000, de 28 de diciembre, por el que se crean centros y se autorizan enseñanzas en las Universidades de León, Burgos, Salamanca y Valladolid.

### *1.3.2. Órdenes*

- Orden de 22 de diciembre de 1999, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se desarrolla el Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, que regula la prueba de acceso a estudios universitarios.

- Orden de 18 de enero de 2000, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula la convocatoria y las normas de procedimiento para la solicitud de la jubilación anticipada voluntaria conforme a la disposición transitoria novena de la LOGSE.

- Orden de 9 de febrero de 2000, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se hace pública la relación de unidades en las que se realiza la función de registro, su ubicación y los días y horario de funcionamiento.

- Orden de 17 de febrero de 2000, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se crea el Registro de Entidades receptoras de becarios participantes en la formación práctica de titulados en materia de tecnología, ciencia, investigación e innovación.

- Orden de 3 de marzo de 2000, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de desarrollo del Decreto 302/1999, de 2 de diciembre, por la que se determina la forma de gestión del servicio público de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112, y se organiza dicho servicio.

- Orden de 14 de marzo de 2000, de la Consejería de Educación y Cultura, que modifica la Orden de 18 de enero de 2000, por la que se regula la convocatoria y las normas de procedimiento para la solicitud de la jubilación anticipada voluntaria conforme a la disposición transitoria novena de la LOGSE.

- Orden de 3 de abril de 2000, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regulan las características y el uso de los Centros de la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar en Castilla y León.

- Orden de 4 de abril de 2000, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula la provisión de puestos de trabajo docentes, no universitarios, en régimen de interinidad en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

- Orden de 29 de marzo de 2000, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se completa la Orden de 26 de julio de 1999 sobre ficheros automatizados con datos de carácter personal.

- Orden de 3 de mayo de 2000, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se desarrolla el Decreto 61/2000, de 23 de marzo, por el que se regula el reintegro de cantidades abonadas en concepto de subvención y ayuda por la Administración de la Comunidad.

- Orden de 10 de mayo de 2000, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se crea el Registro de servicios de

prevención ajenos, y de personas y entidades especializadas para desarrollar la actividad de Auditoría de Sistemas de Prevención de Empresas, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

- Orden de 10 de mayo de 2000, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se crea el Registro de técnicos de prevención de riesgos laborales de nivel intermedio y superior en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

- Orden de 22 de junio de 2000, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula la impartición, con carácter experimental de la lengua extranjera “inglés”, en el primer ciclo de Educación Primaria y en el segundo ciclo de Educación Infantil.

- Orden de 15 de junio de 2000, de la Consejería de Sanidad y Bienestar social, por la que se establecen en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León las normas de aplicación y desarrollo del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía.

- Orden de 30 de junio de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se regulan las competencias sancionadoras en materia de medicamentos veterinarios y piensos medicamentosos.

- Orden de 5 de julio de 2000, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se modifica la Orden de 27 de

octubre de 1997, sobre asistencia judicial del personal al servicio de la Administración Pública.

- Orden de 20 de julio de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se regula y organiza el Registro General de Juntas Agropecuarias Locales de la Comunidad de Castilla y León.

- Orden de 31 de julio de 2000, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se establece y regula el sistema de confección de listas para sustituciones del personal funcionario sanitario para prestar servicios en la Comunidad de Castilla y León.

- Orden de 3 de agosto de 2000, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se hace público el informe del Tribunal de Cuentas sobre la Cuenta General de la Comunidad del Ejercicio 1997.

- Orden de 8 de agosto de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se crea el Registro de Entidades de Certificación de Productos Agroalimentarios de Castilla y León.

- Orden de 31 de agosto de 2000, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Gerencia de Servicios Sociales.

- Orden de 11 de septiembre de 2000, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se regulan y asignan competencias sobre autorizaciones administrativas para la ordenación del suministro de gases combustibles por canalización.

- Orden de 26 de diciembre de 2000, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se establecen determinadas medidas en relación con el profesorado singular itinerante que presta sus servicios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

## **2. ACTUACIONES DE INTERÉS GENERAL RELATIVAS A QUEJAS TRAMITADAS POR EL DEPARTAMENTO**

En este apartado del informe, traemos a colación una serie de actuaciones de distinta naturaleza y carácter realizadas por esta Institución, que han dado lugar a una investigación de las cuestiones que a continuación se reseñan. Estas cuestiones han resultado de especial interés social y han supuesto, en la mayoría de los casos, Resoluciones que han instado a la modificación del actuar administrativo, no habiendo sido objeto de respuesta alguna de ellas hasta la presente fecha, por la Administración actuante.

### **2.1. Alimentos con componentes transgénicos**

La cuestión planteada por el interesado en su escrito de queja y que afectaba a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo es el control del etiquetado de los productos modificados genéticamente y las actuaciones realizadas por la Administración para conseguir un etiquetado claro y visible.

Los alimentos transgénicos tienen su origen en los organismos modificados genéticamente (OMG), y son definidos como "aquellos organismos en los que el material genético ha sido modificado por medio de la tecnología genética, de una manera que no se produce naturalmente por una multiplicación o recombinación natural". Estos alimentos han de estar debidamente etiquetados, pues, en caso contrario, se vulneraría el derecho de los consumidores a saber lo que compran.

En este sentido, y con el fin de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, la Constitución Española de 1978, en su art. 51, ordena a los poderes públicos proteger mediante procedimientos eficaces la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de aquéllos. Igualmente, el art. 53 del vigente texto constitucional prescribe que los principios rectores de la política social y económica, contenidos en el Capítulo III del Título I, en el que se ubica el art. 51, informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

En similares términos, el Tratado de la Unión Europea ha establecido como objetivo de la actuación comunitaria el fortalecimiento y elevación del nivel de protección de los consumidores.

La competencia de nuestra Comunidad Autónoma en la materia viene reconocida por el art. 34.1.4ª del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad de Castilla y León, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, la competencia de

desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en la materia de defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado y con las bases y la ordenación general de la Sanidad, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1, números 11, 13 y 16 de la Constitución.

Esta competencia es ejercitada dentro de la Administración autonómica por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo. Precizando más, el Decreto 178/1995, de 3 de agosto, sobre la Estructura Orgánica de la citada Consejería, en su art. 6 j), atribuye a la Dirección General de Comercio y Consumo, la gestión de las competencias atribuidas a la Consejería relativas a la dirección y coordinación de las actividades de inspección de consumo en el control de la calidad de productos alimenticios, industriales y servicios, y el ejercicio de la potestad sancionadora en los términos que determinen sus normas reguladoras.

En relación directa con lo que acabamos de señalar, la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, regula la protección y defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, reconociendo como derechos de los mismos, entre otros, en su art. 3.1:

- El derecho a la protección de la salud y a la seguridad (apartado a).
- El derecho a la información en materia de consumo (apartado c).

En efecto, el art. 10.1 de la Ley reconoce a los consumidores y usuarios el derecho a recibir de los sujetos y agentes responsables de los bienes y servicios una información veraz, objetiva y suficiente sobre el precio, las condiciones de contratación y las características esenciales y relevantes de los bienes y servicios puestos a disposición, que les permita realizar una elección racional y una utilización segura y satisfactoria de los mismos.

Por otra parte, el art. 11 b) de la precitada Ley, complementando la regulación anterior, impone a las Administraciones Públicas la obligación de velar por el cumplimiento de que el etiquetado y marcado de los productos incluya toda la información legalmente establecida, y ello, al objeto de lograr que los consumidores y usuarios obtengan una información suficiente y correcta de los bienes y servicios que se les ofrecen.

El instrumento orgánico al servicio de la Administración autonómica dirigido a velar por el cumplimiento de las normas sobre protección de los consumidores es la Inspección de Consumo, que en cumplimiento de su función podrá requerir cuanta información o documentación estime necesaria para cerciorarse del correcto cumplimiento de la legislación vigente en materia de defensa del consumidor y realizar cualquier otro acto de investigación o examen que juzgue necesario para verificar el cumplimiento de las normas de protección al consumidor (art. 34.f) y g) ).

Centrado el tema que nos ocupa, y ante la alarma social suscitada, una vez admitida a trámite la queja objeto de la presente Resolución esta Institución se dirigió a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, Consejería responsable de salvaguardar los derechos de los consumidores y usuarios, solicitando informe sobre el control del etiquetado de los productos alimenticios fabricados a partir de OMG.

En un primer informe de la Directora General de Comercio y Consumo, se contestaba sucintamente que *“dicho tema se planteó en los Grupos de Trabajo de la Comisión de Cooperación de Consumo, integrados por representantes del Ministerio de Sanidad y Consumo y por todas las Comunidades Autónomas”*. Asimismo, se hace referencia a *"la realización por dos Comunidades Autónomas de una Campaña Piloto que aborda tanto el tema de los etiquetados, como el análisis de los productos para comprobar si su composición se corresponde con los datos del etiquetado"* y al hecho de que *"conocidos los resultados de dicha Campaña Piloto, esta Comunidad Autónoma iniciará el control del etiquetado de aquellos productos que utilizan materias primas modificadas genéticamente"*.

Visto el informe remitido por la Dirección General de Comercio y Consumo, del que se desprendía que la Administración autonómica omitía el deber de velar por el cumplimiento de las normas de etiquetado de los productos alimenticios con componentes transgénicos en tanto no se conocieran los resultados de la Campaña Piloto, se solicitó informe

ampliatorio por esta Institución, relativo al alcance de las actuaciones de la Inspección de Consumo en orden a la verificación del cumplimiento de las previsiones de etiquetado, en aquellos productos que contengan OMG cuya comercialización haya sido previamente autorizada.

Esta solicitud de informe complementario fue contestada, mediante informe en el que se exponía fundamentalmente que *"la Inspección de Consumo controla con carácter general y permanente la información que se proporciona al consumidor, tanto la proporcionada en el etiquetado de los productos como en la publicidad de los mismos"*. Señalaba también el citado informe que *"este control afecta a todo tipo de etiquetados y todo tipo de productos"* y que *"la tarea de control se ha realizado en todo momento respecto a todos los productos alimenticios, incluyéndose, como un tipo más, aquellos alimentos entre cuyos componentes figuren OMG"*.

La principal cuestión a tratar es el carácter general del control, que se realiza por la Inspección de Consumo, de los alimentos con componentes OMG respecto de aquellos otros que carecen de tales componentes.

El parecer de esta Institución es que generalizar el control de todos los productos alimenticios no garantiza en su totalidad la seguridad y salud de los consumidores y usuarios, y que se debería hacer especial hincapié en el etiquetado de aquellos productos alimenticios en que figuren componentes OMG, ya que en éstos la ingeniería genética manipula lo esencial: el genoma y la información hereditaria. Además, la intervención

que se realiza en estos alimentos transgénicos tiene consecuencias imprevisibles, dado que los organismos vivos son altamente complejos, no pudiéndose predecir todos los efectos resultantes de la introducción de nuevos genes en el organismo manipulado.

En consecuencia, y dadas las especiales características que revisten los productos alimenticios fabricados a partir de organismos modificados genéticamente, habrá de ponerse especial énfasis en la inspección del etiquetado de estos alimentos, atendiendo con el máximo rigor a las disposiciones de la normativa aplicable en la materia, normativa al parecer no aludida por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, y que es la siguiente:

- Reglamento CE 258/97, de 27 de enero, sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios.
- Reglamento CE 1139/98, de 26 de mayo, relativo a la indicación obligatoria en el etiquetado de determinados productos alimenticios fabricados a partir de OMG, de información distinta a la prevista en la Directiva 79/112/CEE.
- Reglamento CE 49/2000, de 10 de enero, por el que se modifica el Reglamento 1139/98.
- Reglamento CE 50/2000, de 10 de enero, relativo al etiquetado de los productos alimenticios que contienen aditivos y aromas modificados

genéticamente o producidos a partir de organismos modificados genéticamente.

- Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios.

- Real Decreto 238/2000, de 18 de febrero, por el que se modifica la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios.

La idea común de toda la normativa señalada en materia de etiquetado es la regulación exhaustiva de los productos alimenticios destinados a ser entregados al consumidor final, así como los aspectos relativos a su presentación y publicidad.

En relación con la queja presentada, la obligación de que el etiquetado contenga detalladamente la existencia de productos OMG viene reconocida en el art. 4.1.a) del Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, que establece que "el etiquetado y las modalidades de realizarlo no deberán ser de tal naturaleza que induzcan a error al comprador, especialmente sobre las características del producto alimenticio y, en particular, sobre su naturaleza, identidad, cualidades, composición, cantidad, duración, origen o procedencia y modo de fabricación o de obtención".

El art. 5.1 del citado texto reglamentario preceptúa que el etiquetado de los productos alimenticios requerirá solamente unas

indicaciones obligatorias, entre las cuales su apartado c) señala la cantidad de determinados ingredientes o categoría de ingredientes.

Estas previsiones generales se concretan respecto al etiquetado de los productos alimenticios fabricados a partir de OMG en el Reglamento CE 1139/98, del Consejo, de 26 de mayo de 1998, modificado por el Reglamento CE 49/2000, de la Comisión, de 10 de enero. Esta normativa tiene su origen en el Reglamento CE 258/97, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 1997, sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios, el cual considera que, a fin de evitar distorsiones de la competencia, deben aplicarse normas de etiquetado en materia de información del consumidor final, basadas en los mismos principios, a los alimentos e ingredientes alimentarios que contengan o procedan de OMG.

Así pues, será de capital importancia la exigencia rigurosa de lo establecido en el Reglamento CE 1139/98, que se aplicará (art.1) a los alimentos e ingredientes alimentarios destinados a ser propuestos como tales al consumidor final, fabricados, total o parcialmente, a partir de:

- Semillas de soja modificadas genéticamente (Decisión 96/281/CE).
- Maíz modificado genéticamente (Decisión 97/98/CE).

No obstante, esta norma ha sido recientemente reformada por el Reglamento CE 49/2000, en virtud del cual el art. 2.2 del Reglamento 1139/98 CE precisa que los productos alimenticios no estarán sujetos a los

requisitos específicos adicionales en materia de etiquetado, cuando la presencia de material procedente de OMG en los ingredientes alimentarios, o en los alimentos que contengan un único ingrediente, no supere el límite del 1% en cada uno de los ingredientes alimentarios ni en los alimentos que contengan un único ingrediente, siempre que esta presencia sea accidental.

El Preámbulo del Reglamento CE 49/2000 considera, en relación con lo establecido en el art.2.2. del Reglamento, que el valor del 1% es perfectamente apropiado para establecer un nivel de tolerancia que a la vez sea bajo y tenga en cuenta la posibilidad de aplicarse a lo largo de la cadena de producción. En aras de la claridad, es necesario establecer el umbral mínimo de presencia accidental en los ingredientes alimentarios de material procedente de la soja y del maíz modificados genéticamente, antes citados, en términos de un valor porcentual. Ha de indicarse, no obstante, que el valor del 1% ha de considerarse un máximo, de forma que los operadores deben intentar en la práctica conseguir el nivel más bajo de presencia accidental de dicho material.

Ante lo señalado se adoptó la siguiente Resolución:

*“Que, en cumplimiento de la normativa vigente en la materia de etiquetado de productos alimenticios con componentes OMG, se realice a través de la Inspección de Consumo un seguimiento riguroso del etiquetado de tales productos ante la problemática suscitada fundamentalmente en relación con la alimentación y, en consecuencia, con la seguridad y salud de los consumidores y*

*usuarios, cuya defensa corresponde a los poderes públicos, y, en concreto, a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en virtud de lo establecido en el artículo 51 de la Constitución española de 1978 y en el artículo 1 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León.”*

Esta Resolución fue aceptada por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, que, no obstante, manifestó que en ningún momento había omitido el deber de velar por el cumplimiento de las normas de etiquetado de los productos alimenticios, incluidos los alimentos denominados transgénicos.

Esta Procuraduría, en esta misma cuestión de los alimentos con componentes transgénicos, adoptó una segunda Resolución de propuesta de modificación normativa dirigida a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

La reforma normativa que se suscitó en la Resolución se refería al Decreto 42/1999, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento y la potestad sancionadora en materia de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente (OMG), a fin de prevenir los riesgos para la salud humana y el medio ambiente.

Dicho texto reglamentario, dictado en el ejercicio de las competencias asumidas por nuestra Comunidad Autónoma en el art. 34.1.1 y 5 del Estatuto de Autonomía, respeta la legislación básica del Estado, en

concreto, la Ley 15/1994, de 3 de junio, que asimismo establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, a fin de prevenir los riesgos para la salud humana y para el medio ambiente, y el Real Decreto 951/1997, de 20 de junio, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 15/1994, de 3 de junio.

Las competencias de la Comunidad Autónoma son detalladas en el art. 31 de la Ley 15/1994, de 3 de junio, que otorga a ésta las autorizaciones en relación con la utilización confinada de organismos modificados genéticamente y la liberación voluntaria con fines de investigación y desarrollo y cualquier otro distinto de la comercialización. Establece a continuación el citado precepto que corresponde igualmente a las Comunidades Autónomas la vigilancia y el control de las actividades a que se refiera la Ley, salvo aquellas que deriven de los supuestos previstos en la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica, así como la imposición de sanciones que se deriven de las infracciones cometidas en su realización.

Las competencias que la Comunidad Autónoma de Castilla y León tiene en la materia, según el Decreto 42/1999, de 8 de marzo, son las siguientes:

- La recepción de las comunicaciones de cualquier operación de utilización confinada de OMG o utilización por primera vez de instalaciones específicas.

- La comprobación de que la información, datos y documentos aportados son los correctos y que las medidas relativas a la gestión de residuos, seguridad y respuesta en caso de emergencia son las adecuadas.

- La concesión de autorizaciones expresas para la utilización confinada de organismos clasificados de alto riesgo en operaciones que no se destinen a la enseñanza, a la investigación, al desarrollo o que se hagan con fines industriales o comerciales.

- Las autorizaciones relativas a la liberación voluntaria y a la comprobación de dicha actividad, cuando no sea la Administración General del Estado la competente en dicha materia.

- Vigilancia y control de las actividades autorizadas y de los organismos y productos que los contengan, así como imposición de las sanciones que se deriven de las infracciones cometidas por su realización, exceptuando las actividades relacionadas con programas de investigación que realicen entes u organismos públicos dependientes del Estado.

Es de destacar que la Disposición Final Primera del Real Decreto 951/1997, de 20 de junio, determina los preceptos del mismo que tienen la condición de básicos, señalando que la totalidad de su articulado, excepto los arts. 1, 4, 7.3, 10.4, 11.3, 12.2, segundo párrafo, 13.4, 14.1, segundo y tercer párrafos, 14.2, segundo párrafo, 23, 25, tercer párrafo, 26.4, 44, 45 y 46, tiene carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente y bases de la sanidad y se dictan al amparo del art. 149.1.16ª y 23ª de la Constitución de 1978.

En el examen realizado por esta Institución del Decreto 42/1999, de 8 de marzo, se pudo comprobar que la legislación básica del Estado ha sido escrupulosamente respetada en el tratamiento de las competencias asignadas a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

No obstante, se observó que un aspecto de considerable importancia tenía un tratamiento diferente por parte de nuestra Comunidad Autónoma. Nos estamos refiriendo a la existencia de un órgano colegiado, previsto en el art. 30.3 de la Ley 15/1994, de 3 de junio, el cual señala que las autorizaciones correspondientes a competencias del Estado serán otorgadas por un órgano colegiado compuesto por representantes del Ministerio de Sanidad y Consumo; de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente; de Agricultura, Pesca y Alimentación; de Industria y Energía, y de Educación y Ciencia.

Este precepto ha sido desarrollado por el art. 44 del Real Decreto 951/1997, de 20 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley 15/1994, de 3 de junio. En dicho art. se precisa que el órgano colegiado estará compuesto por los siguientes miembros o funcionarios en quien deleguen:

- Presidente: el Director General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente.
- Vocales: un representante de los Ministerios de Sanidad y Consumo; Agricultura, Pesca y Alimentación; Industria y Energía, y

Educación y Cultura, con rango de Director General, designados por los Departamentos respectivos.

En estos mismos términos, otras Comunidades Autónomas han procedido a crear un órgano colegiado multidepartamental con competencia para tramitar, gestionar y autorizar las actividades para la utilización confinada de los organismos modificados genéticamente y para otorgar las autorizaciones de liberación voluntaria con fines de investigación y desarrollo y cualquier otro distinto de la investigación, competencia esta última que corresponde a la Administración del Estado, tal y como anteriormente se expuso.

Valgan como ejemplos, a este efecto, los órganos colegiados creados en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Aragón, que, al igual que el órgano previsto en el art. 44 del Real Decreto 951/1997, de 20 de junio, gozan de un carácter interdepartamental.

Así, el Decreto 178/1999, de 7 de septiembre, de la Junta de Andalucía, sobre los órganos competentes en materia de utilización confinada y liberación voluntaria de organismos modificados genéticamente, instituye en su art. 3, como órgano colegiado decisor, adscrito a la Consejería de Agricultura y Pesca, al Comité Andaluz de Control de Organismos Modificados Genéticamente, que tendrá la siguiente composición:

- Presidente: el Secretario General de Agricultura y Ganadería de la Consejería de Agricultura y Pesca.

- Vocales: los titulares de los Centros Directivos siguientes:
  - Director General de Política Interior de la Consejería de Gobernación y Justicia,
  - Director General de Comercio, Consumo y Cooperación Económica de la Consejería de Trabajo e Industria, Director General de Investigación y Formación Agraria de la Consejería de Agricultura y Pesca.
  - Director General de Producción Agraria de la Consejería de Agricultura y Pesca.
  - Director General de Salud Pública y Participación de la Consejería de Salud.
  - Director General de Universidades e Investigación de la Consejería de Educación y Ciencia.
  - Director General de Gestión del Medio Natural de la Consejería de Medio Ambiente.
- Secretario: un funcionario de la Consejería de Agricultura y Pesca, que actuará con voz pero sin voto.

En idénticos términos, el Decreto 142/1998, de 7 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el régimen jurídico en materia de actividades de utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente o de productos

que los contengan, crea, en su art. 4, un órgano colegiado con competencia para autorizar o denegar las solicitudes.

Este órgano, adscrito al Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, está compuesto por los siguientes miembros o funcionarios en quienes deleguen:

- Presidente: el Director General de Tecnología Agraria.
- Vocales:

El Director General de Calidad Ambiental.

El Director General de Producción, Industrialización y Comercialización Agraria.

El Director General de Salud Pública.

El Director General de Industria y Comercio.

El Director General de Educación y Ciencia.

El Director General de Política Interior y Administración Local.

- Secretario: un funcionario de la Dirección General de Tecnología Agraria, que actuará con voz, pero sin voto.

Este reconocimiento normativo expreso de un órgano colegiado de carácter interdepartamental es obviado por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que concentra la práctica totalidad de las competencias en la materia en las manos del departamento de Medio Ambiente, con base en lo preceptuado en el Decreto 42/1999, de 8 de marzo.

En efecto, la comunicación previa de las operaciones de utilización confinada de OMG o de la primera utilización de instalaciones específicas para dichas operaciones se dirigirá a la Dirección General de Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente (art. 3.1 y 4).

Por otra parte, el precitado Decreto, en su art. 8, reconoce la competencia para la concesión de autorizaciones al Consejero de Medio Ambiente, salvo en aquellos casos en los que en la instrucción del procedimiento se emitiera un informe vinculante desfavorable y discrepara el Consejero de Medio Ambiente del mismo, supuesto en el cual el expediente se elevará junto a la Propuesta de Resolución a la Junta de Castilla y León, al objeto de que ésta acuerde lo pertinente.

No obstante lo que se acaba de señalar, el texto hace referencia en cuestiones puntuales de menor calado a la intervención de otras Consejerías en la materia, entre las cuales podemos destacar las siguientes:

1º) El órgano competente para recibir la comunicación, es decir, la Dirección General de Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente, deberá poner en conocimiento de las demás Consejerías afectadas dicha comunicación, pudiendo someter el proyecto de utilización confinada a información pública y a cuantas consultas e informes estime pertinentes (art.4.2).

2º) La autorización de las actividades objeto del Decreto por la Dirección General de Calidad Ambiental, cuando se produzca antes de los plazos establecidos en la normativa básica estatal, constituida por la Ley

15/1994, de 3 de junio, y por el Real Decreto 951/1997, de 20 de junio, requerirá el informe favorable de las Consejerías afectadas, que será evacuado en el plazo de 15 días (art.4.3).

3º) Finalmente, el Decreto hace referencia a un Plan de emergencia sanitaria y de vigilancia epidemiológica y medioambiental, en el que se incluyen las actuaciones a seguir en el exterior de las instalaciones donde radique la actividad para la protección de la salud humana y del medio ambiente en el caso de que se produzca un accidente. Dicho Plan se elaborará por la Dirección General de Calidad Ambiental, oídos los órganos competentes de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial, Agricultura y Ganadería y Sanidad y Bienestar Social, quienes en el plazo de 15 días emitirán su parecer (art.11).

De lo expuesto se detecta que, si bien nuestra Comunidad Autónoma no olvida la existencia de otras Consejerías interesadas en la materia además de la de Medio Ambiente, su participación en la función decisoria queda reducida a cuestiones residuales y a la simple puesta en conocimiento de las resoluciones adoptadas.

Ello, en principio, tiene consecuencias relevantes, en el sentido de que al obviar la participación con peso decisorio de otras Consejerías afectadas, fundamentalmente las Consejerías de Industria, Comercio y Turismo, de Agricultura y Ganadería y de Sanidad y Bienestar Social, las decisiones que se adopten podrían no tener en consideración la totalidad de

los intereses implicados, y, en particular, los que representan las Consejerías que acabamos de citar.

Por el motivo que acabamos de exponer, y ante las previsiones de un órgano colegiado con representación de todos los Departamentos afectados, tanto en la Administración del Estado, como en algunos entes autonómicos (valga la referencia a los casos andaluz y aragonés), se estima por esta Procuraduría la conveniencia de instituir un órgano colegiado en el que participen todas las Consejerías afectadas con funciones decisorias en relación con las autorizaciones de utilización confinada y liberación voluntaria de OMG.

La finalidad principal que se trataría de lograr con el órgano colegiado, cuya creación se propone, es la consecución efectiva de los principios de coordinación y eficacia reconocidos en el art. 103 de la Constitución española de 1978, principios que, pienso, no quedarían suficientemente garantizados ni con la simple comunicación de actuaciones, ni con el sometimiento del proyecto de utilización confinada a información pública, supuestos previstos en el art. 4.2 del Decreto.

El principio de coordinación de competencias viene reconocido en el art. 18 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, precepto que impone a los órganos administrativos, en el ejercicio de sus competencias, la obligación de ajustar su actividad en sus relaciones con otros órganos de la misma Administración o de otras Administraciones a

los principios establecidos en el art. 4.1. de la Ley. De tales principios, que también son aplicables a la coordinación de competencias entre órganos de una misma Administración, el que tiene mayor relación con el supuesto que nos ocupa es la ponderación, en el ejercicio de las competencias propias, de la totalidad de los intereses públicos implicados, ponderación que no se conseguirá sin una participación activa en el proceso de decisión de todas las Consejerías afectadas.

Para conseguir la consideración de la totalidad de los intereses públicos implicados se señala como instrumento esencial la información y la cooperación, lo que tendrá como consecuencia ineludible un funcionamiento eficaz y eficiente de la Administración Pública. El Tribunal Constitucional ha matizado que los principios constitucionales de coordinación y eficacia de la Administración Pública requieren reconducir a pautas de unidad y coherencia sus relaciones, a través de diversos medios, entre los que se cuentan "los sistemas de relación que hagan posible la información recíproca (...) para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo" (STC 27/1987, de 27 de febrero, que ratifica la doctrina establecida en STC 32/1983, de 28 de abril).

En íntima conexión con el principio de coordinación, está el de eficacia, que, partiendo de la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían

respectivamente la realidad misma del sistema, trata de conseguir la mayor satisfacción posible en el funcionamiento y actividad de las Administraciones Públicas.

Entiende esta Institución que la imprevisión de un órgano colegiado multidisciplinar, con poderes de decisión en el Decreto objeto de nuestro estudio, atenta contra los principios de coordinación y de eficacia, ya que, como anteriormente decía, la concentración del poder decisorio en un órgano unipersonal, el Consejero de Medio Ambiente, podría tener como consecuencia la no ponderación de la totalidad de los intereses públicos implicados.

Del estudio realizado del Decreto 145/1999, de 16 de julio, de Reestructuración de Consejerías, del Decreto 162/1999, de 29 de julio, de Modificación Parcial de las Estructuras Orgánicas de las Consejerías y de toda la normativa de desarrollo, se concluye que en el órgano colegiado que se propone crear en esta Resolución como órgano decisorio para las autorizaciones relativas a la utilización confinada y liberación voluntaria de OMG deberían participar, al menos, en calidad de Consejerías con interés directo en la materia, las Consejerías de Industria, Comercio y Turismo, de Sanidad y Bienestar Social, de Agricultura y Ganadería y de Medio Ambiente.

Dentro de la estructura orgánica de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, competente en materia de comercio y consumo, el interés público viene representado por la Dirección General de Comercio y

Consumo, que gestiona las competencias atribuidas a la Consejería relativas a la dirección y coordinación de las actividades de inspección de consumo en el control de la calidad de los productos alimenticios (art.6 j) del Decreto 178/1995, de 3 de agosto), cuestión ésta de importante repercusión social, fundamentalmente en lo relativo al derecho de información de los consumidores y usuarios a través del control del etiquetado de aquellos alimentos que tengan entre sus componentes productos transgénicos.

En segundo lugar, parece de todo punto necesaria la presencia en el órgano colegiado, cuya creación se propone, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a la que compete, según el art. 1 del Decreto 233/1999, de 19 de agosto, por el que se establece su estructura orgánica, promover, proyectar, dirigir, coordinar, ejecutar e inspeccionar, en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, la política sanitaria. El Órgano Superior de la Consejería que tiene atribuida la competencia es la Dirección General de Salud Pública, que ejercerá, entre otras funciones, la programación, ejecución, control y evaluación del Plan de Salud de Castilla y León, y todas las actuaciones orientadas a la mejora y protección de la salud de la población (art.4.2.c) del Decreto 233/1999). La presencia de esta Consejería estaría motivada por los potenciales efectos sobre la salud humana que pudieran originar los productos alimenticios en los que figuren componentes OMG.

En tercer lugar, también se hace notar la conveniencia de la participación de la Consejería de Agricultura y Ganadería, a la que corresponde promover, proyectar, dirigir y ejecutar, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la Política Agraria General. Dentro de la Consejería, la Dirección General de Producción Agropecuaria tiene a su cargo, entre otras funciones, la programación, organización y ejecución de las actuaciones encomendadas al mantenimiento y mejora de la sanidad de las producciones vegetales (art.7.d) del Decreto 231/1999, de 19 de agosto, de Estructura Orgánica de la Consejería de Agricultura y Ganadería). La relación de esta Consejería con la materia objeto de nuestro estudio radica en la existencia de determinadas zonas de cultivo en que se realizan operaciones de utilización confinada de OMG, lo que debe ser objeto de especial control ante los nocivos efectos que se pueden producir desde el punto de vista de la sanidad vegetal. Además, el art. 7 j) del citado Decreto otorga también a la Dirección General de Producción Agropecuaria la función de promoción, seguimiento y control de la investigación y experimentación en materia agrícola en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, debería intervenir, como es obvio, la Consejería que tiene la competencia asignada en el Decreto 232/1999, de 19 de agosto. Nos estamos refiriendo a la Consejería de Medio Ambiente, que ejerce la misma a través de la Dirección General de Calidad Ambiental, a la que compete realizar las actuaciones administrativas referentes a vigilancia,

control y cuantas otras le sean atribuidas al respecto por la legislación vigente, en materia de utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, a fin de prevenir riesgos para el medio ambiente (art.4 i) del Decreto 232/1999). Por otra parte, y en directa relación con lo que acabamos de reseñar, el art. 4 b) del Decreto 232/1999, de 19 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, atribuye igualmente a la Dirección General de Calidad Ambiental la realización de las actuaciones administrativas referentes al control y la vigilancia de la contaminación.

Por cuanto antecede se propuso la siguiente modificación normativa: *“Que ante la alarma social suscitada y dado el carácter general y pluridisciplinar de la problemática de los productos con componentes transgénicos, se inste la creación de un órgano colegiado con poderes decisorios, en el que tengan participación activa, al menos, las cuatro Consejerías que tienen interés directo en la materia: la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, la Consejería de Agricultura y Ganadería y la Consejería de Medio Ambiente”*.

Esta propuesta de modificación normativa no ha sido contestada por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial hasta la presente fecha.

## **2.2. Becas para personal investigador en las Universidades**

En esta problemática se adoptó una Resolución dentro de las competencias asignadas al Procurador del Común por su ley reguladora, remitiéndose parte del expediente al Defensor del Pueblo para que éste valorase las cuestiones referidas a su ámbito competencial.

El objeto de la queja planteada fue triple:

1º) Los ingresos en forma de beca están sujetos al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el capítulo de rendimientos netos del trabajo, y, además, las escasas ayudas que se reciben para desplazamientos al extranjero no son consideradas como dietas, sino como ingresos sujetos a tributación.

2º) Desde el punto de vista laboral, los becarios no son considerados trabajadores, ni siquiera temporales o en formación, con el consiguiente perjuicio en el momento de tener derecho a prestaciones por desempleo, seguridad social, o simplemente experiencia profesional.

3º) Desde el punto de vista de las Universidades, como Instituciones docentes, los becarios de investigación desarrollan labores de enseñanza teórica y práctica, muchas veces recogidas en las convocatorias de las becas que disfrutan, y, por lo tanto, reconocidas oficialmente, y otras veces, están contempladas de manera tal que no pueden ser reconocidas legalmente por la propia Institución en la que se están formando y con la cual colaboran. En este sentido, se alega que los becarios, “durante el

proceso de formación de cuadros científicos capaces, colaboran activamente en el desarrollo de los trabajos que permiten subir los escalafones laborales al personal funcionario del grupo del que forman parte y forman parte de la fuerza de trabajo en el desarrollo real de los proyectos que llevan a cabo los grupos de investigación en los que están integrados”.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió a la Consejería de Educación y Cultura con el fin de que remitiera informe relativo a la queja planteada, habida cuenta de la previsión del art. 17.1 de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Coordinación Universitaria de Castilla y León, que señala que “la coordinación de las Universidades de Castilla y León corresponde a la Consejería competente en materia de Universidades, siendo su finalidad la planificación universitaria en todos sus aspectos”.

En este sentido, el art. 6.2 del Decreto 212/1999, de 29 de julio, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Educación y Cultura, indica que el titular de la Dirección General de Universidades e Investigación, ejercerá las siguientes funciones:

1) La ordenación, programación y ejecución de las competencias en materia de Universidades correspondientes a la Consejería, en relación con las que se atribuyen a la Comunidad Autónoma en el art. 27 bis del Estatuto de Autonomía (actual art. 35) y en la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

2) La dirección de las actuaciones administrativas en materia de apoyo y fomento a la investigación.

3) Cualquier otra que se le atribuya normativamente en el ámbito de sus competencias.

En contestación al requerimiento citado, la Consejería de Educación y Cultura informó, entre otras cuestiones, que *“las becas para formación de investigadores convocadas por la Comunidad Autónoma mediante Decreto 128/1992, de 9 de junio, tenían como finalidad proporcionar una formación básica en investigación mediante la realización de un programa de investigación, no permitían realizar ningún trabajo remunerado al becario y las convocatorias no contemplaban expresamente la prohibición de realizar labores docentes”*.

Por otro lado, se informa que *“la financiación de las becas se ha realizado a través del Fondo Social Europeo<sup>2</sup>”* y que *“las mismas tienen el carácter de ayudas o subvenciones, no de contratos, por lo que las remuneraciones no son consideradas como rendimientos de trabajo, sino como incrementos de patrimonio”*. La Consejería de Educación y Cultura estima que *“las becas concedidas por la Comunidad Autónoma no pretenden crear una situación profesional ni tampoco reconocer a los becarios el derecho a integrarse en un grupo de trabajadores”*.

El informe concluye manifestando *“la voluntad de que se promulgue una legislación de mínimos, tanto por el Ministerio competente, como por las Comunidades Autónomas, para que se unifiquen las*

*características de las becas de formación de los investigadores en lo relativo a adjudicación, derechos y obligaciones de los beneficiarios, así como en aquellas cuestiones de interés para todos los sectores e instituciones implicadas: becarios, Universidades y centros de investigación, Administraciones y la propia sociedad”.*

Posteriormente, y a la vista del informe que acabamos de reseñar, se solicitó por esta Institución un nuevo informe relativo al comienzo de actuaciones que atiendan las reivindicaciones del colectivo del personal investigador y ampliación de información en lo concerniente a la posibilidad de dar carácter retroactivo a la cuarta renovación prevista en la convocatoria realizada por Orden de la Consejería de Educación y Cultura de 4 de noviembre de 1999, por la que se convocan becas de formación de personal investigador en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Este informe fue atendido por la Consejería de Educación y Cultura, la cual hacía significar en relación con la posibilidad de dar carácter retroactivo a la cuarta renovación prevista en la convocatoria de 1999, que *“no es posible acceder a la misma, ya que cada convocatoria se realiza basándose en unos presupuestos, cofinanciados con ayudas del Fondo Social Europeo, el cual asigna cantidades fijas para cada uno de sus Programas Operativos”*. Asimismo, se hace constar que *“no se ha comenzado, ni está prevista a corto plazo, ninguna actuación que tienda a modificar las bases por las que se rigen las convocatorias de becas de formación de personal investigador”*.

Referidos los antecedentes de hecho de la cuestión objeto de la queja, procedimos a continuación a examinar las cuestiones suscitadas. Para ello, se partió del art. 32.1.17 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, precepto que reconoce a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en la materia de investigación científica y técnica, en coordinación con la general del Estado, establecida en el art. 149.1.15ª de la Constitución Española de 1978.

La norma autonómica fundamental en la materia viene representada por la Ley 4/1999, de 17 de marzo, de Investigación y Ciencia de Castilla y León, la cual constituye el marco de coordinación de las actuaciones investigadoras de carácter básico y aplicado financiadas por la Comunidad de Castilla y León y trata de impulsar la ciencia y regular el fomento de la investigación científica con criterios de eficacia y eficiencia, articulando dicha actividad en un sistema general de ciencia e investigación de la Comunidad Autónoma. En efecto, el art. 5 de la Ley, al referirse al Plan de Investigación y Ciencia de Castilla y León, contempla como uno de los mecanismos operativos mínimos al Programa de formación de recursos humanos, en el que se adoptarán medidas para la formación y especialización de investigadores y tecnólogos.

También reviste importancia, con el fin de examinar conjuntamente la problemática objeto de la queja, la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Coordinación Universitaria de Castilla y León, que en su art. 18 explicita los objetivos y fines de la misma, entre los que podemos destacar la

planificación universitaria en la Comunidad Autónoma (apartado a) y la elaboración y seguimiento de programas conjuntos de actuación (apartado c).

El examen de las cuestiones reclamadas se realizó atendiendo a la convocatoria más reciente, efectuada por Orden de la Consejería de Educación y Cultura de 31 de octubre de 2000, por la que se convocan becas de formación de personal investigador de la Comunidad de Castilla y León.

La primera cuestión a evaluar es la sujeción al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de los ingresos de los becarios.

En este sentido, la reivindicación del personal investigador en formación se concreta en la valoración de que los ingresos en concepto de beca no deben ser considerados como rendimientos netos de trabajo, y en que las ayudas por desplazamientos al extranjero tendrían que considerarse como dietas y no como ingresos sujetos a tributación.

Esta cuestión ha de abordarse partiendo del art. 133 de la Constitución de 1978, precepto que reconoce de modo tajante que “la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante Ley”.

Ello no impide a las Comunidades Autónomas establecer y exigir tributos, si bien no pueden ejercitar tal potestad discrecionalmente. Así, el art. 133.2 de la Carta Magna reconoce a las Comunidades Autónomas y a

las Corporaciones Locales la potestad de establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y con las Leyes.

Partiendo de esta disposición de nuestra Norma Fundamental, he de remarcar que la reivindicación tributaria formulada excede del ámbito competencial de nuestra Comunidad Autónoma, en tanto que el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se configura como el tributo directo más emblemático de titularidad del Estado, lo que no obsta para la cesión de un porcentaje de la recaudación del impuesto. Es decir, que la titularidad del IRPF en manos del Estado supone que toda decisión normativa de carácter general va a quedar bajo su ámbito de decisión y que, en consecuencia, una reforma del impuesto deberá hacerse a través de la correspondiente Ley de las Cortes Generales.

Esta Procuraduría ha comprobado del examen riguroso de las Órdenes de convocatoria realizadas para las becas de formación de personal investigador, que la actuación de la Consejería de Educación y Cultura cumple lo establecido por la legislación estatal. El precepto que determina la sujeción al IRPF de las becas es el art. 7 j) de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que declara como rentas exentas las becas públicas percibidas para cursar estudios en todos los niveles y grados del sistema educativo, hasta el de licenciatura o equivalente inclusive. Por lo tanto, quedarían sujetas al impuesto las becas de investigación para postgraduados, en una interpretación *sensu contrario* de la citada norma legal.

En cuanto a la consideración como rendimientos íntegros del trabajo “las escasas ayudas que son concedidas para desplazamientos al extranjero o fuera de la Comunidad Autónoma de origen”, he de reiterarme en que, al corresponder la regulación de la materia al Estado, mediante Ley, tal competencia excede de las atribuidas a las Comunidades Autónomas.

Ante lo dispuesto por el art. 16.1.d) de la Ley del Impuesto, no cabe otra interpretación que considerar renta gravable a las dietas y asignaciones para gastos de viaje, excepto los de locomoción y los normales de manutención y estancia en establecimientos de hostelería, con los límites que reglamentariamente se establezcan. En este sentido, la actuación administrativa autonómica se limita a poner en aplicación la normativa estatal, no pudiendo, como ya alegamos anteriormente, adoptar decisiones normativas sobre el tributo sin la previa autorización de las Cortes Generales, mediante Ley.

En conclusión, de conformidad al art. 16 h) de la Ley, las becas tendrán la consideración de rendimientos de trabajo, con la salvedad anteriormente citada del art. 7 j) del mismo texto legal. Podemos destacar, a estos efectos, la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 7 de julio de 1998, que justifica la sujeción de las becas para postgraduados al IRPF en el hecho de que la relación del becario con el órgano concedente no se caracteriza por la liberalidad ni por la contraprestación, sino en la aportación de un mérito para hacerse acreedor de la beca y disminuir así la carga de onerosidad que la beca representa.

La segunda cuestión planteada por el colectivo de becarios, que igualmente trasciende las competencias autonómicas, es la demanda de la consideración laboral de los servicios que prestan en las Universidades receptoras de los mismos. La solicitud se centra en la realización de contratos temporales o formativos que eviten perjuicios derivados de la ausencia de derechos a prestaciones por desempleo, seguridad social o cotizaciones al sistema de pensiones.

La disposición objeto de debate es la base cuarta, apartado 3º, de la Orden de convocatoria de 31 de octubre de 2000, la cual señala que “dado el carácter formativo de las becas que se convocan, su concesión no implicará relación laboral o administrativa alguna entre el beneficiario y el Organismo receptor del mismo o la Consejería de Educación y Cultura, ni dará lugar a su inclusión en la Seguridad Social”.

En relación con esta disposición, entiendo que se actúa de plena conformidad a la legislación vigente, en tanto que la Jurisprudencia ha resuelto esta cuestión estimando la inexistencia de relación laboral, al declarar que las becas están desprovistas de las notas configuradoras de la misma. El Fundamento Jurídico Tercero de la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 7 de julio de 1998 ha matizado que “se materializa con la beca un compromiso que adquiere el becario, que no desvirtúa la naturaleza extralaboral de la relación existente. La finalidad perseguida en la concesión de becas no estriba en beneficiarse de la

actividad del becario, sino en la ayuda que se presta en la formación profesional”.

Anteriormente, la Sala de lo Social del Tribunal Supremo ya había estudiado esta problemática, sentando criterios interpretativos en Sentencia de 13 de junio de 1988, al resolver un recurso de casación por infracción de Ley.

En dicha sentencia declara el Tribunal Supremo que la beca y el contrato de trabajo son instituciones fronterizas, al ser ambas figuras actividades que son objeto de una remuneración. Su Fundamento Jurídico Segundo define las becas, en general, como retribuciones dinerarias o en especie orientadas a posibilitar el estudio o formación del becario. Continúa la sentencia expresando que “si bien es cierto que este estudio y formación puede en no pocas ocasiones fructificar en la realización de una obra (...), estas producciones o la formación conseguida en los becarios nunca se incorporan a la ordenación productiva de la Institución que otorga la beca. Por ello, si bien el perceptor de una beca realiza una actividad, y actividad que puede ser entendida como trabajo y percibe una remuneración en atención a la misma, por el contrario, aquel que concede la beca y la hace efectiva no puede confundirse nunca con la condición propia del empresario ya que no incorpora el trabajo del becario a su patrimonio, circunstancia esencial a la figura del empresario, cuya actividad, si bien puede carecer de ánimo de lucro, lo que siempre es subjetivo, no carece

nunca de lo que en este aspecto puede denominarse sentido de lucro en la actividad que ejerce”.

En similares términos se expresó el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de lo Social-Burgos), en sentencia de 14 de marzo de 1996, que reitera que “la formación conseguida por los becarios nunca se incorpora a la ordenación productiva de la institución que otorga la beca, ya que ésta no agrega el trabajo de aquellos a su patrimonio, circunstancia esencial de la figura del empresario”, lo que implica la ausencia de relación laboral entre los becarios y las Universidades en las que realizan sus formaciones investigadoras.

El Tribunal Central de Trabajo, en sentencia de 14 de octubre de 1982, determinó que “cuando las becas son concedidas a favor de los propios interesados en beneficio de la perfección de estudios, o sea, cuando la relación de servicios del becario tiene como causa el perfeccionamiento o ampliación de sus estudios y conocimientos, la relación no puede calificarse como laboral”.

La tercera y última cuestión suscitada es la falta de regulación explícita del trabajo que el becario puede desarrollar, lo que conduce, según el colectivo del personal investigador, a situaciones de dudosa legalidad, como la obligación de asumir labores docentes o investigadoras que, o bien no competen al becario, o bien exceden la responsabilidad de un licenciado que continúa en formación, o bien se desarrollan de modo ilegal y sin reconocimiento al corresponder a otro trabajador.

La Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, y las disposiciones reglamentarias han previsto un sistema especial de vinculación a la Universidad consistente en la obtención de una beca para realizar los estudios de tercer ciclo, lo que permite al beneficiario de la beca terminar los cursos de doctorado y acreditar los dos años de investigación. Por otra parte, el beneficiario de la beca, durante el periodo de disfrute de la misma, no tiene obligación de colaborar con la docencia.

No obstante, dos factores sociológicos han influido en que se pueda producir alguna irregularidad en la utilización de los servicios de los becarios:

1) La insuficiencia de un programa amplio de becas de formación de personal docente e investigador que cubra las necesidades de todas las Facultades y Escuelas Universitarias. Ello supone una restricción en el primer escalón del modelo tipo de carrera docente e implica que los Departamentos se podrían servir de otras vías de acceso con las consecuencias que ello conlleva.

2) El otro factor que ha fomentado las alteraciones consiste en la falta de un profesorado suficiente que atienda las necesidades docentes de las Universidades, por lo que se ha admitido en la práctica que incluso algunas normas exijan una excesiva colaboración docente a estas personas.

La Orden de convocatoria de becas de formación de personal investigador de la Comunidad Autónoma de Castilla y León prevé en este sentido dos disposiciones:

1) La finalidad de la convocatoria es proporcionar una formación básica en investigación científica o técnica a los titulados superiores mediante la realización de un trabajo de investigación a través de un departamento, instituto universitario o de un centro o instituto del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, o en los Hospitales públicos que cuenten con Comisión de Investigación, ubicados en la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Base primera 1.3).

2) Los becarios que se encuentren en su tercer y cuarto año de disfrute de la beca podrán ser autorizados por el Consejero de Educación y Cultura a prestar colaboraciones con fines formativos, en tareas docentes de un departamento universitario, previa conformidad del director de la investigación, del representante legal del organismo y a propuesta del departamento implicado, hasta un máximo de 80 horas por año.

La actuación administrativa que se podría realizar por parte de la Consejería de Educación y Cultura sería, a mi entender, doble:

1º) Que de conformidad con lo establecido en la base cuarta de la Orden de convocatoria de las becas (apartado 4.3), las autorizaciones concedidas por el Consejero de Educación y Cultura a los becarios que se encuentren en su tercer o cuarto año de disfrute de la beca para que presten colaboraciones con fines formativos, en tareas docentes de un Departamento universitario, sean registradas administrativamente. Asimismo, debería darse publicidad de las autorizaciones concedidas, con el fin de que solamente aquellos becarios autorizados por la Consejería

realizaran funciones docentes, evitando que el resto de becarios no autorizados para realizar este tipo de funciones lo hiciesen en la realidad, con el consiguiente perjuicio para ellos.

2º) Que se llevase a efecto en todas las becas concedidas la previsión de la base decimosexta de la Orden, la cual reserva a la Consejería de Educación y Cultura “el derecho de inspección, seguimiento y control de las actividades subvencionadas, así como la petición de todo género de justificantes que se consideren necesarios”.

Así pues, debería llevarse un control posterior a la concesión de la ayuda pública por la propia Consejería de Educación y Cultura. Dicho control no debería versar sobre las cuestiones económico-contables ni financieras, ya que tal faceta está reservada por la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la cual podrá delegar sus atribuciones en las Intervenciones Delegadas de las distintas Consejerías.

Dada la naturaleza de la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que, según el art. 133 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma, se va a configurar como centro de control interno, centro de control financiero y centro directivo de la contabilidad pública atribuida a la Comunidad Autónoma, he de valorar qué opción restaría para que la Consejería de Educación y Cultura pudiera realizar un seguimiento de las ayudas públicas concedidas.

Dicha opción sería realizar un control posterior a la función interventora, el cual tendría como finalidad comprobar la legalidad de los extremos no intervenidos anteriormente, y ello con el fin de evitar actuaciones incompatibles o en las que se carezca de competencia por corresponder ésta a la Intervención General de la Comunidad Autónoma.

En el supuesto que nos ocupa, esta función podría comprender el control efectivo en los departamentos universitarios de los trabajos de investigación realizados por los becarios, que es la finalidad de la convocatoria, según la base primera 1.3 de la Orden de 31 de octubre de 2000.

El control realizado por la propia Consejería también podría abarcar las colaboraciones de los becarios en los respectivos departamentos, mediante un seguimiento de los becarios en las Facultades y Escuelas universitarias en horas lectivas con el fin de comprobar materialmente si éstos participan en funciones docentes. En el supuesto de que esto ocurriera, se debería examinar si los becarios están en el disfrute de su tercer o cuarto año de la beca y si disponen de la preceptiva autorización del Consejero de Educación y Cultura para prestar colaboraciones con fines formativos, pues, en caso contrario, estaríamos ante una vulneración de las características de las becas establecidas en la base cuarta 4.3 de la Orden.

En el caso de que las Universidades utilizaran los servicios de los becarios para fines docentes antes del tercer año de disfrute de la beca, o careciendo de la autorización preceptiva del Consejero durante el tercer o

cuarto año de disfrute de la misma, como anteriormente indicamos, se debería instar al Rectorado correspondiente para que cesara dicha situación con efectos inmediatos. Tal advertencia, entiendo que debería realizarse por el Consejero de Educación y Cultura como máximo responsable del Departamento que concede las becas, y que debe cuidar de que las mismas se asignan estrictamente para la finalidad prevista en la Orden de Convocatoria, es decir, para la realización de un trabajo de investigación.

Solamente me restaría reseñar, antes de finalizar el estudio de la problemática de la presente Resolución, la demanda planteada en relación con la posibilidad de dar carácter retroactivo a la cuarta renovación prevista en la Orden de convocatoria de 4 de noviembre de 1999, por la que se convocaban becas de formación de personal investigador de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En este sentido, encuentro satisfactoria la respuesta remitida por esa Consejería, ya que no es posible acceder a la renovación, al estar las convocatorias cofinanciadas con el Fondo Social Europeo, el cual asigna cantidades fijas y determinadas para cada uno de sus Programas Operativos.

Con base en los argumentos expuestos se adoptó la siguiente Resolución:

*“1º Que se remita a la Consejería de Economía y Hacienda para el ejercicio presupuestario del año 2001 un estado de gastos en el que figure, dentro de las disponibilidades presupuestarias, un aumento de los fondos destinados para el personal investigador, y ello con el*

*fin de mantener el capital humano de nuestra Comunidad Autónoma e incrementar el gasto público en investigación y desarrollo, equiparándonos así a la media de la Unión Europea, en virtud de lo establecido en el artículo 102.1 de la Ley 7/1986, de 23 diciembre, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.*

*2º Que se valore la posibilidad de dar publicidad de las autorizaciones concedidas a los becarios que disfruten de su tercer o cuarto año de beca para que realicen colaboraciones en actividades docentes, lo que redundaría en una mayor seguridad jurídica para los becarios que realizan esa clase de funciones.*

*3º Que se lleve a efecto la reserva del derecho de inspección, seguimiento y control de las actividades subvencionadas, recogida en la base decimosexta de la Orden de convocatoria. Este derecho de seguimiento de las becas concedidas debería concretarse en un control en los propios Centros Universitarios por parte de funcionarios de la Consejería de Educación y Cultura, los cuales tendrían que comprobar:*

*a) Si los becarios realizan el trabajo de investigación que tienen asignado.*

*b) Si estos becarios realizan actividades docentes durante los dos primeros años de disfrute de la beca.*

*c) Si los becarios que realizan actividades docentes de colaboración, durante el tercer o cuarto año de disfrute de la beca, disponen de la autorización preceptiva del Consejero de Educación y Cultura establecida en la base cuarta 4.5 de la Orden de 31 de octubre de 2000, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convocan becas de formación de personal investigador de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.”*

En esta fecha, se tiene constancia en esta Procuraduría que el Defensor del Pueblo ha iniciado el estudio y tramitación de la queja reseñada, en lo que afecta a su ámbito competencial.

### **2.3. Comarca del Bierzo**

En esta reclamación, se solicitaba al Procurador del Común que formulase a la Diputación Provincial de León las recomendaciones y sugerencias que estimara oportunas, para entablar las negociaciones tendentes a transferir o delegar a la Comarca del Bierzo la titularidad o el ejercicio de competencias en materia de gestión del Plan Provincial de Obras y Servicios, dentro del Plan Comarcal.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Diputación Provincial de León en solicitud del pertinente informe, en el que la Presidencia señaló únicamente que *"el tema de la transferencia y de la delegación de competencias de la Diputación al Consejo Comarcal, ha sido tratado institucionalmente en, al menos, dos plenos por esta*

*Corporación provincial*", al tiempo que acompañó copia literal del acta del pleno extraordinario del día 21 de febrero de 2000.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta que el escrito de queja trae su causa en las pretensiones planteadas por la entidad compareciente a la luz del art. 9.1 de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca del Bierzo, en cuanto faculta a la Diputación Provincial de León para transferir o delegar a favor de aquélla la titularidad o el ejercicio de competencias en materia de gestión del Plan Provincial de Obras y Servicios dentro del ámbito comarcal. A tal efecto, la Comisión de Gobierno del Consejo Comarcal, en sesión ordinaria celebrada el 11 de noviembre de 1999, aprobó, por unanimidad, una moción conjunta para su presentación al pleno del mismo, demandando formalmente a la Diputación Provincial de León la apertura de las pertinentes negociaciones.

En el parecer emitido por esta Procuraduría acerca del resultado negativo alcanzado por la moción debatida en el pleno referenciado, se tuvieron en cuenta las siguientes consideraciones a la luz de la función de defensa del Estatuto de Autonomía encomendada, conforme al art. 14 de la Ley reguladora de la Institución , al Procurador del Común de Castilla y León.

Primera.- En el Título I del Estatuto -relativo a la organización de la Comunidad-, su art. 25 contempla el Municipio y la Provincia, en cuanto entidades básicas de la organización territorial del Estado (art. 137 CE) y

de la propia Comunidad Autónoma (art. 2 EACyL), de carácter necesario y que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, reconocida y garantizada con el máximo rango normativo.

En efecto, y como tempranamente tuvo ocasión de declarar el Tribunal Constitucional (sentencia 32/1981, de 28 de julio), el orden constitucionalmente establecido viene a garantizar "la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible para el legislador". Deferida, pues, la configuración concreta de municipios y provincias al legislador ordinario -actuando dicho núcleo esencial e indisponible como límite de esta tarea-, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado con absoluta claridad desde la Constitución, pero sí "la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar."

Dentro del diverso contenido de la garantía a la que nos venimos refiriendo, su vertiente objetiva encuentra traducción en el reconocimiento de un ámbito competencial propio de municipios y provincias, cuyo *quantum* de atribución nos permitirá comprobar el grado efectivo de su autonomía.

Puede afirmarse, en una primera conclusión, que la autonomía local se predica de municipios y provincias, como poderes públicos distintos del

Estado y de las Comunidades Autónomas, cuyo carácter necesario se contrapone a otros entes locales de carácter puramente contingente o voluntario en cuanto a su existencia, y sólo a aquellos comprende la garantía institucional a que nos venimos refiriendo.

Segunda.- La Constitución española de 1978 no contiene ninguna referencia expresa a la comarca, aunque su art. 141.3 permite la creación de agrupaciones de municipios diferentes a la provincia, y el art. 152.3 atribuye a los Estatutos de Autonomía la facultad de establecer, mediante la agrupación de municipios limítrofes, circunscripciones territoriales propias que gozarán de personalidad jurídica, facultad efectivamente ejercida por muchas normas institucionales, si bien con un alcance sumamente diverso cuyo análisis no viene al caso.

Por lo que hace a la legislación estatal, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL, en adelante), atribuye la condición de entidades locales a las comarcas “instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía” (art. 3.2. letra b), estableciendo (art. 42) unas reglas mínimas de carácter procedimental relativas a su creación, a la representatividad de los Ayuntamientos que agrupen -nota que necesariamente deberá concurrir en los correspondientes órganos de gobierno-, y sin más referencia al régimen competencial de las mismas que la destinada a preservar las competencias nucleares de los municipios (apartado 4), preceptos sobre cuya adecuación al bloque de

constitucionalidad ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional (sentencia 214/1989, de 21 de diciembre).

En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, la entidad comarcal no se establece con carácter necesario, es decir, como pieza básica de su organización territorial, sino que el art. 25.3 EACyL se limita a prever su reconocimiento, con carácter facultativo, dejando en manos del legislador autonómico la decisión acerca de su implantación, mediante ley específica para cada supuesto.

La comarca no cuenta con garantía estatutaria ni en cuanto a su existencia misma ni en cuanto a su régimen competencial, por lo que ha sido la ley singular posterior (Ley 1/91, de 14 de marzo) la que se ha ocupado de contemplar las competencias que, atribuidas *ex lege* a los entes locales de carácter necesario (municipios que comprende y provincia de León), puede ejercitar la Comarca del Bierzo. Y lo ha hecho, por lo que a la controversia aquí suscitada se refiere, no en términos de deber, sino de mera facultad, cuya decisión corresponde al titular de las mismas, como claramente lo expresa el art. 9.1: "La Diputación Provincial de León podrá transferir o delegar en la Comarca del Bierzo la titularidad o el ejercicio de competencias en las siguientes materias: ...".

Ningún reproche podemos hacer a esta opción del legislador ordinario, en su contraste con la norma institucional básica de Castilla y León, como tampoco merece objeción alguna que, en el ejercicio de la facultad de decisión que a la Corporación provincial atañe, la efectividad

de la previsión contemplada en el art. 9, letra a) de la Ley 1/91 no haya tenido lugar hasta el momento.

Tercera.- Situándonos en otra perspectiva de análisis, resulta que, a la postre, la eventual alteración competencial a que alude el precepto que acabo de citar, no es sino una manifestación de las genéricamente denominadas relaciones interadministrativas que, a consecuencia del nuevo diseño territorial del Estado establecido en la Constitución de 1978, pueden tener lugar entre los distintos sujetos jurídicos públicos. Aunque nuestra Carta Magna no ha previsto un modelo definido acerca de cómo se deben articular las relaciones territoriales, su raíz se encuentra, en palabras del Tribunal Constitucional, en un deber general de colaboración que no es preciso justificar en preceptos concretos.

En efecto, al lado de esta expresión se emplean las de cooperación y coordinación, y, asimismo, el principio de lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre Administraciones, deber genérico de índole constitucional cuyo profundo sentido, como vínculo que une a todas las instancias de gobierno de una misma comunidad de intereses, plantea no pocas dificultades en términos jurídicos, a la hora de apreciar, en su caso, cuándo se ha transgredido. De ahí que su cumplimiento efectivo, mediante deberes jurídicos vinculantes, se vea precisado de una labor específica de concreción, bien por parte del legislador, bien por la labor interpretativa del Tribunal Constitucional, el cual, sin embargo, no ha logrado elaborar una

doctrina suficientemente perfilada y completa de las consecuencias que tiene la aplicación de este principio.

En la legislación básica estatal estos deberes se encuentran formulados, con mayor o menor extensión, en la LBRL, que ha intentado ordenar de forma global y sistemática el conjunto de las relaciones entre la Administración Local, por una parte, y las del Estado y las Comunidades Autónomas por otra (capítulo II del título V). También han sido posteriormente acogidos en el Título primero de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, donde se concretan los mecanismos para hacerlas efectivas (conferencias sectoriales, convenios de colaboración, planes y programas conjuntos...). Tras su reciente reforma, mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero, el art. 4.1 señala expresamente que "las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional...", cuyo contenido se enuncia más adelante en su doble dimensión, negativa -respeto a las competencias ajenas y ponderación de todos los intereses públicos-, y positiva -información y asistencia-.

Así pues, el deber general de colaboración o cooperación se traduce, tanto en la LBRL como en la Ley 30/1992, en un variado elenco de relaciones jurídicas con distinto contenido y diferente grado de vinculación a la norma -se establecen fórmulas obligatorias junto a otras potestativas-, y en muchas ocasiones intercambiables, de acuerdo con las

cuales deberán ejercer sus respectivos poderes las distintas instituciones intervinientes.

Cuarta.- Actualmente, el apartado primero del art. 26 EACyL señala, calificándolos de deberes a los que han de ajustarse las relaciones recíprocas entre la Comunidad Autónoma y las Entidades locales, los siguientes: lealtad e información mutua, colaboración, coordinación, descentralización y solidaridad interterritorial, respeto a los ámbitos competenciales respectivos y ponderación de los intereses públicos implicados, cualquiera que sea la Administración que los tenga a su cargo.

La recepción expresa de estos deberes, en nuestra norma institucional básica, se produce tras la reforma que de la misma tuvo lugar en virtud de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, mientras que en el ámbito de la legislación ordinaria, su precedente -bien que más restringido- se hallaba en la Ley 6/1986, de 6 de junio, actualmente derogada por la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, texto legal este último que sitúa los deberes de "lealtad e información mutua, colaboración, coordinación, respeto a los ámbitos competenciales respectivos y ponderación de los intereses públicos implicados, cualquiera que sea la Administración que los tenga a su cargo" (art. 81), en el pórtico de su título IX –“Relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales”–.

De acuerdo con la sistemática de dicho título, el conjunto de deberes aludidos se articula mediante una serie de instrumentos o técnicas que dan cauce a las relaciones del poder autonómico con el local,

destacando, entre otras, la transferencia y delegación a que aludíamos en la consideración precedente. Sin que sea ocasión de adentrarnos en los pormenores de estos sistemas de alteración competencial que en la ley general autonómica se contemplan, cuanto hasta aquí se viene exponiendo revela que el parámetro hábil para determinar si existe o no incumplimiento de estos deberes en cada caso concreto no es otro que el grado de vinculación a la concreta norma que resulta de aplicación.

Puesto que la cuestión que aquí se examina cuenta con un régimen propio, habrá de estarse a la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca del Bierzo, en cuya virtud corresponde al Pleno de la Diputación Provincial de León, con carácter potestativo, decidir si se pone o no en marcha el proceso de alteración competencial contemplado en su art. 9.1, al igual que es potestativa para el Consejo Comarcal del Bierzo la aceptación de las competencias a que el mismo precepto se refiere.

Se trata, a juicio de esta Institución, de un supuesto de colaboración voluntaria y plurilateral (pues tiene su plasmación en un acuerdo de voluntades de dos instituciones jurídicas públicas, bien que su emisión sea sucesiva y no simultánea), que encuentra su base en iniciativas políticas por ello mismo excluidas del ámbito de supervisión del Procurador del Común.

En el mismo ámbito de responsabilidades de naturaleza política se enmarcan los estadios previos de formación de dicha voluntad y, por consiguiente, también se estimó improcedente la intervención de esta Institución en orden a la superación de las dificultades que en tal fase

puedan existir. Su control encuentra acomodo en los órganos de representación democrática y a través de los mecanismos establecidos por las leyes, y en tal sentido se ha expresado el máximo órgano colegiado de la Corporación provincial, mediante un acuerdo desfavorable al inicio de conversaciones, en cuya adopción, en términos estrictamente procedimentales, no apreció esta Institución irregularidad susceptible de reproche.

#### **2.4. Tratamiento automatizado de datos de carácter personal**

El objeto de la queja fue la remisión, desde la Junta de Castilla y León, de una carta a los trabajadores de la Administración regional que prestaban sus servicios en el sector de la educación no universitaria, con el objeto de “darles la bienvenida a la nueva empresa”, dada la reciente transferencia de los mismos, sin que de su contenido se desprendiera otra finalidad.

Dicha carta fue remitida por la Junta sin utilizar sus propios medios, ya que el envío fue contratado con la empresa de marketing y publicidad directa PDM S.A. Esta comunicación de datos, alega el firmante de la queja, “se ha podido producir sin reunir los requisitos y garantías recogidos en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, por cuanto se ha puesto a disposición de una empresa privada un fichero con datos personales y del que se derivan datos profesionales, todo ello sin conocimiento ni consentimiento de los afectados”.

Admitida la queja a trámite, al considerarse que cumplía los requisitos formales establecidos en el art. 11 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, esta Institución solicitó informe acerca del estado de la referida cuestión al Consejero de Educación y Cultura. En la solicitud formulada se pedía información expresa de la situación de los ficheros correspondientes al personal objeto de la queja, así como la remisión de la copia del pliego de cláusulas administrativas particulares, del pliego de prescripciones técnicas y del contrato suscrito con la empresa adjudicataria.

El Consejero de Educación y Cultura remitió a esta Institución el informe relativo a la queja objeto de la presente Resolución, indicando sucintamente que *“la información suministrada a la empresa encargada de la gestión de dicho servicio se ha realizado con estricto cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Protección de Datos, facilitándose nombre, apellidos y dirección de los empleados en soporte informático, recuperándose dicha información con posterioridad y existiendo documento del gerente de la empresa gestora de este servicio, en el sentido de uso exclusivo para los fines del contrato. En dicha documentación, no consta que hayan sido aportados datos personales o profesionales distintos de los anteriormente señalados y con las restricciones mencionadas”*.

En consecuencia, el objeto de la presente Resolución era el tratamiento de datos de carácter personal, comprobando, en este caso concreto, si la cesión del fichero de los funcionarios transferidos en el

sector educativo a la empresa de marketing y servicios PDM S.A., con el fin de dar “la bienvenida a la nueva empresa”, se adapta a la legalidad vigente.

La primera cuestión que se abordamos fue la delimitación conceptual del tratamiento de datos. Este concepto viene definido en el art. 3 c) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, reguladora de la Protección de Datos de Carácter Personal, que establece que el tratamiento de datos comprenderá aquellas operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias.

El tratamiento de datos, en consonancia con la Directiva 95/46, del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales, tiene como objetivo fundamental el respeto a las libertades públicas, dejando en un segundo plano la referencia a la limitación del uso de la informática.

Este principio ha sido ampliamente reconocido por el Tribunal Constitucional, en cuanto al ámbito de protección de los datos personales, extendiéndolo a todos los derechos fundamentales y libertades públicas (STC 144/1999, de 22 de julio y STC 11/1998, de 13 de enero). Lo más significativo del derecho al honor y a la intimidad, en palabras del Alto

Tribunal, es que se ha convertido en un derecho instrumental ordenado a la protección de otros derechos fundamentales, siendo, por lo tanto, un instrumento idóneo de protección de los derechos del ciudadano frente al uso torticero de la tecnología informática.

Una vez delimitado el objeto de nuestro examen, y teniendo en cuenta, con base en los argumentos aludidos, que la cesión de datos realizada a favor de la empresa PDM S.A., reviste la condición de tratamiento de datos de carácter personal, se procedió a examinar el asunto central de la queja: La legalidad de la cesión de datos.

Para ello se determinaron en primer lugar los conceptos legales de cesión de datos y fichero y su régimen jurídico, viéndose a continuación los supuestos en que la citada cesión de datos es viable. Finalmente, se evaluó el consentimiento del interesado como condición necesaria para que la cesión de datos adquiriera virtualidad.

El art. 3 i) de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal define la cesión de datos como “toda revelación de datos a persona distinta del interesado” y el apartado b) define el término “fichero” como “todo conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquiera que fuere la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización o acceso”.

La regulación de los ficheros viene establecida por las siguientes normas:

1º) Orden de 26 de julio de 1994, que regula los ficheros de tratamiento automatizado de datos de carácter personal del Ministerio de Educación y Ciencia.

2º) Orden de 20 de febrero de 1995, que modifica y amplía la Orden de 26 de julio de 1994, reguladora de los ficheros de tratamiento automatizado de datos de carácter personal del Ministerio de Educación y Ciencia.

3º) Decreto 40/1999, de 8 de marzo, por el que se regulan y determinan los ficheros automatizados de datos de carácter personal de la Administración de Castilla y León.

El art. 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, preceptúa que los datos de carácter personal sólo podrán recogerse para su tratamiento, y ser sometidos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.

En relación con esta previsión legal, la Orden de 26 de julio de 1994, que regula los ficheros de tratamiento automatizado de datos de carácter personal del Ministerio de Educación y Ciencia establece que “los responsables de los ficheros automatizados adoptarán las medidas necesarias para asegurar que los datos automatizados de carácter personal existentes se usarán para las finalidades para las que fueron recogidos”.

Esta misma disposición reglamentaria impone, en su disposición quinta, a los responsables de los ficheros automatizados la obligación de advertir expresamente a los cesionarios de datos de carácter personal que tienen, a su vez, la obligación de dedicar los mismos, única y exclusivamente, a la finalidad para la cual se ceden.

El anexo I de la citada Orden reconoce como única finalidad del fichero la gestión administrativa del personal del Departamento, pudiendo referirse el uso a la gestión de los siguientes supuestos:

- Del Personal
- De la Nómina de Retribuciones
- Sancionadora
- De Formación de Personal
- De Procedimientos Administrativos
- De Permisos y Licencias
- De Educación Infantil y Primaria
- De Educación Secundaria
- De Formación Profesional y Escuela Oficial de Idiomas
- De Educación Especial
- De Otras Enseñanzas, Ayudas y Becas a Estudiantes

La única cesión de datos que se prevé en la Orden reguladora del fichero es la que se podría hacer a favor del Ministerio de Administraciones Públicas, a efectos registrales y de coordinación.

La Orden de 20 de febrero de 1995 del Ministerio de Educación y Ciencia, amplía la Orden de 26 de julio de 1994, en lo relativo a la cesión de datos, al determinar que además de las cesiones previstas para cada uno de los ficheros, se podrán realizar cesiones de datos al Instituto Nacional de Estadística, para el desempeño de las funciones que le atribuye el art. 26 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, a los servicios de los Departamentos Ministeriales para las funciones que les atribuye el art. 33 de la misma Ley y a los servicios estadísticos de las Comunidades Autónomas en las condiciones que fija el art. 40, apartados 2 y 3 de la Ley de la Función Estadística Pública.

En nuestra Comunidad Autónoma, la cuestión es tratada por el Decreto 40/1999, de 8 de marzo, por el que se regulan y determinan los ficheros automatizados de carácter personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, designando como responsable del fichero al Registro General de Personal, órgano éste integrado dentro de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. El fichero concierne al personal al servicio de la Administración autonómica y a la anotación de los actos que afectan a la vida administrativa del mismo.

La finalidad del fichero, atendiendo a su Decreto regulador, se puede clasificar bajo una triple perspectiva:

1) Inscripción del Personal al servicio de la Administración de la Comunidad.

2) Anotación de los actos relativos al historial administrativo.

3) Información registrada a efectos estadísticos, organizativos y de gestión.

De lo expuesto hasta el momento, observamos que la cesión de datos en favor de la empresa PDM S.A. es irregular, ya que su finalidad de dar la bienvenida a los nuevos funcionarios autonómicos no se corresponde con ninguno de los fines que constan en la normativa que regula los ficheros, y que acabamos de exponer.

El art. 4.2 de la Ley Orgánica señala que los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos.

Esta disposición plantea serios problemas interpretativos en el sentido de la interpretación del término "incompatibilidad". Esta expresión, que resulta mucho más indefinida que el término "finalidades distintas", recogida en la normativa anterior, entendí que se había de interpretar en sentido restrictivo. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado en STC 144/1999, de 22 de julio, que "el art. 18.4 de la Constitución Española de 1978, al proteger la intimidad personal y familiar frente al uso de la informática, incorpora una nueva garantía constitucional para responder a una nueva forma de amenaza concreta a la dignidad y los

derechos de la persona, además de un instituto de garantía de otros derechos, fundamentalmente, el honor y la intimidad”.

Por ello, no sólo el atentado contra la intimidad de las personas, sino su simple amenaza, ha de ser evitada con la cesión de datos, con el fin de evitar el más mínimo riesgo de que la intimidad de los ciudadanos sea vulnerada.

El término “incompatible”, pues, no se ha de interpretar como todas aquellas actividades que sean totalmente contradictorias con el objeto de los archivos en los que se recogen datos personales, sino en el sentido aclaratorio del segundo apartado del art. 4 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Este precepto considera que no serán incompatibles, exclusivamente, los tratamientos posteriores de los datos de carácter personal con fines históricos, estadísticos o científicos. *Sensu contrario*, y con el fin de conseguir la mayor protección del derecho a la intimidad de los ciudadanos, puede concluir que el uso de los datos de carácter personal para fines distintos de los previstos en las normas reguladoras de los ficheros, salvo los supuestos de fines históricos, estadísticos o científicos, anteriormente reseñados, supone una infracción de lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre.

El art. 6.1 b) de la Directiva comunitaria, en los mismos términos que el art. 4.2 de la Ley Orgánica 15/1999, exige a los Estados Miembros disponer que los datos personales sean recogidos con fines determinados,

explícitos y legítimos y no sean tratados posteriormente de manera incompatible con dichos fines, no considerándose incompatible el tratamiento posterior de datos con fines históricos, estadísticos o científicos, siempre y cuando los Estados Miembros establezcan las garantías oportunas.

El apartado c) de este artículo impone asimismo a los Estados Miembros la obligación de disponer que los datos personales sean adecuados, pertinentes y no excesivos con relación a los fines para los que se recaben y para los que se traten posteriormente.

No obstante, la clave para resolver la cuestión suscitada se hallaba en el art. 7 de la Directiva comunitaria que dispone, con carácter limitativo, los casos en los que procede el tratamiento de datos personales.

En el caso que nos ocupa, la cesión de datos a favor de la empresa PDM S.A., sería un tratamiento de datos no autorizado por la Ley, ya que el fichero cedido no tiene como finalidad la que da lugar al contrato de cesión: La carta de saludo a los profesores de educación no universitaria. Extraemos esta conclusión de lo dispuesto en el art. 7 de la Directiva Comunitaria 95/46 CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre Tratamiento de Datos de Carácter Personal.

En efecto, el tratamiento de datos personales realizado a través de la cesión del fichero del personal docente a la empresa PDM S.A. no entra dentro de ninguno de los supuestos del art. 7 de la Directiva, ya que la cesión de datos personales para “dar la bienvenida a los nuevos

funcionarios” ni es una actuación necesaria para el cumplimiento de una obligación jurídica a la que esté sujeto el responsable del tratamiento (apartado c), ni es necesaria para proteger el interés vital del interesado (apartado d), ni es un hecho necesario para el cumplimiento de una misión de interés público conferido al responsable del tratamiento o a un tercero a quien se comuniquen los datos (apartado e), ni finalmente, tampoco es el tratamiento necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos (apartado f).

Otro factor de suma relevancia en el estudio del tratamiento de los datos de carácter personal es el consentimiento del interesado. El art. 3 h) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, define el consentimiento del interesado como “toda manifestación de voluntad, libre, inequívoca, específica e informada, mediante la que el interesado consienta el tratamiento de datos personales que le conciernen”.

El art. 6.1. de la Ley Orgánica, redundando en el concepto que acabamos de señalar, establece una regla general: El tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la Ley disponga otra cosa. En similares términos, la Directiva comunitaria, en su art. 7 a), dice que “los Estados Miembros dispondrán que el tratamiento de datos personales solo podrá efectuarse si el interesado ha dado su consentimiento de forma inequívoca”.

He de precisar que realizando una interpretación literal del texto de la normativa nacional española, la expresión “inequívoca” parece reforzar el carácter indubitado del consentimiento que debe prestar el interesado, tanto en función del contenido como de la finalidad perseguida por el tratamiento de datos.

Teniendo en cuenta, sobre la base de los hechos expuestos, que no se ha solicitado a los interesados su consentimiento previo para la cesión de sus datos personales a la empresa de marketing y servicios PDM S.A., examiné a continuación si la cesión de datos objeto de esta Resolución entraba dentro de alguno de los supuestos en que no se requiere consentimiento del afectado, según lo dispuesto en el art. 6.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, precepto que reitera lo regulado en el art. 7 de la Directiva comunitaria.

Señala el citado precepto que “no será preciso el consentimiento cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias; cuando se refieran a las partes de un contrato o precontrato de una relación comercial, laboral o administrativa y sean necesarios para su mantenimiento o cumplimiento; cuando el tratamiento de los datos tenga por finalidad proteger un interés vital del interesado en los términos del art. 7.6 de la Ley, o cuando los datos figuren en fuentes accesibles al público y su tratamiento sea necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del fichero o por el del tercero a quien se

comuniquen los datos, siempre que no se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado”.

Estimé, en una interpretación *sensu contrario* del art. 12.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, que se produjo una comunicación de datos a una empresa privada, no siendo el acceso de esa empresa necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento, y que, tal y como expuse anteriormente, se debería haber procedido a requerir el consentimiento de los afectados para la cesión de sus datos personales, ya que la actuación de la Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al remitir su carta de presentación no se encuadraba, a mi entender, dentro de los supuestos de excepción enumerados en el art. 6.2 de la Ley Orgánica.

Otra cuestión de trascendencia es la relativa a las fuentes accesibles al público, que son definidas en el apartado j) del art. 3 de la Ley Orgánica como “aquellos ficheros cuya consulta puede ser realizada por cualquier persona, no impedida por una norma limitativa o sin más exigencia que, en su caso, el abono de una contraprestación”.

La Ley, sin embargo, no se limita a dar el concepto, sino que delimita qué fuentes merecen ese calificativo. Así, incluye exclusivamente el censo promocional, los repertorios telefónicos, en los términos previstos por su normativa específica, y las listas de personas pertenecientes a grupos de profesionales que contengan únicamente los datos de nombre, título, profesión, actividad, grado académico, dirección e indicación de su

pertenencia al grupo. También se atribuye el carácter de fuentes accesibles al público a los diarios y boletines oficiales y los medios de comunicación social.

En el caso de esta cesión de datos, esta cuestión no resulta baladí, pues los datos de los funcionarios transferidos que se pusieron a disposición de la empresa PDM S.A. fueron sus nombres, apellidos y domicilios, según consta en la contestación realizada por el Consejero de Educación y Cultura a la pregunta parlamentaria escrita PE/764.

Esta cuestión reviste suma importancia, en tanto que en una fuente accesible al público, el Boletín Oficial de Castilla y León, se publicó junto al Real Decreto de Transferencias a la Comunidad Autónoma de Castilla y León de las competencias en materia de educación no universitaria, la relación de los funcionarios transferidos con nombre y apellidos, las retribuciones que les correspondían y su centro de destino, pero no el domicilio particular de los mismos, dato este último que se cedió a la empresa privada PDM S.A., conforme a la respuesta escrita del Consejero de Educación y Cultura a la pregunta parlamentaria escrita anteriormente citada.

Por lo expuesto, puedo concluir que dicha actuación no se ajusta a la legalidad vigente, ya que ni los ficheros tenían previsto en su normativa reguladora la cesión de los datos personales para la emisión de cartas de bienvenida, ni los interesados dieron en momento alguno su consentimiento a la cesión, ni los datos cedidos figuraban en fuentes accesibles al público.

La última cuestión a tratar sería la relativa a la relación contractual que se ha producido con la cesión de datos de carácter personal de los funcionarios docentes no universitarios transferidos entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la empresa de marketing y publicidad directa PDM S.A.

En esta cuestión, ante la falta de respuesta a los requerimientos por los que se solicitaban la copia del pliego de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas y del contrato suscrito con la empresa adjudicataria, presumo que en la tramitación del procedimiento de contratación se ha seguido la legislación vigente en materia de contratación administrativa, ascendiendo el presupuesto de adjudicación del contrato a 1.203.758 pesetas, que se abonaron con cargo a la aplicación presupuestaria 07.01.068.231.00, según hace constar el Consejero de Educación y Cultura en la respuesta a la pregunta parlamentaria escrita precitada.

Por lo demás, cabe también presumir la adecuación a la legalidad del contrato suscrito con la empresa PDM S.A. en lo relativo a su celebración por escrito y al establecimiento expreso de que el encargado del tratamiento únicamente podría tratar los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento, no aplicándolos ni utilizándolos con fin distinto al que figure en el contrato, ni comunicándolos, ni siquiera para su conservación, a otras personas. Estas condiciones contractuales, reguladas en el art. 12.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Tratamiento de Datos de Carácter

Personal, han sido tenidas en cuenta por el órgano de contratación, según consta en el informe del Consejero de Educación y Cultura, el cual asimismo hace constar la existencia de *“documento del gerente de la empresa gestora de este servicio, en el sentido exclusivo para los fines del contrato”*.

En atención a las consideraciones y razonamientos expuestos, esta Procuraduría formuló la siguiente Resolución:

*“1º) Que el tratamiento de datos de carácter personal que se realice, bien directamente por el responsable de los datos, bien, en su caso, por el cesionario de los mismos, se destine estrictamente a los fines previstos en la normativa reguladora del fichero correspondiente, en aras de evitar el mínimo riesgo o amenaza a los derechos al honor y a la intimidad personal y familiar de las personas físicas. Por lo tanto, con carácter general, se debería atender en el tratamiento de los datos a los fines y usos determinados para cada fichero en el anexo I del Decreto 40/1999, de 8 de marzo, por el que se regulan y determinan los ficheros automatizados de datos de carácter personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y, en el caso particular objeto de esta Resolución, a lo dispuesto en la Orden de 26 de julio de 1994, por la que se regulan los ficheros de tratamiento automatizado de datos de carácter personal del Ministerio de Educación y Ciencia, que en su disposición segunda*

*en relación con el anexo I de la misma, establece como finalidad única del archivo la gestión administrativa del personal del Departamento.*

*2º) Que la cesión de datos, entendida, en su sentido más amplio, como toda revelación de datos realizada a persona distinta del interesado, se realice, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, con el consentimiento inequívoco del afectado, salvo los supuestos taxativamente establecidos en el apartado segundo del citado precepto legal.*

*3º) Que el envío de cartas cuya finalidad sea dar la bienvenida a los nuevos trabajadores, u otra de análoga naturaleza, se efectúe por los medios ordinarios de entrega directa y personal a los destinatarios, tal y como ocurre con las nóminas, o, subsidiariamente, por correo ordinario.”*

Se ha recibido en esta Institución una comunicación del Presidente de la Junta de Castilla y León informando de que se daba traslado del contenido de la resolución a la Consejería de Educación y Cultura a los efectos oportunos.

## **2.5. Tribunales encargados de las pruebas de acceso al cuerpo de profesores de Enseñanza Secundaria**

En este expediente de queja, diversos miembros de los Tribunales encargados de juzgar las pruebas de acceso al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria mostraban su disconformidad con el proceso de selección de vocales de los mismos, toda vez que, en su opinión, no se había observado lo prevenido en el apartado 5.2.2. de la Base Quinta de la Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 5 de mayo de 2000, como evidencia el hecho de que todos los designados pertenezcan a la misma provincia, en este caso de la provincia de Ávila.

Se cuestionaba, igualmente, la operatividad de los plazos establecidos en la Base Quinta, apartado 5.5, en relación con las actuaciones previstas en la Base Sexta, apartado 6.1, de la Orden, por cuanto no existió tiempo material a efectos de abstención y, en su caso, recusación de los miembros de dichos Tribunales, al haberse publicado la composición de éstos en el BOCyL nº 122, de 26 de junio, el cual no llega a los centros hasta pasados dos días de su publicación, siendo así que las pruebas debían comenzar el día 30 de junio.

Examinados detenidamente los motivos de la queja, se procedió a su admisión, interesando el pertinente informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Cultura, de cuyo contenido se dio traslado a los comparecientes. Dicho Centro Directivo sostenía, en síntesis, que *“las actuaciones analizadas se han llevado a cabo*

*con arreglo a lo prevenido en la citada Orden (Orden de convocatoria, en adelante) y demás disposiciones que por el mismo se invocan”.*

A la luz de todo ello, formuló esta Procuraduría del Común las conclusiones que a continuación se exponen, y que dirigimos al Excmo. Sr. Consejero de Educación y Cultura, en cuanto titular del órgano al que corresponde ejercer ante la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la facultad de propuesta de las correspondientes convocatorias, así como su aplicación material.

Primera.- Con carácter previo, y puesto que el Centro Directivo informante mostraba extrañeza en lo que se refiere a los autores de las quejas, en mérito a su cualidad de miembros de los Tribunales de selección y consiguiente carácter de su cometido como funcionarios integrantes de un órgano colegiado de la Administración, es preciso señalar que la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, no contempla limitación alguna derivada de tal circunstancia.

Así resulta, de un lado, del art. 10.1 en relación con el art. 1 de dicha Ley, en cuya virtud, para la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León y la defensa del Estatuto de Autonomía, el titular de la Institución puede proceder de oficio o a instancia de parte; y, de otro, no será impedimento para dirigirse al Procurador del Común y solicitarle que actúe en relación con la queja que se formule, «...en general cualquier

relación de sujeción o dependencia especiales de una Administración o de un poder público» (apartado 2, letra a) del art. 10).

Segunda.- Ya en lo concerniente al proceso de selección de vocales, se afirma en el informe que cada una de las especialidades objeto de la convocatoria se ha realizado en una provincia distinta, razón por la cual *«los miembros del Tribunal concreto al que corresponde examinar de esa especialidad eran de la provincia en la que se realizaba la misma»*.

En efecto, la Base Primera -Normas generales-, apartado 1.3 de la Orden de convocatoria, señala que «en aras a una mejor coordinación de los Tribunales y Comisiones de selección y a fin de lograr una mayor unificación en la valoración de los méritos, se ha estimado conveniente celebrar en una sola provincia todo el procedimiento selectivo de una misma especialidad...», no obstante lo cual no se establece expresamente que, por tal motivo, el Tribunal de cada especialidad deba estar formado por aquellos funcionarios cuyo centro de destino coincida con la provincia de celebración de las pruebas.

Antes al contrario, la Base Quinta, específicamente dedicada a los órganos de selección, únicamente dispone en su apartado 5.2.2 que los Vocales deberán estar prestando servicios durante el curso 1999/2000 «en el ámbito de gestión de la Consejería de Educación y Cultura», en calidad de funcionarios de carrera de los Cuerpos docentes o del Cuerpo de Inspectores al servicio de la Administración Educativa - pertenecientes

todos a Cuerpos de igual Grupo de clasificación que el del Cuerpo al que optan los aspirantes-.

La generalidad con que se establece la anterior previsión nos lleva a concluir que en el sorteo para la designación de vocales, la Administración educativa ha aplicado un criterio no previsto en la Orden de convocatoria, bien entendido que esta Institución no prejuzga aquí si resulta posible su establecimiento en la misma.

Tercera.- Nos ocupamos, acto seguido, de la cuestionada operatividad del calendario establecido en la Orden de convocatoria respecto de los incidentes de abstención y recusación, que, según manifestó la Dirección General de Recursos Humanos, se había desenvuelto teniendo como punto de referencia la urgencia y efectividad necesarias, con absoluto respeto a lo dispuesto tanto en dicha Orden como en los arts. 28 y 29 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, donde no se establece plazo alguno para ejercitar el derecho de abstención y recusación cuando concurren las causas que taxativamente se recogen en los mismos, ausencia de plazo «perfectamente justificable dado que estas causas no sólo pueden existir en un primer momento, sino que pueden aparecer durante el transcurso del procedimiento, sin que por ello se tenga que estar vinculado a las circunstancias iniciales.»

A propósito de esta última afirmación, y sin dejar de admitir la posibilidad de que sobrevenga alguna circunstancia que impida la actuación

imparcial de quienes son llamados a formar parte de un Tribunal, no es menos cierto que tal hipótesis resulta poco probable (no cabe imaginar en términos de normalidad la aparición repentina de enemistad manifiesta, o una súbita amistad íntima).

Cuestión distinta es el momento en que los participantes en el procedimiento selectivo tomen conciencia de las mismas, así como, en su caso, la ocasión de hacerlas valer por los cauces previstos en el ordenamiento jurídico, a cuyo efecto es de tener en cuenta que para los miembros del Tribunal la abstención constituye un deber jurídico («las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones (...) se abstendrán de intervenir en el procedimiento...», conforme al art. 28.1 LRJ-PAC), mientras la recusación es el medio para hacer efectivo dicho deber frente a su incumplimiento por el obligado («...podrá promoverse recusación por los interesados en cualquier momento de la tramitación del procedimiento», según el art. 29.1 de la misma Ley).

En consecuencia, la posición jurídica resultante del deber de abstención es relevante en ese «primer momento» al que el informe no parece dar mayor importancia, desde la perspectiva procedimental que en la propia Orden de convocatoria se concibe en dos fases perfectamente diferenciadas, la primera de las cuales requiere un análisis más detenido.

Cuarta.- En efecto, y puesto que las causas de abstención legalmente establecidas únicamente pueden referirse a personas concretas, es requisito sine qua non dar la debida publicidad a la designación nominal

de los miembros de los Tribunales, y que éstos, a su vez, conozcan la identidad de los aspirantes, trámites que han de acontecer con anterioridad a la celebración de las pruebas, según se desprende, respecto a la lista de aspirantes admitidos, de las distintos plazos establecidos en la Orden de convocatoria para la realización de las actuaciones que han de preceder a aquéllas, y se contempla expresamente en el apartado 5.2.1 de la tan repetida la Base Quinta en lo que a los Tribunales se refiere.

Conviene tener presente, asimismo, que la composición inicial de éstos puede verse alterada cuando la Administración proceda a nombrar nuevos miembros, en sustitución de los que hayan perdido tal condición (por fuerza mayor o a causa de abstención), y, en consecuencia, esta eventual alteración deberá hacerse pública, igualmente, a través del Diario Oficial «con anterioridad a la iniciación de las pruebas selectivas» (apartado 5.5).

En relación con las previsiones expuestas cobra todo su sentido -y no merece reproche alguno-, que se confiera a los miembros de los Tribunales un plazo de diez días para ejercitar su deber de abstención, si este instituto ha de cumplir efectivamente el fin al que viene ordenado, y sin perjuicio de la facultad de recusación que asiste a los aspirantes ex art. 29.1 LRJ-PAC, según ha quedado dicho.

Y aparece clara, a nuestro entender, la secuencia procedimental establecida en la Orden de convocatoria para esa primera fase que, por mandato expreso de la misma, ha de preceder al comienzo de las pruebas

selectivas: Publicación de la composición de los Tribunales -apartado 5.2.1-; eventuales incidentes de abstención y subsiguiente publicidad de la nueva composición de aquéllos -apartado 5.5-; constitución de los Tribunales y Comisiones de Selección -apartado 5.6-, son trámites que, por elementales razones de orden y buena administración, han de tener lugar en forma sucesiva, como también resulta obvia la necesidad de algún lapso temporal, por breve que sea, para la materialización de todo con ello.

Quinta.- Alguna reflexión merecen, por último, los principios de urgencia y efectividad invocados en abstracto en el informe, como referente a tener en cuenta a la hora de tramitar los procedimientos que nos ocupan, y cuya aplicación práctica revela la ausencia del necesario equilibrio entre los mismos, si se tiene en cuenta que la Orden de convocatoria se publicó en el BOCyL del 8 de mayo de 2000, que en la misma se disponía que el sorteo para la designación de vocales tendría lugar el día 16 de mayo, y, sin embargo, transcurrió más de un mes hasta que se hizo pública la composición de los Tribunales en el BOCyL del día 26 de junio, pese a tratarse de un sencillo trámite cuya realización concierne únicamente a la Administración. Tan dilatado período de tiempo se concuerda mal con ambos principios, habida cuenta que la premura exigida a los Tribunales para llevar a efecto las actuaciones encomendadas ha puesto en riesgo la efectividad de las mismas.

De otro lado, nos preguntamos cómo se había podido dar cumplimiento a la Resolución de 21 de junio, de la Dirección General de

Recursos Humanos, ordenando la publicación de la distribución de los aspirantes ante cada Tribunal, que, según la misma debía llevarse a cabo a partir del día 28 de junio, siendo así que fue ese mismo día cuando el BOCyL dio noticia de la elevación a definitiva de las listas de admitidos y excluidos, y consiguiente exposición pública.

Por último, y aun cuando la prueba de acreditación del conocimiento del castellano ha sido objeto de un régimen específico en el apartado 7.2 de la Base Séptima, al Tribunal encargado de juzgar la misma le resultaba de aplicación lo dispuesto en la Base Quinta de la Orden de convocatoria. En el Boletín de 26 de junio vio la luz la Orden de esa Consejería, de 21 de junio, haciendo pública la composición de dicho Tribunal, y su apartado Cuarto señalaba que el anuncio de la fecha, hora y lugar de celebración de la prueba, así como el contenido de la misma, «se realizará mediante Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos, que se publicará en el “Boletín Oficial de Castilla y León”». Sin embargo, los aspirantes que debían realizar dicha prueba ya habían sido convocados mediante Resolución de 21 de junio que se insertó en el BOCyL del 23 de junio, para su celebración el siguiente día 26 de junio, sin tiempo material para conocer la identidad de los miembros del Tribunal.

Valorados los hechos expuestos se dirigió a la Consejería de Educación y Cultura la siguiente Resolución:

*“Que en los sucesivos procedimientos selectivos cuya celebración venga atribuida a la Consejería de Educación y Cultura, se*

*arbitren cuantos medios resulten adecuados al efectivo cumplimiento de las correspondientes Órdenes de convocatoria, formulando a la hora de su elaboración, si así fuera preciso, las pertinentes propuestas ante la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.”*

Esta Resolución ha sido aceptada por la Administración autonómica, que por medio del Consejero de Educación y Cultura ha informado que *“es del interés de todos, y, en particular de esta Consejería, que los procedimientos que se tramiten y se lleven a cabo en el ámbito de gestión de la misma, se hagan con respeto escrupuloso a la legalidad vigente y con la eficiencia y eficacia que la prestación de un servicio público requiere, máxime cuando éste consiste en impartir la docencia en Castilla y León, concurriendo un interés general para toda la Comunidad Escolar, en que éste se desarrolle de forma adecuada y en los plazos establecidos”*. Se reconoce por la Consejería afectada que *“en el procedimiento de referencia se deberían haber arbitrado algunos medios para que, en aras de la seguridad jurídica, resultara más efectivo el cumplimiento de las Ordenes de convocatoria”*. En conclusión, señala el Consejero al aceptar la Resolución que *“compartimos el arbitrar cuantas medidas sean necesarias para el efectivo cumplimiento de las Ordenes de convocatoria, en la seguridad de que es de interés de todos avanzar en la mejora del funcionamiento de los servicios públicos a través de la adopción de los medios adecuados”*.

## **2.6. Daños generados por la acción del lobo a la actividad ganadera**

La queja presentada se encontraba en relación con las pérdidas económicas que soportan los ganaderos de la Comarca de Sayago (provincia de Zamora) como consecuencia de los daños producidos en sus cabañas ganaderas, causados por la acción del lobo; circunstancia por la que se dirigieron a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora diversos escritos en solicitud de una indemnización por los daños irrogados, interesando autorización para realizar batidas de lobos en distintos términos municipales de dicha Comarca y, en fin, demandando la declaración del lobo al sur del río Duero como especie cinegética para posibilitar su captura con arreglo a los correspondientes planes.

Admitida la queja a trámite y realizadas las investigaciones oportunas sobre la cuestión planteada, se remitieron a esta Institución sendos informes de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora y de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León. Del contenido de los informes señalados y de las alegaciones realizadas ante esta Institución por el autor de la queja, se desprenden los siguientes antecedentes de hecho de la problemática planteada en la misma:

Primero.- El Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora ha tenido conocimiento por diversos medios de las pérdidas sufridas por algunos ganaderos de la Comarca de Sayago en sus cabañas ganaderas como consecuencia de la acción del lobo. En efecto, en la fecha de

remisión de los informes se encontraban tramitándose, a instancia del autor de la queja, expedientes de responsabilidad patrimonial.

A mayor abundamiento, el autor de la queja manifiesta que los daños patrimoniales causados por la acción del lobo al sector ganadero se ven agravados por diferentes circunstancias, como son la situación de desamparo frente al ataque del predador en la que se encuentran los animales bovinos reproductores al separarse del rebaño en el momento de tener a sus crías o la disminución de la producción de animales como consecuencia del “estado de tensión” al que se ven sometidos los rebaños de bovino de la zona.

Segundo.- El Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora al tener constancia del acaecimiento de varios ataques de lobos en la Comarca a la que venimos haciendo referencia, concretamente ocho, realizó de oficio y a través de la Guardería Forestal, las actuaciones de averiguación y comprobación que consideró oportunas, de cuyo resultado fue informada la Dirección General del Medio Natural de esa Consejería. Ésta interesó a los ganaderos afectados la presentación de la documentación necesaria para acogerse a las ayudas establecidas en la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, de 10 de abril de 2000, por la que se regula la concesión de ayudas para paliar los daños producidos por los animales salvajes y perros asilvestrados al ganado vacuno, ovino, caprino y equino de Castilla y León.

Tercero.- Independientemente de la tramitación ordinaria de los expedientes de responsabilidad patrimonial precitados, que se llevaron a

cabo desde el Servicio Territorial de Zamora, la Junta de Castilla y León, en uso de sus facultades, concedió subvenciones directas a aquellos ganaderos cuyas cabañas fueron objeto de ataque por parte de animales salvajes y perros asilvestrados entre el 1 de enero de 1999 y 25 de junio de 2000. Con fecha 20 de noviembre de 2000, según declaraciones del autor de la queja, no se había recibido de esa Administración autonómica pago indemnizatorio alguno.

Cuarto.- En relación con la ausencia de efectividad de las medidas contempladas en la Orden de 10 de abril de 2000 alegada por el autor de la queja, esa Consejería ha puesto de manifiesto la existencia de pólizas diseñadas, de acuerdo con lo establecido en la citada Orden, para cubrir los daños producidos por los animales salvajes y perros asilvestrados.

El autor de la queja alegó, no obstante, que las pólizas de seguros concertadas por los ganaderos sólo incluyen aquellos animales integrados dentro de las ayudas de la Política Agrícola Comunitaria (P.A.C.), lo que deja fuera del ámbito de aplicación de la Orden de 10 de abril de 2000 los animales excluidos de prima, que son todos los no reproductores.

Quinto.- Respecto a los controles poblacionales de la especie en la Comarca de Sayago, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora señala que las solicitudes para efectuar batidas al lobo en la zona geográfica señalada, una vez informadas positivamente, son remitidas a la Dirección General del Medio Natural, por ser éste el órgano competente para su resolución. En el presente ejercicio, y de conformidad con el

informe remitido, se han dictado los siguientes actos autorizando controles poblacionales del lobo en la comarca precitada:

\* Resolución de fecha 21 de febrero de 2000, por la que se autoriza un control poblacional en la Dehesa Fontanillas (término municipal de Pereruela de Sayago), a celebrar con anterioridad al 5 de marzo de 2000.

\* Resolución de fecha 1 de marzo de 2000 a celebrar en las Dehesas de Fontanillas (término municipal de Pereruela de Sayago), de Fadoncinos (término municipal de Bermillo de Sayago) y de la Albañeza (término municipal de Moral de Sayago), antes del 12 de marzo de 2000.

Siempre según el informe de la Consejería, existían dos peticiones no atendidas: una de fecha 1 de abril en la Dehesa de Fontanillas y otra de fecha 10 de agosto de 2000. La primera se realizó tras dos controles poblacionales y hubiera afectado al período de paridera de lobo razón por la que no fue autorizada. Los informes complementarios a la segunda no determinaban de forma clara como animal causante de los daños al lobo.

No obstante lo anterior, el autor de la queja afirmaba que la Consejería de Medio Ambiente sólo había autorizado una única batida de control poblacional en el año 2000, y no dos como indica en su informe la Consejería, ya que la Resolución de 21 de febrero de 2000 se modificó a petición de los Alcaldes de Sayago y ganaderos de la zona para cubrir un territorio más amplio, modificación que dio lugar a la Resolución de 1 de

marzo de 2000 autorizando una única batida para realizarse en Fontanillas, Fadoncino y La Albañeza.

Sexto.- En cuanto a la declaración como especie cinegética del lobo, la Consejería de Medio Ambiente manifestó que aún compartiendo la solicitud, en la actualidad, la declaración solicitada no es posible jurídicamente, al considerar que la protección del lobo ha sido realizada mediante una Directiva Comunitaria, la 92/43/CEE de Conservación de los Hábitats Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre. Para su declaración como cinegética es preciso modificar los anexos de la citada norma.

Con el fin de presentar argumentos científicos de peso que avalen esta solicitud, la Consejería está realizando una serie de estudios que refrenden de manera inequívoca esta postura frente a posturas claramente contrarias a la desprotección de la especie. En este sentido, el informe remitido a esta Institución pone de manifiesto que los partidarios de esta postura conservacionista consiguieron que la Comisión de Medio Ambiente del Congreso de los Diputados aprobara por unanimidad una proposición no de ley, en la que se instaba al ejecutivo a catalogar al lobo como especie en peligro de extinción al sur del Duero y como especie vulnerable al norte. En fin, manifiesta el informe que esta última postura carece de fundamento científico o técnico.

En tanto se consiga esta modificación sobre el lobo se podrán realizar controles poblacionales debidamente justificados, cumpliendo los requisitos expresados en la citada Directiva Comunitaria 92/43/CEE.

A la vista de los antecedentes de hecho mencionados, esta Institución consideró que el objeto de la queja se extendía más allá de las pretensiones individualizadas postuladas ante esa Administración por su autor, siendo necesario, para un adecuado estudio y resolución de la problemática planteada, adoptar una perspectiva global que permita, dentro del ámbito de las competencias reconocidas al Procurador del Común de Castilla y León por el Estatuto de Autonomía y por su Ley reguladora, proponer medidas dirigidas a afrontar jurídicamente la situación controvertida puesta de manifiesto y que, incluso, puedan llevar aparejadas modificaciones de carácter normativo.

Sin perjuicio de lo anterior, en los expositivos primero y tercero de los antecedentes de hecho se ha puesto de manifiesto la existencia de diversos procedimientos administrativos dirigidos a la obtención del resarcimiento de los daños causados a los ganaderos que, según declaraciones del autor de la queja, no han sido resueltos en forma alguna, por lo que procede instar a esa Administración Autonómica a una pronta resolución de los mismos, dando así cumplimiento a la obligación que vincula a todas las Administraciones Públicas de resolver expresamente todos los procedimientos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Análoga posición merece la ausencia de contestación a las solicitudes formuladas por los ganaderos de la Comarca en orden a la realización de controles poblacionales de la especie en la zona a las que nos hemos referido en el expositivo quinto de los antecedentes de hecho que, como toda solicitud formulada por los ciudadanos ante los sujetos públicos integrantes de nuestro sistema institucional, deben ser objetos de resolución expresa.

Comenzando con el análisis de la problemática general que se desprende de la presente queja, aquél debe tener como punto de partida una breve referencia al régimen jurídico de protección del lobo (*Canis Lupus*) en la zona geográfica en cuestión, régimen que se halla en el origen de la controversia suscitada.

En el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el régimen jurídico aplicable al lobo, y por ende, a la reparación de los daños causados por el mismo y a su captura, es diverso según nos encontremos al norte o al sur del río Duero.

En efecto, en el primer supuesto la consideración que la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres, realiza de las poblaciones españolas de lobo ibérico al norte del Duero como “especie animal de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión”, permite que en el ámbito del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de Castilla y

León sea considerado actualmente, dentro de las especies cinegéticas, como especie cazable, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 7 y 9 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, en el Decreto 172/1998, de 3 de septiembre, por el que se declaran las especies cinegéticas de Castilla y León y, en fin, en el art. 2.2 de la Orden de 27 de junio de 2000, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se aprueba la Orden anual de Caza.

Como pieza de caza, por tanto, el régimen de la responsabilidad de los daños producidos por la acción del lobo al norte del río Duero es el dispuesto en el art. 12 de la Ley de Caza de Castilla y León, que, con carácter general, declara responsables de los daños causados por piezas de caza:

a) En los terrenos cinegéticos, a quién ostente la titularidad cinegética del terreno.

b) En los terrenos vedados, a los propietarios de los mismos.

c) En los refugios de fauna a la Junta de Castilla y León.

d) En las Zonas de Seguridad, a los titulares cinegéticos de los terrenos, a los propietarios de los vedados de carácter voluntario o a la Junta en el resto de los terrenos vedados.

En definitiva, en la localización geográfica a la que nos venimos refiriendo, el ordenamiento jurídico identifica un sujeto responsable, sea

éste público o privado, de los daños causados por la acción del lobo y, consecuentemente, obligado a la reparación patrimonial de los mismos.

En cuanto a la captura del lobo al norte del Duero, habrá de someterse a lo previsto a las normas reguladoras de la caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León y a los planes cinegéticos correspondientes, teniendo en cuenta que el art. 15 de la Directiva 92/43/CEE, impone a los Estados miembros una serie de prohibiciones al respecto, entre las que destaca el empleo de medios no selectivos que puedan provocar la desaparición a nivel local o perjudicar gravemente la tranquilidad de las poblaciones.

La exposición del régimen anterior tiene como finalidad contraponerlo al aplicable a las poblaciones de lobo al sur del río Duero, zona geográfica donde, a la luz de los hechos manifestados por el autor de la queja y de las noticias difundidas por los medios de comunicación, son cuantiosas las pérdidas sufridas por los ganaderos como consecuencia de la acción de esta especie.

Desde el punto de vista de la normativa vigente en la actualidad, la reiterada Directiva comunitaria 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, integra a las poblaciones españolas de *Canis Lupus* localizadas al sur del río Duero en la letra a) de su Anexo Cuarto relativo a las “Especies animales de interés comunitario que requieren una protección estricta”. Para garantizar la protección de estas singulares especies, la norma comunitaria precitada impone una serie de obligaciones a los Estados

miembros contenidas, esencialmente, en su art. 12, entre las cuales son destacables, a los efectos que aquí interesan, las siguientes:

1) Adopción de las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de estas especies naturales en sus áreas de distribución natural, prohibiendo, entre otras actuaciones, cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de ejemplares especimenes de dichas especies en la naturaleza.

2) Establecimiento de un sistema de control de las capturas o sacrificios accidentales de estas especies naturales, adoptando las medidas de conservación necesarias para que las capturas y sacrificios involuntarios no tengan una repercusión negativa importante en las especies en cuestión.

Este singular régimen de protección tiene su plasmación en la normativa estatal en el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, que, partiendo del contenido del Título IV de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, y con carácter de legislación básica aplicable a las Comunidades Autónomas, transpone a nuestro ordenamiento jurídico el régimen de protección diseñado en el ámbito comunitario.

Como consecuencia de esta singular protección, el lobo en la localización geográfica situada al sur del río Duero no puede ser considerado en la actualidad especie cinegética, lo cual tiene un doble efecto:

En primer lugar, y en relación con los daños generados por la acción del lobo en esta zona geográfica, el ordenamiento jurídico no establece título de imputación alguno que designe expresamente a un sujeto responsable de los mismos y que resulte obligado a su resarcimiento patrimonial. Lo anterior, unido a la circunstancia derivada de la dificultad, desde un punto de vista jurídico, de reconducir el resarcimiento de aquellos daños a través del Instituto de la Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, genera una cierta desprotección del particular cuyo patrimonio se ve afectado por la acción de esta especie animal en la zona.

Desde un punto de vista normativo, esta situación vino a ser parcialmente paliada en primer lugar por la Orden de 12 de mayo de 1999, norma sustituida por la Orden de 10 de abril de 2000, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se regula la concesión de ayudas para paliar los daños producidos por los animales salvajes y perros asilvestrados al ganado vacuno, ovino, caprino y equino. El objeto de la innovación normativa, tal y como se dispone en su Exposición de Motivos, no es otro que establecer un sistema de ayudas para impedir que el ganadero soporte en solitario los daños que los animales salvajes y/o los perros asilvestrados puedan causar a los animales domésticos, diseñando una ayuda económica franquiciada que garantice al ganadero la recuperación de la totalidad del importe completo del daño producido, una parte desde la compañía aseguradora con la que previamente se haya concertado una póliza de

seguro con franquicia, y otra, la franquicia, desde la Consejería de Medio Ambiente.

Una segunda consecuencia de la imposibilidad de considerar al lobo ibérico como especie cinegética al sur del Duero, viene dada por la prohibición, con carácter general, de su captura, tal y como dispone el ya citado art. 12 de la Directiva comunitaria 92/43/CEE. Frente a esta prohibición general, el art. 16 de la norma comunitaria citada, permite que los Estados miembros, siempre que no exista ninguna otra solución satisfactoria y que ello no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural, podrán establecer excepciones, entre otros supuestos “para evitar daños graves en especial a los cultivos, al ganado, a los bosques, a las pesquerías y a las aguas, así como a otras formas de propiedad” y/o “para permitir, en condiciones de riguroso control, con criterio selectivo y de forma limitada, la toma o posesión de un número limitado y especificado por las autoridades nacionales competentes de determinados especímenes de las especies.”

Estas excepciones dan lugar a los controles poblacionales cuya autorización corresponde a la Dirección General de Medio Natural, y a los que se refiere el art. 50.3 de la Ley de Caza de Castilla y León, cuando dispone, que “el control poblacional sobre determinadas especies no cinegéticas, sólo podrán ser autorizados a los Agentes Forestales, Celadores

del Medio Ambiente, Guardas Particulares de Campo y Especialistas de Control de Predadores.”

Diseñado el marco jurídico de protección del lobo ibérico al sur del Duero y de la reparación de las consecuencias patrimoniales de su acción, procede poner de manifiesto el juicio crítico que el mismo merece a esta Institución a la luz de las alegaciones formuladas por el autor de la queja, siempre sin perjuicio de la existencia de otros elementos de juicio que no consten en nuestras actuaciones.

El elemento determinante del régimen jurídico aplicable al lobo ibérico y a la protección de la actividad ganadera frente a su acción, es la no consideración del mismo como especie cinegética al sur del río Duero.

En este sentido, el colectivo ganadero de la Comarca de Sayago ha solicitado la modificación de la normativa vigente para que el lobo sea considerado especie cinegética, también al sur del río Duero, postura ésta con la cual parece estar de acuerdo esa Consejería, ya que manifiesta encontrarse inmersa en la elaboración de estudios que proporcionen argumentos científicos que apoyen esa postura. En todo caso, tal y como recuerda la Consejería de Medio Ambiente, esta consideración requeriría una previa modificación de los Anexos de la Directiva 92/43/CEE, modificación que por afectar a su Anexo cuarto, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 19 de la norma comunitaria, habrá de ser adoptada por el Consejo, que se pronunciará por unanimidad a propuesta de la Comisión.

En relación con esta consideración jurídica del lobo ibérico al sur del río Duero, esta Procuraduría carece de los datos científicos absolutamente necesarios para pronunciarse al respecto, por lo que las propuestas a realizar deben ir dirigidas a garantizar una necesaria compatibilidad entre el sistema general de protección de la especie, vigente en la actualidad, en la zona geográfica citada y el mantenimiento y desarrollo de actividades económicas propias del mundo rural, especialmente la ganadera.

Si la conservación, protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, dentro de la cual debe integrarse necesariamente la de la fauna silvestre, constituyen un objetivo esencial que reviste un interés general para el hombre, la consecución de este objetivo debe conjugarse con una efectiva integración de la gestión medioambiental con las actividades económicas desarrolladas en el ámbito rural.

La afirmación anterior cobra mayor relevancia si consideramos que, centrándonos en el ámbito de la fauna salvaje, son estas actividades económicas propias del mundo rural las que, frecuentemente, soportan las consecuencias patrimoniales desfavorables de la acción de las especies protegidas. El supuesto que nos ocupa es un claro ejemplo de ello, pues la especial protección del lobo ibérico, en la localización geográfica que nos ocupa, está generando numerosas pérdidas en la actividad ganadera de diversas comarcas de la zona.

Desde este punto de vista, el ordenamiento jurídico debe abordar el conflicto de intereses planteado, con la finalidad de garantizar que la consecución de un objetivo básico de la gestión medioambiental, cual es la conservación de determinadas especies animales, no redunde en perjuicio del desarrollo económico del mundo rural y, en especial, de sectores como el agrícola o el ganadero.

Esta finalidad general únicamente puede lograrse adoptando una perspectiva global que considere ambos objetivos conjuntamente y los integre mediante la adopción de medidas que conjuguen protección medioambiental y desarrollo económico.

Esta gestión global a la que nos venimos refiriendo ha de ser el referente básico para la configuración de un régimen normativo que, garantizando la actual especial protección del lobo ibérico al sur del río Duero, evite que su acción ponga en peligro el desarrollo de una actividad económica de tanta relevancia para la economía de nuestra Comunidad Autónoma, como es la ganadera.

En este sentido, el régimen que ha sido puesto de manifiesto con anterioridad, no establece medidas específicas para la situación que ha sido descrita ya que, por ejemplo, la Orden de 10 de abril de 2000 es aplicable a todos los daños causados por animales salvajes y perros asilvestrados, sin individualizar aquellos supuestos causados por especies que gozan de una especial protección y, aún menos, el caso que constituye el objeto de la

presente queja, cuya relevancia económica parece desprenderse de la cuantía de los daños irrogados a los ganaderos en los últimos meses.

Por ello, cabe manifestar que, considerando la especificidad del régimen jurídico expuesto y el volumen de daños patrimoniales causados por esta especie en la zona, parece adecuado a la efectiva consecución de los objetivos generales a los que venimos haciendo referencia con anterioridad, la consideración por parte de la Consejería de Medio Ambiente de la adopción de medidas especialmente referidas a la gestión global del lobo ibérico en las zonas en las que se encuentra especialmente protegido.

Una de las opciones posibles para la articulación de las medidas de gestión global citadas sería la adopción de un Estatuto de protección del lobo ibérico en el territorio situado al sur del río Duero, análogamente a lo realizado con el oso pardo a través del Decreto 108/1990, de 21 de junio, por el que se establece un Estatuto de Protección del Oso Pardo y se aprueba el Plan de Recuperación. Sin embargo, una norma de tal naturaleza únicamente vendría justificada por la necesidad de adoptar medidas dirigidas a garantizar la protección y conservación de la especie considerando la delicada situación de sus poblaciones, lo cual parece alejarse de la realidad de la especie *Canis Lupus* al sur del río Duero, tal y como se desprende de la intención de esa Consejería de extender la consideración del lobo como especie cinegética a todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Más adecuado parece, considerando los argumentos científicos mantenidos por esa Consejería, que las medidas a adoptar, sin olvidar el cumplimiento de las prohibiciones establecidas por la normativa comunitaria dirigidas a la efectiva protección del lobo ibérico en la zona en cuestión, hagan especial énfasis en la adecuada protección de la actividad ganadera en la zona. Tales medidas, integrantes de una gestión global, pueden sistematizarse en tres grandes bloques: Conservación de la especie, socialización de los daños ocasionados por la misma en la zona geográfica donde goza de especial protección y fomento de la prevención de los citados daños patrimoniales.

El primero de los bloques citados deriva directamente de la especial protección de la que goza el lobo en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León situado al sur del río Duero, de conformidad con la normativa comunitaria y nacional vigente ya citada. Sin perjuicio de la existencia de otras medidas dirigidas a garantizar la conservación de la especie, cuyo estudio excede el objeto de la presente queja, nos referiremos aquí especialmente a los controles poblacionales de la especie como paradigma de medida integrante de la gestión global a la que hemos hecho referencia.

En efecto, y al contrario de lo que pudiera parecer en un principio, los controles poblacionales constituyen un elemento necesario para garantizar la adecuada conservación de la especie, ya que al tiempo que pueden favorecer la investigación, la repoblación o la reintroducción de las

especies (tal y como señala expresamente la letra d) del art. 16 de la Directiva 92/43/CEE, ya reiterada), deben impedir que las consecuencias económicas desfavorables de la acción de la especie protegida sea de tal entidad para los sectores económicos afectados que derive en el furtivismo y en la captura ilegal de especímenes protegidos.

A esta consideración del control poblacional no es ajena la Directiva comunitaria 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, que, como hemos señalado anteriormente, permite excepcionar la prohibición de captura de las especies especialmente protegidas, entre otros supuestos, cuando ello sea necesario para evitar daños graves en especial, y entre otros bienes, a los cultivos y al ganado.

En la problemática planteada en la presente queja los daños ocasionados por la acción de la especie al ganado ovino y bovino son evidentes. Por ello, y respecto a este punto, la Consejería de Medio Ambiente debería considerar adecuadamente, en el momento de proceder al estudio de la realización de nuevos controles poblacionales, los dos aspectos puestos de manifiesto: de un lado, la adecuada protección de la especie, basándose para ello en los estudios científicos desarrollados por la Consejería; y de otro, en los daños causados por la acción de la especie en las actividades económicas propias del mundo rural.

La realización de nuevos controles poblacionales estaría plenamente justificada, por tanto, si con los mismos no se pusiera en peligro el mantenimiento y el estado de conservación favorable de las

poblaciones de la especie en la zona y ello sirviera para evitar el volumen y la entidad de los daños causados en una determinada zona geográfica a la cabaña ganadera.

En cuanto al desarrollo efectivo de los controles poblacionales, habrá de ajustarse a la autorización que, en su caso, se otorgue por el órgano administrativo competente garantizando el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 50.3 de la Ley de Caza de Castilla y León, en virtud del cual dichos controles poblacionales sólo podrán ser autorizados a los Agentes Forestales, Celadores del Medio Ambiente, Guardas Particulares de Campo y Especialistas en Control de Predadores.

El segundo de los bloques citados es el de la socialización de los daños causados por la especie sometida a un especial régimen de protección en una determinada zona geográfica. El objetivo perseguido en este caso no es otro que evitar que sea el patrimonio de los sujetos particulares el que asuma, de forma exclusiva, los daños causados en su actividad económica por la especie animal protegida, para lo cual el patrimonio público, total o parcialmente, resarciría parte de esos daños al individuo.

El Ordenamiento Jurídico no desconoce, en casos análogos al ahora estudiado, una socialización total de los daños irrogados al particular. Así, en este sentido en la Comunidad Foral de Navarra, el art. 31 de su Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y

sus hábitats, modificado por la Ley Foral 8/1994, de 21 de junio, establece una cláusula general de resarcimiento del siguiente tenor literal:

El Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente indemnizará, previa instrucción del oportuno expediente administrativo y las valoraciones a que hubiere lugar, los daños efectivamente ocasionados a terceros o a sus bienes:

a) Por las especies consideradas amenazadas.

b) Por las especies de la fauna silvestre no susceptibles de aprovechamiento cinegético o piscícola que no tengan la consideración de amenazadas cuando el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente hubiera denegado expresamente su captura o eliminación conforme al art. 11 de esta Ley Foral. En estos casos se indemnizarán los daños efectivamente causados en el período comprendido entre los dos meses anteriores a la solicitud de captura y el final del correspondiente ejercicio presupuestario anual.

Incluso en el ámbito normativo de nuestra Comunidad Autónoma, la medida ha sido recogida en algún supuesto, como ocurre en el citado Decreto 108/1990, de 21 de junio, mediante el que se aprueba un Estatuto de Protección del Oso Pardo y se aprueba su Plan de Recuperación, cuerpo normativo cuyo art. 3.7 dispone: "Serán indemnizables, previo expediente incoado al efecto, los daños y perjuicios que ocasionalmente pueda causar esta especie en todo el territorio de la Comunidad y que sean debidamente comprobados."

El grado de socialización actual de los daños en la problemática que aquí nos ocupa, es decir la motivada por los daños causados por el lobo ibérico en la zona geográfica situada al sur del río Duero, viene dado por la regulación contenida en la precitada Orden de 10 de abril de 2000, de la Consejería de Medio Ambiente, modificada por la Orden de 27 de junio del mismo año. Dos son las posibles objeciones que se pueden hacer a esta norma:

1º) Se aplica indistintamente a todos los supuestos de daños causados al ganado bovino, ovino y caprino por animales salvajes y perros asilvestrados, aunque está pensado fundamentalmente para la reparación de los daños causados por el lobo ibérico, como se indica expresamente en su art. primero.

2º) El grado de cobertura pública de los daños sufridos por los ganaderos es parcial, tanto por el sistema franquiciado de las ayudas, como por la circunstancia alegada por el autor de la queja de lo gravoso del aseguramiento de todos los animales, en especial de aquellos excluidos de las ayudas comunitarias.

La doble singularidad que concurre en la problemática que nos ocupa (especial protección jurídica del lobo al sur del río Duero y entidad de los daños ocasionados al ganado en la zona) aconsejan, en orden a garantizar la gestión global a la que nos hemos referido, incrementar el grado de cobertura pública de los daños irrogados a la actividad económica

ganadera como consecuencia de la acción del lobo en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León situado al sur del río Duero.

Este incremento de cobertura, condicionado a las disponibilidades presupuestarias de esa Consejería, llegaría a su nivel óptimo mediante la asunción de la totalidad de los daños causados por la acción del lobo en las zonas donde no se considere especie cinegética, previa tramitación del oportuno expediente administrativo donde se acredite la realidad del daño y la ausencia de culpa del particular afectado, pudiendo subordinar la indemnización a una negativa previa de la Dirección General del Medio Natural a realizar un control poblacional de la especie en la zona en la que se produzca el daño patrimonial.

No obstante lo anterior, en todo caso, cualquier incremento del grado de protección contribuiría a lograr el objetivo de proteger efectivamente las actividades económicas propias del mundo rural frente a la acción de esta especie, aún cuando sea manteniendo el sistema actual de ayuda franquiciada, pero ampliando los importes máximos subvencionables por siniestro en concepto de franquicia.

La medida anterior, tendría su efectivo complemento, con el tercer bloque al que nos hemos referido anteriormente: fomento de la prevención de los siniestros en los que se produzcan daños patrimoniales como consecuencia de la acción del lobo en la zona geográfica situada al sur del Duero.

Otra forma, quizá más efectiva aún que la anterior, de proteger la actividad económica ganadera, es la de fomentar la construcción y adquisición de elementos defensivos del ganado frente a la acción de la especie a la que nos venimos refiriendo, por ejemplo creando ayudas económicas a través de las cuales se subvencione la construcción de cercados que impidan el acceso del lobo al ganado o la adquisición de perros especialmente aptos para la defensa de los animales domésticos.

Sin duda, este tipo de ayudas económicas incentivaría la adopción de medidas que, al tiempo que respetarían escrupulosamente la protección y conservación de la especie, lograrían un descenso en los perjuicios sufridos por la actividad ganadera como consecuencia de su acción.

Conscientes del condicionamiento presupuestario a que se han de ver sometidos los dos últimos bloques de medidas a los que nos hemos referido, la relación entre el volumen económico de ambas podrá ser inversamente proporcional, es decir, cuanto mayor sea el grado de cobertura de los daños patrimoniales sufridos por los ganaderos como consecuencia de la acción del lobo, en aquellos territorios en los que no es considerado especie cinegética, menor deberá ser el volumen de ayudas económicas concedidas para fomentar la construcción y realización de actividades defensivas de la actividad ganadera frente a esta especie, y viceversa.

En definitiva, las medidas que hayan de adoptarse, partiendo de la peculiaridad del régimen jurídico aplicable al lobo en los territorios

situados al sur del río Duero, han de tener como finalidad esencial la consecución de una gestión medioambiental global que logre integrar la protección de la especie con el desarrollo de las actividades económicas propias del mundo rural, en especial la ganadera, sin que, en ningún caso tales medidas se adopten de una forma aislada sino como partes de un mismo conjunto normativo y administrativo.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el art. 19 y 20.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se formuló la siguiente Resolución:

*“Primero.- Adoptar las medidas oportunas para agilizar la resolución de los procedimientos administrativos pendientes instados por los ganaderos de la Comarca de Sayago con la finalidad de obtener una indemnización que repare los daños económicos causados por la acción del lobo.*

*Segundo.- Resolver de forma expresa las solicitudes de realización de controles poblacionales del lobo (Canis Lupus) formuladas por los ganaderos de la Comarca de Sayago, considerando debidamente, de un lado, la protección y conservación de la especie en la zona y, de otro, los perjuicios causados por su acción en la actividad ganadera de la comarca.*

*Tercero.- Considerar la posibilidad de incrementar el grado de cobertura otorgado por esa Administración Pública a los daños*

*causados por el lobo en los territorios de la Comunidad Autónoma de Castilla y León donde no se configura jurídicamente como especie cinegética, en orden a lograr una mayor socialización de los daños generados por esta especie en las actividades productivas propias del mundo rural.*

*Cuarto.- Considerar el establecimiento de ayudas económicas dirigidas a fomentar la prevención de los daños causados por el lobo a la actividad ganadera en los territorios situados al sur del río Duero.”*

Esta Resolución ha sido contestada por la Consejería de Medio Ambiente en los siguientes términos:

*“En contestación a las sugerencias planteadas, se hace constar la diligencia del Servicio de Vida Silvestre en la resolución de los procedimientos administrativos instados por los ganaderos, tanto de la Comarca de Sayago como de otras procedencias, con la finalidad de obtener la indemnización que repare los daños causados por la acción del lobo. Sin embargo, los complejos burocráticos necesarios para dichos pagos, cuyos expedientes requieren la supervisión de varios Servicios dependientes de la Consejería, requieren un tiempo mínimo de tramitación.*

*Por otro lado, y en lo que se refiere a las acciones de apoyo a los ganaderos, se informa que a través del Servicio Territorial de Zamora se ha puesto en marcha un equipo de apoyo y atención a*

*los ganaderos de la provincia de Zamora, y, en especial de la comarca de Sayago. Mediante esta actuación, además de realizar campañas de sensibilización e información, se realizan actuaciones de asesoramiento y apoyo en caso de ataques a los ganaderos. Se trata de un servicio de 24 horas al día, el cual realiza una inspección del ataque, ayuda al ganadero para la solicitud del pago de las indemnizaciones, etc. El importe de estos servicios asciende a 3.805.900 pesetas hasta finales del año 2001.*

*En cuanto a los controles poblacionales se han autorizado dos: Uno, solicitado por los Ayuntamientos de la Comarca de Sayago, en forma de batida, se concedió a principios del mes de enero, tenía un cupo de tres ejemplares y un máximo de 100 perros y 100 escopetas. La fecha tope de celebración era el 31 de enero. Se solicitó una prórroga hasta el 11 de febrero por las condiciones climáticas, siendo concedida. La batida se celebró el día límite, disparando sobre tres ejemplares no siendo abatido ninguno. La segunda autorización está realizada al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora, para que dos especialistas de la guardería puedan abatir a tres ejemplares en la comarca de Sayago mediante esperas o recechos. Esta autorización no se puso en marcha hasta la celebración de la batida y el miércoles día 21 de febrero fue abatido un ejemplar macho de 45 Kg.”*

## **2.7. Página web de la Comunidad Autónoma de Castilla y León**

En el escrito de la queja se denunciaba ante esta Institución el criterio restrictivo seguido por la Junta de Castilla y León a la hora de proporcionar acceso al Boletín Oficial de la misma a través de Internet, a juicio del compareciente, en forma poco acorde con el principio de acercamiento de la Administración a los ciudadanos, siendo así que, además, la mayor parte de las Comunidades Autónomas ofrecen sus publicaciones oficiales completas y gratuitas a través de dicha red.

Solicitado el pertinente informe, la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial manifestó, en síntesis, *“que la Junta de Castilla y León cuenta desde 1990 con una Base de Datos que contiene el texto íntegro del Boletín Oficial de Castilla y León, desde su inicio y con actualización diaria, a disposición de todo el personal de la Administración autonómica que así lo desee”*.

Se nos indicaba, asimismo, *“que se ha desarrollado un nuevo software de base de datos relacional y documental, con tecnologías web, para su consulta a través de Intranet-Internet, conforme al cual se pondría de forma inminente a disposición de todo el personal de la Administración la nueva base de datos de consulta al BOCyL a través de Intranet, y, tras su verificación definitiva, a disposición de posibles usuarios externos”*. Respecto de estos últimos, nada se dice en el informe acerca de si tal servicio tendrá carácter gratuito.

Por nuestra parte, en una aproximación a la forma en que la cuestión que nos ocupa ha sido abordada por la Administración del Estado y de otras Comunidades Autónomas, hemos podido constatar que excepto Andalucía, Galicia y Murcia -cuyas páginas web sólo permiten consultar los sumarios de sus Diarios Oficiales, al igual que sucede en Castilla y León-, por las restantes se proporciona al público en general un amplio e incondicionado acceso a las correspondientes publicaciones oficiales a través de Internet.

A la vista de los antecedentes expuestos se formularon las consideraciones que siguen.

Primera.- Como se ponía de manifiesto al dirigirnos al citado Centro Directivo, no es objeto de la queja la amplitud con que los empleados públicos puedan valerse del nuevo soporte aplicado a las publicaciones oficiales de nuestra Comunidad Autónoma, aspecto éste que concierne directamente al ámbito organizativo interno, aunque los ciudadanos continúan siendo receptores pasivos de la información que demandan, por más que estas medidas lleguen a redundar de forma mediata en una mayor calidad del servicio público, conforme al nuevo concepto de Administración establecido en la Constitución española.

Sin perjuicio de lo dicho, de esta misma previsión constitucional puede afirmarse su estrecha relación con la que se ha dado en llamar "sociedad de la información", y comporta profundos cambios a la hora de instrumentar las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones,

entre los que no es cuestión menor la necesidad de actualizar aquellos medios que, en otro tiempo, se ordenaron a garantizar los principios de seguridad jurídica y publicidad de las normas, ahora también proclamados constitucionalmente.

En consecuencia, la difusión de las publicaciones oficiales de orden legislativo y administrativo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, no puede sino abordarse a la luz de las nuevas circunstancias y demandas de la sociedad actual, donde las nociones de tiempo y espacio han sido superadas por el creciente desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y consiguiente posibilidad de su empleo.

Invita a la reflexión, en este contexto, el cauce que ofrece la Administración autonómica, si ha de estarse a lo previsto en el art. 16 del Decreto 120/1983, de 15 de diciembre, por el que se regula el funcionamiento del «Boletín Oficial de Castilla y León», aun cuando su obsolescencia puede y debe ser salvada mediante una interpretación más acorde con la realidad social del tiempo en que ha de aplicarse:

1. En la administración del «Boletín Oficial de Castilla y León» se facilitará la consulta pública y gratuita de los ejemplares del mismo.

2. El «Boletín Oficial de Castilla y León» tendrá a disposición del público, un servicio de fotocopia de disposiciones publicadas en ejemplares agotados del «Boletín Oficial»."

Sin negar que esta norma -formulada en circunstancias muy distintas a las actuales- haya sido en el pasado el único instrumento hábil a los efectos que previene, su tenor literal representa hoy en día una carga para los ciudadanos, apenas corregida por la difusión de los sumarios de los Boletines Oficiales de Castilla y León publicados desde 1997 a través de la página web de la Junta en Internet, en tanto aquellos sigan viéndose obligados a desplazarse materialmente a las dependencias administrativas donde, en horario de atención al público y con la imprescindible intermediación de un empleado, se les facilite la consulta y copiado de los mismos.

Segunda.- Términos como simplificación, racionalización, modernización y eficacia, aplicados a la actividad de la Administración, se encontraban ya en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 que, a decir de su exposición de motivos, no se concebían como simples enunciados programáticos, sino como verdaderas normas jurídicas que habilitaban para la adopción de cuantas medidas se precisaran para su plena efectividad.

Cambiantes en su contenido material por el transcurso de casi medio siglo, las mismas expresiones resultan hoy igualmente válidas, como exponente de la nueva cultura de la actuación administrativa ordenada al logro de la calidad total del servicio público. Todas ellas se invocaban en el Plan de Atención al Ciudadano aprobado por Acuerdo de la Junta de Castilla y León de 30 de octubre de 1997, que, sin embargo, en desarrollo

del "Programa de mejora de la información administrativa" sólo contemplaba la difusión telemática de guías informativas.

Y aunque el II Plan de Atención al Ciudadano (2000-2002), aprobado por Acuerdo de la Junta de Castilla y León de 4 de mayo de 2000 (BOCyL nº 98, de 23 de mayo), incluye dentro del Programa de igual rúbrica que su precedente la creación de un portal de Castilla y León en Internet -apelando a los principios de transparencia y accesibilidad a la Administración-, en el mismo se alude genéricamente a la difusión de la información administrativa y a "otros contenidos de interés para los castellanos y leoneses", sin que exista referencia expresa al asunto del que es objeto la queja. Con todo, y si como se afirma en el mismo Plan, la acción formulada ha de contribuir a potenciar la presencia de nuestra Región en dicha red, sólo cabe esperar una rápida adopción del conjunto de decisiones encaminadas a materializar tal propósito.

Entretanto, no es un postulado utópico demandar que la Administración autonómica implante cuantos sistemas de difusión resulten necesarios y adecuados para proporcionar a todos ciudadanos, sin excepción e independientemente de su localización geográfica, el acceso a las publicaciones oficiales de nuestra Comunidad Autónoma por el medio que les resulte más cómodo y efectivo, al menor coste posible -también de tiempo-, y no sólo a través del tradicional sistema de consulta y fotocopiado hasta ahora previsto.

Con base en estas consideraciones, se sugirió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial que *“arbitrara cuantas medidas fuesen necesarias para permitir a todos ciudadanos la consulta incondicional, a través de la página web de la Junta de Castilla y León, del contenido íntegro de los ejemplares del BOCyL., desde su creación, incorporando asimismo las herramientas idóneas de búsqueda, localización y reproducción del mismo”*.

En la contestación a la Resolución remitida, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial hizo constar que *“la nueva base de datos relacional y documental del Diario Oficial de Castilla y León estaba prevista para su consulta en Internet, lo que evidentemente significa que no sólo fue concebida para ser ofrecida a los trabajadores de la Administración autonómica, sino también para que pueda ser consultada por todos los ciudadanos de la Comunidad Autónoma”*.

Se declara asimismo que *“la Consejería de Presidencia y Administración Territorial -responsable funcional del Proyecto-, y la Consejería de Fomento -responsable técnicamente del Proyecto, a través de la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes-, han acordado su implantación progresiva tanto para comprobar su buen funcionamiento como para poder atender sugerencias sobre la mejora de las prestaciones. Una vez finalizado el periodo de prueba en el año 2000, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial estima viable su puesta a*

*disposición al público, siempre que las circunstancias técnicas sean las adecuadas”.*

## **2.8. Convocatoria de actividades “Verano joven 2000” y “Escuela Deportiva de Verano 2000”**

La cuestión planteada por los interesados en su escrito de queja, se refería a la adjudicación de las plazas convocadas en el programa “Activa 2000”. Según se hizo constar en el escrito de reclamación, “el plazo comenzaba el 8 de junio de 2000, a las nueve de la mañana, en la sede de la Junta en cualquier provincia, las cuales, comunicadas telefónicamente, iban adjudicando plazas a la gente que llegaba de manera directa y por orden de llegada”. El interesado, informado de que tradicionalmente había habido problemas de largas colas que se formaban a la entrada de la Administración desde varias horas antes de la apertura de las dependencias administrativas, hizo “el gran esfuerzo de pasar la noche a la puerta haciendo cola para conseguir una simple plaza”.

Continuaba denunciando el interesado que habiéndose procedido a la apertura de la entrada de la Administración, en los diez primeros minutos de espera “nos comunicaron que se agotaron las plazas de París y de Países Bajos (las solicitadas por el reclamante), ante el estupor general y las caras de sorpresa de los que nos encontrábamos allí, de forma que de Burgos sólo consiguieron plaza para París de dos a cuatro personas, número similar a las que consiguieron plaza para los Países Bajos”.

La queja concluye con la manifestación de que “no hubo tiempo material para copar los viajes” y que “no es posible, estadísticamente hablando, que en la provincia de Burgos hubiera tan poca representación de gente en estos viajes. Aunque Castilla y León cuente con nueve provincias, en diez minutos la circunstancia que nos ocupa (la imposibilidad de acceder a una de las plazas convocadas) es imposible”.

Es importante destacar que se presentaron otras quejas por ciudadanos de la región sobre el sistema de adjudicación de las plazas determinado por la Administración el año 2000. Estas otras quejas presentadas se pueden resumir en dos reivindicaciones principales:

1) Que el sistema establecido por la Junta de Castilla y León resulta arbitrario y perjudica claramente a todas aquellas personas cuyo horario de trabajo coincide con el de atención al público de dicho organismo, al obligarles a pedir permiso en su centro de trabajo para poder presentar la solicitud.

2) Que existen mecanismos de adjudicación más acordes con las necesidades de los ciudadanos, que garantizan la igualdad de oportunidades de todos aquellos, que, por horario, no pueden perder una jornada de trabajo, y que no parece lógico que sean los propios jóvenes quienes tengan que perder su horario escolar para solicitar la adjudicación de las plazas.

Ante los hechos denunciados se solicitó informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, que lo remitió en los siguientes términos:

*“De conformidad con el Decreto 212/1999, de 29 de julio, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Educación y Cultura, y la Orden de 11 de Noviembre de 1999, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de sus Servicios Centrales, corresponde a la Consejería de Educación y Cultura, a través de la Dirección General de Juventud, el impulso de la participación juvenil, asociacionismo y la organización de las actividades que favorezcan una utilización activa y creativa del Ocio y Tiempo Libre, omitiendo toda regla acerca del sistema de reserva y adjudicación de plazas para la asistencia a las actividades del Programa "Activa 2000". Ello significa que dicho sistema queda al arbitrio de la Dirección General de Juventud, que dicta unas normas al respecto, a fin de que exista un criterio uniforme en todos los Servicios Territoriales de la Comunidad de Castilla y León.”*

Las plazas ofertadas en el programa precitado corresponden a la programación realizada desde la Dirección General de Juventud, no habiendo asignación a cada Provincia. Estas plazas se adjudican directamente por riguroso orden de solicitud a las nueve Provincias de la Comunidad de Castilla y León.

El Director General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales, remitió información elaborada por la Consejería de Educación y Cultura relativa al “conjunto de actividades del Programa de

Verano Joven de Castilla y León”, en lo concerniente al concurso público para la selección de proyectos y gestión de actividades de ocio, tiempo libre y turismo de ocio, y a la aplicación presupuestaria con base a la cual se financia el gasto. En relación con este informe, he de significar que estimé que era de plena conformidad a derecho tanto la selección de las empresas que presentaron proyectos con arreglo a la convocatoria efectuada por la Orden de la Consejería de Educación y Cultura de fecha 30 de marzo de 2000, por la que se convocó concurso público para la selección de proyectos y gestión de actividades de ocio, tiempo libre y turismo joven, como la fijación de la cuantía global del gasto en la aplicación presupuestaria correspondiente.

Una vez expuestos los antecedentes de hecho de la queja presentada, examiné con detenimiento el sistema de adjudicación de las plazas convocadas, sistema que ha sido denunciado por varias personas en la provincia de Burgos, y que ha dado lugar a numerosas reseñas de prensa en las diversas provincias integrantes de nuestra Comunidad Autónoma, todas ellas con un denominador común: Las largas colas de ciudadanos que se produjeron en las puertas de las dependencias administrativas en las que se iba a proceder a adjudicar las plazas, muchos de los cuales, incluso, pasaron la noche en la puerta de los respectivos Servicios Territoriales de Cultura. Esta situación fue consecuencia directa de la decisión de la Consejería de Educación y Cultura de modificar los criterios para acceder a las 22.000 plazas correspondientes a las 487 actividades del programa

“Verano Joven”, suprimiendo el sistema de sorteo que se realizó en las dos convocatorias anteriores, procedimiento sobre el que, en esta ocasión, primó el riguroso orden de inscripción.

Previamente al estudio del fondo del asunto, signifiqué la necesidad de coordinar la actuación administrativa en la materia, dada la Estructura Orgánica de la Administración autonómica. En efecto, tras el Decreto 162/1999, de 29 de julio, de Modificación Parcial de las Estructuras Orgánicas de las Consejerías, se suprime la Dirección General de Deportes y Juventud, y se crean la Dirección General de Deportes y la Dirección General de Juventud, a las que corresponden las funciones destinadas al fomento de la práctica deportiva y de la participación de los jóvenes en la vida social, económica y cultural de la Comunidad, respectivamente (art. 7.3).

Este desdoblamiento de la antigua Dirección General de Deportes y Juventud tiene gran trascendencia, a los efectos de esta Resolución, en tanto que la convocatoria de viajes con el fin de ocio, tiempo libre y turismo afecta a las dos Direcciones Generales creadas en 1999, las cuales, en consecuencia, deberán actuar coordinadamente en el ejercicio de sus competencias. En este sentido, se debe hacer mención a la Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1991, de 28 de febrero, que precisó que con la coordinación se “persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o

reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema”.

En definitiva, se trata de que la actividad administrativa de fomento, que se manifiesta, como una de sus figuras más significativas, en los viajes y actividades varias de los meses de verano, tenga un tratamiento común por las Direcciones Generales de Deportes y Juventud, dada la convocatoria conjunta que se realiza para los jóvenes de nuestra Comunidad Autónoma, y ello, en cumplimiento de lo establecido en el art. 18 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, precepto que dispone que los órganos administrativos en el ejercicio de sus competencias propias ajustarán su actividad en sus relaciones con otros órganos de la misma Administración a los principios del art. 4.1 de la Ley, y la coordinarán con la que pudiera corresponder legítimamente a éstos, pudiendo recabar para ello la información que precisen.

Una vez expuesto el principio de coordinación, como criterio que debe regir la convocatoria del “Programa Activa”, de ocio, tiempo libre y turismo, y del Programa “Escuela Deportiva de Verano”, la siguiente cuestión que se abordó fue la relativa a la publicidad de la convocatoria.

En el año 2000, únicamente se publicó la Orden de 30 de marzo de 2000, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convocaba concurso público para la selección de proyectos y gestión de actividades de ocio, tiempo libre y turismo joven. Esta Orden va dirigida a asociaciones,

entidades o empresas legalmente reconocidas que cuenten con capacidad, medios humanos y materiales suficientes, y en su caso, con la adecuada infraestructura para el desarrollo de los proyectos. En dicho año, al contrario que en ejercicios anteriores, el Programa “Verano Joven” no se convoca mediante Orden de la Consejería de Educación y Cultura publicada oficialmente en el Boletín Oficial de Castilla y León, sino que las bases de la convocatoria, junto al proceso de adjudicación de las plazas, vienen esquematizadas en una edición de la Consejería, titulada “Activa 2000”.

Esta situación es contradictoria, como ya señalamos, con las convocatorias anteriores, en las cuales, el procedimiento de adjudicación de las plazas se venía estableciendo en una Orden, norma con rango reglamentario, que se publicaba en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Ordenes de la Consejería de Educación y Cultura de 17 de abril de 1998 y de 3 de abril de 1999, respectivamente). En cuanto al cambio de criterio operado por la Consejería de Educación y Cultura para el año 2000, entiendo que supone un menoscabo en los derechos de los ciudadanos de nuestra Comunidad Autónoma, que no pueden tener acceso por medio del Diario Oficial de nuestra Comunidad Autónoma (el BOCyL) a las bases que han de regir la adjudicación de las plazas de deporte y juventud para el verano, sino que han de acudir a un resumen sumario del procedimiento que se publica en una edición de la Consejería, documento del que no está garantizado el acceso a todos los

ciudadanos, ya que la tirada de la publicación está limitada a un número determinado de ejemplares.

Esta falta de publicidad oficial del proceso de adjudicación de las plazas ofertadas a los jóvenes vulnera, a mi entender, uno de los principios generales del derecho más relevantes: la seguridad jurídica. En el mundo administrativo, la incesante proliferación de normas dirigidas a los ciudadanos, su naturaleza predominantemente reglamentaria, su complejidad y dinamismo, y su proyección creciente en todos los ámbitos dificultan extraordinariamente el conocimiento por el ciudadano de la legalidad administrativa, con la consiguiente desorientación y, a veces, indefensión, por lo que cobra especial valor este principio de la seguridad jurídica.

Entiendo, con base en lo expuesto, que el mandato dirigido a los poderes públicos por el art. 48 de la Constitución Española de 1978 de promover las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural, una de cuyas manifestaciones son los Programas de Verano para jóvenes, quedaría satisfecho, en mayor medida, con la publicación oficial de las bases de la convocatoria, en atención al derecho de todo ciudadano a conocer de antemano las reglas que rigen la gestión pública. La seguridad jurídica adquiere en nuestro ordenamiento jurídico carta de naturaleza de principio general del derecho, consagrado constitucionalmente en el art. 9.3.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1994 afirma de manera tajante que “el principio fundamental del derecho a la seguridad jurídica implica en todo caso, la exigencia de la certeza de la norma que ha de ser lo suficientemente clara y precisa, sin dar lugar a ambigüedades, para que sus destinatarios encuentren en ella respuesta adecuada a las dudas que sobre sus derechos, obligaciones y responsabilidades les pudieran acontecer, apartando con dicha certeza la posibilidad de diversas situaciones no queridas ni permitidas por la norma superior, que sirve de cobertura a la disposición reglamentaria en cuestión”. Una consolidada línea jurisprudencial (Sentencias del Tribunal Supremo de 1 de febrero y 3 de mayo de 1990) ha declarado que en el conflicto que se suscita entre la estricta legalidad de la actuación administrativa y la seguridad jurídica derivada de la misma, tiene primacía esta última, por aplicación del principio de protección de la confianza legítima del ciudadano en el actuar de la Administración, criterio que ha sido asumido por la Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Europea.

Una vez valorada la conveniencia de que, en aras de conseguir una mayor seguridad jurídica de los ciudadanos, se proceda a dictar una Orden de la Consejería de Educación y Cultura con las bases del procedimiento para la concesión de las plazas de verano para jóvenes, del mismo modo en que se hizo en los años 1998 y 1999, examiné a continuación el modelo utilizado para la concesión de las plazas anteriormente citadas.

De la publicación de la Consejería de Educación y Cultura, denominada “Activa 2000 Joven”, se desprende que el proceso de inscripción de los jóvenes para los viajes objeto de la queja se concretó en la adjudicación directa de las plazas. Esta adjudicación se producía en los Servicios Territoriales de Cultura de las distintas Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León en las provincias, en fechas que variaban según los Programas, en horario de 9 a 14 horas.

La determinación del sistema de adjudicación directa de las plazas que afectó a las más de trescientas actividades culturales y de ocio ofrecidas a los jóvenes de nuestra Comunidad, suprimiendo el sistema de sorteo utilizado en años anteriores, tuvo como consecuencia más llamativa las largas colas que se formaron en las entradas de los distintos Servicios Territoriales de Cultura (múltiples reseñas de prensa llaman la atención sobre este hecho), dándose, incluso, la circunstancia de que numerosos jóvenes pasaron la noche anterior a la apertura del plazo de presentación de solicitudes en las puertas de las diversas dependencias administrativas, con el fin de obtener el viaje deseado.

Pues bien, el objeto de la queja presentada radica exactamente en los hechos acaecidos el día 8 de junio de 2000 en el Servicio Territorial de Cultura de Burgos. En dicha fecha, uno de los jóvenes que había pasado la práctica totalidad de la noche en la entrada de la Administración ve defraudada su expectativa cuando a los diez minutos de la apertura le comunican que no hay plazas disponibles para el viaje que deseaba realizar

(París o Países Bajos), y ello, a pesar de haber pasado toda la noche en la puerta del organismo administrativo. Señala el interesado que “en diez minutos le parece imposible ocupar la totalidad de las plazas convocadas para dicho viaje, salvo que se hayan preadjudicado ilegal o injustamente” o “que los ordenadores de alguna Delegación de la Junta hayan empezado a funcionar antes, habiéndose producido la apertura de esas Delegaciones antes de las nueve horas, tiempo suficiente para quebrantar el reglamento y perjudicar a las personas que esperábamos al plazo legal de adjudicación ocupando esas plazas “.

Ante la situación denunciada, se solicitó informe al Ilmo. Sr. Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, el cual, informó como señalamos al inicio de la presente Resolución, en fecha 31 de agosto de 2000, que *“por la Dirección General de Juventud se omitió toda regla acerca del sistema de reserva y adjudicación de plazas para la asistencia a las actividades del Programa “Activa 2000”, lo que significa que dicho sistema queda al arbitrio de la Dirección General de Juventud, que dicta unas normas al respecto, a fin de que exista un criterio uniforme en todos los Servicios Territoriales de la Comunidad de Castilla y León”*. Las plazas ofertadas se adjudicaron directamente por riguroso orden de solicitud a las nueve provincias de la Comunidad de Castilla y León.

Descrita con precisión la situación objeto de la queja, nos planteamos la posibilidad de variar el criterio de adjudicación con el fin de conseguir una mayor satisfacción de los destinatarios de la actuación

administrativa, en este caso, los jóvenes, colectivo que ha manifestado su desacuerdo con el modo de actuación de la Administración autonómica en esta cuestión.

Para el examen de la problemática, y sin ánimo de realizar un estudio excesivamente teórico, se partió de lo dispuesto por el art. 1.1 de nuestra Carta Magna que establece que España se constituye como un Estado Social y Democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político. Y fueron los valores superiores de justicia e igualdad, dentro de los cuatro valores explicitados en la Norma Fundamental, los que relacioné con la convocatoria realizada para el verano de 2000, con el objeto de determinar si se había adecuado la convocatoria a los mismos.

Los valores superiores fueron concebidos por el Constituyente como los objetivos máximos a realizar por el Derecho, es decir, como objetivos jurídicos, pero también como objetivos éticos. Brevemente, indicaré que la justicia, en principio, es un concepto ambiguo, que no añade nada a la coherencia de una moralidad positivizada cuyas dos columnas centrales son la libertad y la igualdad. La justicia, concepto del que la doctrina no ha podido, por lo general, encontrar una respuesta adecuada para su definición, se puede considerar, como ya aparecía en el Digesto romano, como “la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo suyo”.

Por su parte, el principio de igualdad está reconocido en el art. 14 de la Constitución: 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. Este valor de la igualdad, dentro del cual se podría integrar como una manifestación del mismo al valor superior de la justicia, hace referencia a la universalidad de la Ley, pero no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o consecuencia de diferenciar situaciones distintas y de darles un tratamiento diverso, como tradicionalmente se ha señalado por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencia de 10 de noviembre de 1981). En consecuencia, la igualdad supone en términos prácticos una aplicación igual de la norma para los iguales y una aplicación desigual para los desiguales.

Del examen de la convocatoria realizada el año 2000 pude comprobar que, en principio, no se había cometido ninguna irregularidad administrativa, sin perjuicio de que consideraba que la aprobación de las bases de la convocatoria mediante Orden de la Consejería de Educación y Cultura, con la consiguiente publicación en el BOCyL, respetaría escrupulosamente el principio de publicidad de la actuación administrativa.

No obstante lo anterior, llegué a la convicción de que el sistema de adjudicación directa, determinado como modelo aplicable para el año 2000 no era el más aconsejable, a pesar de que otros sistemas, como el sorteo, empleados otros años, en concreto, en 1998 y 1999, tampoco, en opinión de

la propia Administración, fueran considerados eficientes. Este sistema fue criticado por la propia Administración por *“el tremendo desfase que se producía entre las inscripciones presentadas con el número de personas que luego asistieron a las distintas actividades culturales”*.

De lo expuesto hasta el momento, podemos determinar que las dos maneras de adjudicación de las plazas han sido valoradas de forma negativa: la adjudicación directa, por los propios jóvenes de la Comunidad Autónoma y sus padres o representantes legales, que, en algunos casos, a pesar de pasar una noche entera en las entradas de las dependencias administrativas, no vieron satisfecho su anhelo de obtener una de las plazas que se convocaban, bien para el Programa “Activa 2000 Joven”, bien para el Programa “Escuela Deportiva de Verano 2000”; por su parte, el sistema de sorteo ha sido valorado negativamente por la propia Administración, por el argumento anteriormente indicado del desfase de inscripciones y participantes.

Desde mi punto de vista, valorando los aspectos positivos y negativos de los dos sistemas utilizados por la Administración autonómica, llegué a la conclusión de que el sistema de sorteo respeta en mayor medida los derechos de los ciudadanos, en concreto, el derecho de igualdad, y no obliga ni a los jóvenes, ni a los familiares de éstos (de los niños/as que deseen participar en el Programa de Escuela Deportiva de Verano) a pasar noches enteras en las puertas de las unidades administrativas, situación ésta que según su parecer les iba a garantizar con total seguridad una de las

plazas convocadas y que en determinados casos, al no poder acceder a una plaza, les genera una gran insatisfacción con el actuar de la Administración. Además, con el sistema de sorteo público, a pesar de sus posibles deficiencias, se garantizaría el derecho de los ciudadanos a la transparencia administrativa, de modo que la Administración al gestionar intereses públicos no incurriría en opacidad ni oscurantismo alguno.

El sistema de adjudicación directa, aparte de las larguísimas colas que genera desde muchas horas antes de la adjudicación de las plazas, plantean el problema de la coordinación informática de la Consejería, pudiendo dar lugar, al no estar las plazas divididas por provincias, que un problema informático de cualquier índole pudiera impedir a jóvenes de una determinada provincia el acceso a las plazas convocadas. Este problema resulta tanto más acuciante cuanto en tanto que la convocatoria señala que las plazas se van adjudicando a partir de las nueve de la mañana del día correspondiente, según el Programa respectivo, y que se agotarán a partir de ese momento, lo que en el caso posible de que el sistema informático del Servicio Territorial de Cultura respectivo no funcione debidamente el día de otorgamiento de las plazas, podría suponer que los habitantes de una determinada provincia no pudieran acceder a las mismas. El problema no sólo se plantearía ante un mal funcionamiento de la red informática, sino por una posible descoordinación temporal, que podría suponer, dada la altísima demanda de estos Programas de ocio y tiempo libre, que algunas provincias no pudieran acceder a estas convocatorias. Finalmente, este

sistema de adjudicación informática de plazas redundaría en una falta de claridad y transparencia administrativa no deseable.

Otro argumento que ha sido puesto de manifiesto en varias quejas interpuestas en esta Institución, como ya expusimos anteriormente, es el desacuerdo con el sistema de adjudicación directa de las plazas existentes, pues el sistema establecido por la Junta de Castilla y León resulta arbitrario y perjudica claramente a todas aquellas personas cuyo horario de trabajo coincide con el de atención al público de dicho organismo, al obligarles a pedir permiso en el centro de trabajo para poder presentar la solicitud. Alegan, asimismo, los firmantes de la queja que “existen mecanismos de adjudicación más acordes con las necesidades de los ciudadanos que garantizan la igualdad de oportunidades de todos aquellos que por horario no podamos permitirnos perder una mañana de trabajo, y no parece lógico que sean los propios jóvenes quienes, perdiendo periodo de su horario escolar, vayan a solicitar la adjudicación de las plazas”. Desde mi punto de vista, esta reivindicación es totalmente razonable, ya que el sistema de adjudicación directa de las plazas por orden riguroso de espera obliga, o bien a los jóvenes, o bien a sus padres o familiares, a guardar largas esperas en los Servicios Territoriales de Cultura, estando en situación de inferioridad aquellos padres o representantes que por motivos profesionales no puedan disponer del oportuno permiso. También consideré totalmente razonable la solicitud de modificación del sistema de adjudicación de plazas, en orden a evitar que los propios jóvenes que desean acceder a las

plazas pierdan parte de su jornada escolar durante el día que ha determinado la Administración autonómica para la adjudicación.

En relación con este argumento contrario al sistema de adjudicación directa de las plazas, dada la ubicación de los Servicios Territoriales de Cultura en las capitales de provincia, está el problema añadido de que todos aquellos ciudadanos de la Comunidad que residan en localidades distintas de las capitales estarán obligados a acudir a las sedes de los Servicios Territoriales con mucha antelación a su apertura si desean obtener una de las plazas. Esta situación podría ser aún más problemática si los ciudadanos residentes en localidades distintas de las respectivas capitales dependiesen de transporte público regular, pues en ese caso llegarían una vez abiertas las oficinas administrativas y ello, dada la gran demanda de las plazas convocadas, supondría, sin ningún género de duda, que no podrían obtener la plaza deseada.

Por otra parte, y en aras de la consecución del principio de igualdad, se estima por esta Procuraduría la conveniencia de articular, tal y como sucedió en otras convocatorias (1998 y 1999), un sistema que tenga en cuenta la distribución territorial de la población de nuestra Comunidad Autónoma, de modo que las nueve provincias tengan plazas asignadas en todas y cada una de las actividades convocadas, proporcionalmente a su población de derecho.

Además del sistema de sorteo, el cual, a pesar de sus deficiencias, coadyuva a la consecución del principio de transparencia administrativa en

mayor medida que el sistema de adjudicación directa, se podría plantear una tercera opción en la adjudicación de las plazas. Me estoy refiriendo a una convocatoria en la que se utilice un sistema de baremación de los solicitantes con el mayor número de parámetros posibles, parámetros o criterios que deberían respetar los valores superiores de justicia e igualdad reconocidos en el art. 1 de nuestra Carta Magna.

Entre estos criterios de valoración se podrían incorporar, entre otros, los siguientes:

- El establecimiento de varios tramos por escalones de ingresos netos de la unidad familiar en la que se integre el solicitante, baremando con mayor puntuación a aquellos solicitantes cuya renta ponderada (magnitud consistente en la división de los ingresos de la unidad familiar entre la totalidad de miembros de esa unidad) resultase inferior. Podría resultar interesante el establecimiento de, al menos, cinco tramos de renta con el fin de marcar diferencias entre los solicitantes. Asimismo, e intentando la consecución del valor de la justicia social, se estima conveniente por esta Procuraduría que se utilice el criterio de la renta personal como criterio decisorio en aquellos casos de igualdad de valoración de los interesados en las plazas solicitadas.

- La exclusión de aquellos interesados que hayan realizado alguna de las actividades convocadas en los tres últimos años, con lo que el número de solicitantes se reduciría, al menos, en parte, y se conseguiría que

aquellos interesados que no pudieron participar en otras convocatorias vean incrementadas sus posibilidades de acceso.

- La previsión de que solamente un miembro de cada unidad familiar pueda ser participante en las actividades convocadas, de manera que un mayor número de unidades familiares puedan beneficiarse de éstas.

- La exclusión de aquellos solicitantes que obtengan ingresos económicos propios derivados de rendimientos del trabajo personal.

- La discriminación positiva que se podría realizar a favor de los interesados que residan en municipios de menos de 2.000 habitantes, por la carencia de servicios que tienen respecto de los ciudadanos de núcleos urbanos.

- La discriminación positiva que se debería realizar a favor de aquellos solicitantes que tengan la condición de minusválidos, es decir, que tengan reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33%.

- La directa relación del solicitante con la actividad convocada, también podría ser objeto de discriminación positiva. Así, se podría valorar en las actividades deportivas la acreditación de haber estado realizando esa actividad deportiva a lo largo del curso académico, o, por ejemplo, en el Taller de Artes Escénicas del Programa Activa 2000, se podría valorar la participación o integración en grupos de teatro.

Entendía que estos criterios de valoración, los cuales señalé de modo ejemplificativo, y a título de mera sugerencia, respetan los valores

superiores de igualdad y justicia y solamente serían de aplicación en aquellos casos en que hubiera más candidatos que plazas convocadas, pues, en caso contrario, nada obstaría a que la Consejería de Educación y Cultura pudiera determinar un sistema de adjudicación directa.

Este sistema, que se planteó por esta Institución como alternativa y superación a los sistemas de sorteo y adjudicación directa utilizados en los últimos años, al igual que los dos anteriores, tiene sus aspectos favorables y desfavorables, pero de un examen global del mismo estimo que se derivan más beneficios que perjuicios. Los aspectos favorables serían la eliminación de las largas colas que año tras año se producen a las puertas de las dependencias administrativas, la supresión de la necesidad imperiosa de coordinar informáticamente la apertura de todos los Servicios Territoriales de Cultura de la Comunidad Autónoma, y la consecución de una mayor justicia social en la adjudicación de las plazas, ya que ésta se produciría en atención a las circunstancias personales del solicitante y no por hechos objetivos, como el estar situado en los primeros lugares de una cola sin la comprobación de ningún requisito adicional. Por el contrario, el aspecto desfavorable se concretaría en una mayor dificultad de gestión administrativa, al tener que comprobarse por los órganos gestores la veracidad de los datos declarados por los solicitantes, a cuyos efectos tendría que solicitarse la documentación acreditativa correspondiente.

Para concluir mi exposición, hice una breve mención al Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de la

Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 46/2000, de 9 de marzo, cuya finalidad principal, al igual que el Plan de Atención al Ciudadano de 1997, es otorgar una respuesta clara y decidida a la creciente exigencia de los destinatarios principales de las acciones de la Administración Autonómica, los ciudadanos y ciudadanas de Castilla y León, de una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Dentro de los principios básicos del Plan, se establecen como objetivos generales a alcanzar la creación de un proceso de mejora permanente de los servicios prestados por la Administración, la consecución del máximo nivel de calidad posible en la prestación de los servicios públicos y el incremento del nivel de satisfacción de los ciudadanos respecto de los servicios públicos que se le prestan. Pues bien, estos objetivos del Plan, a la vista de las múltiples quejas presentadas por el sistema de adjudicación directa de las plazas convocadas, son incumplidos, por lo que procedería valorar la modificación del sistema de adjudicación con el fin de conseguir satisfacer las pretensiones de los ciudadanos, que son, en definitiva, los destinatarios del actuar administrativo.

Examinadas las quejas presentadas y valoradas en profundidad las posibilidades de modificación del sistema de adjudicación de plazas, se remitió a la Consejería de Educación y Cultura la siguiente Resolución:

*“1º) Que con el fin de conseguir el cumplimiento por la Administración del principio de publicidad de las disposiciones*

*administrativas de carácter general, se procediera a dictar una Orden de la Consejería de Educación y Cultura de convocatoria de las actividades deportivas y culturales para jóvenes a realizar en el verano de 2001, haciendo constar claramente el proceso de adjudicación de las plazas, del modo que se hizo en los años 1998 y 1999. Esta Orden deberá ser objeto de publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.*

*2º) Que en cumplimiento del valor superior constitucionalmente protegido de la igualdad, se distribuyeran territorialmente las plazas de las actividades organizadas, tanto deportivas, como de juventud, proporcionalmente a la población de derecho de las provincias integrantes de nuestra Comunidad, garantizando la participación de todas las provincias.*

*3º) Que se valorase por la Consejería de Educación y Cultura, ante los argumentos expuestos, la viabilidad de adjudicar las plazas que, en su caso se convoquen, para las actividades del verano del año 2001, de acuerdo con un sistema que tenga en cuenta, en la mayor medida de lo posible, las circunstancias personales de los solicitantes. Para ello, se podrían utilizar los criterios sugeridos desde esta Institución así como aquellos otros que surjan de la propia iniciativa de la Consejería, siempre con el debido respeto a los valores superiores de igualdad y justicia reconocidos en el artículo 1 de la Constitución Española de 1978.*

*4º) Que en atención de lo dispuesto en el Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se utilice, en caso de no aceptar la propuesta formulada en el apartado anterior, el sistema de sorteo como alternativa al de adjudicación directa, lo que supondría evitar las largas colas que se producen en las entradas de los organismos administrativos los días de otorgamiento de las plazas y conllevaría la consecución efectiva y real del principio de transparencia administrativa, reconocido explícitamente en el artículo 3.2 g) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.”*

He de señalar que esta Resolución no ha sido contestada en la presente fecha por el departamento destinatario de la misma.

### **2.9. Inclusión de las enseñanzas musicales en las becas convocadas por la Consejería de Educación y Cultura**

La queja objeto de esta Resolución se presentó en relación con la Orden de 17 de diciembre de 1999, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convocaban ayudas para estudios universitarios durante el curso académico 1999/2000 (planteada en los mismos términos que la Orden de 3 de octubre de 2000, de la Consejería de Educación y Cultura), que excluía los estudios de enseñanza musical de Grado Superior, cuando el Real Decreto 1542/1994 establece que son equivalentes a licenciado universitario”.

Una vez admitida a trámite la queja presentada, se solicitó a la Consejería de Educación y Cultura informe relativo a la cuestión objeto de la queja. Dicho informe hacía constar lo siguiente:

*«En relación con su escrito atinente a qué alumnos del Grado Superior de Música no pueden acogerse a la convocatoria de ayudas para estudios universitarios del curso 1999/2000 (Orden de 17 de diciembre de 1999), informamos lo siguiente:*

*Según la base Primera, la “convocatoria tiene por objeto convocar ayudas para acciones de apoyo económico a los alumnos que cursen estudios universitarios durante el curso académico 1999/2000 en las Universidades públicas y privadas de Castilla y León, así como en cualquier otra Universidad pública española, siempre que los estudios que curse el alumno no existan en las Universidades públicas de Castilla y León”.*

*En dicha base se requiere que los alumnos reúnan los siguientes requisitos:*

- Que cursen estudios universitarios.*
- Que estén matriculados en Universidades públicas o privadas.*

*Las dos características anteriores indican que estamos ante unas enseñanzas universitarias recogidas en la Ley de Reforma Universitaria. En cambio, el escrito de queja alude a estudios de*

*Grado Superior de Música, que una vez superados equivalen a un título universitario.*

*Los estudios de Música mientras no se termina el Grado Superior, no tienen consideración de enseñanzas universitarias, sino de Enseñanzas Artísticas, dentro de las de Régimen Especial. La mejor prueba de que no son enseñanzas universitarias es el hecho de que están incluidas en la LOGSE (Ley Orgánica 1/1990, de 13 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, título segundo, capítulo primero, sección primera). Sólo una vez terminados los estudios del Grado Superior de música y obtenido el título, el alumno puede ser considerado universitario.»*

Una vez expuesto el punto de vista de la Administración a través del informe que acabamos de transcribir, señalé, en principio, que la actuación de la Consejería de Educación y Cultura, mediante Orden de 4 de julio de 2000, denegando la ayuda solicitada por XXX es ajustada a la legalidad al aplicar la Orden de convocatoria, por lo que no incurre en irregularidad alguna. En este sentido, la Orden citada, al desestimar la ayuda solicitada, explicita como motivo de desestimación “no estar matriculado durante el curso 1999/2000 en los centros a que se refiere la Base Cuarta letra a)”.

Interpretando en sentido literal la Base Cuarta de la Orden de convocatoria, resulta fuera de toda duda, según su apartado a), que será un requisito necesario para ser beneficiario de las ayudas estar matriculado

durante el curso académico en las Universidades públicas y privadas de Castilla y León o en otra Universidad pública española, en el caso de que los estudios que curse el alumno no existan en las Universidades Públicas de Castilla y León. Asimismo, el apartado b) de la Base Cuarta impone como requisito obligatorio “cursar estudios universitarios conducentes a la obtención de los títulos oficiales universitarios señalados en la Base Primera”, que son:

1. Los conducentes a la obtención del Título de licenciado, ingeniero, arquitecto, diplomado, maestro, ingeniero técnico y arquitecto técnico, y cuya terminación conduzca a la obtención de un título oficial con validez académica y/o profesional en todo el territorio nacional.

2. Los cursos de adaptación y complementos de formación que puedan existir para titulados de primer ciclo universitario que deseen proseguir estudios de segundo ciclo.

3. Proyecto fin de carrera, siempre que éste sea exigido para la obtención del título, siendo preciso haber superado todas las asignaturas o créditos de la carrera.

Así pues, como señalé anteriormente, entendí que resultaba de plena conformidad a derecho la denegación realizada, ya que los estudios musicales, a pesar de ser considerados como equivalentes a los universitarios, no entran dentro del ámbito de aplicación de los estudios objeto de la subvención que enumera la Base Primera punto 1.2 de la Orden de convocatoria.

Por otra parte, en cuanto a los beneficiarios de las ayudas, cabe deducir que solamente podrían tener la condición de tales quienes estén matriculados en Universidades. Es decir, que no podrían ser beneficiarios aquellos alumnos que no desarrollasen sus estudios en Facultades o Escuelas Universitarias, y ello, independientemente de que los estudios que realicen fueran equiparables desde el punto de vista académico a los universitarios.

La cuestión principal que se planteaba en la queja, y que está directamente relacionada con los razonamientos que acabo de realizar, era la anulación de la Orden denegatoria de la beca. Atendiendo a los argumentos expuestos anteriormente, estimé que no procedía la anulación de la Orden denegatoria de la ayuda, en tanto que el Excmo. Sr. Consejero denegó aquélla, aplicando con pleno rigor la Orden de convocatoria, norma que no preveía las ayudas a destinatarios distintos de los estudiantes de centros universitarios.

Reiterando la conformidad al ordenamiento jurídico de la denegación de las ayudas por estudios de música, al no existir obligación jurídica de la Administración de convocar ayudas para estudios de dicha naturaleza, esta Procuraduría se planteó el problema de si los estudios de música podían tener cabida en próximas convocatorias, junto a los estudios universitarios. En este sentido, y examinada la legislación vigente, entiendo que sí cabría tal posibilidad, tal y como otros ordenamientos y otras Administraciones públicas prevén.

El estudio de las posibilidades de incorporar las ayudas por estudios de música a las ayudas por los demás estudios universitarios ha de partir necesariamente de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), que regula la estructura y la organización del sistema educativo en sus niveles no universitarios (art. 3.7), configurando un régimen educativo basado en enseñanzas de régimen general y de régimen especial.

En efecto, de acuerdo con lo afirmado en la Exposición de Motivos de la LOGSE, “se aborda por primera vez en el contexto de una reforma del sistema educativo, una regulación extensa de las enseñanzas de la música y de la danza, del arte dramático y de las artes plásticas y de diseño, atendiendo al creciente interés social por las mismas, manifestado singularmente por el incremento notabilísimo de su demanda”. Esta reordenación va encaminada a conseguir, entre otros, el objetivo de conectar las enseñanzas de régimen especial con el resto de las enseñanzas, y, asimismo, se aconseja una organización flexible y específica de las mismas, en orden a “atender a sus propias peculiaridades y proporcionar distintos grados profesionales, alcanzando titulaciones equivalentes a los universitarias”, que, en el caso de la música, lo serán a la de Licenciado.

Las enseñanzas artísticas, entre las que se encuentran las musicales, se regulan en el Título II de la LOGSE (arts. 38-49), y se definen como aquéllas que tienen como finalidad proporcionar a los alumnos una formación artística de calidad y, además, garantizar la cualificación de los

futuros profesionales de la música, la danza, el arte dramático, las artes plásticas y el diseño. Esta enumeración denota claramente un mayor detalle si se compara con la legislación precedente.

Analizando las distintas titulaciones musicales cabe indicar que, una vez concluido el grado elemental, se expide un certificado de estudios elementales. En segundo lugar, la superación del tercer ciclo del Grado Medio da derecho al Título profesional y, por último, quienes superen el Grado Superior obtendrán el título superior en la especialidad correspondiente, que como gran novedad, supone la homologación a efectos académicos y profesionales con la licenciatura universitaria.

En relación con esta última novedad, la LOGSE contempla por primera vez los estudios de tercer ciclo destinados a los titulados superiores en música e insta a las Administraciones educativas a fomentar convenios con la Universidades en orden a facilitar la organización de los estudios de doctorado, cuestión ésta que es manifestación meridiana de la estrecha relación que se produce entre los estudios musicales y los universitarios.

Una vez delimitado el marco general de las enseñanzas musicales, se expuso a continuación la valoración que se debe dar a las mismas, en virtud del desarrollo reglamentario operado por el Real Decreto 1542/1994, de 9 de julio. Esta norma, que viene a reconocer la equivalencia entre los títulos anteriores a la LOGSE y los establecidos en dicha Ley, se dictó de acuerdo con las prescripciones de la Disposición Adicional cuarta, apartado séptimo de la LOGSE y en uso de la competencia estatal de regular las

condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español, recogida de forma expresa en el art. 149.1.30 de la Constitución y en la Disposición Adicional primera, apartado segundo c), de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE).

Este Real Decreto equipara al título superior de música referido en el art. 42.3 LOGSE y por lo tanto, al de Licenciado Universitario, a efectos académicos y profesionales, las titulaciones siguientes: el título de Profesor y título profesional expedidos al amparo del Decreto de 15 de junio de 1942, los Diplomas de Capacidad correspondientes a planes de estudio anteriores (el establecido por Decreto de 25 de agosto de 1917) y el Título de Profesor Superior expedido de conformidad con el Decreto 2618/1966, de 10 de septiembre.

Por lo tanto, nos encontramos ante una homologación de títulos, ya que se otorga la misma validez académica que el título al que se homologa, e implica el reconocimiento de los efectos profesionales inherentes a este título, lo que en opinión de la doctrina científica ha sido valorado como “un merecido reconocimiento que llega con varias décadas de retraso”.

Aludidos los argumentos que justifican la consideración como universitarios de los estudios de música, debo valorar a continuación la problemática legal que se deriva de la citada situación, ya que cabría plantearse si una Ley que regula el sistema educativo no universitario, que comprende tanto las enseñanzas de régimen general como las de régimen

especial, puede regular las enseñanzas relativas al Grado Superior de música, estableciendo unas exigencias de ingreso idénticas a las universitarias (art. 40.3 LOGSE). Por otra parte, esta Ley, en su art. 42.3, homologa y declara a efectos académicos y profesionales la equivalencia de estos estudios con una licenciatura universitaria, además de habilitar al Gobierno para que homologue unas titulaciones que, en realidad no estarían afectadas por la LOGSE, sino por la Ley 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, al ser equiparables a los títulos universitarios.

Todo ello trae a debate uno de los problemas educativos que incide negativamente sobre el conjunto de la actividad musical del país: la ordenación académica adecuada de los estudios superiores de música impartidos por los Conservatorios. Se han barajado, en líneas generales, dos soluciones alternativas que, aunque persiguen un mismo objetivo, contienen diferencias sustanciales: por un lado, la integración de las enseñanzas musicales de Grado Superior en la estructura académica universitaria; por otro, el reconocimiento universitario de las enseñanzas superiores de música sin ninguna vinculación orgánica con la Universidad.

En relación con esta cuestión, hice una sucinta referencia a dos regulaciones que, a mi juicio, constituyen un paso clarificador que nos acerca más al mundo universitario y, en consecuencia, a la normalización de las enseñanzas musicales:

1) El Real Decreto 1220/1992, de 2 de octubre, procedió a la pertinente adecuación de los Conservatorios Superiores de Madrid y

Salamanca, configurándolos como centros encargados de la organización e impartición del Grado Superior de las enseñanzas de música.

2) El Real Decreto 616/1995, de 21 de abril, aprueba una nueva Licenciatura de Historia y Ciencias de la Música. Pues bien, de acuerdo con lo preceptuado en la Orden de 21 de septiembre de 1995, al segundo ciclo de esta enseñanza podrán acceder quienes hayan superado los tres primeros cursos del Grado Superior del conservatorio, con algunos complementos de formación establecidos en la Orden. En consecuencia, esta norma vendría a establecer una equivalencia entre los tres cursos de Grado Superior de conservatorio y la Diplomatura, siendo perfectamente viable su conexión directa con la enseñanza universitaria.

De lo hasta aquí expuesto, queda sentado el criterio de asimilación académica entre los estudios de música realizados en los conservatorios y los estudios universitarios, de modo que entiendo que deberían acometerse las reformas necesarias para que los estudios musicales de Grado Superior sean objeto de ayudas públicas al igual que los realizados en Centros Universitarios.

Otra cuestión de capital importancia, desde mi punto de vista, es si la exclusión de los estudiantes de música de la convocatoria de ayudas para estudiantes universitarios constituye una vulneración del principio de igualdad reconocido en el art. 14 de la Constitución Española de 1978, vulneración que se produciría en tanto que el art. 1 del Real Decreto 1542/1994, de 8 de julio, y el art. 42 de la LOGSE establecen que los

títulos de música de Grado Superior son equivalentes a todos los efectos con el de Licenciado universitario. En este sentido, podría pensarse que este principio de igualdad pudiera ser quebrantado al darse un tratamiento desigual a dos colectivos que, según alega la presentadora de la queja, tienen las mismas condiciones en el supuesto denunciado: Convocatoria de ayudas limitada a un sector de estudiantes (los universitarios), estando excluidos otros, los cuales, según la Ley, tienen condiciones equivalentes, a todos los efectos, con los que son destinatarios de las ayudas.

Este principio de igualdad, garantizado en el art. 14 de la Constitución comprende varios aspectos, siendo los dos más importantes la igualdad en la Ley y la igualdad en la aplicación de la Ley, aspectos que se diferencian entre sí radicalmente. La necesidad de efectuar la diferenciación apuntada ha sido una constante en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, advertida ya desde sus primeras sentencias.

En toda cuestión de igualdad se plantea siempre el mismo problema: Para que pueda concluirse que una persona o un conjunto de ellas están discriminadas, hace falta que otras se encuentren en mejor posición y disfruten de un régimen jurídico más favorable. Sin “término de comparación”, expresión acuñada por el Tribunal Constitucional, no hay, así pues, desigualdad posible, ni mucho menos discriminación. En el caso que nos ocupa, estamos ante dos colectivos distintos: los estudiantes de Centros universitarios y los estudiantes que realizan estudios equivalentes a los universitarios, pero que no asisten a Centros universitarios, por lo que

entiendo que no se ha vulnerado el principio de igualdad reconocido en nuestra Carta Magna, en tanto que dicho principio tiene como primer y fundamental presupuesto el tratamiento igual para los iguales y el tratamiento desigual para los desiguales.

Reiterando de nuevo que las enseñanzas musicales no tienen la consideración de universitarias, sino la de enseñanzas equivalentes a las universitarias, estimé la conveniencia de señalar que en otras Administraciones Públicas se han incluido los estudios del Grado Superior de Música como estudios comprendidos dentro del ámbito de aplicación de las becas y ayudas, precisamente por su carácter análogo a los universitarios.

Valga como ejemplo la Orden del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de 15 de junio de 2000, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general para el curso académico 2000-2001, para alumnos de niveles postobligatorios y para universitarios que cursan estudios en su Comunidad Autónoma. Esta Orden, en su art. 1, comprende las becas o ayudas para realizar en el presente curso académico cualquiera de los estudios siguientes:

- Maestro, Ingeniero Técnico y Arquitecto Técnico.
- Curso de preparación para acceso a la Universidad de mayores de 25 años impartido por las Universidades no presenciales.

- Los conducentes al título de Licenciado, Ingeniero, Arquitecto, Diplomado, Cursos de adaptación que puedan existir para titulados de Primer Ciclo Universitario que deseen proseguir estudios superiores oficiales.

- Arte Dramático, Grado Superior de Música, y Restauración y Conservación de Bienes Culturales.

- Estudios de Turismo, cursados en Escuelas Oficiales o Escuelas adscritas a las mismas.

- Estudios cursados en los Institutos Nacionales de Educación Física conducentes a la obtención de un título oficial.

- Curso de Orientación Universitaria y primero y segundo cursos de Bachillerato.

- Formación Profesional de segundo grado y curso de Enseñanzas Complementarias y Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior.

- Enseñanzas de los grados elemental y medio de Música y Danza, Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior de Artes Plásticas y Diseño y Enseñanza de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos.

- Estudios religiosos.

- Estudios de idiomas realizados en Escuelas Oficiales de titularidad de las Administraciones Públicas, incluida la modalidad de distancia.

- Estudios militares.
- Los demás estudios especiales, siempre que respondan a un plan de estudios o currículo aprobado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte o por las Comunidades Autónomas en pleno ejercicio de sus competencias en materia educativa y cuya terminación conduzca a la obtención de un título académico oficial con validez académica y/o profesional en todo el territorio nacional.

Para los alumnos que ostenten la consideración de becarios, el art. 3.1 de la Orden indica que la beca tendrá los siguientes componentes:

- a) Ayuda compensatoria.
- b) Ayuda para gastos determinados por razón de la distancia entre el domicilio familiar del becario y el Centro docente en que realice sus estudios, o el centro de trabajo en que realice sus prácticas.
- c) Ayuda para gastos derivados de la residencia del alumno, durante el curso, fuera del domicilio familiar.
- d) Ayuda para gastos determinados por razón del material escolar necesario para los estudios.
- e) Ayudas para los gastos generados por los precios públicos por servicios académicos, para la realización de estudios universitarios y para el resto de los alumnos que cursen sus estudios en centros estatales.

f) Ayuda para gastos determinados por razón de la condición jurídica del Centro Docente y de su régimen de financiación, en el nivel de Enseñanzas Medias.

No solamente la Administración del Estado ha procedido a convocar ayudas para los alumnos que cursen estudios musicales, sino que algunos Entes Autonómicos han actuado en igual sentido. Así, la Comunidad Foral de Navarra, aprobó por Orden Foral 243/2000, de 15 de junio, del Consejero de Educación y Cultura (Boletín Oficial de Navarra nº 85, de 14 de julio de 2000), la Convocatoria General de becas para el curso 2000/2001, en los niveles medios y universitarios. En la norma segunda de dicha convocatoria, se incluyen como estudios que podrán ser objeto de beca o ayuda el Grado Elemental y Medio de los estudios de Música y Danza de las Enseñanzas regladas en la LOGSE y el Grado Superior de Conservatorios de Música, Escuelas Superiores de Arte Dramático, Canto, Danza y Escuela de Restauración que gocen de reconocimiento oficial.

Habiendo estudiado hasta el presente momento la legislación vigente en la materia, que considera equivalentes los estudios de música a los estudios universitarios, tanto por vía de la LOGSE, como en su desarrollo reglamentario, y analizadas las convocatorias de ayudas efectuadas por otras Administraciones Públicas territoriales para el presente año académico, en concreto, las de la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Navarra, las cuales incluyen dentro de su ámbito de aplicación un amplio abanico de estudios, entre los que están los

musicales, recomendé, habida cuenta de lo expuesto, que procedería dar un tratamiento común a los estudios musicales y a los estudios que se desarrollen en Centros propiamente universitarios, a efectos de las ayudas que se pudieran conceder.

Partiendo de una interpretación literal del texto de la Orden de 17 de diciembre de 1999, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convocan ayudas para estudios universitarios durante el curso académico 1999-2000, reiterada en idénticos términos por la Orden aplicable al año académico 2000/2001, determiné que era conforme a la legalidad vigente la denegación de las ayudas para los estudiantes que no realizasen sus estudios en Universidades de Castilla y León o en otras Universidades públicas españolas, en el caso de que los estudios cursados no tuvieran impartición en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. No obstante lo anterior, y en atención a los argumentos desarrollados a lo largo de la presente Resolución, valoré la conveniencia de que las próximas convocatorias de ayudas pudieran acoger no solamente los estudios desarrollados en Centros Universitarios, sino también aquellos otros equivalentes a éstos, a pesar de que no se impartieran en las Universidades sitas en la Comunidad Autónoma.

Esta necesidad de prestar ayudas a los estudiantes de música se hace más patente en nuestra Comunidad Autónoma, ya que sólo existe un Conservatorio a lo largo del territorio de la región que imparta el ciclo Superior, en concreto, el Conservatorio de Salamanca, único centro que

imparte dicha formación musical superior, comúnmente conocida como “virtuosismo”, lo que significa que los mejores y más prometedores alumnos de la Comunidad Autónoma tendrán que desplazarse y, en la gran mayoría de los casos, residir en dicha localidad, lo que implica unos elevados gastos de estancia. Por ello, y con el objeto de mantener el capital humano de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, insistí en que sería deseable una política de apoyo a estos jóvenes, a pesar de que en sentido estricto no realicen sus estudios en una Facultad o Escuela Universitaria.

Finalmente, se hizo una breve referencia al Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 46/2000, de 9 de marzo. Este Plan tuvo su antecedente en el Acuerdo de la Junta de Castilla y León de 30 de octubre de 1997, mediante el que se aprobó el Plan de Atención al Ciudadano (BOCyL nº 221, de 17 de noviembre de 1997), Plan cuya finalidad era otorgar una respuesta clara y decidida a la creciente exigencia de los destinatarios principales de las acciones de la Administración Autonómica, los ciudadanos y ciudadanas de Castilla y León, de una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Según expone el propio texto del Plan, “las técnicas de gestión de Calidad Total, han venido desarrollándose durante las últimas décadas en el ámbito de las organizaciones privadas como respuesta a la necesidad de competitividad y satisfacción de sus clientes y usuarios, clientes que en el ámbito de los servicios públicos serán los ciudadanos”. Estas técnicas se

fundamentan en principios con una clara vocación humanista y tratan de lograr la satisfacción del cliente como eje de la actividad de la organización administrativa, considerando que toda mejora ha de estar orientada hacia el cliente, para así crear una dinámica de progreso continuo.

El Plan Marco destaca como uno de sus principios básicos que los destinatarios de los objetivos y actuaciones del Plan son tanto los ciudadanos como los propios empleados públicos e indica como uno de sus objetivos generales a alcanzar el incremento del nivel de satisfacción de los ciudadanos respecto de los servicios públicos que se le prestan.

Ante lo expuesto, y dado el carácter dual o doble de los destinatarios del Plan (los ciudadanos y los empleados de la Administración), esta Institución ha interpretado que dicho Plan Marco trasciende la organización burocrática interna de la Administración autonómica y que, en consecuencia, va más allá de la misma. Por ello, y con base en el Plan, podría justificarse el reconocimiento de ayudas a los estudiantes de música como una mejora en el actuar administrativo, que, al mismo tiempo, redundaría en una mayor satisfacción de los ciudadanos, los cuales son considerados, tal y como anteriormente señalamos, destinatarios del Plan.

Determinada la igualdad de condiciones de los estudios musicales y de los estudios impartidos en Facultades y Escuelas Universitarias, se remitió a la Consejería de Educación y Cultura la siguiente Resolución:

*“1º) Que en las próximas convocatorias de ayudas para estudios universitarios se incluyan dentro de su ámbito de aplicación los estudios musicales de Grado Superior, dado su reconocimiento legal como equivalentes a todos los efectos con las Licenciaturas Universitarias, tal y como se realiza en otras Administraciones públicas territoriales.*

*2º) Que se remita a la Consejería de Economía y Hacienda, para el ejercicio presupuestario de 2001, un estado de gastos en el que se solicite, dentro de las disponibilidades presupuestarias, crédito suficiente para la concesión de ayudas para los estudiantes de Música, con objeto de mantener el capital humano de nuestra Comunidad Autónoma y lograr un sistema de formación académica de calidad.”*

## **2.10. Expedientes disciplinarios**

La cuestión planteada por el colectivo reclamante en el escrito de queja era la decisión de cierre de la Información Previa y la no apertura de expediente disciplinario a un trabajador del Centro de Atención a Minusválidos Psíquicos de Salamanca (en adelante CAMP), por los presuntos malos tratos causados a una usuaria del Centro.

Consideraban los reclamantes que esta decisión de no incoar expediente disciplinario es incorrecta. Señala el presentador de la queja que “en este caso concreto de abuso y malos tratos, debiera haber existido algún

tipo de sanción que sirviera como escarmiento y ejemplo para todo el personal restante”.

Finalmente, se denunciaba que con la decisión de no incoar expediente disciplinario a D. XXX, se deja en entredicho la autoridad de la Responsable de Área, que fue quien denunció los hechos.

En contestación al requerimiento realizado por esta Procuraduría, la Gerencia Territorial de Servicios Sociales competente por razón del territorio remitió informe concerniente a los hechos denunciados, que transcribimos en su integridad por la relevancia de su contenido, y en el que se hace constar lo siguiente:

*«Se recibe en esta Gerencia Territorial un escrito en el que se nos relatan unos hechos acaecidos en el citado centro, según los cuales, XXX, habría ejercido violencia sobre una usuaria del referido centro.*

*Al objeto de determinar con la mayor precisión posible los hechos susceptibles de motivar la incoación de un posible procedimiento disciplinario, así como la identificación de la persona o personas presuntamente responsables, se acuerda, por este Gerente Territorial, la apertura de un período de información Previa, designándose a la técnico jurídico de la Gerencia de Servicios Sociales, para la realización de cuantas actuaciones fueran necesarias a tal efecto.*

*Al mismo tiempo, se le envía una carta a la madre de la usuaria supuestamente agredida, poniendo en su conocimiento los hechos denunciados, así como la apertura del período de Información Previa.»*

La asesora jurídica, en uso de las facultades que se le habían otorgado, cita a una comparecencia, en su calidad de testigos presenciales, a tres empleados del CAMP, y a la madre de una de las usuarias del centro.

Igualmente se cita al médico y al psicólogo del CAMP.

A la vista de las investigaciones realizadas, la técnico jurídico propone el cierre de las Informaciones Previas y la no apertura de expediente disciplinario, dado que según las declaraciones coincidentes de todos los testigos presenciales, el trabajador se limitó a intentar levantar a la usuaria, que se encontraba tirada en el suelo, agarrándola de los brazos y tirando de ella hacia arriba.

Por su parte, el médico del CAMP manifiesta que, explorada la usuaria el mismo día que ocurrieron los hechos referidos, no se encontró ninguna lesión física en su cuerpo, salvo las que ya tenía por caídas anteriores, ya que la misma padece una epilepsia focal y una deficiencia mental severa.

Valorados los hechos expuestos, este Gerente Territorial acuerda, por Resolución de fecha 13 de noviembre de 2000, el cierre de

Informaciones Previas y la no apertura de expediente disciplinario al maestro de taller.

Una vez descrita la situación objeto de la queja y el informe de la Administración sobre las decisiones adoptadas, abordamos el estudio de la problemática suscitada desde dos puntos de vista: el formal y el material.

En cuanto a la primera cuestión, la formalidad de la decisión adoptada, del calendario de actuaciones se podía deducir una actuación irregular de la Administración, puesto que la resolución de cierre de las Informaciones Previas y no iniciación de expediente disciplinario se había producido en fecha anterior a todas las actuaciones investigadoras.

Irregularidad que, si derivaba de un error material en la fecha transcrita (el día 13 de noviembre de 2000), debería subsanarse por la vía del artículo 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Una vez explicada la irregularidad existente en la fecha de resolución de Cierre de Información Previa, examiné el fondo o aspecto material de la Resolución adoptada por esa Gerencia Territorial de Servicios Sociales, es decir, la valoración realizada para tomar la decisión de no incoar expediente disciplinario.

En este sentido, inicié mis consideraciones indicando que, salvo la problemática de las fechas que he significado anteriormente, el procedimiento se tramitó de conformidad a la legislación aplicable.

No obstante, el primer problema se planteaba en cuanto a las personas que comparecieron ante la Técnico Jurídico de la Gerencia Territorial que fue designada para practicar la Información Previa a la apertura del expediente disciplinario.

Visto el informe remitido por la Responsable de Área del CAMP al Director del Centro, por el que se denunciaban los hechos acaecidos el día anterior, pude comprobar que todas las personas que se enuncian en el citado informe fueron llamadas a prestar declaración, excepto la trabajadora social, la cual, según el citado informe, fue la primera persona que tuvo contacto después de los hechos con la Responsable de Área. Si bien es cierto que se podría considerar que la declaración de la trabajadora social no era imprescindible, al no ser testigo directo de los hechos, no hubiera resultado en modo alguno inconveniente su comparecencia, al objeto de que manifestara su versión sobre el estado de agitación y nerviosismo que llevó a la Responsable de Área a moverse por diferentes zonas del Centro en busca de ayuda, según consta en el escrito de denuncia de los hechos.

La segunda consideración que realicé en cuanto al fondo del asunto se refería a la siguiente aseveración que se realizaba en la Resolución de Cierre de Actuaciones Previas y no apertura de expediente disciplinario:

según las declaraciones coincidentes de diversos testigos presenciales, la usuaria se encontraba tirada en el suelo en las dependencias de la entrada del Centro, y D. XXX intentaba levantarla, agarrándola de los brazos y tirando de ella hacia arriba, mientras gritaba y se resistía a moverse.

Desde mi punto de vista, al contrario que en la Resolución adoptada, entendía que sí existía causa o motivo para incoar expediente disciplinario, dado que el psicólogo del Centro había dado previamente unas normas concretas para actuar ante los comportamientos de la usuaria maltratada, normas que el trabajador sometido a Información Previa incumplió.

Para concluir lo relativo a la responsabilidad disciplinaria de D. XXX, hice referencia al artículo 75 del Convenio Colectivo, precepto que después de señalar los plazos de prescripción de las faltas, indica que en todo caso las faltas prescribirán a los seis meses de haberse cometido.

La última cuestión que guardaba relación con la queja suscitada se refería al escrito presentado por el colectivo interesado, en el que se denunciaban fundamentalmente las siguientes cuestiones:

- Los usuarios discapacitados del Centro CAMP están pasando a un segundo o tercer lugar de preocupación o preferencias en dicho Centro, y no se tiene en cuenta que no existe en ese Centro otra gestión más preferente que el cuidado, dedicación y respeto que deben tener los empleados para con los enfermos.

- Se está observando por los padres y familiares de los usuarios una atmósfera enrarecida y tensa existente entre el personal empleado del Centro.

En relación con este escrito, se recordó a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, desconociendo si se había realizado una contestación expresa al mismo, que en cumplimiento de lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación. Esta obligación se corresponde con el derecho de los administrados a obtener una resolución expresa en todas y cada una de las cuestiones planteadas (artículos 89.1 y 113.3 LRJPAC).

Este derecho de los administrados a obtener una resolución expresa de sus solicitudes se entiende sin perjuicio del derecho genérico de participación en los asuntos públicos, que revestirá mayor relevancia, si cabe, en aquellos Centros Públicos en los que se integren disminuidos psíquicos y sensoriales, colectivo que será objeto de especialísima atención por los poderes públicos, los cuales deberán realizar políticas de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de discapacitados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución.

Finalmente, hice una escueta referencia al Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla

y León, aprobado por Decreto 46/2000, de 9 de marzo. La disposición adicional primera del Decreto señala que la Gerencia de Servicios Sociales elaborará su respectivo Programa de Mejora y Calidad, si bien éste se habrá de integrar en el Programa Departamental de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

Este Plan Marco tiene como tres de sus objetivos fundamentales:

- Crear un proceso de mejora permanente de los servicios prestados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León.
- Alcanzar el máximo nivel de calidad posible en la prestación de los servicios públicos.
- Incrementar el nivel de satisfacción de los ciudadanos respecto de los servicios públicos que se le prestan.

Examinado el escrito presentado por el colectivo firmante de la queja, pude comprobar que estos objetivos básicos del Plan Marco, cuya finalidad principal es lograr una mayor eficacia y eficiencia en la gestión de los servicios públicos y dar una respuesta clara y decidida a las exigencias de los destinatarios principales de los servicios públicos, no se están cumpliendo en el Centro CAMP, hecho de suma gravedad en un Centro Público en el que sus usuarios son discapacitados psíquicos y sensoriales, sin duda, uno de los colectivos más necesitados de apoyo en la sociedad actual.

Valorados todos los razonamientos señalados, estimé oportuno remitir la siguiente Resolución a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales:

*«1º) Que se valore, con base en los argumentos expuestos, la procedencia de incoar expediente disciplinario a D. XXX por los hechos acaecidos, los cuales podrían ser constitutivos de falta grave del artículo 70 del I Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.*

*2º) Que se exija a todo el personal que preste servicios en el CAMP un riguroso cumplimiento de lo establecido en el informe técnico emitido por el Psicólogo del Centro respecto a las actuaciones a seguir con la usuaria presuntamente maltratada.*

*3º) Que, en el caso de que no se halla realizado contestación expresa del escrito registrado en la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, se procediera a resolver expresamente la misma en virtud de lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero.*

*4º) Que ante la situación denunciada por los padres de los usuarios del Centro, sobre el mal funcionamiento del mismo, y en atención a*

*lo dispuesto en el Decreto 46/2000, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se adopten por esa Gerencia Territorial las medidas pertinentes, con el fin de conseguir que los usuarios vean satisfechas las demandas que realicen del servicio público.»*

## **2.11. Protección de lenguas distintas al castellano en la Comunidad Autónoma de Castilla y León**

No puede desconocerse que la lengua tiene un alto componente de espontaneidad y que el destino de la lengua como vehículo de la comunicación depende de varios factores y no sólo de una determinada protección oficial por las Administraciones Públicas. Es decir, la utilización de una determinada lengua dependerá, en gran medida, de las costumbres y usos del lugar y no de la imposición de una lengua oficial por los poderes públicos.

Esta circunstancia tiene gran interés en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la cual, teniendo como lengua oficial al castellano, no puede obviar que en diversas partes de la geografía regional se utilizan otras lenguas distintas de la castellana como instrumento de comunicación entre los ciudadanos. Aquí nos vamos a referir a la lengua gallega, que es de uso habitual y común por algunos ciudadanos de la Comunidad, en concreto, en la comarca de Sanabria en Zamora y en la Comarca del Bierzo en León.

El art. 3.1 de la Carta Magna establece que el castellano es la lengua española oficial del Estado y que todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla, precisando el párrafo tercero de dicho precepto, en el sentido aludido en el Preámbulo, que la riqueza de las modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.

Aunque no reconocido expresamente en la Constitución como derecho humano, parece claro que hay que admitir que el derecho de usar la propia lengua es un derecho humano en su estricto y verdadero sentido, esto es, un derecho que el hombre trae consigo al nacer y que existe, por tanto, con independencia de que esté o no reconocido por la Constitución. En este sentido, el Tribunal Federal de Suiza, ha declarado que estos derechos forman parte de las “libertades constitucionales no escritas”. Por si este dato no se considerase definitivo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966, ratificado por el Estado español en 1977, reconoce en su art. 27 el derecho de las minorías lingüísticas a emplear su propio idioma.

Por su parte, la Constitución Española en su art. 3.2 ha determinado que las demás lenguas españolas serán también oficiales en sus respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.

El Preámbulo de la Constitución Española de 1978 proclama ya la voluntad de la nación española de proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y

tradiciones, lenguas e instituciones. Esta declaración implica que si bien la lengua castellana es un valor esencial de la identidad de Castilla y León, ello no debería ser óbice para que nuestra Administración regional adoptara medidas de apoyo y promoción a la utilización de lenguas distintas al castellano en el territorio de la Comunidad, en defensa de aquellos ciudadanos que las utilizaran como cauce habitual de comunicación interpersonal en su vida diaria.

Nuestra Comunidad Autónoma, si bien no declara ninguna lengua cooficial en su territorio junto al castellano, en la reforma de su Estatuto de Autonomía operada por Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, ha incorporado a su articulado, en atención a las circunstancias anteriormente apuntadas, la siguiente referencia: “Gozarán de respeto y protección la lengua gallega y las modalidades lingüísticas en los lugares en que habitualmente se utilicen”.

Esta referencia encuentra su justificación en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en la existencia de diversas zonas de la región con un alto porcentaje de gallego-hablantes, lo que ha dado lugar a diversas reivindicaciones.

Así, el Ayuntamiento de Vega de Valcarce (León) aprobó por unanimidad el día 24 de febrero de 2001 una moción en la que se solicitaba a la Junta de Castilla y León el reconocimiento de la lengua gallega como idioma propio y cooficial del municipio junto al castellano. Se considera por el citado municipio que “la lengua gallega es patrimonio de la zona” y

se pretende la modificación de los rótulos de los pueblos para que se identifique a los pueblos tanto en gallego como en castellano. La moción del Ayuntamiento de Vega de Valcarce no ha tenido continuidad, al menos por el momento, en el resto de municipios del Bierzo-Oeste, los cuales consideran justa la necesidad de preservar la identidad lingüística, recuperar los nombres de raíces gallegas y reivindicar la enseñanza del gallego, pero al margen de una posible declaración de cooficialidad. En este sentido, la Dirección General de Administración Territorial de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial ha entendido que la decisión municipal de cooficialidad de la lengua gallega no tiene encaje en el ordenamiento jurídico español, al contrario que la promoción y defensa de la lengua gallega en las zonas de la Comunidad Autónoma en las que tradicionalmente se viene utilizando, cuestión ya reconocida expresamente en nuestro estatuto de Autonomía tras la reforma de 1999.

Por otra parte, el colectivo Fala-Ceibe ha reclamado una Ley regional de promoción del gallego en la Comunidad de Castilla y León, que abriría la puerta al uso del gallego en las Corporaciones Locales como segundo idioma, a título informativo, sin llegar a ser oficial, con menos derechos jurídicos que el castellano. También se reclama, en este caso, al Consejo Comarcal del Bierzo un Servicio de Normalización Lingüística para apoyar con traductores a los funcionarios de los municipios del Bierzo Oeste en el uso de los dos idiomas y medidas para el hermanamiento cultural con municipios gallegos. Esta reivindicación, que se encauzaría,

según el colectivo reclamante, a través de la iniciativa legislativa popular, se constituye como una mera declaración de voluntad sin efecto jurídico alguno.

Este Procurador del Común, deseando manifestar su sensibilidad e interés hacia la problemática expuesta, y habiendo comprobado en la lectura y examen de la prensa regional diaria la noticia de la preparación de un convenio marco entre los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de Castilla y León y Galicia con el fin de contribuir al desarrollo de la previsión contenida en el art. 4.2 del Estatuto de Autonomía, se dirigió en fecha 6 de noviembre de 2000 al Excmo. Sr. Consejero de Educación y Cultura para que informara sobre la veracidad de la noticia publicada, así como de la situación actual del acuerdo, no remitiéndose aún la información requerida al respecto.

Asimismo, esta Procuraduría ha estimado oportuno iniciar una actuación de oficio el día 12 de marzo de 2001, relativa a la implantación de la lengua gallega como asignatura optativa en las escuelas de la Alta Sanabria. Esta cuestión tiene su origen en la aprobación por asentimiento de la Comisión de Educación y Cultura de las Cortes de Castilla y León de una proposición no de Ley, cuyo texto fue consensuado por todos los Grupos Parlamentarios, en la que se instaba a la Junta de Castilla y León a implantar la enseñanza del gallego como asignatura optativa en los territorios donde es habitual su uso, en concreto, en las localidades de León

y Zamora en las que se habla gallego generalizadamente, para el curso académico 2001-2002.

### **2.12. Problemática del Condado de Treviño**

Aparte del continuo seguimiento de las diferentes notas de prensa aparecidas a lo largo del año, con fecha 3 de octubre de 2000 se dirigió por esta Institución un escrito al Ayuntamiento de la Puebla de Arganzón, previa conversación telefónica del Procurador del Común con el Alcalde de la localidad, relativo a la existencia de determinadas pintadas, con amenazas para personas, en ese término municipal.

A la vista del escrito del reclamante (al que se adjuntaban fotografías) se acordó poner en conocimiento del Ayuntamiento tales hechos a fin de que se adoptaran las medidas oportunas para su eliminación.

Sin embargo, dada la posibilidad de que hechos como el ocurrido pudieran volver a producirse y, con independencia de su contenido político, se estimó conveniente por nuestra parte que se recogiera en la correspondiente ordenanza municipal -si no lo estuviere- la prohibición de realizar cualquier tipo de acción que pudiera afectar al decoro u ornato de lugares de uso público así como aumentar la vigilancia y control por parte de la Corporación Municipal llevando a cabo las inspecciones y comprobaciones necesarias. Todo ello en la medida, como no podía ser de

otra manera, de las posibilidades materiales y personales de esa Corporación.

Con fecha 15 de diciembre de 2000 se remitió nuevo escrito al Ayuntamiento de la Puebla de Arganzón encontrándonos a la espera de su respuesta.