

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

I. INTRODUCCIÓN

Al rendir cuenta de la actividad del Departamento en el año 1996 mediante el oportuno Informe, comenzábamos por plantear en este mismo epígrafe introductorio los aspectos de la Ley reguladora del Procurador del Común que, como primer llamado a su aplicación, se consideraban susceptibles de reforma en aras al más efectivo cumplimiento de las misiones que aquélla encomienda a su titular.

Nos deteníamos, especialmente, en el alcance de la competencia para supervisar la actividad de los entes locales de Castilla y León en todas sus manifestaciones, y no sólo cuando éstos actúan en el ejercicio de competencias transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma, como de presente previene el art. 1.2 de dicho texto legal. No en vano más de la mitad de las quejas admitidas a trámite se refieren a las corporaciones locales.

Nuestra propuesta finalizaba entonces apuntando la conveniencia de incluir los rasgos fundamentales de la Institución en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, con ocasión de una eventual reforma que se anunciaba próxima, a la luz de la siguiente Resolución aprobada por el Pleno de las Cortes de Castilla y León, en Sesión celebrada los días 12 y 13 de diciembre de 1996, con motivo del debate sobre Política General del Estado de la Región:

Tras los trabajos habidos en la Ponencia creada en el seno de la Comisión Permanente Legislativa del Estatuto, el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León ha hecho pública la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León presentada por Procuradores de las Cortes de Castilla y León que representan más de una tercera parte de los miembros de la misma.

Hemos de resaltar que, de entre todos los aspectos abordados en la reforma estatutaria propuesta, y avanzado como está el desarrollo del Estado autonómico previsto en la Constitución de 1978, pasan a primer plano los diversos preceptos que previenen la atribución de mayores competencias a la Comunidad Autónoma de la que esta Institución forma parte. En este sentido hacemos votos para que el contenido del Estatuto, resultante de la pertinente tramitación parlamentaria, contribuya al más amplio desarrollo de los derechos y libertades de los ciudadanos de Castilla y León y, en suma, a la efectivo vertebración de la Comunidad Autónoma a la que pertenecen.

Una breve reflexión merece, asimismo, el precepto que viene a incorporar la Institución del Procurador del Común al Estatuto de Autonomía de Castilla y León. El texto publicado el 3 de diciembre de 1997, no afectado en el trámite de enmiendas que finalizaba el 24 de febrero de 1998, en un primer momento decía:

"Art. 14. *Procurador del Común.*

1. El Procurador del Común es el alto comisionado de las Cortes de Castilla y León, designado por éstas, para la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

2. Una ley de la Comunidad regulará las competencias, organización y funcionamiento de esta institución".

Observamos en el texto precedente la omisión de toda referencia a las Administraciones que, como medio que se atribuye al Procurador del Común para poder desempeñar su función de defensa de los derechos y libertades, quedan sometidas a su supervisión. Por ello, en cuanto concierne a la actividad de los entes locales, hemos de esperar su concreción en la Ley que, tras la modificación del Estatuto, se someta a su vez a la correspondiente reforma, actuando, entre tanto, en el marco del Acuerdo de Cooperación y Coordinación celebrado entre el Defensor del Pueblo y esta Institución el 1 de febrero de 1996.

La redacción propuesta nos llevó entonces a deducir, de otro lado, que era deseo del legislador suprimir las misiones de defensa del estatuto de Autonomía y de tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León a las que se refiere el art. 1.1 de la Ley reguladora del Procurador del Común, reconduciendo así sus competencias -desde el momento mismo en que la reforma estatutaria alcanzase vigencia- al modelo clásico que se encuentra en el origen de instituciones semejantes.

No obstante, con ocasión del Pleno de la Cortes de Castilla y León en que se procedido al debate y votación del dictamen de la Comisión de Estatuto en la Propuesta de reforma del mismo, el art. 14.1 viene a hacer recepción del contenido de la Ley ordinaria en los siguientes términos.

"El Procurador del Común es el alto comisionado de las Cortes de Castilla y León, designado por éstas, para la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la tutela del Ordenamiento Jurídico de la Comunidad y la defensa del presente Estatuto de Autonomía".

Hemos señalado en otras ocasiones que la defensa del Derecho objetivo, a la que en definitiva se contrae el mandato del art. 1.1 de la

Ley del Procurador del Común, sitúa a la Institución en un terreno delicado que suscita más sombras que luces, cuando a la hora de su cumplimiento nos hemos detenido en desentrañar, una y otra vez, el contenido del Título III de la misma. En trance como se está, de atribuir a aquel mandato rango estatutario, la necesidad de definir con el mayor rigor a su alcance y contenido se hace ahora más evidente. Deseamos resaltar, no obstante, que desde el inicio de nuestra andadura no se han ahorrado esfuerzos por llegar a buen puerto con tan complejo encargo, cuyo resultado no nos corresponde enjuiciar, y del que se ha dado cumplida noticia a las Cortes de Castilla y León.

II. ANÁLISIS SOBRE EL ESTADO DE OBSERVANCIA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN

En su doble naturaleza de norma institucional básica y norma integrante del ordenamiento jurídico estatal, predicable del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, su observancia vincula desde luego a los poderes legislativo y ejecutivo del Estado. En consecuencia y en primer lugar, el Departamento ha permanecido atento a la actividad normativa de ambos poderes, por si de ella pudiera derivarse vulneración del Estatuto. A tal efecto se han abierto los siguientes expedientes, en los que no se ha apreciado necesidad de actuar conforme previene el art. 24 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León.

1. Expedientes sobre la efectividad de las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía.

1.1. Seguimiento de la legislación del Estado.

A) Leyes y demás disposiciones con fuerza de ley analizadas:

- Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

La Conferencia se institucionaliza al amparo de lo previsto en los art.s 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autónomo y 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Su objeto es consolidar entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas un sistema participación y articulación de procedimientos en el ámbito de los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. A tal fin la Conferencia debe garantizar la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias y en ejecución del Derecho comunitario.

- Ley 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales.

La Ley se dicta para adecuar estos entes al nuevo régimen de las sociedades de capital impuesto por las normas comunitarias, derogando la Ley 15/1986, de 25 de abril, de Sociedades Anónimas Laborales.

Por Real Decreto 832/1995, de 30 de mayo, se traspasaron a la Comunidad Autónoma de Castilla y León las funciones de calificación y registro administrativo en materia de Sociedades Anónimas Laborales cuyo domicilio social se encuentre en el territorio de la Comunidad, y que en la Ley 15/86 venían atribuidas al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. De acuerdo con la nueva Ley, sigue correspondiendo a nuestra Comunidad Autónoma el otorgamiento de la calificación de

«Sociedad Laboral», el control del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos y la facultad de resolver sobre la descalificación y, asimismo, la gestión del Registro Administrativo de Sociedades Laborales.

- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Sin afectar al régimen competencial de las Comunidades Autónomas, el interés de esta Ley radica en que se aborda la simplificación de estructuras administrativas desde la realidad del Estado autonómico -a cuyo modelo no se había terminado de adaptar la Administración periférica del Estado-, con la vista puesta en el objetivo de la Administración única o común, de forma que el protagonismo administrativo en el territorio autonómico lo tenga la Administración autonómica. A tal efecto se prevé la supresión o reestructuración de aquellos órganos cuya subsistencia resulte innecesaria a la vista de las competencias transferidas o delegadas a las Comunidades Autónomas.

Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.

La norma, cuya entrada en vigor se establece para el 1 de enero de 1998, incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 94/62/CE, obliga a que antes de junio del año 2001 se llegue a una reutilización mínima del 50% en peso de la totalidad de los residuos de envases generados, y se dicta con el carácter de legislación básica sobre la planificación general de la actividad económica y sobre la protección del medio ambiente, de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.13ª y 23ª de la Constitución española.

Leyes 40 y 41 de 5 de noviembre, de reforma de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

La primera de estas Leyes da nueva redacción al primer párrafo del apartado 2 del art. 28 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, introduciendo una nueva causa por la que podrán quedar sin efecto, previa autorización administrativa del órgano competente, las medidas de protección de determinadas especies cinegéticas catalogadas, previstas en dicha Ley. Asimismo, podrá autorizar un régimen de excepción a las medidas protectoras de la Ley respecto de las aves migratorias no catalogadas, durante su trayecto de regreso a los lugares de cría.

Por su parte, la Ley 41/97 se dicta con la finalidad de adaptar la legislación estatal sobre conservación de espacios naturales a la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, por la que se declaró la nulidad de la disposición adicional Quinta de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, en cuanto considera básicos sus art.s 21.3 y 4; 22.1 en la medida en que atribuye exclusivamente al Estado la gestión de los Parques Naturales, y 35.1 y 2. De este modo y en los aspectos más relevantes, se da nueva redacción a su art. 19, modificando el régimen de elaboración y aprobación de los Planes Rectores de Uso y Gestión, al tiempo que en el art. 22 se atribuye la gestión de los Parques Nacionales -cuya declaración sigue requiriendo Ley de las Cortes Generales, ahora previo acuerdo favorable de la Asamblea Legislativa de la Comunidad o Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados-, de manera conjunta, a la Administración General del Estado y a la Comunidad o Comunidades afectadas. A tal efecto, el art. 23 dispone la creación de la correspondiente Comisión Mixta de Gestión del Parque Nacional.

Ley 142/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En sustitución de la anterior Ley 39/1962, de 21 de julio, que queda expresamente derogada, el nuevo texto legal (cuyo carácter básico deriva de lo previsto en el art. 149.1. 2ª, 7ª, 17ª y 18ª de la Constitución española) configura el sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (sus principios legales, normas, órganos, funcionarios y medios materiales, de acuerdo con su art. 1.1) como un conjunto institucional que se asienta en el ámbito del Estado y de las Comunidades Autónomas, en función de sus respectivas competencias y bajo el principio de colaboración interinstitucional. A tal efecto, el sistema se organiza bajo el principio general de concepción única e integral del mismo, instaurando órganos de participación y colaboración de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, y estableciendo la doble dependencia del propio sistema y de sus funcionarios: orgánica -de la Autoridad Central incardinada en el Ministerio de Trabajo y Servicios Sociales- y funcional -de la Administración competente por razón de la materia-.

Ley 54/1997, de 27 de noviembre, de regulación del sector eléctrico.

Mediante esta Ley, que deroga la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, se incorporan a nuestro ordenamiento las previsiones de la normativa comunitaria sobre el mercado interior de la electricidad, dictándose con el carácter básico establecido en el art. 149.1.13ª y 25ª de la Constitución, excepto en lo relativo a la regulación de los procedimientos administrativos que -con respeto a la legislación básica- corresponda a la Administración competente.

Con un expreso propósito liberalizador pero partiendo de la ineludible necesidad de sector que ha de someterse a regulación, la plena aplicación de esta Ley supondrá que la explotación unificada del sistema eléctrico nacional dejará de ser un servicio público de titularidad estatal. Asimismo, la planificación estatal únicamente se proyectará sobre la incidencia de las instalaciones de transporte de energía eléctrica en la planificación urbanística y en la ordenación del territorio.

En relación con los RR.DD.-LL. 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y Colegios Profesionales, 6/1996, de 7 de junio, de liberalización de las telecomunicaciones, 10/1996, de 17 de junio, de nuevas formas de gestión de los servicios sanitarios y 11/1996, de 17 de junio, de ampliación del servicio farmacéutico a la población, se han abierto expedientes, asimismo, como consecuencia de la aprobación de las siguientes Leyes:

- Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales.

- Ley 12/1997, de 24 de abril, de liberalización de las telecomunicaciones.

- Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud.

- Ley 16/1997, de 25 de abril, de regulación de los servicios de las oficinas de farmacia.

Todo el articulado de esta Ley, excepto el art. 1 y el art. 2 apartados 3 y 4, constituye -al igual que el RD-L 11/96, expresamente derogado por ella- legislación básica sobre sanidad, de conformidad con el art. 149.1. 16ª de la Constitución. Viene a reemplazar, en sus

aspectos generales, el régimen de autorización de apertura de oficinas de farmacia contemplado en el Real Decreto 909/1978, considerado en la Exposición de Motivos de la misma como «...*una barrera infranqueable (...) y una fuente manifiesta de litigiosidad y frustración profesional.*» A tal efecto se fijan los criterios básicos para la ordenación farmacéutica que corresponde abordar a las Comunidades Autónomas y, asimismo, la simplificación y ordenación de los expedientes de autorización y apertura, cuyo otorgamiento corresponde a las Administraciones de éstas.

En cuanto materia cuya regulación debe ser completada por la legislación de nuestra Comunidad Autónoma, se dará cuenta de las actuaciones realizadas por esta Institución en el apartado correspondiente del presente informe.

B) Reales Decretos analizados:

R.D. 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales.

R.D.81/1997, de 24 de enero, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 17/1994, de 8 de junio, de Protección y Fomento de la Cinematografía, y se actualizan y refunden normas relativas a la realización de películas en coproducción, salas de exhibición y calificación de películas cinematográficas.

R.D. 704/1997, de 16 de mayo, por el que se regula el régimen jurídico, presupuestario y financiero del contrato administrativo de obra bajo la modalidad de abono total del precio.

R.D. 939/1997, de 20 de junio, por el que se regula la afectación, al programa de fomento de empleo agrario, de créditos para inversiones de las Administraciones públicas en las Comunidades

Autónomas de Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas.

R.D. 951/1997, de 20 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General para el Desarrollo y Ejecución de la Ley 15/1994, de 3 de junio, por la que se 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 el medio ambiente.

R.D. 937/1997, de 20 de junio, por el que se establecen el régimen de ayudas y el sistema de gestión de la iniciativa PYME de desarrollo empresarial.

R.D. 1136/1997, de 11 de julio, por el que se modifica parcialmente el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

R.D. 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras.

R.D. 1314/1997, de 1 de agosto, por el que se dictan las disposiciones de aplicación de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 95/16/CEE, sobre ascensores.

R.D. 1599/1997, de 17 de octubre, sobre productos cosméticos.

R.D. 1649/1997, de 31 de octubre, por el que se regulan las instalaciones sanitarias y los servicios médico-quirúrgicos en los espectáculos taurinos.

R.D. 1709/1997, de 14 de noviembre, por el que se regula el acondicionamiento de granos destinados a la siembra.

R.D.1738/1997 de 20 de noviembre, por el que se establecen ayudas a los programas de carne de vacuno de calidad.

1.2. El Espacio Natural de Picos de Europa.

Es de esperar que la reforma de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, venga a poner orden en la contradictoria situación -ya mencionada con motivo del primer Informe Anual del Procurador del Común- a que ha dado lugar la dualidad de regímenes protectores de este espacio natural, en lo que afecta a los municipios de Posada de Valdeón y Oseja de Sajambre -ambos en la provincia de León-, a causa de su doble pertenencia al Parque Regional de Picos de Europa, declarado por Ley de las Cortes de Castilla y León 12/1994, de 18 de julio, y asimismo al Parque Nacional de Picos de Europa, cuya declaración tuvo lugar por Ley de las Cortes Generales 16/1995, de 30 de mayo.

Entre tanto, y habida cuenta que ha sido un Grupo parlamentario con presencia en las Cortes de Castilla y León quien ha solicitado en dos ocasiones la intervención del Procurador del Común sobre esta cuestión, resulta obligado exponer el alcance de nuestras gestiones, precedidas de un laborioso estudio que, sin embargo, no se corresponde con los resultados alcanzados hasta el momento.

En efecto, conocer el ámbito en el que se desenvolvía la controversia apuntada hacía obligado partir de la de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (LCEN, en adelante), promulgada de acuerdo con la

competencia del Estado para dictar legislación básica sobre protección del medio ambiente, prevista en el art. 149.1.23ª de la Constitución española.

Como es sabido, esta Ley y los Reales Decretos 1095/1989, de 8 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección, 1118/1989, de 15 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca comercializables, y 430/1990, de 30 de marzo, por el que se regula el catálogo nacional de especies amenazadas, fueron objeto de seis recursos de inconstitucionalidad y ocho conflictos positivos de competencias -uno de ellos planteado por la Comunidad Autónoma de Castilla y León-, fundados, en la mayor parte de los casos si no en todos, en el quebrantamiento del orden constitucional de competencias en la materia, y que se resolvieron acumuladamente por Sentencia 102/1995, de 26 de junio, sobre la que se volverá más adelante.

De acuerdo con las previsiones de dicha Ley -que ya en su redacción primitiva (art. 22.1) contemplaba la posibilidad de que las Cortes Generales declarasen como Parques Nacionales aquellos espacios naturales cuya conservación fuera considerada de interés general para la Nación-, y en cumplimiento del requisito previo establecido en el art. 15.1 de la misma, el Gobierno de la Nación aprobó por Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa (PORN), como instrumento de programación y planificación que permitiera elaborar, a su vez, el proyecto de Ley de declaración del Parque Nacional del mismo nombre.

En dicho instrumento, y a partir del área geográfica coincidente con el ya casi centenario Parque Nacional de la Montaña de Covadonga, declarado por Ley de 22 de julio de 1918, con una

superficie total de 16.925 Ha., de las cuales 4.631 Ha. se adentraban en la provincia de León, término municipal de Posada de Valdeón, se establecieron los límites del espacio natural, ampliando su inicial proyección sobre el territorio de dicho municipio, así como sobre el municipio de Oseja de Sajambre. El Parque Nacional de la Montaña de Covadonga fue incluido en la Red Estatal de Parques Nacionales, de acuerdo con la disposición adicional Primera LCEN.

Por considerar que, dadas sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, pesca fluvial y lacustre, agricultura y caza y normas adicionales de protección del ecosistema en que se desarrollan dichas actividades, corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León elaborar y dictar, en lo que se refiere a su territorio, el correspondiente PORN, sin que a ello obstara la competencia del Estado para la declaración de este espacio natural como Parque, el Gobierno regional planteó conflicto positivo de competencias contra el Real Decreto 640/1994, admitido por Providencia del Tribunal Constitucional de 20 de septiembre de 1994, número 2985/94 (B.O.E. de 3 de octubre), y que aún se encuentra pendiente de resolución. Igual decisión adoptó el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, con argumentos semejantes a los que se acaban de exponer.

El Gobierno de la Nación rechazaba este planteamiento, al entender que el PORN aprobado por éste se refiere a un espacio natural que afecta a tres Comunidades Autónomas (Castilla y León, Cantabria y Asturias), y en cuanto comprendido en el ámbito de aplicación del art. 22 LCEN, estaba en trámite su declaración como Parque Nacional por Ley de Cortes.

En esta situación de litigiosidad tuvo lugar la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que había

aprobado mediante Decreto de la Junta 9/1994, de 20 de enero, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa comprendido en su ámbito territorial, instrumento de planificación previsto en el art. 31 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, como paso previo a la declaración del Parque Regional de Picos de Europa por Ley 12/1994, de 18 de julio, que territorialmente afecta a los términos municipales Acebedo, Boca de Huérgano, Boñar, Burón, Crémenes, Maraña, Posada de Valdeón, Prioro, Puebla de Lillo, Oseja de Sajambre, Rezero y Riaño.

Finalmente, la Ley de las Cortes Generales 16/1995, de 30 de mayo, por considerar que los Picos de Europa conforman un ecosistema homogéneo (el principal macizo calizo de la Europa Atlántica), un paisaje unitario vertebrado de tres Comunidades Autónomas cuya conservación exige una gestión integrada, procedió a declarar el Parque Nacional de los Picos de Europa, y su conservación de interés general para la Nación, incorporándolo a la Red Estatal de Parques Nacionales prevista en el art. 22 LCEN. Debido a la delimitación sur de este Parque, se produce sobre el territorio de los municipios de Oseja de Sajambre y Posada de Valdeón la confluencia de dos regímenes de protección -uno estatal y otro autonómico- de contenido diverso.

Preciso es aludir a la incidencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en la discutida LCEN, al declarar que la posibilidad de la mera existencia de Parques Nacionales reúne todos los rasgos de lo básico por su carácter selectivo y primario en la materia.

Para el supremo intérprete constitucional, Los Parques Nacionales son una realidad singular de origen remoto, con el exclusivo

objeto de respetar y hacer que se respeten sus elementos, evitando de ese modo con la mayor eficacia todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración de la mano del hombre (con palabras de la Ley de 7 de diciembre de 1916), y las características de todos los Parques Nacionales preexistentes, que sirven para definirlos, evidencian la concurrencia de un interés general para el conjunto de la Nación cuya fuerza expansiva trasciende su importancia local. *«No repugna, por tanto, al orden constitucional de competencias que pueda corresponder al Estado, como titular de ese interés general de la Nación la creación de tales Parques (...). Se ajustan, pues, a la Constitución, no sólo el art. 22 de la Ley, salvo lo que se dice más abajo, sino la Disposición adicional primera».* (F.J. 21).

Sin embargo, y como ya anuncia en el párrafo precedente, señala la sentencia del Tribunal Constitucional en su Fundamento Jurídico 22 que *«no vale la misma respuesta para la gestión de los Parques Nacionales, que la Ley atribuye en exclusiva al Estado»*, puesto que de este modo, la norma *«desconoce paladinamente la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar lo legislado sobre la protección del medio ambiente...»*. Recuerda el Alto Tribunal el contenido del concepto de gestión, sinónimo de administración, cuyo ejercicio se configura constitucionalmente en este ámbito como competencia normal o habitual de las Comunidades Autónomas. *«Desde esta perspectiva ha de predicarse la inconstitucionalidad parcial del primer párrafo del art. 22 en cuanto atribuye la gestión exclusivamente al Estado, sin que esta tacha se comunique al siguiente precepto»*. (El art. 23, que diseña un Patronato para cada uno de los Parques Nacionales con funciones en ningún caso decisorias y cuya estructura plural respeta la participación de las Comunidades Autónomas, no es objeto de reproche).

Así las cosas, la respuesta a los informes solicitados por esta Institución en mayo de 1996, tanto al Organismo Autónomo "Parques Nacionales", competente para la gestión de estos espacios naturales tras la supresión del ICONA, como a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, evidenciaban la tensión existente entre ambas Administraciones, a la luz de los precedentes que se acaban de exponer.

Según el informe emitido por el Director-Conservador del Parque Nacional de Picos de Europa, tras conocerse el fallo del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, fueron convocadas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación las tres Comunidades Autónomas afectadas, con el fin de establecer los necesarios acuerdos de participación y cogestión del espacio recientemente creado. En tanto se desarrollaran los instrumentos de planificación y programación correspondientes, cada Comunidad Autónoma, en la parte de su territorio, continuaría ejerciendo las competencias que con anterioridad a la promulgación de la Ley 16/1995 tenían encomendadas, con el fin de que no se produjese un vacío de gestión administrativa.

El nivel de actividad del Organismo Autónomo "Parques Nacionales", según el mismo informe, podía considerarse mínimo, por la falta de acuerdos a la hora de constituir los Órganos Gestores del Parque Nacional, así como al redactar el Plan Rector de Uso y Gestión y los Planes Sectoriales.

Por su parte, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio manifestaba su deseo de clarificar cuanto antes el modelo de gestión del Parque Nacional a adoptar, y cómo resolver las diferencias existentes entre los PORN regional y estatal, puesto que ambas cuestiones condicionan la elaboración del Plan Rector de Uso y

Gestión, y asimismo que, salvo la derogación del Real Decreto 640/1994 por el que se aprobó el PORN del Parque Nacional, habría de estarse a la resolución del conflicto de competencias pendiente ante el Tribunal Constitucional. Finalizaba el informe señalando que todo ello se había planteado a los responsables del nuevo Ministerio de Medio Ambiente.

Desde la perspectiva de la misión de defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León, que el art. 1.1 de la Ley del Procurador del Común atribuye a la Institución, el eventual conflicto competencial que en cumplimiento de dichas funciones se llegara a apreciar, había sido ya planteado por la Junta de Castilla y León, sin olvidar, asimismo, la pendencia del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra la Ley estatal 16/95, por la que se declaraba el Parque Nacional de Picos de Europa, admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional publicada en el B.O.E. nº 117 de 22 de septiembre de 1995.

Cuando se cumplía un año desde la creación del Ministerio de Medio Ambiente sin que se hubieran materializado medidas concretas, se suscitó una fuerte controversia en torno a la actividad cinegética que afecta a determinadas especies de caza mayor en las Reservas de Caza comprendidas en el territorio de los Parques Regional y Nacional de Picos de Europa (permitida a la sazón por la Administración regional y prohibida por la Administración del Estado), y la Institución fue requerida para actuar en relación con este concreto aspecto, de entre los comprendidos en el ámbito de la protección medioambiental contemplada en su conjunto.

Como en tantas ocasiones sucede con otras materias, antes de adoptar cualquier decisión sobre el alcance de nuestra intervención, era

preciso analizar detenidamente las normas aplicables en la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de caza y, más concretamente, a su práctica en las Reservas de Caza situadas en territorio de la provincia de León, así como su incidencia en el Espacio Natural de Picos de Europa que presumíamos coincidente, al menos en parte (aun no disponiendo de datos para afirmarlo con certeza), con el área de dichas Reservas.

Al abordar nuestro propósito pudimos advertir la existencia de un régimen jurídico complejo, que tenía su origen en la etapa preconstitucional y cuya vigencia se prolongaba hasta fechas recientes, en defecto de normas autonómicas propias, cuestión que nos obligaba a situarnos cronológicamente en varias fases. De este modo, la primera de ellas se ha destinado a examinar el régimen derivado de la declaración de los Parques Nacionales y las Reservas Nacionales de Caza, que tuvo lugar antes de la aparición del Estado autonómico; la segunda arranca de la Constitución vigente; y las que siguen se dedican al análisis de las normas medioambientales -estatales y de nuestra Comunidad Autónoma-, a su concreta incidencia en la actividad cinegética junto con el régimen jurídico propio de ésta.

El resultado de esta tarea se expone en el siguiente estudio sobre el que hemos de hacer una última precisión, puesto que ha sido elaborado con anterioridad a la publicación de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre. En consecuencia, todas las referencias a los art.s de la LCEN modificados por aquélla, y las reflexiones que de ellas derivan, han de entenderse hechas a la redacción primitiva de los mismos.

I.- La caza en los Parques Nacionales y Reservas Nacionales de Caza hasta la aparición del Estado autonómico.

1.- Cronológicamente es de resaltar, prescindiendo de tiempos más lejanos (creación del Coto Real de Caza de los Picos de Europa, a

principios de siglo), que por Ley 37/1966, de 31 de mayo, se crearon las Reservas Nacionales de Caza de Mampodre y Riaño, señalando como especies de caza mayor en ambas zonas, rebeco, jabalí, corzo y oso, así como el urogallo en la Reserva Nacional de Riaño. Resulta relevante el art. 2.1 de dicha Ley: *«Las Reservas Nacionales de Caza son zonas geográficamente delimitadas y sujetas a régimen cinegético especial, establecidas por Ley con la finalidad de promover, fomentar, conservar y proteger determinadas especies, subordinando a esta finalidad el posible aprovechamiento de su caza.»*

La atribución que el número 2 del mismo art. hace al Ministerio de Agricultura, en orden al desarrollo, administración y cuidado de las Reservas, así como a la ordenación del ejercicio del derecho de caza en los terrenos de las mismas, debe entenderse actualmente atribuida a las CC.AA. Así resulta, para Castilla y León, del Real Decreto de transferencias en la materia, como se verá más adelante.

La Orden del Ministerio de Agricultura de 16 de julio de 1966 prohibió la caza de toda clase de especies en estas Reservas Nacionales hasta la reglamentación de su funcionamiento, que se produjo por Decreto 262/1967, de 9 de febrero, y en cumplimiento de lo previsto en el art. 3 de la Ley citada.

2.- La Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza, clasifica en su art. 8.2 los terrenos de los Parques Nacionales y Reservas Nacionales de Caza, como terrenos, entre otros, sometidos a régimen cinegético especial (por contraposición a los de aprovechamiento común).

En los Parques Nacionales establecidos al amparo de la legislación de montes (hoy hay que entender la remisión hecha a la Ley 4/1989, LCEN), el ejercicio de la caza se ajustará a lo prevenido en las disposiciones que reglamenten el uso y disfrute de cada Parque (art. 10).

El Reglamento para la ejecución de la Ley de Caza, aprobado por Decreto 506/1971, de 25 de marzo, dispone en su art. 11 que el ejercicio de la caza en los Parques Nacionales, en aquellos casos en que se autorice, deberá ser objeto de un plan de aprovechamiento cinegético en el que se señalarán las épocas hábiles de caza, formas de cazar, número máximo de ejemplares de cada especie que se podrán cazar en cada campaña, armas autorizadas, clases de permisos, importe de los mismos, prohibiciones aplicables y cuanto sirva para la más correcta aplicación del plan. Antes de ser aplicado, tendrá que ser aprobado por la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial.

De acuerdo con el número 4 de este art., *«en todo caso, cualquier actividad de caza realizada en un parque nacional deberá ajustarse también a las previsiones que reglamenten el uso de dicho parque.»*

En las Reservas Nacionales de Caza (cuyo establecimiento se hará en todo caso por Ley), el ejercicio de la caza se ajustará a lo establecido en la Ley de su constitución (art. 12).

La D.F. 2ª de la Ley de Caza establece que por el Gobierno se dictarán las disposiciones precisas para que los Cotos Nacionales existentes a su entrada en vigor (entre ellos Picos de Europa) adquieran la condición de Reservas Nacionales de Caza, encomendándose al Ministerio de Agricultura la protección, conservación y fomento de la caza y al Ministerio de Información y Turismo la administración de los aprovechamientos cinegéticos de acuerdo con los criterios turístico-deportivos que considere más convenientes a los intereses generales.

3.- Habrá que esperar al Decreto 2197/1972, de 21 de julio (que deroga el Decreto 262/1967, de 9 de febrero), para que se dé cumplimiento a la D.F. 2ª anterior. Su art. 1 señala el ámbito de aplicación, en el que queda comprendido tanto la Reserva Nacional de

Picos de Europa (que por virtud de este Decreto adquiere tal condición), como las Reservas Nacionales de Mampodre y Riaño.

La norma establece, además, la dependencia administrativa de las Reservas, de la Jefatura Provincial del ICONA que por razón geográfica corresponda. El Director del ICONA nombrará un Director Técnico en cada Reserva, que tendrá como misión, entre otras, la confección del Plan Anual de Aprovechamiento Cinegético (PAC), que elevará al Director del ICONA para su aprobación, previo informe de la Subdirección General de Recursos Naturales Renovables.

El PAC (art. 10), deberá contemplar, entre otras cuestiones:

- Las épocas hábiles de caza.
- Las formas de cazar.
- El número máximo de ejemplares de cada especie que se podrán cazar en cada campaña.
- Las armas autorizadas.
- Las clases de permisos.
- Las limitaciones especiales aplicables.

Se crea en cada Reserva, a efectos consultivos, la Junta de Caza, en la que corresponde la Secretaría, con voz y voto, al Director Técnico de la Reserva.

El Decreto 2612/1974, de 9 de agosto, derogó el anterior, pero sin afectar sustancialmente a los aspectos que acabamos de resaltar. Tal vez sea de mención que además introduce como contenido del PAC *«la cuantificación de los cupos asignados a cada clase de cazadores»*, y que, atribuye al Ministro de Agricultura la posibilidad de autorizar la

expedición de permisos para atender compromisos especiales de reciprocidad u otros de orden superior que considere convenientes. La posterior modificación de este Decreto, por Real Decreto 891/1979, de 26 de enero, no afectó a cuanto venimos destacando.

Con el rango de Orden Ministerial, con fecha 17 de diciembre de 1973 se regula el ejercicio de la caza en las Reservas y Cotos Nacionales. La norma establece que durante el mes de diciembre de cada año se hará público el plan de aprovechamientos cinegéticos (PAC) que habrá de regir durante el siguiente ejercicio en cada una de las reservas administradas por el ICONA, fijando, por cada uno, el cupo de reses a cazar, métodos permitidos, épocas hábiles y modificaciones que procedan en cuanto al importe de los permisos de caza.

También es de tener en cuenta la Orden Ministerial de 29 de noviembre de 1977, por la que se reglamenta la caza selectiva en las Reservas Nacionales, cuando la existencia de determinadas piezas haya alcanzado un nivel que aconseje el control selectivo de sus poblaciones, a cuyo efecto deberá establecerse el correspondiente Plan de Aprovechamiento Cinegético.

4.- La Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, cuya finalidad, según su art. 1, es contribuir a la conservación de la naturaleza otorgando regímenes de adecuada protección especial a las áreas o espacios que lo requieran por la singularidad e interés de sus valores naturales, en nada afecta al régimen a que nos venimos refiriendo.

Además de la lógica atribución competencial al ICONA, tanto para la administración de los Parques que se establezcan sobre terrenos del Estado, como para ejercer funciones de tutela cuando no sean administrados directamente por dicho Organismo, también corresponde

a éste la aprobación y supervisión de los planes de conservación, fomento, mejora, disfrute, aprovechamiento y trabajos.

El Capítulo IV, sobre régimen de protección (art. 13), se limita a señalar que la caza y la pesca se ajustarán a lo dispuesto en las disposiciones vigentes, remitiendo, en cuanto al régimen de infracciones y sanciones, a lo previsto en la legislación sectorial de Montes, Caza y Pesca Fluvial, entre otras.

Deroga además los art.s 78 y 79 de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, relativos a los Parques Nacionales.

5.- Del análisis conjunto de las normas que se acaban de citar se desprende que la regulación de la actividad cinegética en esta etapa, tanto en los Parques Nacionales como en las Reservas Nacionales, se sitúa, por así decir, fuera del marco general que es aplicable a su práctica en los restantes terrenos cinegéticos. La parquedad de la Ley de Caza y de su Reglamento, al referirse a estas zonas características, es, sin embargo, contundente: en ambos espacios la Ley se remite a las disposiciones especiales -los planes de aprovechamiento cinegético con el contenido que ya se ha enumerado-, que cuando se trate de Parques Nacionales deberán ajustarse a las que reglamenten su uso y disfrute, en todo caso; y en las Reservas Nacionales de Caza a su Ley de creación.

Para el resto de los terrenos, tanto cinegéticos (zonas de seguridad, cotos de caza, etc.) como de aprovechamiento común, se estará a las prolijas prescripciones de la Ley y el Reglamento, en cuyo cumplimiento deberá fijarse anualmente la Orden general de vedas de caza y las limitaciones y épocas hábiles de caza aplicable a las distintas especies, publicándose en el Boletín Oficial del Estado (arts. 23 de la Ley y 25 del Reglamento de Caza), sin perjuicio de otras medidas protectoras propuestas por los titulares de los terrenos sometidos a

régimen cinegético especial, como más convenientes para el aprovechamiento, conservación y mejora de la riqueza cinegética de éstos.

Ningún problema competencial plantea la aplicación de estas normas, como es obvio, en la organización territorial del Estado existente en la etapa temporal que se ha analizado.

II.- Las competencias sobre el medio ambiente tras la entrada en vigor de la Constitución española.

1.- Si bien la noción de medio ambiente se encuentra implícita en algunas expresiones de los textos legales que se vienen citando, no se aprecia con claridad la existencia, en la etapa preconstitucional, de un planteamiento integral de su protección y defensa. El fenómeno medioambiental y la preocupación que suscita su deterioro, de aparición relativamente reciente, ha sido asumido por el legislador constitucional de 1978 (art. 45 CE), aunque sin definir qué sea el medio ambiente (por no ser misión suya).

Según el Tribunal Constitucional (Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre), el carácter complejo y polifacético propio de las cuestiones relativas al medio ambiente hace que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por eso mismo, el medio ambiente da lugar a unas competencias con carácter metafóricamente "transversal", por incidir, entre otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1, 3ª, 7ª, 8ª, 10ª y 11ª CE), en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los

minerales), o ciertas actividades humanas sobre ellas, que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él. Es claro que la transversalidad predicada no puede justificar sus "vis expansiva", ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino sólo la que directamente tiende a su preservación, conservación y mejora (Sentencia 102/1995, de 26 de junio -F.J. 3-).

Señalada queda la fuerza que cobra la materia medioambiental tras la entrada en vigor de la Constitución, a lo que hay que añadir la configuración competencial, compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, en palabras del Tribunal Constitucional *«contiene un elemento estático, el medio ambiente como tal, y otro dinámico, funcional que es su protección, soporte de las potestades a su servicio. Ambos aspectos de tal actividad pública hacen surgir el componente medioambiental de las demás políticas sectoriales»*, si bien, advierte que *«en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos»*. (F.J. 4 y 13).

2.- En este punto conviene traer a la vista las normas constitucionales y estatutarias de las que se debe partir:

En primer lugar la previsión del art. 148.1 de la Constitución española:

«Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

9ª. La gestión en materia de protección de medio ambiente.

11ª. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.»

Por su parte, y además de la competencia del art. 149.1.1ª de la Constitución, la regla 23ª del mismo art. atribuye competencia exclusiva al Estado en cuanto a *«legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias»*. Se observa que la caza no se encuentra entre las actividades cuya competencia corresponde al Estado.

El art. 26.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León determina la competencia exclusiva de la Comunidad, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149 de la Constitución, en: *«10. Pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza. Normas adicionales de protección del ecosistema en que se desarrollen dichas actividades.»*

De acuerdo con el número 2 del mismo art., en estas materias y salvo norma general en contrario, corresponde a la Comunidad asumir las potestades legislativa y reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluida la inspección.

Además, es competencia de la Comunidad de Castilla y León, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo y ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: *«Montes y aprovechamientos forestales»* y, tras la reforma del Estatuto de Autonomía, por Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo *«normas adicionales de protección del medio ambiente»* (arts. 27.1.5) y 9) del EACyL).

De acuerdo con el art. 28.3, corresponde a la Comunidad de Castilla y León, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva en materia de protección del medio ambiente, del entorno natural y del

paisaje, instalaciones y experiencias con incidencia sobre las condiciones climatológicas.

Por último, hay que tener en cuenta la aplicación transitoria de la legislación estatal, que continuará en vigor mientras las Cortes Generales y las Cortes de Castilla y León no legislen sobre las materias de sus respectivas competencias, de acuerdo con la D.T. Quinta de nuestro Estatuto de Autonomía.

3.- Los que se acaban de citar no son los únicos títulos competenciales relativos al medio ambiente, pero sí los más inmediatos. Otros cuantos se citan en el Real Decreto 1504/1984, de 8 de febrero, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de conservación de la naturaleza. La detallada enumeración de competencias sobre los diferentes sectores que engloba el medio ambiente no facilita la síntesis de la norma reglamentaria. Se intentará hacer, no obstante, una selección de las directamente aplicables al objeto que persigue el presente trabajo.

La Ley de 8 de junio de 1957, de Montes; las Leyes 37/1966, de 31 de mayo, y 2/1973, de 17 de marzo, de Reservas Nacionales de Caza; la Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza y la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos (citadas), son algunas de las normas que, en forma implícita o explícita, regulan básicamente las actuaciones que venía realizando el ICONA, y de las que debe partirse en el análisis del contenido de estas transferencias.

El apartado B), Primero, del Anexo del Real Decreto 1504/1984, atribuye a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, entre otras, las siguientes funciones:

«12. La declaración de los parques naturales.»

13. *La gestión y administración de los espacios naturales protegidos, a excepción de los Parques Nacionales, que se ajustarán a lo establecido en el apartado C.10.*

14. *La administración y gestión de las reservas nacionales de caza, cotos nacionales, refugios nacionales de caza, cotos de caza controlada y cotos sociales, así como la aprobación de los planes de uso y gestión de los mismos.*

(...)

20. *La protección, conservación, fomento y ordenado aprovechamiento de las riquezas piscícolas continental y cinegética y la aplicación de las medidas conducentes a la consecución de estos fines.*

(...)

22. *El establecimiento y ejecución de programas en materia de protección de especies amenazadas o en peligro de extinción y mantenimiento y reconstrucción de equilibrios biológicos en el espacio natural.*

23. *La expedición de licencias para el ejercicio de la caza y la pesca.*

24. *La concesión de permisos para cazar en los terrenos de las reservas y cotos nacionales de caza, cotos sociales de caza, zonas de caza controladas y para la pesca en cotos de pesca.*

(...)

26. La tramitación e imposición de las sanciones que correspondan a las funciones que se traspasan a la Comunidad Autónoma.

27. Las actuaciones en las zonas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales y Reservas Nacionales de Caza, según el Real Decreto 1105/82.»

En cuanto a las funciones que se reserva el Estado en relación con las materias citadas son de resaltar, de entre las contenidas en el apartado C) del mismo Anexo, las siguientes:

«1. Legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias y legislación sobre protección del medio ambiente, en lo que se refiere a conservación de la naturaleza.

(...)

10. La gestión y administración de los Parques Nacionales, sin perjuicio de los convenios que se realizarán con la Comunidad Autónoma de Castilla y León, así como la aprobación de los planes rectores de uso y gestión.

(...)

12. La aprobación de los planes rectores de uso y gestión de aquellos espacios naturales protegidos que afecten a más de una Comunidad Autónoma.»

Por último, del apartado D) mencionamos las siguientes funciones en que han de concurrir la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma y formas de cooperación.

«1.º La Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Castilla y León desarrollarán de manera compartida las siguientes funciones:

(...)

2. La coordinación de las actuaciones de mantenimiento y restauración de equilibrios biológicos, cuando afecten a territorios que superen el ámbito de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de su ejecución por la Comunidad Autónoma de Castilla y León dentro de su territorio.

(...)

6. Sin perjuicio de otras facultades que la legislación de Parques Nacionales pueda reconocer a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ésta participará en la elaboración por el Estado de los planes rectores de uso y gestión de los Parques Nacionales situados en su territorio, así como de los espacios incluidos en convenios internacionales ratificados por las Cortes Generales.

7. La composición de los Patronatos de los Parques Nacionales situados en el territorio de Castilla y León se establecerá por convenio entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma. El Presidente será nombrado por el Gobierno de la Nación, y el Vicepresidente por la Comunidad de Castilla y León.

8. Los Conservadores de los Parques Nacionales mencionados en el apartado anterior se nombrarán por el Gobierno de la Nación de acuerdo con la Comunidad Autónoma.

2.º Se desarrollarán coordinadamente entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Comunidad de Castilla y León a través del órgano colegiado que sea

reglamentariamente establecido por el citado Ministerio y con participación de todas las Comunidades Autónomas las siguientes funciones:

1. Las bases para el establecimiento de la Orden General de Vedas de especies cinegéticas y piscícolas, así como la elaboración de las listas de especies protegidas, sin perjuicio de las normas complementarias que puedan dictarse por las Comunidades Autónomas.

2. La expedición de licencias de caza y pesca para ámbito superior al de la Comunidad Autónoma y la distribución y aplicación de los ingresos producidos por estas licencias.

3. Las normas de actuación de los servicios de Guardería Forestal, por razones de protección civil.

4. La normalización de las señales y leyendas de los terrenos sometidos a régimen especial de caza y pesca continental.

5. El establecimiento de la normativa para la homologación de los trofeos de caza.

(...)

5.º Los Patronatos y las Juntas Rectoras de los Espacios Naturales Protegidos, así como las Juntas Consultivas de las Reservas Nacionales de Caza y la representación del MAPA en los mismos, se adaptarán al proceso autonómico.»

4.- Prescindiremos, por el momento y en lo que sea posible, del análisis de otros aspectos comprendidos en la materia medioambiental cuyas funciones se transfieren, para limitarnos al relativo a la caza. Como se ha visto, se atribuyó a la Junta de Castilla y León la

administración y gestión de las Reservas Nacionales de Caza, así como la aprobación de los planes de uso y gestión de las mismas, expedición de licencias para el ejercicio de la caza y concesión de permisos para cazar en dichos terrenos, y la tramitación e imposición de las sanciones correspondientes.

La necesaria adaptación derivada de las competencias transferidas supuso, entre otras medidas, la aprobación del Decreto de la Junta de Castilla y León 52/1985, de 23 de mayo, que constituyó para cada Reserva Nacional una Junta Consultiva -anterior Junta de Caza- en la que también se mantiene la Secretaría, con voz y voto, a cargo del Director Técnico de la Reserva, con los cometidos, entre otros, de «*informar preceptivamente los planes de conservación, aprovechamiento y mejora*» (por primera vez se atribuye al órgano colegiado, de forma explícita, la competencia para informar los planes de aprovechamiento, que en los anteriores Decretos estatales no aparecía clara).

Asimismo, el Decreto 121/1985, de 17 de octubre, crea el Consejo de Caza de Castilla y León y los Consejos Territoriales de Caza (por la lógica adaptación de los Consejos a nivel provincial y nacional previstos en la Ley de Caza de 1970). Tanto las Juntas Consultivas de las Reservas Nacionales como estos Consejos, han sido últimamente remodelados por Decreto 189/1992, de 12 de noviembre, debido a la nueva estructura orgánica de la Junta de Castilla y León.

De esta norma (además de la adaptación de sus componentes como consecuencia de la creación de la Consejería de Medio Ambiente) es relevante que los Directores Técnicos de las Reservas Nacionales dejan de ostentar la Secretaría de las Juntas Consultivas, que pasa a desempeñarse por un funcionario de la Sección de Coordinación del Medio Natural con voz y sin voto.

En el año 1984, en el que se traspasaron las competencias sobre la caza, la Junta de Castilla y León no dictó ninguna norma relativa a los períodos hábiles y vedas, norma que de acuerdo con lo previsto en el art. 23 de la Ley de Caza (que alude a ésta como Orden general de vedas) venía dictándose por el MAPA. En consecuencia, para la campaña 1984-85, resultó de aplicación la Orden Ministerial de 5 de julio de 1984. En años sucesivos, la Administración Regional ha ido estableciendo, mediante Orden, los períodos hábiles de caza en cada temporada, en el marco normativo de la Ley de Caza y su Reglamento de aplicación. Sin embargo, desconocemos el alcance de los planes de aprovechamiento cinegético a aplicar en las Reservas Nacionales de Caza.

Un punto de inflexión se produce tras la promulgación de la Ley 4/1989, a la que venimos denominando abreviadamente LCEN, cuya incidencia en la materia que motiva este informe, por su carácter de normativa básica del Estado en materia medioambiental, se abordará en el siguiente epígrafe.

5.- Sobre la actividad cinegética en las Reservas Nacionales de Caza, en la etapa que se extiende desde la llegada del Estado autonómico hasta la promulgación de la LCEN, en 1989, cabe extraer las siguientes consecuencias:

a) La única alteración respecto al diseño normativo de la etapa anterior (descrito en el apartado I) consiste en el desplazamiento competencial desde el Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

b) La actividad cinegética en las Reservas Nacionales de Caza de Mampodre y Riaño debía desarrollarse con sometimiento a la Ley de creación, a la reglamentación estatal de su funcionamiento (D. 2612/1974 y R.D. 891/1979), y a los planes de aprovechamiento

cinagético, ostentando nuestra Comunidad Autónoma las funciones enumeradas en el apartado B) Primero, números 14, 20, 22, 23, 24, 26 y 27, del Anexo al Real Decreto 1504/1984, de transferencias (señaladamente la gestión y administración de las Reservas Nacionales de Caza y aprobación de los correspondientes planes).

c) En cuanto al Parque Nacional de la Montaña de Covadonga, que, como se ha dicho en los antecedentes de este informe, se adentra en el término municipal de Posada de Valdeón, la regulación de la actividad cinagética, de estar permitida, queda reservada a los planes especiales, con sometimiento en todo caso a las previsiones reguladoras del uso del Parque Nacional (arts. 10 de la Ley de Caza y 11 de su Reglamento). La gestión y administración es retenida por el Estado, al igual que la aprobación de los planes rectores de uso y gestión (Apartado C) del citado Anexo), si bien la Comunidad participará en la elaboración de estos planes (Apartado D) del mismo Anexo).

En el lugar adecuado se hará una breve referencia al Plan Rector de Uso y Gestión de este Parque Nacional dictado de acuerdo con lo previsto en el art. 19 LCEN, que fue aprobado por Real Decreto 2305/1994, de 2 de diciembre.

III.- Las bases estatales en materia medioambiental.

1.- Los Espacios Naturales.

La Ley 4/1989, dictada de acuerdo con la habilitación competencial del art. 149.1,23ª de la Constitución, e invocando asimismo el mandato del art. 45 de la misma, vino a derogar la anterior Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos.

Se observa desde su Exposición de Motivos un planteamiento integral de la que se ha dado en llamar política medioambiental que conjuga los diferentes factores genéricamente denominados recursos naturales, plasmado en el art. 1, que señala como objeto de esta Ley el establecimiento de normas de protección, conservación y mejora de los recursos naturales y, en particular, las relativas a los espacios naturales la flora y la fauna silvestres, bajo los siguientes principios inspiradores enunciados en su art. 2:

«a) El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos.

b) La preservación de la diversidad genética.

c) La utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora.

d) La preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje.»

Para el logro de sus objetivos, el art. 4 establece imperativamente que las Administraciones públicas competentes planificarán los recursos naturales mediante los instrumentos denominados Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN).

Desde una concepción explícita de "desarrollo sostenible" (en palabras del Tribunal Constitucional), el Título III de la Ley (recordemos que salvo el art. 21.3 y 4 y el art. 22 parcialmente, no ha sido afectado por la sentencia tantas veces citada) se dedica singularmente a la protección de los espacios naturales, definidos en el art. 10 y en cuyo contenido reside el meollo de la Ley, siendo la

protección del medio ambiente el marco en que deben ejercerse las competencias sobre los espacios naturales protegidos, con la finalidad, entre otras, de contribuir a la supervivencia de comunidades o especies necesitadas de protección, mediante la conservación de sus hábitats.

Se trata pues de normas básicas dictadas para *«asegurar en aras de intereses generales superiores a los de las Comunidades Autónomas, un común denominador normativo»* (STC 48/1981, entre otras), y, en la materia que nos ocupa, el encuadramiento de una política global del medio ambiente, haciendo viable la solidaridad colectiva y garantizando su disfrute por todos, así como el correlativo deber de conservación en régimen de igualdad (art. 45 CE).

La declaración como espacio natural protegido de aquéllos que contengan elementos o sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes, en expresión del art. 10, se concretará en alguna de las cuatro categorías que enumera el art. 12: Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos. La competencia, tanto para la declaración como para la gestión, corresponde a las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicados los espacios, pudiendo éstas establecer otras figuras protectoras diferentes (art. 21.1 y 2).

Mientras en los Parques *«se podrá limitar el aprovechamiento de los recursos naturales, prohibiéndose en todo caso los incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación»* (art. 13.3), en las Reservas Naturales, y de acuerdo con el art. 14, la explotación de los recursos queda imperativamente limitada, salvo en cuanto sea compatible con los valores que se pretenden proteger.

Para ambas figuras de protección, el art. 15 exige la previa elaboración del PORN de la zona, que se encomienda a las

Administraciones públicas competentes, según las normas de planeamiento comprendidas en los art.s 4 a 8 de la misma Ley.

Según la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, no resulta contrario a la Constitución que, de acuerdo con el art. 22 LCEN, se declaren por el Estado determinados espacios naturales como Parques Nacionales. Sin embargo, la Ley guarda silencio sobre la Administración a la que en tal caso, y dado que necesariamente el territorio del Parque Nacional se encontrará dentro de una o más Comunidades Autónomas, compete la elaboración y aprobación del correspondiente PORN, previo a dicha declaración.

Recuérdese el conflicto positivo de competencias planteado contra el Real Decreto 640/1994, aprobatorio del PORN de Picos de Europa, y en el que la Junta de Castilla y León mantiene que la competencia para ello reside en la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la que ostenta el Estado para la declaración de esta figura de protección mediante Ley de Cortes.

Pendiente como está de resolver dicho conflicto, resulta superfluo aventurar cualquier solución. No obstante, es plausible concluir que al menos en la elaboración del correspondiente PORN deben participar las Comunidades Autónomas afectadas, de acuerdo con los siguientes argumentos:

a) Con carácter general el art. 19 de la Ley dispone, en cuanto al instrumento de planeamiento que debe regir una vez efectuada la declaración como Parque -el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG)-, que serán los órganos gestores de éste quienes lo elaborarán, y que su aprobación corresponderá, en cada caso, al Gobierno de la Nación o a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

Esta previsión es coincidente con la del Real Decreto 1504/1984, de 8 de febrero, de traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de conservación de la naturaleza, que reservaba al Estado la aprobación de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales.

b) Sin embargo, este mismo Real Decreto mencionaba, como función a desarrollar de manera compartida (apartado D), 6 del Anexo), y sin perjuicio de otras facultades que la legislación de Parques Nacionales pudiera reconocer a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la participación en la elaboración por el Estado de los PRUG de los Parques Nacionales situados en su territorio.

c) Además de lo dicho, hay que poner el art. 19 en relación con el 23 (no afectado de inconstitucionalidad, como se ha visto en el Epígrafe I), que previene la constitución de un Patronato con funciones en ningún caso decisorias, sino colaborador en la gestión de los Parques Nacionales, de composición plural y con presencia de las Comunidades Autónomas afectadas por razón del territorio, teniendo en cuenta que la gestión de los Parques Nacionales, de acuerdo con los razonamientos del Tribunal Constitucional, no puede corresponder en exclusiva al Estado, sino que debe ser compartida con las Comunidades Autónomas afectadas por la declaración de esta figura protectora.

d) Se cuenta en la actualidad con un precedente que puede servir de pauta interpretativa. Al amparo de la facultad de propuesta que art. 22.3 LCEN atribuye a las Comunidades Autónomas, en orden a la declaración como Parque Nacional de un espacio de su territorio que se considere de interés general para la Nación, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha elaboró un Plan de Ordenación de Recursos Naturales para la zona de los Montes de Toledo que, una vez

aprobado por el Consejo de la Junta, sirvió como propuesta de la declaración, por Ley de las Cortes Generales 33/1995, de 20 de noviembre, del Parque Nacional de Cabañeros.

En esta Ley, atendiendo a la sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 tantas veces citada, se atribuye la responsabilidad de la gestión del Parque Nacional de forma compartida al MAPA y a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a través de una Comisión Mixta de gestión, integrada a partes iguales por representantes de ambas Administraciones. El Director del Parque será nombrado por el MAPA de acuerdo con la Junta de Comunidades, de entre los funcionarios de cualquiera de las dos Administraciones.

2.- La protección de las especies en relación con la caza.

En el Título IV LCEN "De la flora y la fauna silvestres", no se trata ya de los espacios naturales, sino de algunos factores que integran el medio ambiente en su concepción constitucional, elementos principales de cualquier ecosistema, desvalidos por la degradación de su hábitat natural.

La flora y la fauna son los primeros sujetos merecedores de protección, y, por ello, todos los art.s de este Título IV tienden muy directa e inmediatamente a la finalidad de conservación y mejora de los animales y las plantas, que forman parte del medio ambiente (STC 102/1995, F.J. 23).

El mandato es claro: las Administraciones públicas deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar la conservación de las especies de la fauna que viven en estado silvestre en el territorio español, con especial atención a las especies autóctonas (art. 26.1). En una doble dirección se proyecta el contenido de este precepto:

De un lado (art. 26.2) se establecerán regímenes específicos de protección, mediante la inclusión de aquellas especies cuya situación así lo requiera en los correspondientes catálogos, de acuerdo con las categorías del art. 29: «*en peligro de extinción*», «*sensibles a la alteración de su hábitat*», «*vulnerables*» y «*de interés especial*».

De otro, y para las especies no incluidas en las categorías citadas, la norma manda a las Administraciones competentes preservar, mantener y restablecer superficies de suficiente amplitud y diversidad como hábitats para aquéllas (art. 26.3)

Además, sienta la prohibición general de dar muerte dañar, molestar o inquietar intencionadamente a los animales silvestres y especialmente a las especies catalogadas (art. 26.4).

Sin embargo, el art. 28.1 exceptúa las prohibiciones que se acaban de citar, sobre las especies de animales no incluidas en alguna de las categorías del art. 29 cuando se trate de supuestos con regulación específica en la legislación de caza y sin perjuicio de lo establecido en los art.s 33 a 35 (sobre el art. 35, números 1 y 2, que establecía la superación de un examen acreditativo de aptitud y conocimientos para el ejercicio de la caza y la pesca, ha recaído declaración de nulidad por la sentencia 102/1995 tantas veces citada). Esta excepción no se debe confundir con la que el número 2 del mismo art. contempla, en relación con el control selectivo de determinadas especies, para prevenir o corregir efectos perjudiciales para la salubridad y seguridad de las personas, perjuicios a especies protegidas o para los cultivos, ganado, bosques, etc.

En el Capítulo III de este mismo Título no se establecen disposiciones generales sobre la fauna, sino sobre «*la protección de las especies en relación con la caza y la pesca continental*.» La Ley asume el hecho cinegético como aprovechamiento de los recursos

apuntado más arriba en consonancia con la protección a la que debe venir subordinado.

Así, el art. 33 dispone que la caza sólo se podrá realizar sobre las especies que reglamentariamente se declaren como piezas de caza, declaración que en ningún caso podrá afectar a las especies catalogadas. Además (art. 33.2), el ejercicio de la caza se regulará de modo que queden garantizados la conservación y el fomento de las especies autorizadas, a cuyo efecto la Administración competente determinará los terrenos donde puedan realizarse tales actividades así como las fechas hábiles para cada especie.

Para los aprovechamientos en terrenos acotados al efecto se prevé la existencia de planes técnicos justificativos de la cuantía y modalidades de las capturas a realizar. El contenido y aprobación de estos planes se ajustará a las normas y requisitos que a tal efecto establezcan las Comunidades Autónomas y, en su caso, a los Planes de Ordenación de Recursos de la Zona cuando existan (art. 33.3).

Por último, el art. 34 contiene una serie de determinaciones generales relacionadas con la actividad cinegética: prohibición de procedimientos masivos o no selectivos para la captura o muerte de animales; prohibición con carácter general del ejercicio de la caza durante las épocas de celo, reproducción y crianza; posibilidad de comercialización de especies condicionada a su fijación reglamentaria; establecimiento de moratorias temporales o prohibiciones especiales por razones de orden biológico, entre otras.

Como conclusión a este apartado, llama la atención el silencio de la Ley sobre la existencia de las Reservas Nacionales de Caza, realidad sólo implícitamente admitida en la remisión que el art. 28 hace a la legislación de caza.

La previsión del art. 33.2 LCEN se concreta en la norma que venimos denominando más atrás Orden General de Vedas, de carácter anual y cuya aprobación corresponde al órgano competente de las Comunidades Autónomas, ya contemplada, por lo demás, en el art. 23 de la Ley de Caza de 1970 y que según el enunciado en que se inserta dicho art., está orientada a la protección, conservación y aprovechamiento de la caza.

Un paso más viene dado por los planes técnicos (art. 33.3 LCEN, también previstos en la legislación estatal de caza y desde luego, en la reguladora de la caza en Parques Naturales y Reservas de Caza), que deberán hacer referencia a la cuantía y modalidades de las capturas a realizar, y por tanto ya con referencia concreta a los aprovechamientos, de una forma ordenada y en consonancia con la capacidad cinegética de los territorios y potenciando la existencia de las especies.

El ejercicio exclusivo de estas competencias por parte de las Comunidades Autónomas, siempre dentro de las bases de la LCEN, no exige profundizar más en estas disposiciones de carácter general y en las normas de la legislación de caza a las que remite, normas que en nuestra Comunidad Autónoma siguen siendo, en esta etapa, las dictadas por el Estado. Procede pues analizar el régimen de la actividad cinegética en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ahora desde la óptica de sus propias normas sobre medio ambiente.

Sin embargo no se puede obviar que, pese al conflicto positivo de competencias al que nos hemos referido en el apartado 1.1. de este epígrafe, el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de Picos de Europa aprobado por el Gobierno de la Nación y la propia Ley de declaración de este espacio natural como Parque Nacional, están vigentes (pese a los recientes rumores sobre su derogación nada ha

aparecido hasta la fecha en el Boletín Oficial del Estado), y la Administración del Estado ha venido propugnando su aplicación, con la incidencia que sus disposiciones pueden tener en el aprovechamiento cinegético de la zona. A lo dicho hay que añadir que por Real Decreto 2305/1994, de 2 de diciembre, fue aprobado el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga. Se destinará el siguiente epígrafe a una breve exposición del contenido de los Planes estatales.

IV.- El régimen cinegético en el Parque Nacional de Picos de Europa.

1.- El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

Hemos de adelantar que el PORN estatal de Picos de Europa, instrumento de planificación y programación de este espacio natural aprobado en cumplimiento de lo previsto en el art. 15 LCEN, y requisito previo a la declaración de los Parques y Reservas Naturales, es de un contenido muy restrictivo en materia de caza.

El documento parte de los objetivos de asegurar la protección y conservación del medio ambiente, tanto en lo relativo al mantenimiento y recuperación de los procesos ecológicos fundamentales como a la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales del paisaje, así como de orientar y regular los usos y actividades, estableciendo a tal efecto criterios y directrices que los hagan compatibles con la conservación y protección del espacio natural. Para ello, el PORN divide el espacio en tres zonas.

La Zona A coincide con la superficie declarada como Parque Nacional de la Montaña de Covadonga.

La Zona B se trata de un área que ostenta una representación sobresaliente de valores geológicos, faunísticos, botánicos, etc. que, complementariamente con la Zona A, reúne características que justifican un mayor régimen de protección. Entre las manifestaciones naturales más importantes destaca una extensa representación de bosques atlánticos, hábitat de especies muy amenazadas como el oso pardo y el urogallo.

La Zona C incluye terrenos que constituyen una continuidad natural y cultural de las zonas anteriores, pero que por su mayor grado de humanización requieren una consideración diferenciada.

Como limitaciones de carácter general, serán de aplicación las que se establecen en la legislación básica del Estado y las que tuviese promulgadas cada Comunidad Autónoma implicada, junto con las limitaciones de sus respectivos instrumentos de planificación en los espacios naturales ya declarados como protegidos.

En el apartado destinado a los criterios orientadores de las políticas sectoriales -actividades de conservación de la naturaleza-, se garantizará la conservación de enclaves naturales con valores singulares de fauna, vegetación, geología o geomorfología, definiendo la capacidad de carga de cada una de las zonas del Parque, estableciendo los usos admisibles y las limitaciones que deberán concretarse en el Plan Rector de Uso y Gestión.

Asimismo se garantizará la protección de la fauna y el mantenimiento racional y ordenado de los recursos cinegéticos, prestando especial atención a las especies faunísticas catalogadas o de interés natural de presencia constatada y posible en los Picos de Europa, realizándose un seguimiento constante y especialmente de ejemplares aislados y poblaciones en general.

Por último, en relación con las actividades cinegéticas, en el ámbito del Parque Nacional no se permitirán otras actuaciones que las relacionadas con el control poblacional de aquellas especies que así lo requieran, para lo cual se facilitará la participación de la población local. Dichas medidas de actuación deberán ser reguladas a través del PRUG.

2.- El Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga.

Con un carácter aún más restrictivo que el contenido en el PORN respecto a los diversos usos y aprovechamientos, y a fin de compatibilizar la conservación de los recursos naturales con las distintas actividades que se desarrollan e inciden en este Parque Nacional, su territorio se divide en cuatro categorías (Zonas de reserva, Zonas de uso restringido, Zonas de uso moderado y Zonas de uso especial).

Las directrices de gestión para la protección y restauración de los recursos permiten la aplicación de medidas de control -que en ningún caso implicarán su erradicación cuando se trate de especies propias del Parque-, si existen evidencias suficientes de que la proliferación de una especie causa daños significativos a otras especies, procesos biológicos, usos o aprovechamientos tradicionales. En cualquier caso, los métodos de control utilizados deberán ser estrictamente selectivos. Se compensarán los daños a la ganadería o a la agricultura causados por las especies silvestres, estableciéndose un sistema de indemnizaciones ágil y suficiente, previamente convenido con las partes afectadas.

En la normativa que se establece a los efectos de protección de los recursos, queda prohibida la actividad cinegética y, en consecuencia, penetrar y portar en el interior del Parque Nacional,

armas de cualquier tipo, excepto las que lleven los agentes de la autoridad. Este Plan es compatible con el PORN contemplado en el número 1 anterior puesto que, como ha quedado dicho, el Parque Nacional de la Montaña de Covadonga constituye la Zona A del Parque Nacional de Picos de Europa.

V.- La legislación sobre medio ambiente en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

1.- Nuestra Comunidad cuenta con la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales. Su exposición de motivos cita genéricamente como títulos competenciales el Estatuto de Autonomía y la tan repetida LCEN, y apela al deber de preservar las especies naturales del deterioro derivado de actividades económicas y comportamientos humanos desprovistos de sensibilidad medioambiental que amenazan el equilibrio secular de los ecosistemas de nuestro territorio, mediante la integración de la política medioambiental en las políticas sectoriales, como configuradora de un desarrollo económico y social ordenado.

Además, justifica los regímenes de protección de los espacios naturales no sólo en la propia Ley, sino también en la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, en la Ley de Caza de 1970 y en la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana, como materias íntimamente relacionadas con la conservación de la naturaleza.

2.- El art. 2 crea la Red de Espacios Naturales de Castilla y León (REN), cuya gestión se adecuará a los principios que enumera, entre los que son de destacar, por lo que hace a la materia que nos ocupa, la preservación de la diversidad genética y la utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y los ecosistemas, su restauración y mejora (siguiendo el mandato del art. 2 de la Ley estatal, básica en este punto).

La Ley diseña un régimen general de protección de los espacios pertenecientes a la REN, que se aplicará sin perjuicio de aquellas protecciones específicas que existan o puedan establecerse para cada espacio por sus propios instrumentos de planificación o en cualquier otra normativa aplicable en cada caso. Sobre protecciones cinegéticas y piscícolas, su art. 7, que viene a recordar lo que ya decía la Ley de Caza de 1970 («son terrenos sometidos a régimen especial los parques nacionales (...) las reservas nacionales de caza...»), reza así:

«1. Todos los terrenos de los espacios incluidos en la REN se adscribirán a un régimen cinegético especial de los recogidos en la legislación reguladora de la Caza.

2. Las actividades de caza y pesca se ajustarán a su legislación específica, a las directrices e instrucciones dictadas por los órganos competentes en la materia y a las determinaciones de los distintos instrumentos de planificación, requiriendo, en todo caso, la aprobación de un plan cinegético.

3. Sólo podrán ejercitarse la caza y la pesca donde o cuando no sean incompatibles con los objetivos del espacio natural.»

Instrumentos de planificación y utilización ordenada de los recursos aparecen también en nuestra legislación autonómica, como se está viendo, en una relación de medio a fin irrenunciable para el cumplimiento de las directrices de la Ley.

3.- El art. 18 determina los espacios inicialmente incluidos en el Plan de Espacios Naturales Protegidos, entre los que se encuentra el territorio de Picos de Europa enclavado en la Comunidad. El establecimiento del régimen específico de los Parques Regionales Naturales aparece en dos fases:

a) Con anterioridad a su declaración por Ley, la aprobación el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona (PORN), como instrumento de planificación, con los objetivos, entre otros, de definir el estado de conservación de sus recursos y ecosistemas, determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación y señalar los regímenes de protección que procedan.

b) Tras la declaración, será el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) el que fijará las normas, directrices y criterios generales para gestionar el Parque Regional, de forma que puedan lograrse los objetivos que han justificado su declaración.

La Ley establece la zonificación de los espacios naturales protegidos en Zonas de reserva, Zonas de uso limitado, Zonas de uso compatible y Zonas de uso general, así como una triple clasificación de usos: permitidos, prohibidos y autorizables.

Su art. 35, repitiendo la norma básica de la LCEN, recuerda los usos prohibidos: la persecución, caza y captura de animales de especies no incluidas en la relación de las que pueden ser objeto de caza...

4.- El análisis de esta Ley nos lleva a la conclusión de que la regulación actividad cinegética en los Parques Regionales de la Comunidad se encomienda, como no podía ser de otro modo, a su legislación sectorial, que ha de conjugarse con el específico planeamiento de aquélla. A continuación se verá el contenido de una y otro, siguiendo el orden cronológico de su vigencia.

VI.- El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa de Castilla y León.

1.- En los epígrafes III y V ha quedado expuesto el marco legal regulador de los espacios naturales y por ende de la actividad

cinagética en las Reservas Nacionales de Caza de Mampodre y Riaño (y en la medida en que algùn sector corresponde territorialmente a la provincia de León, también en la Reserva Nacional de Caza de Picos de Europa) a partir de la promulgación de la LCEN y la Ley de Espacios Naturales de nuestra Comunidad Autónoma, marco constituido por dichas Leyes, junto con la Ley de Caza de 1970 y las leyes de creación de dichas Reservas y del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga, así como por las normas reglamentarias para su aplicación y las especificaciones contenidas en las Ordenes Generales de Vedas dictadas anualmente. Cabe presumir que los órganos competentes hayan dictado también los pertinentes planes técnicos, cuyo contenido desconocemos por el momento.

Veamos a continuación la incidencia del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa, aprobado por Decreto de la Junta de Castilla y León 9/1994, de 20 de enero, en la actividad cinagética a desarrollar en su ámbito territorial.

2.- El PORN regional se estructura, en su parte dispositiva, en seis Títulos que, divididos en Capítulos y Secciones, recogen las disposiciones generales, figuras de protección, directrices de ordenación del espacio, directrices específicas de gestión, zonificación y normativa.

El art. 2 del Decreto aprobatorio del PORN señala que éste será ejecutivo y obligatorio en las materias que regula la LCEN. En su delimitación territorial parecen quedar comprendidas las Reservas de Caza de Mampodre, Riaño y Picos de Europa, aunque nada se diga expresamente. Se echa en falta asimismo una definición del estado de conservación de la fauna existente en el espacio, como contenido necesario de los Planes de Ordenación de acuerdo con la Ley básica. Sin embargo, ni siquiera se alude a las zonas de localización de las

distintas especies, excepción hecha a una alusión muy de pasada, al describir el Bosque de Hormas dentro de la Zona de reserva, al oso pardo y al urogallo.

El Título II del PORN -Figura de protección- determina que la categoría más apropiada para este área natural es la de Parque Regional, dada su extensión, diversidad de hábitats y ecosistemas, riqueza y singularidad florística y faunística, y señala como objetivo prioritario proteger los recursos naturales, su vegetación, flora, fauna gea y paisaje, del que es especificación garantizar la persistencia de los recursos genéticos más representativos, especialmente aquellos singularmente amenazados y con atención preferente al oso pardo y al urogallo.

3.- Dentro de las directrices de ordenación del Espacio Natural -Título III-, las directrices de gestión relativas a la fauna (art. 16) se remiten a los planes específicos (recuperación, conservación, manejo de especies) estatales o autonómicos que para las especies amenazadas existen en la actualidad o puedan establecerse.

Además, se procurará que la regulación de las poblaciones animales siga su evolución natural, actuando sobre ellas exclusivamente en los casos en que su abundancia ocasione el deterioro de otros valores del Espacio y siempre condicionado a la existencia de las suficientes garantías, tratando de evitar, asimismo, la desaparición de cualquier especie autóctona, sin perjuicio del necesario control de las poblaciones que amenacen el equilibrio de los ecosistemas.

En el mismo Título III, las directrices generales sobre el uso público (art. 18) se refieren, entre otras, a las actividades deportivas: Se determinarán de forma clara y precisa las susceptibles de ser desarrolladas en el Espacio Natural, así como las restricciones y limitaciones existentes para su desarrollo. El Programa de Uso Público

deberá orientarse hacia las zonas de recursos naturales menos frágiles, incidiendo especialmente en las zonas de Uso compatible y General. Se regularán todas las actividades deportivas que puedan suponer deterioro para el medio y las especies.

4.- Al aprovechamiento cinegético se refiere el PORN también en las directrices de gestión del Título III, en este caso las relativas a los aprovechamientos de los recursos del Espacio Natural (art. 28): Deberá ser objeto de la correspondiente ordenación a fin de garantizar su compatibilidad con los objetivos del Espacio Natural, que se subordinará a la protección y conservación de la fauna, estableciéndose las limitaciones necesarias a tal fin.

5.- Pasando al Título IV, de las directrices específicas de gestión, además de repetir el carácter prioritario de la conservación y promoción de la fauna silvestre del Espacio Natural, manda avanzar en el conocimiento de las poblaciones animales existentes y de su estado de conservación, con especial referencia al Plan de Recuperación del Oso pardo.

En concreto, sobre el aprovechamiento cinegético (art. 43) deberá tenerse en cuenta siempre la necesaria subordinación de esta actividad a la protección y conservación de la fauna silvestre. Para ello se elaborará una planificación especial que recoja:

a) La organización de los distintos regímenes cinegéticos del Espacio Natural.

b) La integración de la actividad cinegética en el conjunto de la normativa del Espacio Natural.

c) El procedimiento de supervisión y control por la Administración del Espacio Natural de los planes cinegéticos de los terrenos declarados de régimen especial.

d) La participación de la Administración del Espacio Natural en el establecimiento de la Orden General de Vedas, en lo que afecta al territorio del mismo.

e) La obtención de los datos precisos sobre las poblaciones de especies cinegéticas presentes en el Espacio Natural para su correcto aprovechamiento.

6.- La zonificación del Espacio se contiene en el Título V, como "piedra angular de la planificación".

Zonas de reserva (arts. 57 a 60). Constituidas por las áreas que contienen ecosistemas poco modificados o intervenidos por la actuación humana, en las que existen recursos naturales valiosos por su representatividad, singularidad o por ser hábitats vitales para la supervivencia de las especies, y a las que no se podrá acceder libremente, se debe desarrollar un esfuerzo especial de protección-conservación que se reflejará en el contenido del Programa de Conservación y en la puesta en práctica del mismo, contemplando, entre otras cuestiones, la regulación de la actividad cinegética.

Zonas de Uso Limitado. Son aquellas áreas cuyos ecosistemas presentan un alto valor natural de características básicas no eliminadas por las acciones humanas y que cumplen un papel fundamental en el mantenimiento de los equilibrios biológicos, permitiendo un cierto uso público.

El aprovechamiento cinegético se ejecutará bajo régimen especial y ajustado al correspondiente plan, y siempre respetando las

directrices establecidas en ese momento para el desarrollo del Plan de Recuperación del Oso Pardo, aprobado por Decreto 108/1990, de 21 de junio, y otros planes de gestión y protección de otras especies amenazadas presentes en el Espacio Natural (art. 62.2).

Zonas de uso compatible (arts. 64 a 66). Cuyas características permiten la compatibilización de su conservación con las actividades educativas y recreativas, la caza podrá realizarse en aquellos terrenos susceptibles de ella, previo sus correspondientes planes técnicos de aprovechamiento.

Zonas de uso general. Son las ocupadas por núcleos urbanos y por todos los terrenos clasificados como urbanizables o aptos para urbanizar y en ellas no se contempla la práctica de la caza.

7.- En el Título VI, Normativa, con carácter general se considera uso prohibido *«la persecución, caza y captura de animales de especies no incluidas en la relación de las que pueden ser objeto de caza y pesca, excepto para estudios científicos debidamente autorizados, así como la comercialización de ejemplares vivos y muertos, de sus despojos y fragmentos, de aquellas especies no incluidas en la relación de animales cinegéticos comercializables»* (art. 71).

En el Capítulo de normativa específica, dentro del mismo Título, se distinguen los siguientes supuestos:

a) En la totalidad del espacio natural, las actividades de caza y pesca se ajustarán a su legislación específica y a las directrices e instrucciones dictadas por los órganos competentes en la materia, requiriendo, en todo caso, la aprobación de un plan cinegético, supeditado al Decreto 108/1990, de 21 de junio (Plan de Recuperación

del Oso pardo) y a otros Planes vigentes de gestión y protección de especies amenazadas (art. 73).

b) En las Zonas de reserva, los aprovechamientos cinegéticos deberán ajustarse a lo establecido en el correspondiente Programa de Conservación; con independencia de ello, todas las capturas precisarán autorización de la Administración del Espacio Natural se realizarán con acompañamiento de personal del mismo (art. 80).

c) En el resto de las Zonas (de uso limitado, de uso compatible y de uso general), no se hace ninguna referencia concreta a los aprovechamientos cinegéticos.

VII.- La Ley de Caza de Castilla y León.

La última etapa del seguimiento normativo que se viene haciendo en el presente informe se inicia con la aprobación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, dictada en el ejercicio de la competencia exclusiva que sobre la materia corresponde a nuestra Comunidad Autónoma y cuya entrada en vigor se produjo a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León, es decir, el 23 de octubre de 1996. Cabe entender que a partir de ese momento pierde vigencia, para la Comunidad de Castilla León, la Ley de Caza de 4 de abril de 1970.

1.- La intención de esta Ley es, según su exposición de motivos, *«ordenar y fomentar el ejercicio de la caza en nuestra Comunidad Autónoma, inspiradora en el principio de conservación de la naturaleza y en su consideración como actividad dinamizadora de las economías rurales, mediante la realización e impulso de cuantas iniciativas públicas o privadas sean necesarias.»* En consecuencia señala su art. 1 que la Ley tiene por objeto regular el ejercicio de la caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León con la finalidad de

proteger, conservar, fomentar y aprovechar ordenadamente sus recursos cinegéticos en armonía con los distintos intereses afectados.

Considera especies cinegéticas las que se definan reglamentariamente como tales, siendo cazables aquellas, de entre las cinegéticas, que figuren en las correspondientes Ordenes Anuales de Caza que dicte la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (art. 7).

La caza sólo se podrá ejercitar en terrenos cinegéticos -que la Ley clasifica en Reservas Regionales de Caza, Cotos de Caza y Zonas de Caza Controlada- por el titular cinegético o personas por él autorizadas (art. 19).

2.- Para la Ley son Reservas Regionales de Caza (cuya titularidad cinegética corresponde a la Junta) aquellos terrenos declarados como tales mediante Ley de las Cortes de Castilla y León (art. 20), teniendo esta consideración todas las Reservas Nacionales de Caza creadas en el territorio de Castilla y León por leyes estatales cuya gestión y administración fueron transferidas a la Junta. Por ello mismo, en la Reserva Regional de Caza de Riaño quedan integrados los terrenos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León incluidos hasta la fecha en la Reserva Nacional de Caza de Picos de Europa. Mientras no sea dictada normativa autonómica sobre la materia, será de aplicación a las Reservas Regionales de Caza de Castilla y León toda la normativa vigente relativa a Reservas Nacionales de Caza (disposición adicional primera).

Al contrario que la Ley de Caza estatal, la presente Ley no alude en ningún momento a los Parques Regionales, omisión que puede plantear problemas a la hora de su aplicación en éstos, si se tiene en cuenta que de acuerdo con la Ley de Espacios Naturales de Castilla y León, todos los terrenos de los espacios incluidos en la Red de

Espacios Naturales se adscribirán a un régimen cinegético especial de los recogidos en la legislación reguladora de la caza. Cabe preguntarse cómo hay que entender este silencio de la Ley de Caza de Castilla y León.

3.- El Título V contiene las normas a observar durante el ejercicio de la caza incidiendo sobre los medios y modalidades permitidos o prohibidos, así como en las competiciones, la caza científica y las normas de seguridad. Las prohibiciones pueden quedar sin efecto en virtud de las autorizaciones excepcionales que en una prolija enumeración se prevén en el art. 44, dentro del Título VII («*De la protección y fomento de la caza*»), que deberán ser motivadas y singularizadas, señalando las especies a que se refiera, los medios, sistemas o métodos a emplear, personal necesario, cualificación, condiciones de riesgo y circunstancias de tiempo y lugar, controles a ejercer y el objetivo o razón de la acción.

4.- A la planificación y ordenación cinegética se dedica el Título VI de la Ley.

De un lado, se exigirá a los titulares de los terrenos cinegéticos la confección de Planes Cinegéticos (requisito para la constitución de cotos de caza o para poder cazar en uno ya constituido), que se determinarán reglamentariamente (art. 40) y deberán estar suscritos por técnico competente, conteniendo al menos los períodos de vigencia, situación poblacional de las distintas especies, modalidades de caza, previsión del número de cazadores que podrán cazar simultáneamente en el acotado, cuantía de las capturas previstas y un plan de mejora del hábitat cinegético. Parece desprenderse que la aprobación de estos instrumentos corresponde a la Dirección General (sin especificar cuál).

En relación con estos planes debe aludirse a la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial de 5 de mayo

de 1995, por la que se establece el procedimiento para su elaboración y aprobación (ésta última corresponde a los Servicios Territoriales de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio o a la Dirección General del Medio Natural, según la clase de Plan), y que cabe entender aplicable en cuanto no se oponga al contenido del art. 40 de la Ley de Caza. El art. 7 de esta Orden dispone la subordinación de todos los Planes Cinegéticos a lo contemplado en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y Planes de Recuperación, Conservación y Manejo de las especies catalogadas legalmente establecidos.

De otro, la Ley dispone que la CMAOT aprobará la Orden Anual de Caza, en la que se determinarán, al menos, las especies cazables y comercializables, las regulaciones y épocas hábiles de caza aplicables a las distintas especies en las diversas zonas, con expresión de las distintas modalidades y capturas permitidas (art. 41). La publicación de esta Orden en el Boletín Oficial de Castilla y León se efectuará antes de cada 30 de junio.

En este momento hay que estar a la Orden General de Vedas aprobada el 22 de julio de 1996 para la temporada 1996-97. El contenido de esta norma, que difiere bastante de las dictadas para temporadas anteriores, queda a caballo entre las prescripciones de la Ley de Caza de 1970 y la Ley de Caza autonómica, debido a la fecha de entrada en vigor de ésta. Por eso mismo se remite a los art.s 3 y 5 de la Orden de la CMAOT de 4 de julio de 1995 (Orden de vedas de la campaña 95-96). El conjunto resultante es ciertamente confuso.

De cualquier modo, en la vigente Orden General de Vedas se determinan las especies objeto de caza, tanto mayor como menor, estableciendo como períodos hábiles de caza mayor según las distintas especies los siguientes:

Ciervo y gamo: Desde el segundo domingo de octubre hasta el tercer domingo de febrero.

Corzo: Desde el primer domingo de septiembre hasta el primer domingo de noviembre.

Rebeco: desde el primer domingo de septiembre hasta el tercer domingo de noviembre.

Cabra montés y muflón: desde el primer domingo de octubre hasta el primer domingo de diciembre.

Lobo y jabalí: desde el último domingo de septiembre hasta el primer domingo de febrero.

Su art. 4 dispone que los días hábiles para la práctica de la caza mayor serán los estipulados en la aprobación de los correspondientes Planes Cinegéticos.

A regular control del exceso de población se dedica su art. 8. Para las especies -entre las de caza mayor- distintas al jabalí y el lobo (que son objeto de normas especiales), cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en la legislación cinegética, los Servicios Territoriales podrán autorizar su captura en cualquier época del año mediante los procedimientos autorizados para la práctica de la caza o aquéllos que, en su caso, pudieran adoptarse de acuerdo con la legislación vigente.

5.- Por no ser fin primordial de este trabajo el régimen general de la práctica de la caza que se deriva de esta Ley, no procede extenderse más en su análisis. No obstante, aunque el estudio de su Título VII no se ha hecho en profundidad, se aprecia que en algunos puntos se aparta de lo que dispone con carácter general la LCEN en su Título III, ya que admite la posibilidad de caza de las especies de caza

mayor durante su época de celo, y de hembras adultas y crías de ambos sexos en sus dos primeras edades, si está justificado en el Plan Cinegético.

Como ya se ha apuntado en el número 3 del presente epígrafe, este Título contiene un número elevado de excepciones a las prohibiciones que contemplan otros preceptos de la Ley, relativas, tanto a los medios y modalidades a emplear en la práctica de la caza, como a las limitaciones en beneficio de la caza. No se establece ninguna distinción entre el control selectivo de las especies y la caza como actividad recreativa.

VIII.- Conclusiones.

1.- El régimen de la actividad cinegética de especies de caza mayor en las Reservas Nacionales de Caza existentes en la provincia de León, en la etapa preconstitucional, era el contenido en sus correspondientes leyes de creación, subordinando el posible aprovechamiento de la caza a la finalidad de promover, fomentar, conservar y proteger determinadas especies, debiendo someterse, asimismo, al correspondiente Plan de Aprovechamiento Cinegético, con el contenido detallado en el epígrafe I.3. La caza selectiva quedaba subordinada asimismo a un Plan específico.

En los Parques Nacionales, la práctica de la caza, de autorizarse, quedaba sometida a un Plan de aprovechamiento y, en todo caso a la reglamentación del uso y disfrute de cada Parque.

Se trata de un régimen de aprovechamiento más protector y por tanto exorbitante respecto del general contemplado en la Ley de Caza de 1970 y su Reglamento de 1971, cuya aplicación corresponde los órganos competentes de la Administración del Estado. El acierto y los

resultados de su puesta en práctica al tiempo de la aparición de estas normas excedería del objeto de este estudio.

2.- A la llegada el Estado autonómico, y de acuerdo con el art. 26.1 del EACyL, la Comunidad Autónoma de Castilla y León ostenta competencias exclusivas en materia de caza.

Las funciones relativas a la administración y gestión de las Reservas Nacionales de Caza, incluida la aprobación de los planes rectores de uso y gestión de los mismos, fueron traspasadas por Real Decreto 1504/1984 de 8 de febrero, reteniendo el Estado estas mismas funciones en los Parques Nacionales.

Puesto que una parte del territorio del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga se adentra en el Municipio de Posada de Valdeón (perteneciente a la Comunidad Autónoma de Castilla y León), cabe concluir que la regulación de la actividad cinegética que pudiera desarrollarse en esta parte del Parque Nacional correspondía a la Administración del Estado, sin perjuicio de que se llegara a celebrar algún convenio con nuestra Comunidad Autónoma, según previsión del Real Decreto citado.

Continúan siendo aplicables, en uno y otro caso, las mismas normas estatales citadas en el apartado anterior.

3.- La finalidad protectora de las especies objeto de caza, predicada ya en la legislación sectorial de la etapa preconstitucional, se proclama desde el art. 45 de la Constitución española con un planteamiento global de conservación de los recursos naturales y, en definitiva, del medio ambiente.

Por ello, las bases estatales sobre conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres contenidas en la LCEN

dedican su atención en primer lugar al planeamiento de los recursos naturales, estableciendo diversos instrumentos cuya finalidad es adecuar la gestión de aquéllos a los principios inspiradores de la Ley contenidos en el art. 2.

El planeamiento es condición previa al establecimiento del régimen de los espacios naturales que deban ser protegidos, y la Ley establece diversas categorías de clasificación para los mismos en función de los bienes y valores a proteger.

La declaración de las concretas figuras protectoras corresponde a las Comunidades Autónomas, si bien la LCEN remite a Ley de las Cortes Generales la declaración de los Parques Nacionales, cuando la conservación de un determinado espacio se considere de interés general de la Nación. La gestión de estos Parques Nacionales, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, debe ser compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

4.- Tal vez por la importancia que cobran los espacios naturales protegidos, en la LCEN no se hace referencia alguna al aprovechamiento cinegético en las Reservas Nacionales de Caza, sino que partiendo de los criterios de preservación de la fauna silvestre no catalogada, la Ley remite, con carácter general, a la regulación específica de la legislación de caza.

Además, manda a la Administración competente determinar los terrenos donde pueda realizarse el ejercicio de la caza, así como las fechas hábiles para cada especie de las que reglamentariamente se declaren como piezas de caza (Ordenes Generales de Vedas), previsión contenida igualmente en la Ley de Caza de 1970.

También reitera la previsión de planes técnicos, de acuerdo con las normas y requisitos que establezcan las Comunidades Autónomas y,

en su caso con los Planes de Ordenación de Recursos de la Zona cuando existan.

La Ley prohíbe con carácter general el ejercicio de la caza durante las épocas de celo, reproducción y crianza, y prevé el establecimiento de moratorias temporales o prohibiciones especiales por razones de orden biológico, entre otras.

En definitiva, partiendo de las disposiciones de la LCEN que se deben observar en todo caso, y en defecto de las que corresponde dictar a la Comunidad Autónoma de acuerdo con su competencia en materia de caza, la legislación sectorial aplicable sigue siendo la misma que en las etapas anteriores a la vigencia de esta Ley.

5.- La Ley de Espacios Naturales de Castilla y León propugna la preservación de la diversidad genética y la utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y los ecosistemas, su restauración y mejora, siguiendo el mandato de la norma básica estatal.

Como sucede con la LCEN, también guarda silencio sobre la actividad cinegética en las Reservas Nacionales de Caza, cuya gestión y administración se ha venido ejercitando por nuestra Comunidad Autónoma desde el traspaso de funciones en 1984 y, siguiendo el modelo estatal, recuerda las prohibiciones de aquélla al aludir a la protección cinegética, remitiéndose a la legislación específica y a las determinaciones de los distintos instrumentos de planificación, con la aprobación, en todo caso, de un plan cinegético.

Cabe concluir que, al igual que en etapas anteriores, la práctica de la caza en los Espacios Naturales trasciende de la regulación que con carácter general se establece para los restantes terrenos cinegéticos y que, en tanto la Comunidad Autónoma no ha hecho uso de la

competencia para establecer los específicos estatutos de protección de los espacios naturales situados en su territorio, no es de destacar ningún cambio normativo en cuanto a esta materia, que no sea el resultante de las prescripciones generales contenidas en la Ley estatal y en la autonómica a que nos acabamos de referir.

6.- Sobre el área en que antes sólo existían Reservas Nacionales de Caza, interviene en el año 1994 la Comunidad de Castilla y León en el ejercicio de su competencia para la declaración de espacios naturales protegidos.

Es de resaltar que la Comunidad Autónoma no hizo uso de la facultad de propuesta de declaración del espacio natural como Parque Nacional por Ley de las Cortes Generales, prevista en la LCEN, sino que optó por aprobar el Plan Rector de Uso y Gestión del espacio natural de Picos de Europa situado en el territorio de la Comunidad, como paso previo a su declaración como Parque Regional por Ley de las Cortes Autonómicas.

El límite del espacio natural objeto de regulación se sitúa, al norte, en la divisoria provincial entre Asturias y León y la línea que deslinda la parte leonesa del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga. En consecuencia, el área del Municipio de Posada de Valdeón comprendida en este Parque queda al margen de las competencias de la Comunidad Autónoma. La práctica de la caza en este espacio natural está terminantemente prohibida por la normativa estatal, como se ha visto en el epígrafe IV.2.

Para el resto del territorio delimitado en el Plan se permite el aprovechamiento cinegético de acuerdo con su legislación específica, requiriendo la aprobación de un Plan cinegético supeditado al Decreto 108/1990, de 21 de junio (Plan de Recuperación del Oso pardo) y a otros Planes vigentes de gestión y protección de especies amenazadas.

No obstante, en las Zonas de reserva, y pese a estar prohibida cualquier actividad deportiva, los aprovechamientos cinegéticos deberán ajustarse a lo establecido en el correspondiente Programa de Conservación; con independencia de ello, todas las capturas precisarán autorización de la Administración del Espacio Natural y se realizarán con acompañamiento de personal del mismo.

7.- Pendiente como está de resolver el conflicto positivo de competencias contra el Plan de Ordenación de Recursos Naturales que precedió a la declaración del Parque Nacional de Picos de Europa por Ley de las Cortes Generales, lo único que cabe es aludir a la colisión entre este Plan y el Plan regional. En efecto, destaca el régimen absolutamente restrictivo del Plan estatal respecto a la actividad cinegética, que sólo se permite para el control poblacional de las especies que lo requieran. En la práctica, el Estado considera incompatible el aprovechamiento de los recursos cinegéticos con las finalidades que justificaron la creación del Parque Nacional, de acuerdo con el art. 13.2 LCEN.

Sin embargo, cabe preguntarse a qué razones puede obedecer una disparidad tan notoria entre ambos instrumentos de planeamiento si, de acuerdo con la legislación que venimos analizando, los dos deben servir, en las zonas en que esté prevista su aplicación, al cumplimiento de los mismos principios contenidos en la legislación sobre espacios naturales, tanto estatal como autonómica: Preservación de la diversidad genética y utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y los ecosistemas, su restauración y mejora.

En cualquier caso, y a resultas de que se esclarezca el Plan que, en cuanto al aprovechamiento cinegético, debe prevalecer en el espacio natural de Picos de Europa situado en el territorio de nuestra

Comunidad Autónoma, es preciso conocer si el Plan cuya aplicación propugna la Junta de Castilla y León se acomoda equilibradamente a los objetivos que se proclaman en relación con la especies existentes en dicho territorio.

En este sentido cabe apreciar ambigüedad en el PORN regional y hasta su contradicción interna. En efecto, durante su extenso articulado, sus directrices proclaman la necesidad de garantizar la compatibilidad de los aprovechamientos cinegéticos con los objetivos del Espacio Natural y su subordinación a la protección y conservación de la fauna. En una declaración de buenas intenciones se manda avanzar en el conocimiento de las poblaciones animales existentes y su estado de conservación (el inventario y evaluación de los recursos faunísticos del Parque no se encuentra contenido en el PORN).

Toda la ordenación se hace depender de esfuerzos especiales, planificaciones futuras (planes específicos, Programas de Conservación, Planes cinegéticos), autorizaciones singulares etc., pero el resultado es que en el Título destinado a normativa, bajo la premisa de un planeamiento cuyo alcance desconocemos, se permite la actividad de la caza en la totalidad del Espacio Natural.

Además de lo dicho, se escapa cómo se puede hacer compatible un régimen tan permisivo con el Plan de Recuperación del Oso pardo o de otras especies amenazadas.

8.- La Ley de Caza de Castilla y León no contribuye a arrojar luz sobre esta cuestión, pues, como ha quedado dicho, no alude en ningún momento a los Parques Regionales ni al resto de los Espacios que forman parte de la REN según nuestra Ley de Espacios Naturales, pese a que sus terrenos, deben adscribirse a un régimen cinegético especial. Ni siquiera resulta fácil determinar cuál sea la normativa vigente relativa a Reservas Nacionales de Caza que se aplicará, según

la Disposición adicional primera de aquélla, "mientras no sea dictada la normativa autonómica sobre la materia".

En la hora presente la cuestión alcanza tal complejidad que ya no es posible determinar si nos encontramos ante un régimen exorbitante del ejercicio de la caza en los espacios a que nos venimos refiriendo, encaminado a la búsqueda del necesario equilibrio entre su aprovechamiento y la protección de las especies, o si, por el contrario, la planificación de esta actividad significa que se abre la veda incluso más allá de lo que se dispone para el régimen general de aprovechamientos cinegéticos.

Hasta aquí la exposición de la investigación previa, cuyas conclusiones nos llevaron a dirigir solicitud de informe tanto al Organismo Autónomo "Parques Nacionales", como a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Estas fueron las cuestiones planteadas al primero de los Centros directivos citados:

"Dado que los límites del Parque Nacional de Picos de Europa declarado por Ley de las Cortes Generales 16/1995, de 30 de mayo, se adentran en los términos municipales de Oseja de Sajambre y Posada de Valdeón, pertenecientes a esta Comunidad Autónoma, quedando asimismo comprendidos en el ámbito del Parque Regional del mismo nombre, tengo a bien dirigirme a V.I. al amparo de las facultades que me confiere el art. 1.3. de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de julio de 1988, y Convenio de cooperación y coordinación entre el Defensor del Pueblo y el Procurador del Común, celebrado el 1 de

febrero de 1996, con el fin de que me remita informe detallado sobre los siguiente extremos:

Régimen de aprovechamiento cinegético existente para las especies denominadas de caza mayor en el territorio de los términos municipales citados, desde la temporada 1993-94 hasta la actual, con referencia, de existir, al contenido de los correspondientes Planes.

Régimen de control selectivo de dichas especies en los mismos terrenos y temporadas.

Autorizaciones singulares concedidas en iguales períodos.

Convenios celebrados con la Junta de Castilla y León en relación con la práctica de la caza en dichos terrenos, o en su caso, sobre cualquier otro espacio de Picos de Europa.

Cuanta otra información considere V.I. de interés."

Pese a la insistencia con que hemos reiterado la emisión de informe sobre los anteriores extremos, en el momento presente no contamos con respuesta de dicho Organismo.

En el escrito dirigido a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, se ha interesado la siguiente información:

"Contenido de los Planes de aprovechamiento vigentes en las Reservas de Caza y en el Parque Regional de Picos de Europa, desde la temporada 1993-1994 hasta la actual, con referencia a las épocas hábiles de caza, formas de cazar, número máximo de ejemplares de cada especie que se podrán cazar en cada campaña, cuantificación de los cupos asignados a cada clase de cazadores, armas autorizadas, clases de permisos y limitaciones especiales.

Régimen del control selectivo de dichas especies en los mismos terrenos y temporadas.

Detalle de las autorizaciones singulares concedidas.

Evaluación de la compatibilidad entre la práctica de la caza y las finalidades que han justificado la creación del Parque Regional de Picos de Europa.

Medidas que se adoptan en relación con la conservación de las especies autóctonas en dicho Espacio Natural, tanto si son objeto de un régimen especial de protección como si no se encuentran catalogadas, con especial mención a la incidencia de la actividad cinegética en la aplicación del Plan de Recuperación del Oso Pardo.

Convenios celebrados con la Administración del Estado, en relación con la caza en el territorio del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga que se adentra en el término municipal de Posada de Valdeón, o, en su caso, sobre cualquier otro espacio de Picos de Europa.

Contenido de los instrumentos de planeamiento previstos en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa, aprobado por Decreto de la Junta de Castilla y León 9/1994, de 20 de enero, relacionados con la actividad cinegética en la zona.

Cuanta otra información considere V.E. de interés."

La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, lamentando el retraso de su respuesta -que fundamentaba en la complejidad de las cuestiones planteadas por esta Institución-, nos ha remitido memoria de dos campañas de las Reservas de Caza de Picos de Europa cuyo contenido no hemos considerado suficiente para esclarecer la problemática advertida en torno a la actividad que nos

ocupa. Aunque se ha reiterado la solicitud de informe sobre todos los extremos planteados en nuestro escrito inicial, se cierra el presente Informe Anual sin poder dar cuenta de su resultado.

1.3. Desarrollo normativo del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

1.3.1. El art. 7.3 del Estatuto de Autonomía.

Un ciudadano de nuestra Comunidad Autónoma residente fuera de ella, acudió a esta Institución interesándose por conocer cómo se está dando cumplimiento al art. 7.3 del Estatuto de Autonomía, que encomienda a los poderes públicos de la Comunidad la creación de las condiciones indispensables para hacer posible el retorno de los emigrantes castellanos y leoneses, exponiendo, asimismo, que muchos de ellos anhelan que las posibilidades de regreso sean reales y efectivas.

Esta específica previsión -a la que no permanecen ajenos otros Estatutos de Autonomía- y su referencia expresa a los principios rectores de la acción política, social y económica de la Comunidad de Castilla y León, se enmarca en el art. 7, que bajo la rubrica «*Derechos y libertades de los castellano-leoneses*», comienza su primer párrafo -como no podría ser de otro modo- atribuyendo a éstos con carácter general los derechos fundamentales que la Constitución reconoce a todos los españoles, y explicitando en el siguiente apartado el contenido del art. 9.2 de la Carta Magna, ahora referido a la plena, real y efectiva libertad e igualdad de los ciudadanos y grupos sociales de esta Comunidad.

Si bien corresponde al poder legislativo central -mediante Ley Orgánica, de acuerdo con el art. 81 CE- la competencia exclusiva para

el desarrollo del núcleo esencial de los derechos fundamentales, en cuanto forman parte de un sistema de valores positivizado por la Constitución como fundamentos del orden jurídico entero, así como la fijación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1ª CE), las Comunidades Autónomas no carecen de potestades normativas para la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales, siempre que respeten esas condiciones básicas y actúen en desarrollo de sus competencias estatutarias, de acuerdo con lo declarado por el Tribunal Constitucional en Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre.

Dentro de los principios rectores de la política social y económica que la Constitución española contempla en el Capítulo Tercero del Título I, el art. 42 dispone que *«el Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno»*, y el art. 149.1.2ª de la misma atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de emigración, sin que ello signifique que nuestra Comunidad Autónoma no pueda arbitrar, en el marco de sus competencias, objetivos específicos de actuación que puedan afectar al fenómeno migratorio, aun supeditados a los principios, bases y directrices marcados por el legislador estatal.

Con el fin de conocer las previsiones de la Junta de Castilla y León a tal efecto, se solicitó de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial el pertinente informe, en el que se nos manifestó lo siguiente:

"La Junta de Castilla y León tiene entre sus objetivos prioritarios el del fomento del empleo, dada la necesidad de mitigar el desempleo existente en la Comunidad Autónoma que afecta de forma

importante a colectivos especialmente precisados de protección, entre los que se encuentra el de los emigrantes retornados.

Compete a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, en virtud de la Reestructuración de Consejería regulada por Decreto 114/1995, de 10 de julio, promover, proyectar, dirigir, coordinar y ejecutar, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, la materia del fomento del empleo, que se gestionará a través de la Dirección General de Trabajo.

Esta Consejería ha efectuado dos convocatorias de concesión de ayudas y subvenciones cuya finalidad es la financiación de nuevas contrataciones de carácter indefinido, y el fomento del empleo juvenil, respectivamente.

Por Orden de 18 de diciembre de 1996, se establecen las normas reguladoras para la concesión de ayudas financieras para apoyar la contratación de nuevos empleos (publicada en el B.O.C. y L. de 20 de diciembre), que pretende incentivar la contratación de personas de colectivos que requieren especial protección, cual es el caso de los emigrantes retornados, que figuran como uno de los principales destinatarios de las contrataciones objeto de esta línea de ayuda.

Por otro lado, se publicó con fecha 16 de mayo de 1997 la Orden de 15 de mayo, por la que se establecen las normas que regulan la concesión de ayudas financieras para apoyo al Empleo Joven en Castilla y León, a través de las siguientes actuaciones:

- * Fomento de autoempleo.

- * Fomento de la integración de jóvenes a empresas de economía social.

* Fomento de la contratación por cuenta ajena.

Los destinatarios de estas ayudas y subvenciones son personas mayores de 16 y menores de 30 años de edad que, estando empadronados en algún municipio de Castilla y León, aparezcan inscritas como desempleados en alguna oficina del INEM de la Comunidad Autónoma.

Asimismo son destinatarios de estas ayudas quienes acrediten ser hijos de emigrantes retornados que, al tiempo de presentar su solicitud, todavía no hayan fijado su residencia en el territorio nacional, no siendo exigible para este colectivo el requisito de previo empadronamiento.

Por otra parte, para este colectivo y en lo que afecta a Servicios Sociales no existe ninguna vía específica de ayuda o subvención, considerando a este colectivo como a cualquier ciudadano residente en esta Comunidad Autónoma, con los mismos derechos y obligaciones, pudiendo por tanto acogerse a todas las prestaciones de los Servicios Básicos o Específicos como cualquier ciudadano de esta Comunidad Autónoma."

Sin perjuicio de la continua atención que por nuestra parte merece la problemática planteada, y en cumplimiento de las funciones que encomienda al Procurador del Común de Castilla y León la Ley 2/1994, de 9 de marzo, la Institución ha expuesto a la Consejería informante la necesidad de adoptar cuantas medidas normativas conduzcan a un efectivo cumplimiento de las previsiones del art. 7.3 del Estatuto de Autonomía de nuestra Comunidad Autónoma, y así se ha comunicado al compareciente, quien nos ha hecho llegar su reconocimiento por el interés mostrado.

1.3.2. La ordenación del sector farmacéutico.

En el presente año han proseguido las actuaciones iniciadas el pasado ejercicio, en relación con la ausencia de ordenación del sector farmacéutico en nuestra Comunidad Autónoma, que nos llevó a recomendar y sugerir a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social una serie de medidas sobre cuya aceptación expresa se manifestó su titular, aunque la puesta en práctica no se ha producido con la urgencia que apreciaba el Gobierno de la Nación al dictar el Real Decreto-Ley 11/1996, de 17 de junio, de ampliación del servicio farmacéutico a la población.

En efecto, numerosos licenciados de Farmacia han continuado denunciando ante esta Institución el retraso injustificado en la resolución de los procedimientos de apertura de oficinas de farmacia, agravado por la inseguridad y confusión a que ha dado lugar dicho RD-L (al que ha seguido la Ley 16/1997, de 25 de abril, de regulación de los servicios de oficinas de farmacia), en relación con la competencia y el procedimiento para instruir y resolver, tanto las solicitudes de apertura que se encontraban presentadas en los Colegios Oficiales de Farmacéuticos con anterioridad a la entrada en vigor de aquél, como las solicitudes formuladas con posterioridad al 19 de junio de 1996.

En respuesta a nuestra solicitud de informe, formulada el 9 de abril de 1997, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social nos remitió un listado en el que se relacionaban las solicitudes presentadas clasificadas por provincias, indicando la localidad o zona objeto de solicitud, aunque sin identificar a los solicitantes; su número ascendía a un total de 6.093, desglosadas así por provincias: Zona no asignada 52; Ávila 441; Burgos 719; León 1.266; Palencia 357; Salamanca 1.105; Segovia 401; Soria 310; Valladolid 1.037; Zamora 405. Asimismo se nos hacía saber lo siguiente:

"El plazo para resolver dichas solicitudes ha sido objeto de ampliación en virtud del art. 4º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya que el principio de seguridad jurídica, consagrado en el art. 9.3º de la Constitución Española de 1978, exige que la normativa autonómica que hubiese desarrollado el Real Decreto Ley 11/1996 y la que, actualmente, desarrolle la Ley 16/1997, de 25 de abril, de Regulación de Servicios de las Oficinas de Farmacia contenga una regulación completa tanto de la planificación farmacéutica resultante como del procedimiento aplicable, incluido el baremo de méritos; siendo necesario asimismo observar las previsiones legales en la elaboración de la disposición reglamentaria de desarrollo, en el ámbito de Castilla y León, de la legislación estatal...".

También nos dirigimos a los Colegios Oficiales de Farmacéuticos radicados en nuestra Comunidad Autónoma, interesando relación comprensiva del número total de solicitudes de autorización de oficinas de farmacia pendientes de resolver por los mismos, con indicación de la localidad y, en su caso, núcleo solicitado, fecha de entrada, estado de tramitación de cada expediente y certificaciones de actos presuntos solicitadas y expedidas.

Las respuestas obtenidas en un primer momento fueron muy desiguales y nuestros nuevos requerimientos se solaparon con la publicación del Decreto de la Junta de Castilla y León 139/1997, de 26 de junio, sobre atribución de competencias en materia de autorizaciones de oficinas de farmacias, norma que fue invocada por algunos Colegios de Farmacéuticos para eludir la remisión de la información solicitada, argumentando que los expedientes habían sido remitidos a la Dirección General de Salud Pública y Asistencia de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, en cumplimiento de lo previsto en la disposición transitoria Única de aquél.

No obstante, la información procedente de los Colegios Oficiales de Salamanca y Palencia, facilitada diligentemente, ponía de manifiesto una situación inquietante que por primera vez podíamos analizar de modo global -y no por la investigación sobre un concreto expediente como consecuencia de la denuncia del afectado-. Se incorporan al presente informe los siguientes cuadros-resumen, comprensivos del estado de tramitación de los procedimientos de la provincia de Salamanca, omitiendo toda referencia a la identidad de los solicitantes por disponerlo así nuestra Ley reguladora.

COLEGIO OFICIAL DE FARMACÉUTICOS DE SALAMANCA

Régimen general R.D. 909/1878. Expedientes cuyos trámites se encuentran paralizados tras la entrada en vigor del R.D-L. 11/96, según informe de 25.4.97. Adjudicatarios de varias autorizaciones.

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
Aldearrodrigo	11.3.94	Sr. AA + 9	27.12.96	Sr. ZZ
Almenara de Tormes	22.11.93	Sr. AB + 20	27.12.96	Sr. ZZ
Calzada de Don Diego	21.10.94	Sr. AC + 12	03.01.95	Sr. ZZ
Galindo y Perahuy	11.9.95	Sr. AD + 13	08.02.96	Sr. ZZ
Narros de Matalayegua	no consta	Sr. AE + 24	13.11.95	Sr. ZZ
La Orbada	24.11.93	Sr. AA + 23	16.05.95	Sr. ZZ
Palencia de Negrilla	11.3.94	Sr. AF + 11	21.12.94	Sr. ZZ
Peñarandilla	24.11.93	Sr. AA + 24	16.05.95	Sr. ZZ
San Cristobal Cuesta	1.12.93	Sr. AG + 26	05.03.96	Sr. ZZ
Santiz	20.11.93	Sr. AH + 20	16.05.95	Sr. ZZ

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
Alba de Yeltes	4.9.95	Sr. AI + 29	08.02.96	Sr. ZY
El Saugo	13.10.95	Sr. AJ + 24	22.03.96	Sr. ZY
Endrinal	2.10.95	Sr. AK + 45	22.03.96	Sr. ZY
Gajates	no consta	Sr. AL + 49	22.03.96	Sr. ZY
Huerta	19.10.95	Sr. AM + 39	22.09.96	Sr. ZY
Larrodrigo	7.10.95	Sr. AK + 40	22.03.96	Sr. ZY
Sando	26.10.95	Sr. AN + 34	22.03.96	Sr. ZY
Tardaguila	20.10.95	Sr. AL + 25	22.03.96	Sr. ZY
Villar de Gallimazo	19.10.95	Sr. AM + 13	22.03.96	Sr. ZY

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
Aldea del Obispo	22.9.93	Sr. AÑ + 19	05.03.96	Sr. ZX
Espeja	22.10.95	Sr. AK + 45	22.03.96	Sr. ZX
Gallegos de Solmirón	1.8.95	Sr. AO + 11	08.02.96	Sr. ZX
Ituero de Azaba	22.9.92	Sr. AÑ + 15	05.03.96	Sr. ZX

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
Aldehuela de Bóveda	13.8.93	Sr. AP + 12	30.11.93	Sr. AÑ
Retortillo	25.4.94	Sr. AQ + 11	15.11.94	Sr. AÑ

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
------------------	---------------------	---------------------	---------------	----------------------

Encinasola Comenda.	8.3.94	Sr. AR + 8	04.10.94	Sr. ZW
Mogarráz	23.3.93	Sr. AS + 7	15.06.93	Sr. ZW

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
Navales	28.9.93	Sr. AT + 10	10.11.93	Sr. ZV
Saucelle	29.1.93	Sr. AU + 4	20.01.93	Sr. ZV
Villaseco de los Reyes	-11.93	Sr. AP + 15	18.01.94	Sr. ZV

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
Parada de Arriba	7.11.95	Sr. AL + 4	22.03.96	Sr. AU.
Villar de la Yegua	7.10.95	Sr. AK + 5	22.03.96	Sr. AU

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
Parada de Rubiales	19.11.93	Sr. AV + 45	16.05.93	Sr. ZT
El Pedroso de Armuña	16.11.93	Sr. AW + 35	16.05.95	Sr. ZT
Salmoral	19.11.93	Sr. AV + 39	16.05.96	Sr. ZT
Valdefuentes Sangusin	7.10.95	Sr. AK + 14	22.03.96	Sr. ZT

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
Pedraza de Alba	1.12.95	Sr. AM + 46	06.06.96	Sr. ZS
Pelarrodríguez	1.12.95	Sr. AX + 22	06.05.96	Sr. ZS
Pitiegua	1.8.95	Sr. AX. + 26	06.05.96	Sr. ZS
Sepulcro Hilario	no consta	Sr. AK + 35	18.01.96	Sr. ZS

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
Pedrosillo de Aires	13.1.93	Sr. AY + 6	05.04.93	Sr. ZR
Valero	12.12.92	Sr. AZ + 6	05.04.93	Sr. ZR

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
Pedrosillo de Alba	23.11.93	Sr. BA+ 32	16.05.95	Sr. ZQ
Pedrosillo el Ralo	20.10.95	Sr. AL + 22	22.03.96	Sr. ZQ
Villasrubias	9.3.94	Sr. BB + 29	no const.	Sr. ZQ

Régimen general R.D. 909/78. Expedientes cuyos trámites se encuentran paralizados tras la entrada en vigor del R.D-L. 11/96, en los que ha recaído resolución autorizatoria según informe de 25.4.97.

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
Alconada	1.12.95	Sr. AM + 3	06.05.96	Sr. BM
Cantagallo	6.11.93	Sr. BC +11	18.01.94	Sr. ZP
Casillas de Flores	13.10.95	Sr. BD + 24	13.11.95	Sr. ZO
Encina de S Silvestre	5.3.94	Sr. BE + 11	15.11.95	Sr. ZÑ.
Florida de Liébana	7.2.94	Sr. BF + 2	05.03.96	Sr. ZN
La Vidola	21.3.94	Sr. AP + 4	31.01.95	Sr. ZM
Poveda de las Cintas	-.11.93	Sr. AP + 20	18.01.94	Sr. ZL
Puebla de Azaba	25.1.95	Sr. AC + 11	15.05.95	Sr. ZK
Serradilla del Llano	8.3.94	Sr. AR + 5	04.10.94	Sr. ZJ
Las Veguillas	15.9.94	Sr. BG + 11	03.01.95	Sr. ZI
Yecla de Yeltes	27.2.90	Sr. BH + 8	14.05.90	Sr. ZH

Régimen general R.D. 909/78. Expedientes cuyos trámites se encuentran paralizados tras la entrada en vigor del R.D-L. 11/96, en los que no ha recaído resolución autorizatoria según informe de 25.4.97.

Municipio	Solicitantes	Fecha solici.	Situación
Agallas	Sr. AL + 13	01.03.96	Paralizado R.D-L.11/96
Bermellar	Sr. BI + 16	26.02.96	Paralizado R.D-L.11/96
Carrascal del Obispo	Sr. BJ + 30	20.02.96	Paralizado R.D-L.11/96
Ejeme	Sr. BK + 3	31.01.96	Paralizado R.D-L.11/96
Milano	Sr. AL + 9	26.02.96	Paralizado R.D-L.11/96
Fuenterroble Salvatierra	Sr. BL	31.05.96	Sin iniciar
Golpejas	Sr. BK + 44	31.01.96	Paralizado R.D-L.11/96
La Maya	Sr. BM + 26	05.02.96	Paralizado R.D-L.11/96
Miranda de Azan	Sr. BN + 2	31.05.96	Sin iniciar
Morille	Sr. BÑ + 9	07.05.96	Paralizado R.D-L.11/96
Moriscos	Sr. BN + 2	31.05.96	Sin iniciar
Saldeana	Sr. BO + 7	26.02.96	Paralizado R.D-L.11/96

Aun sin contar con información completa de otras provincias, esta Institución estimó necesario dirigirse sin demora a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. En nuestro escrito, que se ilustra con los

resúmenes obtenidos a partir de la información facilitada por los Colegios Oficiales de Salamanca y Palencia, partíamos de los siguientes extremos:

Primero.- De un total de 83 procedimientos (a los que han dado lugar 1.214 solicitudes) incoados por el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Salamanca, conforme al régimen general previsto en el Real Decreto 909/1978, de 14 de abril, 53 se encontraban resueltos en su primera fase antes de la publicación del RD-L, es decir, el Colegio Oficial de Farmacéuticos había dictado resolución en aplicación del R.D. 909/78 y Orden del Ministerio de Sanidad de 21 de noviembre de 1979, declarando la solicitud de oficina de farmacia que quedaba autorizada en el Municipio correspondiente.

Segundo.- A partir del dictado de estas resoluciones (que en más de la mitad de los casos datan de los años 1993, 1994 y 1995), en las que quedaba determinado el mejor derecho que asiste a aquél, de entre todos los solicitantes que había acreditado mayores méritos, restaba por realizar los trámites relativos a la segunda fase, esto es, a la instalación, establecimiento y apertura de cada una de las oficinas de farmacia autorizadas, en expresión del art. 5 de la O.M. de 21-11-79, y cuya finalidad es decidir si el local que se destina a oficina de farmacia reúne las condiciones exigidas. Sin embargo, a la entrada en vigor del RD-L, dichos trámites no habían finalizado en ninguno de los expedientes en los que había recaído resolución autorizatoria.

Consideramos relevante el elevado número de casos en que un mismo farmacéutico ha sido autorizado para la apertura de oficinas de farmacia en varias localidades, bien en la misma fecha, bien en fechas diferentes, sin llegar a cumplimentar los tramites posteriores a que se acaba de aludir. Las tablas resumen que se acompañan al presente escrito hablan por sí solas de la abusiva práctica conocida como la

"rueda", ya denunciada por esta Institución en la resolución que dirigí a V.E. el 19 de junio de 1996, y en la que advertíamos sobre la urgente necesidad de adoptar las medidas conducentes a su corrección.

Tercero.- El Colegio informante afirma que la entrada en vigor del RD-L ha supuesto la paralización de la tramitación de los procedimientos a los que nos acabamos de referir, así como de los iniciados al amparo del art. 3.1.b) del R.D. 909/78, puesto que el art. 2.1 de aquél atribuye la competencia para tramitar y resolver los expedientes de apertura de nuevas oficinas de farmacia a las Comunidades Autónomas, encontrándose derogada la Resolución de la Dirección General de Ordenación y Asistencia Farmacéutica de 30 de noviembre de 1978, de delegación de competencias en los Colegios Oficiales de Farmacéuticos. De ahí que, a juicio del Colegio, deba éste abstenerse, tanto de resolver como de emitir certificaciones de actos presuntos, puesto que los actos decisorios sobre estos procedimientos estarían viciados de nulidad absoluta.

Cuarto.- En cuanto al supuesto contemplado en el art. 3.1, b) del R.D. 909/1978, 69 solicitudes que se refieren a distintas zonas de los municipios de Salamanca, Santa Marta, Peñaranda de Bracamonte, Guijuelo y Béjar, se encuentran "pendientes de iniciación por procedimientos en trámite anteriores". Finalmente, "se han formulado recurso ordinario y contencioso-administrativo" (sin especificar uno y otro) contra 8 resoluciones desestimatorias recaídas en relación con solicitudes basadas en el mismo precepto, para zonas de los municipios de Salamanca, Santamarta, Villamayor, Ciudad Rodrigo y Guijuelo.

En relación con la zona denominada Puenteladrillo, en el municipio de Salamanca (para la que según el informe del COF existen tres solicitudes pendientes de iniciación y una resolución recurrida -esta última recaída en el procedimiento iniciado el 2 de enero de 1992-), la

Asociación de Vecinos "Puentelave" ha comparecido en fechas recientes ante esta Institución demandando la urgente instalación de una oficina de farmacia.

Quinto.- La situación en el ámbito del Colegio Oficial de Farmacéuticos de Palencia es muy semejante a la reflejada en el ordinal segundo, salvo en lo relativo a paralización de los procedimientos como consecuencia del RDL. De los antecedentes aportados por el Colegio se desprende con claridad que éste ha seguido actuando en la fase relativa a la instalación de oficinas de farmacia, con posterioridad al 19 de junio de 1996.

En efecto, de 42 procedimientos, iniciados en su mayor parte en el año 1994, de acuerdo con el régimen general del art. 3.1 R.D. 909/78 (con 486 solicitudes), se encuentran resueltos en su primera fase 40 expedientes, correspondientes a otros tantos municipios de la provincia en los que, a la fecha de emisión del informe por el citado Colegio Oficial, no se había producido la apertura de la oficina de farmacia, debido, bien a sucesivas renunciaciones por los adjudicatarios situados en los primeros lugares en razón de los mayores méritos alegados, bien a declaración de caducidad por incumplimiento de los trámites previstos en la O.M. de 21-11-79 en el plazo correspondiente.

Asimismo, en su calidad de "interesados" en los distintos procedimientos de los que se nos ha facilitado información, se repiten los nombres con frecuencia, ostentando una misma persona autorización para instalación de oficina de farmacia en varias localidades, en ocasiones en trance de presentar, para todas ellas, la documentación a que alude el art. 5 de la O.M. que se acaba de citar.

Sexto.- Siempre de acuerdo con el informe facilitado, de los 13 procedimientos relativos a zonas de los municipios de Palencia, Dueñas, Guardo y Villamuriel del Cerrato, incoados al amparo del art.

3.1. b) R.D. 909/1978, en 4 de ellos se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo, encontrándose los demás acumulados, paralizados hasta resolución de procedimientos anteriores o pendientes de resolución.

Séptimo.- La información facilitada por el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Zamora se refiere únicamente y de forma muy incompleta a los municipios de Zamora, Benavente y Toro. A resultas de la ampliación solicitada al Colegio, de la documentación presentada en esta Institución por los afectados puede deducirse que también en la provincia de Zamora se vienen produciendo hechos semejantes, relativos a procedimientos del supuesto general del R.D. 909/78 en los que ha recaído resolución otorgando autorización para apertura de oficina de farmacia en los siguientes municipios: Bretoncino, Fresno de la Polvorosa, Frieria de Valverde, La Torre del Valle, Matilla de Arzón, Molacillos, San Justo de Sanabria y Santa Colomba de las Monjas.

Además del análisis que precede, el Procurador del Común ha dirigido a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, el 16 de julio de 1997, las recomendaciones que se transcriben seguidamente junto con su fundamentación:

"1.- Los antecedentes que se han expuesto no pueden analizarse al margen del cambio normativo y de las expectativas generadas tras la entrada en vigor del RD-L tantas veces citado. Aunque como ha quedado dicho, no hemos obtenido hasta el momento toda la información solicitada a los Colegios Oficiales de Farmacéuticos, se puede presumir la existencia de situaciones análogas en todos ellos.

En el escrito que dirigí a V.E. el 9 de abril pasado me refería a la inseguridad y confusión manifestada por los comparecientes ante esta Institución, al desconocer cuándo, por quién y bajo qué régimen jurídico se van a resolver los expedientes de solicitud de apertura de

farmacias. Si en el caso de las instancias formuladas con posterioridad a la entrada en vigor del RD-L habrá de estarse, sin duda, a las normas que corresponde dictar a nuestra Comunidad Autónoma en el marco de dicho RDL y ahora de la Ley 16/1997, de 25 de abril, según me manifestaba en su informe de 21 de mayo pasado, nada me decía entonces acerca de las medidas a adoptar para dar solución a la situación de transitoriedad en que se encuentran los procedimientos que se vienen analizando.

Así las cosas, el Decreto de la Junta de Castilla y León 136/1997, de 26 de junio, publicado en el BOCyL nº 122, de 27 de junio, aborda el aspecto relativo a la competencia que en orden a la tramitación de solicitudes de aperturas, traslados, transmisiones, modificaciones y supresiones de oficinas de farmacia, venía atribuida a los Colegios Oficiales de Farmacéuticos en el art. 9.1, letras a), c) y d) del R.D. 909/78 (preciso es recordar que dicha atribución, al menos por lo que hace a los procedimientos de apertura de oficinas de farmacia, ya había perdido vigencia hace un año en virtud del art. 2.1 del RDL: *«corresponde a las Comunidades Autónomas la tramitación de los expedientes de autorización de apertura de oficinas de farmacia»*), dejando sin efecto, asimismo, la delegación de la competencia decisoria de solicitudes y recursos administrativos, conferida por Resolución de la Dirección General de Ordenación Farmacéutica del Ministerio de Sanidad de 30 de noviembre de 1978, a los Colegios Oficiales de Farmacéuticos y al Consejo General respectivamente.

2.- Si bien el Decreto 136/97 no ofrece duda sobre el órgano llamado a tramitar y resolver todos los procedimientos *«que estén en tramitación en los Colegios Oficiales de Farmacéuticos de la Comunidad de Castilla y León»*, según reza literalmente su disposición transitoria Única, comprensiva por tanto de los expedientes iniciados

con anterioridad a la entrada en vigor del RD-L, no se aprecia la misma claridad en la disposición derogatoria del mismo Decreto.

En nuestra opinión, este último precepto viene a resaltar lo obvio pero deja sin resolver otras cuestiones. En efecto y de un lado, se dice que el nuevo régimen jurídico será el derivado de la Ley 16/1997, de 25 de abril, de Regulación de Servicios de Oficinas de Farmacia, que establezca la Comunidad Autónoma; régimen que en orden a determinar las demarcaciones farmacéuticas deberá superar la anterior noción de municipio, sustituyéndola por criterios acordes con la planificación sanitaria por mandato del legislador estatal, suponiendo todo ello que el R.D. 909/78 *queda sin efecto en lo que se oponga*. De otro, anuncia que las normas que en su día se dicten serán aplicables a las solicitudes formuladas con posterioridad a la entrada en vigor del RD-L.

Sin embargo, el Decreto 136/97 no alude expresamente a las normas, tanto procedimentales como sustantivas, que han de regir la resolución de las distintas clases de procedimientos que se encontraban en curso con anterioridad al RD-L, si bien su conocimiento se encomienda ahora a esa Consejería, como se ha visto. Aunque nuestro ordenamiento jurídico contiene mecanismos suficientes -sin perjuicio de la complejidad que pueda entrañar el caso concreto- para resolver supuestos de transitoriedad como los derivados de la ordenación farmacéutica abordada por el legislador estatal hace un año, el incumplimiento del principio constitucional de seguridad jurídica es notorio cuando los ejercicios interpretativos se erigen en una carga excesiva e injustificada para los ciudadanos afectados, aumentando así su frustración y desconfianza en un cambio normativo -calificado de urgente- que en nuestra Comunidad Autónoma no ha producido hasta el momento los resultados pretendidos.

En consecuencia resulta necesario corregir la falta de claridad que se aprecia en la norma reglamentaria dictada por la Administración regional, en cuanto al régimen transitorio aplicable a los procedimientos que se contemplan en este punto.

3.- Finalmente, el déficit de seguridad jurídica en el período transitorio que desde el 19 de junio de 1996 permanece abierto en nuestra Comunidad Autónoma tiene especial proyección sobre los procedimientos resueltos bajo la vigencia del R.D. 909/1978 en cuanto a la primera fase, relativa a la determinación de los profesionales con mejor derecho a la apertura de oficina de farmacia en pequeños municipios, en los que resta por decidir si el local que se pretende destinar a tal fin reúne las condiciones exigidas.

En estos casos cabe apreciar, más allá de una mera presunción, que la mayoría de quienes resultaron autorizados en su día dejan de ejercitar su derecho durante un dilatado período de tiempo por su sola y única voluntad, al amparo de los prolijos trámites y generosos plazos contemplados en la O.M. de 21-11-79 (y, desde hace un año, como sucede en la provincia de Salamanca, también de las consecuencias de la vigencia del RD-L).

Algunas Comunidades Autónomas han salido al paso de tan reprobable práctica, dictando al efecto normas de diferente contenido y alcance. Así, en Galicia, la adjudicación de una oficina de farmacia de nueva apertura a un farmacéutico titular de oficina de farmacia, determina automáticamente la pérdida de la que venía ostentando, aun en el caso de renuncia (art. 4 del Decreto 288/1996, de 12 de julio). En la Comunidad de Navarra se obliga a quien pretenda obtener una nueva autorización, ostentando la titularidad o cotitularidad de una oficina de farmacia, a transmitir, ceder o renunciar a ésta con anterioridad la apertura de la nueva (art. 1º.3 de la Ley Foral 32/1996, de 9 de

septiembre). La adopción de normas semejantes por parte de esa Administración resulta imprescindible, no solo para impedir abusos de esta naturaleza en el futuro, sino también para corregir los que actualmente existen.

En efecto, de no arbitrar medidas urgentes en este sentido, transcurrirán aún varios años hasta que los verdaderos interesados lleguen a abrir oficina de farmacia en los pequeños municipios, como consecuencia de los procedimientos de instalación que se encuentran en curso, apertura que se producirá además bajo un régimen -el de la demarcación municipal- que se pretende superar desde el momento presente, y que se verá afectado por los criterios de planificación farmacéutica que esa Administración establezca.

En virtud de cuanto vengo exponiendo a V.E., y de acuerdo con los arts. 1.1, 19 y 20 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, he resuelto efectuar a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León las siguientes recomendaciones:

Que a la mayor brevedad se determine expresamente bajo qué régimen jurídico han de resolverse los procedimientos de aperturas, traslados, transmisiones, modificaciones y supresiones de oficinas de farmacia iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 11/1996, de 17 de junio.

Que se adopten con urgencia las normas necesarias para evitar el bloqueo de la apertura de oficinas de farmacia ya autorizadas o que en el futuro se autoricen, con independencia del régimen jurídico, transitorio o definitivo, aplicable a los procedimientos de autorización".

La Consejería de Sanidad y Bienestar Social, en un amplio escrito en el que manifestaba, en primer lugar, que la dedicación de la

Administración Autónoma en la materia se ha orientado en una línea esencialmente coincidente con nuestras recomendaciones, efectuaba una serie de consideraciones globales, alusivas, entre otras cuestiones, a la anómala situación propiciada por el R.D. 909/78 y demás normas de desarrollo de éste, "a cuyo amparo se han producido no pocas corruptelas rayanas en el fraude sistemático de la Ley, lo que a su vez ha sido caldo de cultivo apropiado para la generación de una litigiosidad exasperante".

Se nos daba cuenta, asimismo, de la elaboración de los proyectos normativos necesarios -cuyo texto se nos proporcionó- que "en pro de la seguridad jurídica deseada y con la urgencia que las circunstancias permitan, tratan de ofrecer una respuesta satisfactoria, dentro de la legalidad, tanto a las diferentes necesidades de atención farmacéutica de la población de esta Comunidad Autónoma, como a la problemática de la transitoriedad que deriva de los expedientes de apertura de oficinas de farmacia iniciados con anterioridad al 19 de junio de 1.996...", para finalizar expresando la aceptación de nuestras recomendaciones "en la medida en que pueda interpretarse que (...) son coincidentes con el régimen transitorio previsto en Proyecto de Decreto a aprobar por la Junta de Castilla y León".

Poco tiempo después, el B.O.C.y L. nº 196, de 13 de octubre, publicó el Decreto 199/1997, de 9 de octubre, por el que se establece la planificación farmacéutica, el régimen jurídico y el procedimiento para la autorización de apertura de oficinas de farmacia en la Comunidad de Castilla y León, cuyo contenido nos merece las siguientes observaciones que traemos al presente Informe Anual:

a) De los dos Capítulos en que se ordena este Decreto, el primero se dedica a regular la planificación farmacéutica de acuerdo con las pautas marcadas por el art. 2 de la Ley 16/1997, de 25 de abril.

La Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 24 de noviembre (B.O.C.y L. nº 233 de 3 de diciembre) ha venido a completar sus prescripciones, al publicar la relación de Zonas Farmacéuticas de la Comunidad de Castilla y León.

Lo previsto en el Capítulo I nos lleva a apreciar que aún no se ha determinado reglamentariamente el procedimiento de medición de distancias que contempla el art. 5º, de modo que, entre tanto y por mandato de la disposición transitoria Tercera del mismo Decreto, será de aplicación el R.D. 909/78 y normativa de desarrollo, es decir, la Orden Ministerial de 21 de noviembre de 1979.

El Tribunal Supremo ha considerado con carácter general que esta Orden excede del marco establecido por el R.D. que desarrolla; en cuanto a su aplicación a la medición de distancias, la misma ha dado lugar a numerosos pronunciamientos jurisdiccionales de signo contradictorio. Resulta evidente, por tanto, la urgencia con que debe procederse al dictado de una nueva norma que venga a remediar tan discutida cuestión.

b) Del Capítulo II del Decreto, destinado a regular el procedimiento de autorización de nuevas oficinas de farmacia, interesa el contenido del art. 9º, en cuanto establece una serie de medidas que parecen encaminadas a erradicar anteriores prácticas -reconocidas recientemente por la Administración Autonómica ante los medios de comunicación y denunciadas desde hace tiempo por el Procurador del Común, merecedoras de ser calificadas de auténtico abuso de derecho y fraude de ley-. Sin embargo, la verdadera eficacia de las nuevas previsiones sólo se podrá enjuiciar más adelante, tras su efectiva aplicación, y en buena parte dependerá del gravamen que aquéllas representen para quienes, al amparo de la norma reglamentaria ahora vigente, pretendan seguir obstaculizando las legítimas aspiraciones de

los auténticos interesados en la apertura de establecimientos farmacéuticos.

En este sentido, la interpretación conjunta de sus arts. 9 número 2, párrafo primero y número 3; 14, números 2 y 3; y 15.3, nos hace temer la posibilidad de corruptelas análogas a las que anteriormente se han venido produciendo, puesto que la única consecuencia que se seguirá para el aparentemente interesado, titular actual de otra oficina de farmacia que sin embargo no desee efectivamente poner en funcionamiento la resultante de la nueva autorización, será la pérdida de la garantía constituida, pero seguirá contando con su antiguo establecimiento como si tal cosa, y habrá dispuesto para sus propósitos dilatorios de un plazo que puede superar los seis meses. Tan solo media docena de semejantes "interesados" podrán retrasar la apertura de otras farmacias próximas a sus establecimientos que, obviamente, harían disminuir su clientela y por tanto sus beneficios; al tiempo, devendrá ineficaz la limitación de tres años que para participar en nuevos procedimientos contempla el art. 9.3.

En consecuencia, hubieran sido deseables medidas de mayor alcance disuasorio para los casos de renuncia a la autorización obtenida -o caducidad del procedimiento de instalación de la farmacia-, junto con un lapso de tiempo más amplio hasta que el farmacéutico autorizado pudiera participar en un posterior procedimiento de autorización, y, asimismo, cuantías más elevadas en las garantías a constituir por los farmacéuticos establecidos.

c) No se nos oculta, por otra parte, que la nueva etapa de la ordenación de los servicios farmacéuticos, iniciada a la entrada en vigor del RD-L 11/96, deberá producir el desbloqueo final de los numerosos expedientes que, a tal tiempo y bajo el régimen del reglamento preconstitucional, se encontraban pendientes de resolución

por los correspondientes Colegios Oficiales, así como de aquellos que habían llegado a la fase de establecimiento y apertura, posterior a la resolución autorizatoria de las mismas Corporaciones. De ahí la relevancia de lo previsto en las disposiciones transitorias Primera y Segunda del tan repetido Decreto 199/97, cuya puesta en práctica por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, en cuanto órgano competente, hemos empezado a conocer a través de las notificaciones publicadas en el Boletín Oficial de Castilla y León, y a cuyo régimen resultan también aplicables las reflexiones de los dos párrafos precedentes.

En efecto, la solución final de la situación de hecho que ha de abordar la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, con arreglo a la disposición transitoria Segunda del Decreto, presenta una notable peculiaridad heredada de la etapa anterior. Nos referimos al elevado número de solicitantes que en la primera fase de autorización, ya resuelta por los Colegios Oficiales, han obtenido ésta para apertura oficina de farmacia en más de una localidad y casi de modo simultáneo -según esta Institución pudo deducir de la información obtenida de algunos Colegios, como ha quedado dicho más arriba-, y que ahora aparecen en los Anexos de las notificaciones publicadas por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, en calidad de emplazados a constituir la correspondiente garantía. Dicha exigencia debería provocar, en teoría, la renuncia de muchos autorizados que realmente carecen de interés por establecerse; más sólo el tiempo demostrará si la ventaja de impedir que otros licenciados lleguen a establecerse, eliminando así la competencia próxima, no entraña más valor que el importe de la garantía a constituir. Esta Institución considera que la nueva norma podía haber salido al paso de este riesgo, arbitrando requisitos adicionales más efectivos.

d) Finalmente, y aunque es posible que cuando finalicen los procedimientos a que se acaba de aludir, el mapa farmacéutico de Castilla y León quede prácticamente completo, es de tener en cuenta el elevado número de solicitudes presentadas a partir del 19 de junio de 1996, para cuya tramitación y resolución, de acuerdo con la disposición transitoria Cuarta del Decreto 199/97, ha de estarse a lo prevenido en el mismo, sin que hasta la fecha se haya publicado la Orden que establezca la valoración de los criterios de selección de los interesados.

Por cuanto antecede y para concluir, hemos de advertir que aún existen cuestiones pendientes en la nueva ordenación farmacéutica de nuestra Comunidad necesitadas de soluciones adecuadas y eficaces, a las que la Institución del Procurador del Común no puede permanecer ajena.

1.3.3. Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.

Algunos ciudadanos de nuestra Comunidad han expuesto a esta Institución las dificultades surgidas en diversas oficinas de la Administración -Central o Autonómica-, cuando han solicitado la expedición de la diligencia de compulsión de documentos, al haberseles sido denegado el cotejo de documentos académicos o profesionales que han de aportar ante órganos de otras Administraciones públicas, o de la propia Administración pero radicados en otras provincias, basándose aquéllas, al parecer, en que el documento se debe presentar para su cotejo en la oficina en que se tramita el correspondiente expediente.

Asimismo, en el caso de documentos académicos y profesionales para concurrir a convocatorias de puestos de trabajo de la Administración Autonómica, es necesario aportar un elevado número de fotocopias sobre cuyo cotejo ponen múltiples pegadas en las oficinas

de los Registros, sin tener en cuenta que en muchas ocasiones dichas copias ya obran en los archivos correspondientes.

Por lo que hace a la primera de las cuestiones planteadas, y tratándose de órganos pertenecientes a la Administración del Estado con sede en la Comunidad de Castilla y León, el Procurador del Común está facultado únicamente para dirigirse a éstos en solicitud de información, de acuerdo con el art. 2.3 de nuestra Ley reguladora. Así se hizo ante la Delegación del Gobierno de Castilla y León, con el fin de conocer si los criterios que este Centro directivo aplica al cotejo de documentos precisaban de la intervención del Defensor del Pueblo. Puesto que en esta ocasión no se ha apreciado la existencia de irregularidad, así se ha hecho saber a los interesados, en los siguientes términos:

"1) A diferencia de lo que ocurría en la ya derogada Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no contempla expresamente la figura del cotejo de documentos, pese a lo cual, y acudiendo para ello a una interpretación amplia del art. 35, c) de la misma, se compulsan aquellos documentos que se pretenden hacer valer ante las Administraciones públicas, y a tal fin se presentan ante ellas, con independencia de que el órgano sea o no competente para la tramitación y pertenezca a la misma o a distinta Administración pública, ya que según el art. 38.4, b) de la misma Ley, los registros de la Administración del Estado deben recibir cualquier documento de los ciudadanos con independencia de cuál sea el órgano administrativo o la Administración a la que se dirija. No obstante, debe tenerse en cuenta que según diversas disposiciones de la Ley 30/92, quedan excluidos de su ámbito de aplicación los procedimientos tributarios, de seguridad social, desempleo, etc.

2) Este es el criterio de actuación que la Delegación del Gobierno considera correcto, sin que hasta el momento se haya tenido conocimiento de que algún órgano de la Administración del Estado en la Comunidad Autónoma se esté apartando de él, denegando la realización de compulsas alegando que la misma sólo puede hacerse en la oficina en que se tramita el expediente."

En cuanto a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el Procurador del Común ha dirigido a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la siguiente resolución:

"Se han tramitado por esta Institución expedientes de queja (...) que traen su causa en las dificultades que los comparecientes dicen haber encontrado al solicitar ante diversas oficinas de la Administración la diligencia de compulsas de documentos, circunstancia que lleva a uno de ellos a sugerir la posibilidad de no exigir esta diligencia, en todo caso, en los documentos que deben aportarse para participar en los procesos selectivos de personal temporal.

Primero.- Por lo que hace al motivo principal de la queja, no parece que los comparecientes, dirigiéndose en su momento a las Oficinas de Información, Iniciativas y Reclamaciones de la Comunidad de Castilla y León, creadas por Decreto 3/1987, de 15 de enero (o si se trata de órganos de la Administración del Estado, actuando conforme lo prevenido en el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano), hayan dejado constancia de su desacuerdo ante concretas situaciones sobre las que esta Institución pueda pronunciarse ahora. En consecuencia, nuestra investigación ha tenido por objeto la problemática que con carácter general pueda desprenderse de lo manifestado por aquéllos.

En tal sentido, y según nos ha informado esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, por parte de los órganos de la Administración Regional y, más concretamente, del Registro de la Delegación Territorial de Valladolid, se está procediendo a la compulsión, una vez cotejadas, de todas aquellas copias de documentos originales que se presentan en el mismo, tanto cuando corresponden a procedimientos que se tramitan en dicho órgano, como cuando, en aplicación del artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC, en adelante) las solicitudes, escritos y comunicaciones, junto con la documentación oportuna, van dirigidos a otro órgano de cualquier Administración pública.

A la vista de lo expuesto, y en principio, no debe existir ningún obstáculo para que se extienda la diligencia de compulsión en las copias de documentos que los interesados presenten ante los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y ello con independencia de la Administración y el órgano que deba conocer del procedimiento al que se incorporen aquéllas.

Lo anterior viene corroborado actualmente por el Decreto 8/1998, de 22 de enero, regulador de las funciones de Registro en la Administración de la Comunidad de Castilla y León; su art. 3.2 dispone que podrá presentarse en las unidades que presten en servicio de registro de la Administración de la Comunidad de Castilla y León cualquier documento que se dirija a la Administración General del Estado, a cualquier otra Administración Autonómica o a alguna de las Entidades que integran la Administración Local, y el art. 15.2 manda compulsar, a solicitud del interesado, las copias de la documentación que haya sido expedida por los órganos de la Administración de Castilla y León y, asimismo, la documentación ajena, tanto pública

como privada, en el momento en que vaya a incorporarse a procedimientos que se inicien o tramiten en cualquier Administración Pública.

No queda, pues, sino recordar que el nuevo concepto de Administración que alumbra la Constitución española hace ineludible la obligación de efectivo cumplimiento de cuanto antecede, por parte de los órganos de la Administración regional a los que el Decreto encomienda las tareas de registro y compulsas de documentos y, asimismo, el derecho de los ciudadanos a ser atendidos y obtener cumplida respuesta sobre las discrepancias que éstos planteen cuando aprecien que una actuación no se ajusta a las anteriores previsiones.

Segundo.- Como medio para agilizar el trámite de compulsas de documentos, cuando éste se refiere a un número importante de fotocopias que deben aportarse en convocatorias de puestos de trabajo temporal, uno de los comparecientes somete a nuestra consideración la posibilidad de exigir dicho trámite sólo a los candidatos que superen el proceso selectivo. Sin embargo, los procedimientos administrativos han de desenvolverse en el marco de las normas dictadas al efecto, bien sean de carácter general o específicas para el caso concreto, y en su seno cobran especial relevancia los medios de prueba que se estiman hábiles para garantizar el acierto de la resolución que en su día se dicte.

En consecuencia y en primer lugar, hay que extraer de las normas vigentes, y más propiamente, de su recta interpretación, todas las posibilidades que éstas contienen sobre los principios que deben presidir una actuación de las Administraciones públicas acorde con el mandato constitucional. En tal sentido, el art. 35, letra f) LRJPAC contempla el derecho de los ciudadanos, en sus relaciones con éstas, a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante, derecho que, tan genéricamente formulado,

puede quedar vacío de contenido en la práctica si no se adoptan las medidas organizativas y procedimentales que lo hagan eficaz.

Solicitado informe sobre las previsiones de la Administración regional al respecto, por esa Consejería se nos ha comunicado que corresponde al Estado dictar las disposiciones necesarias que aclaren y desarrollen el contenido de este precepto legal, tal y como se indica en la disposición final LRJPAC, respuesta que lleva implícita una renuncia a toda actividad normativa en este punto que hemos de considerar injustificada por los motivos que seguidamente se exponen.

1.- En primer término es de resaltar que, antes que una atribución de potestad reglamentaria (con la que cuenta el Gobierno de la Nación desde la propia Constitución española -art. 97-), la previsión de la disposición final LRJPAC no es sino manifestación concreta de la técnica de la remisión normativa por la que el propio legislador encomienda su especificación y desarrollo, con carácter general, a disposiciones de rango inferior a la Ley y, en particular, el alcance material y temporal de uno de los derechos que el art. 35, letra f) de la misma reconoce a los ciudadanos, pero sin que tal previsión se pueda interpretar como una atribución de competencias que venga a desplazar a las que, sobre las materias contenidas en la tan repetida Ley, corresponden a las Comunidades Autónomas.

Hasta el momento, y en relación con el citado precepto, el ejecutivo estatal ha procedido a dar cumplimiento a la previsión anterior con carácter sectorial que no general, como ha ocurrido, entre otros supuestos, en virtud del Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas (cuyo art. 4.2, párrafo tercero, permite al solicitante acogerse a lo establecido en el apartado f) del art. 35 LRJPAC, *«siempre que se haga constar la fecha y el órgano o*

dependencia en que fueron presentados o, en su caso, emitidos, y cuando no hayan transcurrido más de cinco años desde la finalización del procedimiento al que correspondan.»). Sin embargo, resultaría inadmisibles mantener que las restantes Administraciones públicas deban someterse a lo establecido en este precepto en el caso de procedimientos de otorgamiento de subvenciones que sean de su exclusiva competencia.

2.- Sentado que en la disposición final LRJPAC no se encuentra la respuesta, es preciso reconocer que no es tarea fácil determinar el orden constitucional de competencias en la materia que nos ocupa, a partir de conceptos tan estrechamente relacionados como "régimen jurídico de las Administraciones públicas" y "procedimiento administrativo común", contenidos en art. 149.1.18ª CE. Así lo viene resaltando un sector de la doctrina, que ha llegado a calificar de descabellada la pretensión de basar en la oposición de dichos conceptos el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, porque no hay manera de saber qué campo semántico abarca el significado "régimen jurídico" ni por qué el "procedimiento administrativo común" no constituye parte del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

En una primera aproximación al problema y a la luz de la Exposición de Motivos LRJPAC -apartado 2 párrafo segundo-, *«la delimitación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas se engloba en el esquema «bases más desarrollo» que permite a las Comunidades Autónomas dictar sus propias normas siempre que se ajusten a las bases estatales»*, mientras que respecto al procedimiento administrativo común, *«aunque su formulación jurídica sea la manifestación expresa y la traducción práctica para los ciudadanos de la aplicación regular del propio régimen jurídico, la Constitución la(s) contempla como una competencia normativa plena y exclusiva*

del Estado». No obstante y pese a esta declaración introductoria, la propia Ley es exponente del grado de confusión que puede existir entre ambos títulos competenciales, ya que no concreta en ningún momento qué preceptos tienen el carácter de bases del régimen jurídico y cuáles regulan el procedimiento común.

Con todo, y en un plano conceptual, conviene dejar señalado que por lo que hace a la expresión "bases", que con tanta frecuencia aparece en el texto constitucional al repartir competencias para la ordenación de una materia determinada, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido evolucionando, hasta extremar el rigor exigible a la producción normativa que con tal carácter dicte el Estado, que requiere, junto con el propio contenido material, rango formal de Ley que además explicita tal carácter básico, admitiendo sólo excepcionalmente su recepción en normas reglamentarias (STC 69/1988, de 19 de abril, F.J. 6).

Volviendo a las dos menciones del art. 149.1.18ª CE que se analizan, la jurisprudencia constitucional se ha ocupado en más de una ocasión de fijar la distinción entre las materias incluidas en cada uno de dichos ámbitos, aunque sólo en cuanto a sus grandes rasgos y sin lograr evitar solapamientos. En aras a la brevedad y por resultar suficientemente ilustrativa, traemos únicamente a colación la sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre (F.J. 32), al analizar qué debe entenderse por procedimiento administrativo común a los efectos del citado precepto constitucional:

«El adjetivo «común» que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la

Administración y, por otro, prescribe la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento.»

No faltan opiniones autorizadas que niegan la posibilidad de hablar de un procedimiento administrativo "común", y se inclinan por la distinción entre procedimientos con tramitación preestablecida, o formalizados, y procedimientos en que se deja libertad al instructor para fijar aquélla, o no formalizados, de modo que a este respecto, las normas de la LRJPAC no serían sino un depósito de instrumentos o herramientas jurídicas que permiten al instructor utilizar todas, algunas o una sola, según las exigencias de cada caso, al tiempo que sirven de referencia a las regulaciones de los distintos procedimientos formalizados, en los que los intereses en juego exijan una regulación detallada.

Esta distinción sirve asimismo de punto de partida para hablar de procedimiento general, o mejor dicho, procedimientos generales y procedimientos especiales, noción que se encontraba con toda claridad en la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (e implícitamente asumida también por la Ley actual), al señalar que no se propugnaba la ordenación rígida y formalista de un procedimiento unitario, sino por el contrario, considerando la iniciación, ordenación, instrucción y terminación como tipos de actuaciones que podrán darse o no en cada caso, «según la naturaleza y exigencias propias del procedimiento de que se trate».

3.- A lo anteriormente expuesto hay que añadir que la Comunidad Autónoma de Castilla y León (al igual que otras CC.AA.) tiene competencia exclusiva, sin perjuicio de lo establecido en el art.

149 de la Constitución, en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (art. 26.1. 29) de nuestro Estatuto de Autonomía).

En este sentido, el Tribunal Constitucional tiene declarado que la regulación de los procedimientos administrativos es una competencia conexas a las que ostentan respectivamente el Estado o las Comunidades Autónomas, para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, ya que de lo contrario, es decir, si las competencias sobre el régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas -de modo que al Estado correspondieran en todo caso estas últimas-, se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica, mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables en cada caso. *«En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias.»* (STC 227/1988, de 26 de noviembre, F.J. 3).

Y la propia LRJPAC invoca esta jurisprudencia constitucional, cuando también en el apartado 2, párrafo tercero de su Exposición de Motivos, destaca que *«ha de ser posible que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su derecho sustantivo, pues lo reservado al Estado no*

es todo procedimiento sino sólo aquél que deba ser común y haya sido establecido como tal.»

Queda así relativizada la importancia de encontrar una nítida distinción entre la técnica legislativa que ha de seguirse al regular el régimen jurídico de las Administraciones públicas, de un lado, y el procedimiento administrativo de otro, sin que resulte posible basar la absoluta inaplicación de un precepto que con carácter general proclama un derecho de los ciudadanos, en el único argumento de que éste se encuentra en una norma que atañe al régimen jurídico de las Administraciones públicas, al procedimiento administrativo común o, si se prefiere, a ambas materias, y que por eso mismo sólo al Estado corresponde su especificación y desarrollo.

Resta por señalar que existen ejemplos de legislación autonómica que han abordado la regulación del derecho contemplado en el art. 35, letra f) LRJPAC, como es el caso de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, dando concreción al mismo en su art. 6 con el siguiente alcance: *«En el supuesto de que alguno de los documentos exigibles al interesado en un procedimiento ya se encuentre en poder de la Administración del Principado de Asturias, tendrá derecho a no aportarlos, debiendo, en tal caso, indicar expresamente el expediente o procedimiento en que figure y el órgano responsable de su tramitación.»*

A la luz las anteriores consideraciones, esta Institución entiende que la Junta de Castilla y León puede y debe proceder al desarrollo normativo del art. 35, letra f) LRJPAC, sin que a ello obste la potestad reglamentaria atribuida constitucionalmente al Gobierno de la Nación.

En consecuencia, en el ejercicio de las funciones que atribuye al Procurador del Común los arts. 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de

marzo, he resuelto formular a V.E. recomendación formal, a fin de que se adopten cuantas medidas normativas conduzcan a la plena efectividad del derecho a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León."

Por el momento estamos a la espera de recibir la respuesta de la Consejería de Presidencia y Administración sobre la aceptación o rechazo de nuestra recomendación, sin que, dado el tiempo transcurrido desde que fue formulada, quepa reprochar silencio o tardanza por su parte.

1.3.4. El incremento retributivo en la Función pública autonómica.

Un órgano de representación de los funcionarios de la Comunidad Autónoma se ha dirigido a esta Institución, por considerar no ajustadas a derecho y lesivas para sus intereses las medidas adoptadas en la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997, en cuya virtud, las retribuciones íntegras del personal al servicio del sector público no podrán experimentar en el ejercicio de 1997 variación con respecto a las del año 1996. Esta limitación, en opinión de los interesados, ha supuesto la "derogación expresa" del Capítulo VI del Acuerdo suscrito por la Administración del Estado y las organizaciones sindicales más representativas (en adelante AAS), sobre condiciones de trabajo en la Función Pública, aprobado por el Consejo Ministros en su reunión del día 16 de septiembre de 1994, y publicado en el B.O.E. de 20 de septiembre de 1994.

En esta ocasión, al no apreciarse la existencia de irregularidad susceptible de una actuación supervisora del Procurador del Común, y

según dispone el artículo 12.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, se comunicó a los interesados nuestro acuerdo de rechazo y archivo del expediente, basado en los siguientes motivos:

"El ámbito de aplicación del AAS se extiende, según el nº 1 de su Capítulo I, al personal de la Administración Civil del Estado y de sus Organismos Autónomos, así como al de la Administración de la Seguridad Social y al de los entes públicos representado en la Mesa General de Negociación.

Que no cabe extender dicho Acuerdo al personal al servicio de otras Administraciones se infiere, además, de los arts. 30 y siguientes de la Ley 9/1987, de 12 de junio, modificado por la Ley 7/1990, de 19 de julio, reguladora de los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación de los funcionarios públicos, pese al deseo de las partes intervinientes en la negociación, manifestado en el número 3 del Capítulo I del mismo: que éste inspire los Acuerdos que puedan concertarse en los ámbitos de negociación de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Queda por tanto al margen de la intervención del Procurador del Común la supervisión del cumplimiento de lo estipulado en el AAS, al no tratarse de la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma, en cuyo seno no se han suscrito Acuerdos semejantes para el personal su servicio.

Lo dicho constituye razón suficiente para rechazar la procedencia de su queja. No obstante es preciso recordar, además, que en lo concerniente a la determinación de las retribuciones del conjunto de los empleados públicos hay que partir, ante todo, de la competencia exclusiva que la Constitución española atribuye al Estado para establecer, tanto las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª) -tan estrechamente vinculada a

la Hacienda general incluida en el apartado siguiente de la misma norma constitucional-, como las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18ª), y que a su vez hallaría su fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad.

A partir de esta triple cobertura que se contiene en nuestra Norma suprema, el Tribunal Constitucional ha elaborado un cuerpo de doctrina que se inicia, fundamentalmente, en la Sentencia nº 63/1986, de 21 de mayo, confirmada por sentencias posteriores (96/1990, de 24 de mayo, 237/1992, de 15 de diciembre, 385/1993, de 23 de diciembre y 171/1996, de 30 de octubre), proclamando, en síntesis, que la competencia estatal para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios se extiende a las previsiones relativas a sus retribuciones, comunes a todas las Administraciones públicas, y que encuentra también su apoyo en la competencia exclusiva de dirección de la actividad económica general como medio para la contención del gasto público y de la inflación a través de la reducción del déficit público. A tal efecto no conviene olvidar que el techo salarial de los servidores públicos se corresponde con la vocación planificadora de los Presupuestos Generales, programa económico anual de la Hacienda pública que, con finalidad de contención del gasto público, puede limitar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas; razones, todas ellas, que vienen a legitimar la fijación de límites de aplicación general a la masa retributiva de los empleados de todo el sector público.

Asimismo, el Tribunal Constitucional invoca su doctrina anterior (Autos 815/1985, 858/1985, 731/1986) declarando que la justificación de un régimen salarial y negocial diferente entre los trabajadores al servicio de las Administraciones Públicas y los de empresas privadas, radica en sus evidentes rasgos diferenciadores, que

permiten modular el derecho a la negociación colectiva típico de la empresa privada y someter a los trabajadores a una superior presión de los intereses públicos y de los servicios generales a que sirve la política económica, por lo que *«la existencia real de dicho régimen diferenciado, como consecuencia de la Ley de Presupuestos no vulnera el principio de igualdad»*.(S. 96/1990, F.J. 3).

2. Seguimiento de las normas de la Comunidad Autónoma con rango de Ley.

2.1. Proyectos y proposiciones de Ley analizados:

A) Procedentes de 1996:

- PL 7 de protección de animales de compañía, aprobado como Ley 5/1997, de 24 de abril.

- PL 8 por el que se establece el Programa de Actuación Minera 1996-1999 «Programa de Actuación en las Comarcas Mineras 1996-99», aprobado como Ley 3/1997, de 14 de abril.

- PL 9 de la «Tasa de inspección y control sanitario de carnes frescas y carnes de aves de corral», aprobado como Ley 2/1997, de 24 de marzo.

- PL 11 de Colegios Profesionales de Castilla y León, aprobado como Ley 8/1997, de 8 de julio.

- PL 14 de Ferias Comerciales Oficiales de Castilla y León, aprobado como Ley 6/1997, de 22 de mayo.

- PL 15 de declaración de la Reserva Natural del Valle de Iruelas (Ávila), aprobado como Ley 7/1997, de 17 de junio.

- PL 16 de Régimen Local de Castilla y León (en tramitación).

- PpL 6 de modificación del art. 8 de la Ley 1/1995, de Cámaras Agrarias de Castilla y León (en tramitación).

- PpL 7 de Extensión de Redes Eléctricas (retirada).

B) Abiertos durante 1997:

- PL 19 de Turismo de Castilla y León, aprobado como Ley 10/1997, de 19 de diciembre.

- PL 20 de Accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas, en el transporte y en la comunicación sensorial (en tramitación).

- PL 21 de Coordinación Universitaria de Castilla y León (en tramitación).

- PL 22 de Medidas Transitorias en materia de Urbanismo, aprobado como Ley 9/1997, de 13 de octubre.

- PL 23 Reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León (en tramitación).

- PL 26 por el que se modifica la Ley 8/1994, de 24 de junio, de evaluación de impacto ambiental y auditorías ambientales (en tramitación).

- PpL 8 de Modificación de la Ley 8/1994, de Evaluación e Impacto Ambiental y Auditorias Ambientales de Castilla y León (rechazada).

- Ppl 9 de Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación urbana (rechazada).

- PpL 10 de Modificación de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León (en tramitación).

2.2. Actuaciones relacionadas con las anteriores disposiciones y proyectos.

2.2.1. La Ley 2/1997, de 24 de marzo, de la «Tasa de inspección y control sanitario de carnes frescas y carnes de aves de corral» (en adelante, Tasa).

El PL 9 del que trae causa la Ley que nos ocupa, apareció publicado en el B.O.C.C. y L. nº 63 de 5 de junio, y la fecha de entrada en vigor de la Directiva 96/43/CE, de 26 de junio, se produjo el 1 de julio de 1996, día de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, de modo que, en principio, el proyecto no podía contemplar las modificaciones de la norma comunitaria. Sólo por vía de enmiendas, cuyo plazo, inicialmente fijado para el 28 junio de 1996, fue ampliado al 18 de septiembre, podía haberse recogido lo previsto en esta norma comunitaria.

Tras su aprobación, la Ley 2/97 apareció publicada en el B.O.C.y L. nº 61 de 1 de abril de 1997, y su entrada en vigor, de

acuerdo con la disposición final Segunda de la misma tuvo lugar el 1 de mayo de 1997.

Poco tiempo después comparecieron ante esta Institución empresas del sector de industrias cárnicas, exponiendo el perjuicio que para éstas ha venido a representar dicha medida legislativa -que a tenor de su Exposición de Motivos se dictaba para adaptar la Tasa a la Directiva 93/118 CE, de 28 de diciembre-, sin tener en cuenta que en la Directiva posterior, 96/43/CE, de 26 de junio, desaparece el componente de la Tasa relativo a los gastos administrativos que la Ley 2/97 mantiene como tipo específico dentro del tipo de gravamen.

Las empresas del sector manifestaban que debido a la regulación vigente en la Comunidad de Castilla y León, las industrias cárnicas radicadas en su territorio se encuentran en situación desfavorable en cuanto a su competitividad y desarrollo, al venir obligadas a satisfacer una tasa por las actuaciones indirectas que ya ha sido derogada dentro de la propia Unión Europea, teniendo en cuenta, además, que en otras Comunidades Autónomas no se viene aplicando dicho componente.

En la investigación que sobre las cuestiones planteadas por los comparecientes se ha seguido, pudimos comprobar que la Directiva 93/18, CE, de 28 de diciembre, tiene su precedente en una serie de Directivas sobre la misma materia -85/73 CEE, de 29 de enero; 88/409, CEE, de 15 de junio; 89/662 CEE, de 11 de diciembre; 90/675, CEE, de 10 de diciembre, entre otras-, dictadas con la finalidad última de garantizar una protección sanitaria uniforme del consumidor en cuanto a la calidad del producto, mantener la libre circulación de los productos dentro de la Comunidad Europea, con garantías de calidad similares, y, asimismo, evitar distorsiones en la competencia de los distintos

productos sometidos a las reglas de organización común de los mercados.

Para la efectividad de estos objetivos, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, en su reunión del 21 de febrero de 1990, adoptó el "Acuerdo sobre las bases para la homologación de las tasas por inspección y control sanitario oficial de carnes frescas destinadas al mercado nacional".

Es de destacar que en cuanto tributos propios de las Comunidades Autónomas, sólo a éstas corresponde dictar las normas de establecimiento de la Tasa que nos ocupa -que a partir de 1 de enero de 1991 debía sustituir a los distintos gravámenes establecidos por igual concepto-, por lo que la finalidad del citado Acuerdo no era otra que recoger el compromiso común de utilizar criterios homogéneos aplicables a todo el territorio nacional, sin perjuicio de la flexibilidad en la fijación de los tipos de gravamen establecidos en las normas comunitarias, al admitirse excepciones al alza y a la baja en función de los costes reales de las actuaciones realizadas.

En Castilla y León, el precedente de la Ley 2/97 se encuentra en el Decreto 278/1990, de 20 de diciembre, que aquélla ha venido a derogar, y que se atenía al importe de las cuotas que con carácter de mínimas -tanto si para su determinación había de estarse al número de animales sacrificados, como si se obtenían del número de Tm. sometidas a las restantes operaciones- se establecieron en la Base Quinta del Acuerdo citado, aunque la norma autonómica no contempló la aplicación de una serie de coeficientes multiplicadores (entre 1,00 y 2,00, según el volumen de operaciones realizadas en los respectivos establecimientos), que en virtud del mismo Acuerdo incrementaba el resultado final de la cuota tributaria de la Tasa.

Por lo demás, aunque el Acuerdo establecía una pequeña cuota adicional por gastos administrativos -que oscilaba entre 25 pts./unidad y 0,15 pts./unidad, según la especie sacrificada-, el Decreto 278/90 no acogió este concepto, sino únicamente el relativo a actuaciones sanitarias en su cuantía mínima.

En esta ocasión resultaba obligado extender nuestro análisis a las distintas normas dictadas por las Comunidades Autónomas, tarea en la que hemos podido constatar la evolución del régimen adoptado a partir de tan repetido Acuerdo, de la Directiva 93/118 y, en su caso, de la Directiva 96/43. (Aunque, al parecer, el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha adoptado nuevos Acuerdos de bases para la homologación de la tasa, con fecha 15 de marzo de 1995 y 15 de septiembre de 1997, hasta el momento no hemos tenido acceso a su contenido. En consecuencia, en adelante nos referiremos siempre al Acuerdo de 1990).

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.La Comunidad Autónoma de Andalucía ha procedido a la creación de la "Tasa por inspecciones y controles sanitarios oficiales de carnes frescas y carnes de aves de corral" en la Ley 9/1996, de 26 de diciembre, de aprobación de medidas fiscales en materia de Hacienda Pública, contratación administrativa, patrimonio, función pública y asistencia jurídica a entidades de derecho público (arts. 12 a 21). Aunque se invoca la Directiva 93/118, en las actuaciones por inspección y control sanitario en la fase de sacrificio de animales, la cuota tributaria no incluye el componente adicional por actuaciones administrativas, sino únicamente el relativo a actuaciones sanitarias, cuyas cuantías son coincidentes con las fijadas para estas mismas actuaciones en la Ley de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.En Aragón, la Ley 4/1997, de 19 de junio, que ya alude a la Directiva 96/43 en su Exposición de Motivos, establece cuantías idénticas a las de nuestra Ley, exigiendo, en consecuencia, ambos componentes.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.La Ley del Principado de Asturias 3/1996, de 21 de noviembre, vino a modificar la Ley 5/1988, de 22 de julio (anteriormente también modificada por la Ley 2/1990, de 19 de diciembre, en la que se crea la "Tasa relativa a la inspección y control sanitario de carnes frescas"), añadiendo en su título IV el capítulo II, en el que se fija la cuota por las actuaciones derivadas del sacrificio de animales en cuantía global -sin referencia a los gastos administrativos- prácticamente coincidente con el total aplicado en la Ley que tomamos como referencia. La Ley de Presupuestos del Principado de Asturias para 1997 contempla la revisión de esta Tasa en función de la evolución del IPC, sin perjuicio de la que resulte por aplicación de las normas de derecho comunitario.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.El Parlamento de las Islas Baleares ha aprobado la Ley 1/1997, de 20 de mayo, que ha venido a sustituir, en cuanto a esta Tasa, lo establecido en la Ley 10/1993, de 1 de diciembre, con un incremento moderado respecto a las distintas cuantías de ésta. La coincidencia de las cuotas que actualmente exige dicha Comunidad -en las que aparecen detallados los gastos sanitarios y los administrativos, sin hacer mención alguna a la actual Directiva 96/43- con las establecidas en la Ley 2/97 de Castilla y León es prácticamente absoluta.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.El Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, regula esta

Tasa -establecida por primera vez en la Ley 2/1994, de 3 de febrero- en sus arts. 136 a 142. Las distintas cuantías se atienen a las mínimas resultantes del Acuerdo de 1990 tanto en las actuaciones sanitarias como en los coeficientes multiplicadores, sin aplicar las previsiones de éste en cuanto a los gastos administrativos. Cabe concluir que no se ha producido adaptación a la Directiva 93/118, ni a la posterior 96/43.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.En Cantabria, la tasa de inspección y control sanitario de carnes frescas para el consumo se estableció por Ley 7/1991, de 26 de abril, posteriormente afectada por la Ley 9/1992, de 18 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos. El sistema de determinación de las distintas cuantías de esta Tasa es prácticamente idéntico al de la Comunidad Autónoma de Canarias y, además, aplica las previsiones del Acuerdo sobre gastos administrativos.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Castilla-La Mancha cuenta por el momento y salvo actualización que desconozcamos, con la Ley 6/1990, de 26 de diciembre, de tasas de los servicios sanitarios veterinarios, desarrollada por Decreto 114/1992, de 23 de junio, normas en las que se regula la Tasa que nos ocupa tomando al pie de la letra las fijadas en el Acuerdo para gastos sanitarios, pero sin establecer coeficientes multiplicadores ni adición alguna por gastos administrativos. En consecuencia, su régimen es prácticamente coincidente con el existente en la Comunidad de Castilla y León durante la vigencia del Decreto 278/1990.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.De Cataluña no nos consta otra regulación que la contenida en su Ley 33/1991, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos, arts. 68 a 72. En esta Comunidad las cuotas de la Tasa siguen el mismo régimen que el establecido en el Acuerdo y, por ende, en el Decreto de nuestra

Comunidad Autónoma. Es de resaltar que en las sucesivas Leyes de Presupuestos de esta Comunidad Autónoma, la Tasa objeto de estudio ha quedado expresamente exceptuada de actualización.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Extremadura aprobó por Decreto Legislativo 1/1992, de 9 de septiembre, el Texto Refundido de las normas reguladoras de sus tasas y precios públicos, estableciendo en concepto de servicio de control alimentario cuotas de sacrificio de animales, despiece de canales y almacenamiento, en las mismas cuantías del Acuerdo, excepto coeficientes multiplicadores y gastos administrativos.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.En Galicia, el Decreto Legislativo 1/1992, de 11 de abril, incorporaba a su art. 23 -apartado 08- las tasas exigibles por inspecciones sanitarias veterinarias realizadas sobre las especies contempladas en el Acuerdo y en su misma cuantía mínima, excepto coeficientes multiplicadores y gastos administrativos. Más recientemente, la Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997, modifica dicho precepto estableciendo cuotas coincidentes con las de la Ley 2/97 de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.La Comunidad de Madrid cuenta con la Ley 1/1992, de 12 de marzo, de tasas y precios públicos, en la que se crea la Tasa por inspección y control de carnes frescas, modificada por Ley 21/1995, de 22 de diciembre (con la expresa finalidad de adaptación a la Directiva 93/118), cuyas cuantías son coincidentes con nuestra Ley de referencia.

En Murcia ha de estarse al Decreto Legislativo 36/1995, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de tasas, precios públicos y contribuciones especiales. Los arts. 144 a 148 contemplan la Tasa objeto de estudio ateniéndose al esquema del Acuerdo excluidos

los gastos administrativos, es decir, cuotas por gastos sanitarios más coeficientes multiplicadores, si bien las cantidades por dichos gastos se apartan considerablemente de las mínimas fijadas en el Acuerdo y, por tanto, de las establecidas por las demás Comunidades Autónomas.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia. Navarra cuenta con la Ley Foral 8/1996, de 28 de mayo, de modificación parcial de la Ley Foral de Tasas de 24 de julio de 1987. Acoge la Directiva 93/118 en los mismos términos que lo hace nuestra Ley autonómica vigente sobre la Tasa.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia. En el País Vasco se ha aprobado la Ley 3/296, de 10 de mayo, de Tasas por los servicios de inspección y control sanitario de carnes frescas y carnes de aves de corral, que también coincide sustancialmente con la Ley 2/97 de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia. No ocurre lo mismo en La Rioja, cuya Ley de tasas y precios públicos 3/1992, de 9 de octubre (salvo modificación normativa que ignoremos), recoge el contenido del Acuerdo con peculiaridades -dispone una tarifa ordinaria y otra extraordinaria-, tanto en la cuantía de gastos sanitarios como en los coeficientes multiplicadores y gastos administrativos.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia. Por último, la Comunidad Valenciana, que había establecido la Tasa por los servicios de inspección y control sanitario de carnes frescas en su Ley 3/1992, de 28 de mayo, fijando las cuantías mínimas del Acuerdo para gastos sanitarios, sin coeficientes multiplicadores ni gastos administrativos, ha dictado el Decreto Legislativo de 14 de noviembre de 1995, por el que se aprueba el Texto Refundido de tasas y exacciones parafiscales, en el que las nuevas cuantías de la Tasa

superan, aunque no en exceso, las establecidas por la Ley 2/97 de Castilla y León.

Puesto que el precedente análisis normativo ponía de manifiesto cierta disparidad en los criterios seguidos por las distintas Comunidades Autónomas a la hora de acomodar el régimen de la Tasa que nos ocupa a las Directivas comunitarias y a las Bases del Acuerdo, esta Institución interesó informe a la Dirección General de Tributos y Política Financiera de la Consejería de Economía y Hacienda, que lo emitió en los siguientes términos:

"La Ley 2/1997, de 14 de marzo, ha establecido en esta Comunidad la nueva Tasa por inspección y control sanitario de carnes frescas y carnes de aves de corral, en sustitución a la implantada por Decreto de la Junta de Castilla y León 278/1990.

La citada Ley ha dado cumplimiento a lo dispuesto por la Directiva del Consejo de la Comunidad Europea 93/118/CE. Esta Directiva modificó la 85/73/CE, que estableció las líneas básicas de las tasas que todos los Estados miembros debían de percibir por las inspecciones y controles sanitarios de carnes frescas.

Ante la falta de uniformidad y exigencia efectiva de la tasa impuesta por la Directiva 85/73 CE entre las distintas Comunidades Autónomas, y la necesidad de dar cumplimiento a la nueva Directiva 93/118, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó con fecha 15 de marzo de 1995 un «Acuerdo de Bases» para la homologación de la Tasa, con el compromiso de que todas las Comunidades Autónomas la implantaran con un criterio homogéneo, que permitiera dar cumplimiento a la Directiva 93/118 sin generar agravios entre contribuyentes de distintas Comunidades.

A partir de dicho Acuerdo de Bases y para facilitar la elaboración de la normativa que habían de aprobar las Comunidades Autónomas, el Ministerio de Economía y Hacienda proporcionó un modelo de Proyecto de Ley.

La Ley aprobada en esta Comunidad se ajusta en sus aspectos esenciales al modelo facilitado, conteniendo algunas variaciones poco significativas que tienen a facilitar su aplicación. Las tarifas incluidas en la Ley son las consensuadas por todas las Comunidades Autónomas y responden al nivel mínimo contemplado en la Directiva 93/118/CE.

La nueva Tasa supone respecto de la aprobada por Decreto 278/1990, una disminución de gravamen. Por una parte, las tarifas son inferiores -en torno a un 15%- a las que sustituyen, y, por otra parte, se incluye la posibilidad de que los mataderos que colaboren con la inspección veterinaria se compensen de los costes en que puedan incurrir aplicando deducciones por suplidos a las cuotas generadas.

El tipo de cambio utilizado para la conversión en moneda nacional de los importes en ecus es de 148,259 pesetas por ecu, promedio obtenido a partir de los tipos de conversión publicados en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, de fechas 1 de septiembre de 1992 (131, 639), 1993 (154, 032) y 1994 (159, 103), según se consensuó en fecha 15 de marzo de 1995 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en aplicación de lo dispuesto en las directivas comunitarias.

En desarrollo de la Ley 2/1997 la Consejería de Economía y Hacienda publicó la Orden de 9 de abril de 1997, por la que se han regulado las obligaciones formales y el ingreso de la Tasa. Con la misma fecha, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social ha regulado el régimen de reconocimiento a los mataderos para la aplicación de

suplidos. Por tanto, en el momento actual no existe ningún impedimento de orden práctico para la aplicación de la tasa.

Dado que según el art. 14.1 de la Ley 7/1989, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma, corresponde a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social la gestión, liquidación e inspección de la tasa y a la Consejería de Economía y Hacienda las funciones directivas y de control, con fecha 22 de mayo pasado la Dirección General de Tributos y Política Financiera remitió a la Dirección General de Salud Pública y Asistencia, a petición de ésta, los criterios de actuación en la gestión de la Tasa. Dichos criterios exponen la normativa tributaria aplicable e indican la actuación a desarrollar en los distintos supuestos que pudieran presentarse.

Además durante el pasado mes de mayo la Dirección General de Tributos y Política Financiera recibió a los representantes de las empresas de industrias cárnicas y de los mataderos de aves, que manifestaron su preocupación por que la tasa no llegase a aplicarse efectivamente en todas las Comunidades, y especialmente en Cataluña, lo que implicaría un agravio y perjudicaría la competitividad. También expresaron su discrepancia con la interpretación que el Grupo de Trabajo del Consejo de Política Fiscal y Financiera ha hecho de la Directiva 96/43, que conlleva un notable incremento del gravamen.

En el mes de julio, el Director General de Tributos y Política Financiera recibió a la Asociación Nacional de Mataderos de Aves, Conejos y Salas de despiece, y los representantes de esta Asociación expusieron los problemas derivados de la aplicación de la Tasa, entendiendo que se produce un agravio comparativo respecto a otras Comunidades Autónomas.

La Dirección General de Tributos y Política Financiera manifestó a los asistentes que como centro directivo le correspondía

cooperar en el cumplimiento de una norma tributaria aprobada por Ley de las Cortes de Castilla y León, sin perjuicio de que asumiendo la problemática expuesta, la transmitiría a las reuniones con otras Comunidad Autónomas, y especialmente en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, exigiendo una exacción efectiva de la tasa que evite agravios comparativos, y una cuidadosa interpretación de la Directiva 96/43.

Actualmente es necesario acometer una nueva adecuación de la normativa que regula esta tasa a las disposiciones de la Directiva 96/43/CEE del Consejo, que ha modificado las anteriores Directivas en el sentido de extender el gravamen a las actuaciones de control sanitario sobre otros animales y sobre residuos de ciertas sustancias en los animales y sus productos derivados, dedicados al consumo.

Para facilitar la homogeneidad de las disposiciones que a tal efecto se han de dictar, las Comunidades Autónomas, en la sesión del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 15 de septiembre de 1997, han llegado al compromiso de aplicar en 1998 la nueva normativa y han establecido además unos criterios básicos comunes para dar cumplimiento a la mencionada directiva, con el fin de no generar agravios comparativos entre contribuyentes de distintas Comunidades, proporcionando un modelo que facilite tal adaptación normativa homogénea.

En el modelo de adaptación facilitado según el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera se suprimen las cuotas por gastos administrativos a que alude la queja presentada ante el Procurador del Común. Pero a este respecto hay que considerar que también desaparecen las deducciones por suplidos de costes administrativos que según la Ley 2/1997 pueden practicarse los mataderos, lo que neutraliza tales cuotas, y, especialmente, que las

cuotas aplicables según la Directiva 96/43 a los mismos conceptos contemplados en la Ley 2/1997 son superiores a los establecidos por esta Ley incluyendo las cuotas por gastos administrativos. De todo ello se deduce que la adaptación a la nueva Directiva implicará un aumento del gravamen, no la disminución que parecen alegar los presentadores de la queja.

Atendiendo dichos compromisos, la Consejería de Economía y Hacienda está tramitando un Anteproyecto de Ley de las «Tasas por inspecciones y controles sanitarios de animales y sus productos», que sustituiría a la vigente Ley 2/1997, y está, en estos momentos, pendiente de informe por parte de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, al ser quien tiene atribuidas las funciones determinantes de las actuaciones gravadas por estas tasas".

A la vista de lo informado, y una vez ha tenido entrada en el Registro de las Cortes de Castilla y León el correspondiente Proyecto de Ley, esta Institución se ha dirigido a los comparecientes poniendo en su conocimiento el resultado de nuestra actuación, a la espera de que en esta ocasión se haga efectivo en breve el compromiso de adecuación y uniformidad de la Tasa adoptado por las Comunidades Autónomas.

2.2.2. El régimen jurídico de las Entidades Locales Menores de Castilla y León.

En el año 1997 tuvieron entrada en esta Institución numerosos acuerdos adoptados por Ayuntamientos y Juntas Vecinales de la Provincia de León, en los que dejaban constancia de su inquietud por la regulación que sobre las Entidades Locales Menores se abordaba en el proyecto de Ley de Régimen Local de Castilla y León, enviado por la Junta de Castilla y León a las Cámara Legislativa autonómica, a la vez

que manifestaban su apoyo a la pervivencia de estas entidades y del régimen de Concejo Abierto. Asimismo ha comparecido la Asociación Provincial de Entidades Menores de (...), planteando la posible inconstitucionalidad del proyecto de Ley en cuanto a dicha regulación.

Como es sabido, la fórmula de democracia directa que representa el régimen de Concejo Abierto se halla expresamente prevista por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de la Bases del Régimen Local, como excepción a la uniformidad con que la misma diseña la organización municipal en su art. 19, en atención a las peculiaridades de ciertos municipios, resultando también admisible para las entidades locales de ámbito inferior al municipal, que, de hecho, vienen aplicando este sistema participativo frecuentemente.

Con el fin de conocer su incidencia real en nuestra Comunidad Autónoma, nos dirigimos a la Dirección General de Administración Territorial de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, y a la Dirección General de Régimen Jurídico y Económico Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas -Registro de Entidades Locales-, solicitando relación de los Municipios que funcionan en régimen de Concejo Abierto, bien por contar con menos de 100 habitantes, bien por haberlo alcanzado en aplicación de las previsiones del art. 29.2 de la Ley 7/1985, y, asimismo, relación de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal que tengan reconocido igual régimen.

De acuerdo con la relación remitida por la Junta de Castilla y León, el número de Municipios que, por contar con población inferior a 100 habitantes, tienen establecido imperativamente el singular régimen de Concejo Abierto, por provincias, resulta ser el siguiente: Ávila 26; Burgos 89; Palencia 28; Salamanca 30; Segovia 41; Soria 76; Valladolid 31; Zamora 4.

Los municipios de más de 100 habitantes que funcionan en régimen de Concejo Abierto, según datos del Registro de Entidades Locales de la Administración del Estado, son: Reinoso de Cerrato en Palencia; Abusejo, Beleña y Cabrillas en Salamanca; Matabuena en Segovia; Villaseñor en Valladolid; Manzanal del Barco y San Vitero en Zamora.

Según el mismo Registro, el número de entidades de ámbito inferior al municipio que cuentan con régimen de Concejo Abierto resultó ser el siguiente: Burgos 117; León 211; Palencia 36; Soria 3.

En cuanto al total de esta clase de entidades, se verá más adelante que nuestra Comunidad Autónoma ocupa el primer lugar en el conjunto del Estado.

Averiguar el fundamento de la inquietud planteada por los comparecientes, a propósito de la futura regulación de las Entidades Locales Menores de Castilla y León, requería discernir -a la luz de la jurisprudencia dictada por el supremo intérprete de nuestra Constitución, e incluso de la opinión de la doctrina científica- el modo en que el legislador estatal, en cuanto sujeto facultado para establecer las normas básicas en materia de Régimen Local, ha desarrollado el principio constitucional de autonomía local y, asimismo su aplicación al régimen jurídico de estos entes.

En consecuencia, teniendo siempre presente el amplio margen permitido a los legisladores autonómicos por la Ley básica en esta materia, es como ha de hacerse el estudio de la norma proyectada que, en su conjunto no merece reproche alguno sobre su adecuación al llamado bloque de constitucionalidad.

Resta señalar que nos ha movido al presente estudio el ánimo de contribuir a un mejor entendimiento del conjunto normativo llamado a regular las Entidades Locales Menores de Castilla y León.

I

1.- En el análisis de la regulación que bajo la rúbrica ENTIDADES LOCALES MENORES (genéricamente denominadas entidades de ámbito territorial inferior al municipal en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL en adelante) se aborda en el Título VII del Proyecto de Ley de Régimen Local de Castilla y León, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León nº 111 de 23 de diciembre de 1996, es obligado tomar como punto de referencia el reparto competencial que sobre el Régimen Local efectúa la Constitución española.

El art. 148.1, 2ª CE dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de *«alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.»*

Al Estado reserva el art. 149.1.18ª CE la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas. El Tribunal Constitucional afirmó tempranamente que la existencia de una legislación estatal sobre Régimen Local está fuera de toda discusión, de acuerdo con el mandato implícito que puede deducirse de los arts. 148.1, 2ª y 149.1 18ª de la Constitución (Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, F.J. 1).

Según el mismo Tribunal (F.J. 4 de la Sentencia 25/1983, de 7 de abril), *«Por «principios», «bases» y «directrices» hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado. Por ello, la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, por la misma razón, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias cuando, aun definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas.»*

Por su parte, el art. 27.1.6) de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACyL), atribuye a nuestra Comunidad Autónoma competencias sobre Régimen Local en los siguientes términos:

«En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo y ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:

(...)

6) Alteraciones de términos municipales y las que correspondan a la Administración del Estado sobre Corporaciones Locales cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local.»

2.- Hemos de destacar las reducidas competencias que en esta materia destina el precepto constitucional a las Comunidades

Autónomas llamadas de "vía lenta" o de "autonomía diferida" (competencias a las que se ajusta casi literalmente el EACyL). Salvo la atribución directa de la alteración de términos municipales, las demás quedaron condicionadas a lo que al efecto autorizase la legislación de Régimen Local, sin que exista ninguna mención a las entidades inframunicipales ni en la Constitución ni en nuestro Estatuto (aluden a estos entes el Estatuto de Autonomía de Galicia (arts. 27.2 y 40.3); el del Principado de Asturias (arts. 6.2 y 11, a); el de la Comunidad Autónoma de la Rioja (arts. 27.2 y 40.3); el de la Región de Murcia (art. 11, a); la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (art. 46)).

Sin embargo, los Reales Decretos de transferencias sobre Administración Local dictados en la etapa preautonómica, dieron como resultado una situación real de ejercicio de estas competencias antes de que se cumplieran las previsiones legales del art. 148.1.18ª CE. Así sucedió en virtud del Real Decreto 3532/1981, de 29 de diciembre, sobre transferencias de competencias y funciones de la Administración del Estado al Consejo General de Castilla y León, que se fundamentaba en *«la conveniencia de homogeneizar los procesos de transferencias a los Entes Preautonómicos en materia de Administración Local»*, y en cuya virtud se confirieron las relativas a la constitución y disolución de Entidades locales menores y a la disolución de las Juntas Vecinales en el caso de gestión gravemente dañosa para los intereses generales del Ente Preautonómico, entre otras.

Tras la entrada en vigor de la LRBRL, su disposición adicional Primera, número 2 viene a dar efectividad a la previsión constitucional a la vez que amplía las transferencias en su día realizadas, al establecer que las funciones administrativas que dicha Ley atribuye a las Comunidades Autónomas se entienden transferidas a las mencionadas en el número 1 de la misma D.A. Primera (Principado de Asturias,

Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Islas Baleares, Extremadura y Madrid). Se entienden igualmente transferidas las que a favor de las mismas mencionan los Reglamentos generales sobre Régimen Local que se han dictado conforme a lo establecido en la disposición final primera LRBRL.

Obsérvese, sin embargo, que la Ley básica se refiere en este número 2 de la D.A. Primera únicamente a funciones administrativas, dedicando el número 1 de la misma a las competencias legislativas o de desarrollo de la legislación del Estado sobre Régimen Local asumidas, «según lo dispuesto en sus respectivos Estatutos», por las Comunidades Autónomas citadas.

De ahí que un sector doctrinal se haya planteado dudas sobre la posibilidad de que el legislador autonómico regule materias relativas al Régimen Local sobre las que el Estatuto de Autonomía guarda silencio, tomando su competencia de las contínuas remisiones que hace la LRBRL a la legislación de las Comunidades Autónomas (p.ej. arts. 30, 44, 45, 71...).

En este sentido, Fanlo Loras afirma taxativamente que las referencias que aparecen en la LRBRL a la legislación de Régimen Local de las Comunidades Autónomas no conllevan atribución competencial alguna que no se tenga por los respectivos Estatutos, ya que las posibles lagunas de éstos no quedan cubiertas por la D.A. Primera, número 1 de dicha Ley, que sólo transfiere funciones administrativas (D.A. Primera, número 2) pero no legislativas.

Para Morell Ocaña, -quien considera que el art. 148.1.2ª CE no contempla habilitación de competencias legislativas, puesto que la Administración del Estado sólo ostentadas de carácter reglamentario, y, en consecuencia, la legislación de Régimen Local solo atribuiría a ésta poderes reglamentarios-, la D.A. Primera, número 1 LRBRL realiza un

encauzamiento de competencias normativas estatutarias hacia determinados aspectos del Régimen Local, pero dándose por supuesto que tales competencias están efectivamente situadas en los correspondientes Estatutos de las Comunidades de autonomía diferida - lo que no es claro más que en lo relativo a las alteraciones de términos municipales-. El autor considera que la Ley pretende limitar esas competencias, reconduciéndolas, aunque advierte que la competencia normativa no existe en los Estatutos, ni la Ley básica podría limitarla si la hubiera, y tampoco ella otorga competencia normativa alguna. Si se impone esa interpretación no formal, señala este autor, "se accede así a una homogeneización de la competencia normativa comunitaria en un aspecto sustancial del Régimen Local: el que atañe a su estructura y a la modulación del régimen municipal común en los convenientes regímenes especiales".

Lo cierto es que la interpretación restrictiva de la D.A. Primera, número 1 LRBRL no ha venido a impedir que las Comunidades Autónomas del art. 143 CE hayan desplegado una amplia actividad legislativa en materias relativas al Régimen Local, produciéndose una situación real no discutida ante el Tribunal Constitucional (sirvan como ejemplo la Ley aragonesa 7/1987, de 15 de abril, de Mancomunidades municipales y la Ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria, 6/1994, de 19 de mayo, de Entidades Locales Menores).

Partiendo de esta circunstancia de hecho, el alcance de las competencias que en la configuración del Régimen Local corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha de buscarse primordialmente en la LRBRL, a cuyo contenido se dedicará el epígrafe siguiente.

II

1.- De acuerdo con el art. 137 de la Constitución, el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, entidades a las que se reconoce autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. El texto constitucional, que se limita a fijar algunos principios generales respecto de la autonomía local posteriormente desarrollados en la legislación ordinaria, alude de forma marginal a otras entidades locales (art. 141.3), sin hacer referencia explícita a las entidades inframunicipales, cuya mención aparece en la LRBRL con la denominación genérica de «*entidades de ámbito territorial inferior al municipal*», como se ha dicho anteriormente.

La Constitución española asegura, como manifestación de la llamada garantía institucional de la autonomía de Municipios y Provincias, la existencia misma de estas entidades locales (cuyo carácter necesario se contrapone a otros entes locales de carácter puramente contingente o voluntario en cuanto a su existencia misma, en palabras del Tribunal Constitucional), de modo que el legislador llamado a definir el contenido de la autonomía local no puede hacerlos desaparecer. Así lo expresa el Tribunal Constitucional en su Sentencia nº 32/1981, de 28 de julio (F.J. 3), al tiempo que residencia la titularidad de dicha garantía en la institución y no en la colectividad que le subyace:

«El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador (...). En éstas la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la

Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar.»

2.- Por su parte, los términos en que el legislador estatal concreta los entes que integran el Régimen Local aparecen en el art. 3 LRBRL:

«1. Son Entidades Locales territoriales:

a) El Municipio.

b) La Provincia.

c) La Isla en los Archipiélagos Balear y Canario.

2. Gozan asimismo de la condición de Entidades Locales:

a) Las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al art. 45 de esta Ley.

b) Las Comarcas y otras Entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.

c) Las Áreas Metropolitanas.

d) Las Mancomunidades de Municipios.»

Así pues, la Ley distingue claramente entre los entes locales territoriales y aquellos que no lo son, y garantiza a los primeros su autonomía institucional mandando al legislador (estatal y autonómico) atribuirles las competencias procedentes en orden a la gestión de los intereses que les son propios (art. 2.1 LRBRL), para cuyo ejercicio, la propia Ley les confiere las prerrogativas y potestades enumeradas en el art. 4.1 y que «*en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial*» les corresponden en todo caso. Del tenor de estos arts. se desprende que la autonomía local sólo existe y se manifiesta allí donde la norma reconozca una competencia administrativa en favor de la entidad local.

Por el contrario, es el legislador autonómico quien debe concretar cuáles de aquellas potestades que corresponden a los municipios y provincias pueden ser de aplicación a los demás entes locales (art. 4.2).

3.- Acabamos de ver que el art. 3.2, a) LRBRL remite a su art. 45 al referirse a las entidades inframunicipales como entidades locales, precepto sobre el que tuvo ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, al resolver los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento de Galicia, la Junta de Galicia, el Parlamento de Cataluña y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra diversos arts. de la LRBRL.

A los efectos de concretar el alcance de dicho pronunciamiento, conviene transcribir en su integridad el precepto. Dice así:

«1. Las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán las Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos,

parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos o aquella que establezcan las leyes.

2. En todo caso se respetarán las siguientes reglas:

a) La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso.

b) La Entidad habrá de contar con un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa y un órgano colegiado de control, cuyo número de miembros no podrá ser inferior a dos ni superior al tercio del número de Concejales que integren el respectivo Ayuntamiento.

La designación de los miembros del órgano colegiado se hará de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la Sección o Secciones constitutivas de la circunscripción para la elección del órgano unipersonal.

No obstante, podrá establecerse el régimen de Concejo Abierto para las Entidades en que concurran las características previstas en el número 1 del art. 29.

c) Los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento.»

Ante todo, el Alto Tribunal (F.J. 15) declara ajustada al orden constitucional la posibilidad de que el Estado, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el art. 149.1.18ª CE, pueda fijar ciertas reglas a las que en todo caso deberá sujetarse el régimen jurídico que se prevea por las Comunidades Autónomas en orden a la organización y funcionamiento de esta clase de entidades locales. Así, confirma el carácter básico del número 1 del art. 45 LRBRL.

Tampoco aprecia exceso alguno en las previsiones del párrafo 2.a), al atribuir la iniciativa para la constitución de estas entidades indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente que, además, deberá ser oído en todo caso. En el respeto a esta garantía mínima corresponderá a la ley autonómica concretar el procedimiento a seguir en las iniciativas que se ejerciten, cuya decisión última corresponde a la Comunidad Autónoma.

Por el contrario, las previsiones de los apartados 1 y 2 del párrafo 2, b) no puede ampararse en la competencia reservada a Estado por el art. 149.1.18ª CE *«por cuanto se trata de una cuestión estrictamente organizativa que no presenta mayor incidencia en otros intereses generales de alcance supraautonómico, razón que impide calificar las referidas previsiones como normas básicas.»*

Por último, declara de carácter básico la previsión de ratificación por el municipio donde se encuentre incardinada la entidad sobre los acuerdos enumerados en la letra c) del párrafo 2, ya que *«se trata de entidades que, aun cuando aparezcan dotadas de personalidad jurídica, no dejan de formar parte de la entidad municipal, actuando en un régimen de descentralización que, si bien a la legislación autonómica corresponderá precisar, justifica que, como garantía misma de la institución municipal, el legislador estatal le atribuya a ésta una cierta facultad de tutela.»*

Así pues, el art. 45 LRBRL esboza los rasgos identificadores de la especial forma de asentamiento que está en la esencia de las entidades inframunicipales y, superando la nomenclatura uniforme de la legislación anterior, encomienda al legislador autonómico decidir la denominación que considere más acorde con las características y tradiciones propias de cada región, así como el régimen jurídico de estos entes *«para la administración descentralizada de núcleos de*

población separada», como manifestación concreta del principio de descentralización a que debe atenerse la actuación de las Administraciones públicas y por ende la actuación de las entidades locales (art. 6.1 LRBRL).

Por el momento es suficiente retener los preceptos de la LRBRL que se acaban de citar -en especial el art. 45-, que por su carácter básico han de ser observados por el legislador autonómico en su doble sentido positivo y negativo, según ha sido formulado por el Tribunal Constitucional, a la hora de analizar la proyectada regulación de las Entidades Locales Menores de Castilla y León. No obstante, hay un conjunto de normas estatales no básicas sobre Régimen Local, aplicables en defecto de normas propias de la Comunidad Autónoma y que, con frecuencia, son seguidas muy de cerca por los textos legales que aprueban los Parlamentos regionales. Sin ánimo de exhaustividad, se refieren o afectan a las entidades inframunicipales los siguientes preceptos:

- Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (se citará como TR86): Art. 1.2; del Título IV -Otras Entidades Locales- los arts. 38 a 45; art. 53.

- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG): Art. 199.

- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL): art. 137.

- Reglamento de bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (RB): art. 2

- Reglamento de población y demarcación territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio (RPDT): art. 25; Capítulo V del Título Primero -arts. 40 a 50-.

- Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF): art. 111; Capítulo III del Título V -arts. 142 a 145-.

III

1.- Antes de proseguir dejaremos constancia del número de entidades inframunicipales existentes en cada Comunidad Autónoma (fuentes: Revista Aragonesa de Administración Pública nº 5, -a 1 de enero de 1995-; Servicio de Estadística del MAP y Sección de Estadística del IEAL, -a 6 de marzo de 1987-). Se dará cuenta, asimismo, de los rasgos generales que ha establecido la legislación de otras Comunidades Autónomas sobre el régimen jurídico de estas formas de asentamiento.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Entidades a 1.1.1995	Entidades a 6.3.1987
--------------------	----------------------	----------------------

ANDALUCÍA	32	20
ARAGON *	40	49
ASTURIAS	37	33
BALEARES *	1	1
CANARIAS	-	-
CANTABRIA	533	559
CASTILLA-LA MANCHA	34	18
CASTILLA Y LEON *	2.238	2.360
CATALUÑA	51	59
EXTREMADURA *	15	10
GALICIA	9	9
MADRID *	2	2
MURCIA	-	1
NAVARRA	372	4
PAÍS VASCO	328	4
LA RIOJA	3	-
VALENCIA *	4	3

* CC.AA. que aún no han regulado las entidades de ámbito territorial inferior al municipal.

Sin duda, para determinar su importancia real, las cifras anteriores deberían ser comparadas con el número total de municipios con que cuenta cada Comunidad Autónoma, atendiendo asimismo a las peculiaridades de la distribución geográfica del medio rural español. En cualquier caso no hay que olvidar que la Comunidad Autónoma de Castilla y León (donde según el Proyecto de Ley que analizamos existen 2.247 municipios) es la primera en extensión territorial, y, también ocupa el primer lugar por lo que a este tipo de entidades se refiere, seguida con mucha diferencia por Cantabria (salvo la especial situación de Galicia, donde parece existir una falta de identidad entre la Galicia real y la legal, en tanto no se produzca un pleno reconocimiento de la parroquia, y es sumamente reveladora la relación entre el número de municipios gallegos -321- y el de sus parroquias -3.773-, mientras que en el Registro de Entidades Locales figuraban inscritas, durante los años 1986 y 1987, únicamente 9 entidades inframunicipales reconocidas conforme a la legislación estatal anterior a 1985).

2.- En cuanto a la legislación de las Comunidades Autónomas que han abordado la regulación de las entidades inframunicipales, nos detendremos en primer lugar en las que cuentan con normas sectoriales.

Siguiendo un orden cronológico es de mencionar la Ley de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, Ley 11/1986, de 20 de noviembre, por la que se reconoce la personalidad jurídica de la parroquia rural, dictada en cumplimiento del mandato contenido en el art. 6.2 de su Estatuto de Autonomía: «*Se reconocerá personalidad jurídica a la parroquia rural como forma tradicional de convivencia y asentamiento de la población asturiana*» (y tras la reforma del Estatuto, por Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, de acuerdo con el art. 11.1: creación de organizaciones de ámbito inferior a los Concejos).

Parece que el mandato estatutario ha relevado al legislador autonómico de toda otra justificación sobre la pertinencia de la Ley, que consta de 23 arts., tres disposiciones transitorias y tres disposiciones finales, y en la que el reconocimiento de la parroquia rural se ajusta, entre otros, a los principios de voluntariedad de la iniciativa, intervención de los Ayuntamientos concernidos, y nivel competencial vinculado a la gestión de propiedades en mano común o relacionado con la gestión de servicios y ejecución de obras en las que predomine la aportación personal de los vecinos. (Bocanegra Sierra llama la atención sobre esta cuestión, por la incidencia que podría tener en la titularidad privada de los montes vecinales en mano común, puesto que la Ley 55/1980, de 11 de noviembre, reconoce la titularidad de éstos en favor de las comunidades de vecinos justamente como grupos sociales y no como entidades administrativas).

Para la Ley asturiana, la parroquia rural es la única entidad inframunicipal posible, puesto que las anteriores entidades deberán

transformarse en parroquias so pena de no poder beneficiarse de las ayudas previstas para éstas. Además, el texto legal acentúa el carácter rural de las parroquias, al negar tal cualidad a los grupos de población cuyo asentamiento edificatorio sea de características típicamente urbanas y con predominio de sectores de producción distintos de los vinculados al aprovechamiento de la tierra, llegando incluso a prever la disolución de oficio de las parroquias cuando por efecto de la acción urbanística perdieran tal carácter en más del 50% de su núcleo o núcleos.

A la Ley anterior sigue en el tiempo la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria, 6/1994, de 19 de mayo, reguladora de las Entidades Locales Menores. Manifiesta su Exposición de Motivos que las Entidades Locales Menores de Cantabria constituyen instituciones tradicionales de convivencia con arraigo histórico importante en la vida de sus pueblos, reconocidas como instrumento de participación en el conjunto de la vida municipal y la defensa de los intereses y del patrimonio común de la localidad.

Esta Ley pretende dar solución a los problemas que han venido afectando a la constitución y funcionamiento de estas entidades, que concreta en doce puntos: falta de presentación de candidaturas en las elecciones; falta de designación de vocales por los partidos políticos; dificultad de renovación de vacantes; ausencia de regulación de la moción de censura; disociación política entre el Presidente y los vocales; falta de quórum para el válido funcionamiento de la Junta Vecinal; duplicidad de funcionamiento como Junta Vecinal y como Concejo Abierto; dificultad de prestación de servicios mínimos; coincidencia del núcleo urbano capitalidad del municipio con la existencia de Junta Vecinal en el mismo núcleo; carencia de patrimonio y medios económicos, limitándose a gastar las subvenciones que perciben para fines concretos.

Para la constitución de nuevas Entidades Locales Menores se requiere, en todo caso, contar con una población de derecho superior a quinientos habitantes con residencia habitual en el lugar. Además, la Ley prohíbe su creación en el núcleo territorial en que radique la capitalidad del municipio, si bien no prevé ninguna medida en orden a la supresión de las que con anterioridad se encontrasen en esta circunstancia.

Se establece con carácter general el régimen de Concejo Abierto en las Entidades Locales Menores con población inferior a 100 habitantes, cuyo órgano colegiado de control será la Asamblea Vecinal, y trata de corregir la anómala situación de duplicidad de funcionamiento de ésta y de la Junta Vecinal -como ya se apuntaba en la Exposición de Motivos-, a cuyo efecto las Entidades con población superior a 100 habitantes podrán optar entre uno u otro órgano.

La Ley contempla la posibilidad de que exista un órgano complementario de los Ayuntamientos, que denomina Consejo de participación de Juntas Vecinales, compuesto por el Alcalde del respectivo Ayuntamiento y el Presidente de cada una de las Juntas Vecinales o Vocal en quien delegue, con funciones de propuesta e informe sobre obras y actuaciones del Ayuntamiento en el territorio de las Entidades pertenecientes a éste, así como sobre criterios para la concesión de subvenciones a las mismas.

3.- En cuanto a las Comunidades Autónomas que han optado por incorporar la regulación de las entidades inframunicipales a sus leyes de organización municipal y provincial, existen matices diferentes entre unas y otras que, más allá de sus grandes rasgos, no pueden ser objeto de este estudio.

Según la Exposición de Motivos de la Ley 7/1993, de 27 de julio, de demarcación municipal de Andalucía, se contraponen la actitud

rigorista respecto a la creación de municipios al atractivo que representan las Entidades Locales Autónomas (esta es la denominación específica por la que opta el legislador andaluz), como fórmula adecuada para una mayor proximidad de los ciudadanos del medio rural a la gestión de sus propios intereses. Se regulan en el Título V de la Ley, arts. 47 a70.

En la Comunidad Autónoma de Canarias, las entidades que nos ocupan pueden constituirse con arreglo a la legislación básica de Régimen Local con el carácter de entes de gestión descentralizada, y reciben la denominación de "entidades territoriales inframunicipales", a cuya regulación dedica la Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias, tan solo cinco arts. (91 a 95), en la Sección 10ª, comprendida dentro del Capítulo II - De la organización de los municipios- del Título V -De los municipios canarios-.

La Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla- La Mancha, que según su Preámbulo prevé la existencia de entidades de ámbito territorial inferior al municipio *«como fórmula de funcionamiento descentralizado y de ejecución de aquellas competencias que le sean propias, asegurándoles diversos instrumentos de financiación y el reconocimiento a participar en los tributos que el Municipio recaude en su ámbito territorial»*, las dedica el Título II, arts. 24 a 38.

En Cataluña, la Exposición de Motivos de la Ley Municipal y de Régimen Local (Ley 8/1987, de 15 de abril) guarda silencio sobre estos entes. Sin embargo, el art. 2 señala que tienen la condición de entes Locales de Cataluña las entidades municipales descentralizadas. Su Título V las regula con esta denominación en los arts. 76 a 80.

La Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, alude expresamente a la conveniencia de potenciar la figura jurídica de las Entidades Locales Menores como fórmula de descentralización, basándose en el elevado número de habitantes o en la riqueza con que cuentan núcleos importantes de población separados de la respectiva capitalidad del municipio (denominados pedanías o diputaciones, de huerta o de campo, en los que tradicionalmente se dividen los términos municipales de la Región), sin renunciar a la vía alternativa de la gestión desconcentrada a través de las Juntas de Vecinos. Dentro del Título III -Entidades locales de ámbito territorial superior o inferior al municipio- el Capítulo IV contempla las Entidades Locales Menores en los arts. 67 a 75.

Navarra, cuya Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local, parte de la peculiar configuración del régimen administrativo local de esta Comunidad Foral, reconoce a los entes inframunicipales su condición de Entes Locales de Navarra con la denominación de Concejos (art. 3.1, b) y los regula en sus arts. 37 a 44, dentro del Título I -Organización y administración de las entidades locales de Navarra-.

En el País Vasco, la Norma Foral 8/1993, de 7 de julio, de términos municipales de Vizcaya, resalta en su Exposición de Motivos que el Título V -arts. 58 a 69- se ocupa de las denominadas Entidades Locales Menores que aparecían ya en la normativa anterior y que, sin embargo, se mantienen inéditas en cuanto a su formalización reglamentaria. *«Su generalización no se considera aconsejable desde la Norma, aunque debidamente coordinadas con el Ayuntamiento pueden coadyuvar al eficaz desenvolvimiento de concretos servicios públicos así como servir de instrumento adecuado de participación vecinal.»*

Con fórmula semejante se justifica su regulación en la Norma Foral 4/1995, de 24 de marzo, de demarcaciones municipales de Guipúzcoa, y se contemplan en el Título III, arts. 24 a 43.

La Rioja cuenta con la Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen Local. Tras aludir a las peculiaridades en el reparto de población (variedad de agrupamientos y dispersión y tendencia al despoblamiento de zonas rurales), se manifiesta la voluntad de la Ley de dar respuesta a dichas peculiaridades, *«regulando especialmente el funcionamiento de las entidades locales menores y los regímenes de concejo abierto»*. Destina a estos entes el Título II, arts. 39 a 51.

Por último, a Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, cuya Exposición de Motivos alude, de un lado, a las parroquias rurales, expresamente contempladas en los arts. 27.2 y 40.3 de su Estatuto de Autonomía y que, según anuncia, se regularán por ley especial, y de otro a las Entidades Locales Menores, que se regulan desde la propia Ley. Las primeras son territoriales, las segundas no, pero cabe entender que unas y otras son de ámbito inframunicipal, y así lo confirma el Tribunal Constitucional cuando considera reconducibles al régimen de las parroquias rurales de Galicia las previsiones del art. 45.1 LRBRL (Sentencia 21471989, de 21 de diciembre).

De otro lado, la Ley expresa que *«la deseable descentralización funcional, con acercamiento de la Administración a los ciudadanos y con la conveniencia de la participación de éstos en las decisiones que directamente les afectan, conduce a una regulación abierta y flexible de las Entidades Locales Menores que posibilite su creación siempre que se acredite la posesión de recursos suficientes y que su constitución no suponga una notable disminución de la capacidad económica del municipio»*. Dentro del Título III -Otras

Entidades Locales-, el Capítulo IV regula las Entidades Locales Menores en sus arts. 153 a 164.

IV

1.- El Título VII del Proyecto de Ley de Régimen Local de Castilla y León dedica los arts. 52 a 74 a la regulación de las entidades de ámbito territorial inferior al municipal a que se refiere el art. 3.2.a) LRBRL, anticipando en la Exposición de Motivos que la opción por denominarlas Entidades Locales Menores (ELM en lo sucesivo) supone la recuperación de una tradición consolidada (por el contrario, en el anterior Proyecto de Ley Municipal de Castilla y León, elaborado en la III legislatura y publicado en el BOCCyL nº 230 de 15-2-95, que fue retirado por la Junta de Castilla y León el 30 de marzo de 1995, se proponía la denominación de "Comunidades Vecinales", porque así se abandonaban términos que indujeran a una consideración peyorativa de aquéllas). El texto afirma que el régimen propuesto se justifica por "la deseable descentralización funcional con el acercamiento de la Administración a los vecinos y la conveniencia de la participación de éstos en las decisiones que directamente les interesan", y, asimismo que se efectúa "en un sentido abierto y flexible que posibilite su creación siempre que exista un substrato material mínimo y una voluntad de autoadministración" con la pretensión de "dignificar sus características institucionales, de modo que su existencia constituya un aliciente para los vecinos de los núcleos y para los propios Ayuntamientos, tratando al propio tiempo de impedir la utilización insolidaria de esta fórmula organizativa en perjuicio del resto de los habitantes del municipio".

2.- Bajo la rúbrica de Disposiciones Generales, el Capítulo I del Título VII, que parte de la existencia de entidades inframunicipales reconocidas al amparo de la legislación anterior, atribuye a las ELM personalidad jurídica al tiempo que determina las competencias que les corresponden, junto con las potestades y prerrogativas necesarias para su efectivo ejercicio. La personificación jurídico-pública establece la línea divisoria entre la mera existencia de hecho y el nacimiento del ente al mundo del derecho, constituyéndose desde entonces en centro de imputación de las titularidades activas y pasivas conferidas por el ordenamiento jurídico.

Con el carácter de norma supletoria, puesto que no está comprendida entre los arts. declarados básicos por la disposición final Séptima del TR86, las competencias de las entidades inframunicipales vienen enumeradas en el art. 38 de éste (que a su vez las toma de la legislación sobre Régimen Local anterior a la Constitución de 1978). El Proyecto sigue en parte este art. a la hora de atribuir competencias a las ELM.

En efecto, se da coincidencia en lo que concierne a la administración del patrimonio comunal, que normalmente justifica la propia existencia de estas entidades (recuérdese que el art. 2.4 RB dispone que *«los bienes comunales sólo podrán pertenecer a los Municipios y a las Entidades Locales menores»*). Por el contrario, el art. 53.1 del Proyecto se aparta del precepto estatal en las competencias relativas a la construcción de fuentes, lavaderos y abrevaderos y a las de policía de montes y ríos, puesto que atribuye a las ELM únicamente la "vigilancia, conservación y limpieza de vías urbanas, caminos rurales, fuentes, lavaderos y abrevaderos".

De otro lado, el art. 53 viene a distinguir entre las competencias propias -o competencias que se atribuyen desde la propia Ley- y

competencias que, aun no siendo propias, pueden ejercerse por delegación del municipio, a las que alude su número 2 del mismo art.: "Podrán, asimismo, ejecutar las obras y prestar los servicios que por ser de su exclusivo interés les delegue expresamente el municipio", a diferencia del art. 38 TR86, que contempla en su letra e) la ejecución de obras y prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal cuando no estén a cargo del respectivo municipio, como competencia residual que podrá ser asumida por la entidad cuando no exista actividad de aquél.

Si nos atenemos a los precedentes normativos se observa que las competencias de las ELM se han ido abriendo paso entre las asignadas originariamente a los entes territoriales, pero sin llegar a comprender todos los asuntos de competencia municipal siempre que respondan al interés exclusivo de la entidad, ya que, en otro caso, se equipararían éstas al municipio. Tampoco la legislación vigente da pie para concluir que corresponden a las ELM en su ámbito territorial todas las competencias propias del municipio.

En esta misma dirección, el Tribunal Constitucional aprecia en las entidades inframunicipales un fuerte grado de «interiorización» autonómica, de la que es manifestación la facultad exclusiva de las Comunidades Autónomas para determinar y fijar las competencias de aquéllas. A juicio del Alto Tribunal, esta operación siempre supondrá una redistribución cuyos límites se hallan en el contenido competencial mínimo garantizado como imperativo de la autonomía local reconocida por la Constitución, "*«garantía institucional que, sin embargo, no alcanza a las "entidades territoriales de ámbito inferior al municipal".»*" (STC 214/1989, de 21 de diciembre, F.J. 4). Asimismo, buena parte de la doctrina considera inaplicable a estos núcleos la teoría del interés general, reservada en el art. 2.1 de la Ley básica a las entidades locales territoriales.

Por lo que hace a la habilitación conferida al legislador autonómico en el art. 4.2 LRBRL, el art. 54 del Proyecto sólo priva a las ELM de la potestad expropiatoria, de entre las enumeradas en el art. 4.1 LRBRL (que como se ha dicho corresponden a las entidades territoriales de carácter necesario), potestad que, sin embargo, ostentarán cuando ejerciten competencias por delegación del municipio, de acuerdo con el número 2 del art. 54.

El número 3 del art. 54 no viene sino a recordar la facultad de tutela municipal sobre determinadas operaciones de carácter patrimonial, de acuerdo con el art. 45.2 c) LRBRL, que no ha perdido su carácter básico tras la sentencia del Tribunal Constitucional que se acaba de citar.

3.- A la creación de las ELM se dedica el Capítulo II del Proyecto. El art. 55 parte de dos nociones relevantes para su aparición como sujetos de derecho. La primera hace referencia al entorno espacial en que se asientan determinadas colectividades humanas. Se trata de «*núcleos de población separados*» en expresión del art. 45.1 LRBRL, como reconocimiento de una realidad que el Consejo de Estado ha calificado de universal: la existencia de municipios con población diseminada. Dado el carácter básico del precepto estatal, la facultad que confiere al legislador autonómico viene referida a esta forma de agrupamiento y sólo a ella; no debe, pues, confundirse con la posibilidad de organización municipal en distritos, que implícitamente se recoge en el art. 24 LRBRL, dando lugar a órganos de gestión desconcentrada, pero sin alterar la «*unidad de gobierno y gestión del Municipio*».

Por tanto, la Ley básica se está refiriendo a pequeñas comunidades rurales que se encuentran respecto de la cabecera del

municipio a una cierta distancia o, en cierto modo, aisladas como consecuencia de una realidad geográfica adversa. En expresión del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, núcleos separados de edificaciones que forman un conjunto de personas y bienes con derechos e intereses peculiares y colectivos. En la legislación histórica está presente la segunda noción que ahora se recoge en el art. 55 del Proyecto: las "características específicas dentro del municipio" como rasgo configurador de las ELM, y que con expresión semejante es acuñado por el art. 41 RPDT.

El número 1 del art. 55 del Proyecto alude a la administración descentralizada como fin al que se ordena la existencia jurídica de estas colectividades locales por mandato de la Ley básica, que matiza así el principio de unidad proclamado en el art. 24 LRBRL, y que hay que poner en relación con los bienes y derechos que constituyen un patrimonio propio y diferenciado del perteneciente al municipio. Las notas apuntadas vuelven a aparecer más pormenorizadamente en el número 2 del mismo art., al enumerar los requisitos que deben reunirse en todo caso para poder constituir ELM.

El Proyecto no marca las pautas sobre el número de habitantes que se considera adecuado, al contrario que sucede con las leyes de otras Comunidades Autónomas (solo la andaluza deslegaliza esta cuestión remitiéndose a las previsiones del Consejo de Gobierno sobre política territorial). Así, la Ley de ELM de Cantabria fija un mínimo de 500 habitantes; la misma cifra se establece en Vizcaya y en Guipúzcoa; en Navarra se exige que la colectividad esté constituida por un número de habitantes superior a 15, que compongan al menos tres unidades familiares, y se producirá la extinción del Concejo cuando deje de concurrir alguno de estos requisitos; en La Rioja se requiere una población de derecho superior a 35 habitantes.

El art. 56 del Proyecto establece además tres limitaciones para su reconocimiento. De ellas, la separación de las ELM respecto de la capitalidad del municipio tiene su precedente en la legislación estatal, esta vez supletoria, y se expresa así en el art. 42.2 TR86: «*No podrá constituirse en Entidad local de ámbito territorial inferior al Municipio el núcleo territorial en que resida el Ayuntamiento*». Y el art. 50.1 RPDT veda asimismo la pertenencia de los entes inframunicipales a dos o más municipios. Ambas reglas han quedado establecidas en las leyes de otras Comunidades Autónomas. La regulación proyectada añade la imposibilidad de constituir ELM en las urbanizaciones de carácter particular, en las que, sin duda, no concurrirán las notas propias de estos entes.

Por último, en cuanto al procedimiento de creación que se regula en los arts. 57 a 60, el art. 57.1 es respetuoso con lo previsto en el 45.1 LRBRL, de carácter básico según ha quedado dicho: «*la iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso*». Mientras que si son los vecinos quienes inician el procedimiento, basta con la mayoría de los que residan en el núcleo, resulta ineludible que el acuerdo del Ayuntamiento se adopte con la mayoría exigida en el art. 47.2 de la Ley básica.

En los epígrafes precedentes se ha dado noticia sobre el amplio margen atribuido por el legislador estatal a las Comunidades Autónomas en orden al reconocimiento jurídico de los entes locales inframunicipales, una vez establecidas por aquél las bases, o lo que es lo mismo, los criterios generales que deben ser comunes a la hora de regular estas instituciones, tal y como han quedado depurados por el Tribunal Constitucional. En efecto, esas directrices obligatorias son mínimas si se comparan con las restantes normas -prolijas a veces- dictadas por el Estado para ser aplicadas en defecto de normas propias

de los Parlamentos autonómicos, sin perjuicio de que éstos decidan incorporar a sus leyes preceptos de contenido semejante.

Y es que, no obstante su condición de derecho supletorio, en ocasiones las normas estatales vienen a recoger experiencias jurídicas precedentes que pueden pervivir sin violencia en el presente. Por ello, el espacio que resta al legislador autonómico para innovar el ordenamiento jurídico aparece, a simple vista, muy reducido. Sin embargo, en lo que concierne a las ELM, las decisiones normativas que a éste corresponde adoptar tienen una indudable importancia cualitativa en un doble sentido.

De un lado, el arraigo de relaciones de vecindad surgidas en el pasado que han llegado hasta nuestros días, incide en la búsqueda de la expresión institucional más acorde con el modo de ser, con las peculiaridades que son verdaderamente relevantes a la hora de afrontar el hecho mismo de la existencia de estas formas de administración del territorio, atendiendo a las ventajas que ha de reportar a los vecinos de núcleos así organizados. De otro, la realidad del tiempo en que las normas han de ser aplicadas, más allá de su valor como criterio interpretativo, ha de ser tenida en cuenta en las tareas legislativas llamadas a proyectarse sobre el presente contexto social y político.

Desde esta doble perspectiva, ningún reproche cabe hacer a las limitaciones que establece el art. 56 del Proyecto, en cuanto son consecuencia de una situación bien distinta a la que está en el origen de las ELM surgidas en nuestra Comunidad Autónoma al amparo de la legislación de otros tiempos.

4.- El capítulo III del Proyecto se adentra en el diseño de los órganos de gobierno de las ELM, materia deferida en el art. 199.1

LOREG al legislador autonómico con el mandato de respetar lo dispuesto en la LRBRL, y que ha quedado sometida por completo a la disposición de aquél tras la sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre.

No es ocioso recordar que el gobierno de estas entidades a través de un órgano unipersonal ejecutivo (Alcalde Pedáneo, Presidente) y un órgano colegiado de control (Junta Vecinal, Junta) se remonta a una tradición lejana, por más que en su evolución legislativa encontremos fuertes rasgos de autoritarismo en el sistema de designación de estos órganos. En el momento presente, el legislador no puede sustraerse a los principios democráticos que están en la esencia del Estado de Derecho, y de los que es un exponente primordial el carácter electivo de los órganos de gobierno de las Entidades Locales.

Siguiendo casi al pie de la letra el art. 199 números 2 y 3 LOREG, pese a su condición de norma supletoria, los arts. 61 y 62 del Proyecto determinan cuáles son los órganos de gobierno de la ELM (Alcalde Pedáneo y Junta Vecinal, con la salvedad del régimen de Concejo Abierto), el número de vocales que integra la Junta Vecinal y el sistema de elección del Alcalde Pedáneo. Como novedad, el art. 62 viene a colmar el silencio de la legislación estatal para el caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de éste, al exigir que en las candidaturas se incluya un candidato suplente.

La aplicación del número 2 del art. 61 supondrá que la práctica totalidad de las Juntas Vecinales sigan contando con dos vocales, como ocurre ahora según la legislación electoral general, y que en ocasiones ha sido fuente de dificultades para la válida adopción de acuerdos si uno de los vocales no asiste a las sesiones.

En efecto, pese a que el Proyecto establece que cuando el núcleo sea superior a 250 residentes, la Junta Vecinal contará con

cuatro vocales, la previsión del párrafo siguiente ("cuando por aplicación de la regla anterior el número de vocales fuese superior al tercio del número de concejales que integran el respectivo Ayuntamiento, los vocales serán dos, en todo caso") dará como resultado que en las entidades correspondientes a los municipios de menos de 5.000 habitantes sólo existirán dos vocales, puesto que según la escala del art. 179.1 LOREG, hasta ese volumen de población el número de concejales que integra el Ayuntamiento es de once, y el tercio de esta cifra no llega a cuatro.

Es de resaltar que la mayor parte de las leyes autonómicas adoptan este mismo criterio, desaprovechando, en nuestra opinión, la oportunidad de corregir la incidencia de tan exigua composición en orden al normal funcionamiento de las Juntas Vecinales, en cuanto puede afectar negativamente al desarrollo y pervivencia de la entidad local. Tan sólo las leyes de Cantabria y Navarra fijan en cuatro el número de vocales en todo caso, y en Vizcaya se reduce a tres.

El sistema de designación de vocales de la Junta Vecinal que se propone en el art. 63 del Proyecto merece alguna reflexión. De acuerdo con el art. 199.2 LOREG -al que también se ajusta el art. 62.1 del Proyecto- solo la elección del Alcalde Pedáneo, que además de ser el órgano unipersonal ejecutivo de la ELM ostenta la condición de presidente del órgano colegiado, tiene lugar de modo directo. En términos literales: *«Los Alcaldes Pedáneos son elegidos directamente por los vecinos de la correspondiente entidad local por el sistema mayoritario mediante la presentación de candidatos por los distintos partidos, federaciones, coaliciones, o agrupaciones de electores.»*

Por el contrario, y según los arts. 199.4 y 6 LOREG, los vocales de la Junta Vecinal son designados, de entre los electores de la entidad inframunicipal, por los representantes de los partidos,

coaliciones, etc. de cada candidatura, de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la sección o secciones constitutivas de la circunscripción para la elección del Alcalde Pedáneo («*constitutivas de la entidad local menor*» en expresión de la LOREG). En definitiva, la designación se realiza en base a la voluntad de los vecinos de la entidad pero sin votar candidaturas.

Este sistema puede dar lugar a la falta de coincidencia entre los criterios para la elección de Alcalde Pedáneo y los seguidos para la designación de los vocales, con la consiguiente disociación política entre uno y otros (apuntada en la Exposición de Motivos de la Ley de Entidades Locales Menores de Cantabria), propiciatoria de dificultades para la gestión de la entidad.

Pese a que existen otras soluciones alternativas, como la designación del Alcalde Pedáneo de entre los vocales elegidos en la misma forma que los Concejales del Ayuntamiento (incluso con la especialidad de los municipios que tengan una población comprendida entre 100 y 250 habitantes), o bien mediante elección directa tanto del Alcalde como de los vocales, por los vecinos de la entidad inframunicipal, la mayor parte de las leyes autonómicas no han sido innovadoras respecto al sistema que contiene la legislación estatal supletoria, a la que con frecuencia se remiten.

Solo la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra, establece en su art. 38 que el Presidente y los vocales de las Juntas serán elegidos por sistema mayoritario de entre los residentes vecinos del concejo (denominación específica de las entidades inframunicipales en esta Comunidad), por votación directa de los electores que figuren inscritos en el censo electoral y previa presentación de candidatos por los diferentes partidos, coaliciones, etc.

Sin abandonar el criterio de designación indirecta, pero apartándose en este punto del art. 199.4 LOREG, que, como se ha dicho, toma en consideración los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento, la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Entidades Locales Menores de Cantabria, dispone en su art. 11.2 que los vocales se designarán de conformidad con los resultados de las elecciones para Presidente de la Junta Vecinal. La designación se encomienda a los representantes de los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores, si bien cuando éstos no formulen en plazo la pertinente propuesta, será el Presidente de la Junta vecinal quien proponga a los vocales.

Con alguna diferencia en la que no nos detendremos, el régimen de esta última Ley es la que sigue el art. 63.1 del Proyecto: "La designación de vocales se hará de conformidad con los resultados para la elección de Alcalde Pedáneo". El mantenimiento de este sistema híbrido en la composición de la Junta Vecinal -directa y mayoritaria para el Presidente, indirecta y proporcional para los vocales- resulta admisible desde el punto de vista legal.

Más dudas ofrece ofrece concluir si con ello se logrará corregir las dificultades surgidas en orden a la constitución de las Juntas Vecinales, o, de llegar a constituirse, en el funcionamiento de las mismas. Tal vez el origen del problema se encuentre en la amplitud con que la LOREG concibe la función mediadora de los partidos políticos a la hora de proceder a la formación de los órganos colegiados de las ELM, cuyas notas caracterizadoras no parecen, en sí mismas, motivo suficiente para justificar la pervivencia de la fórmula no electiva de los vocales.

Como contrapunto de la previsión precedente, el art. 64.1 del Proyecto alude a la posibilidad de adoptar el régimen de Concejo

Abierto, en el que la Junta Vecinal desaparece en favor de la Asamblea Vecinal de la que forman parte todos los electores, cuya regulación se encuentra en el Capítulo I del Título VIII -Regímenes especiales-.

Aunque el último párrafo art. 45.2, b) LRBRL no ha perdido su carácter básico tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, tantas veces citada, resulta evidente que no contiene una previsión que deba ser observada en todo caso por las leyes de las Comunidades Autónomas, sino que confiere a éstas libertad a la hora de dotar con el régimen de Concejo Abierto a sus entidades inframunicipales (*«podrá establecerse el régimen de Concejo Abierto»*), si bien ello será posible cuando en éstas concurren las características que para los municipios contempla del art. 29 de la misma Ley, precepto que establece dos supuestos obligatorios (municipios con menos de 100 habitantes y municipios que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración) y uno potestativo (previa solicitud de la mayoría de los vecinos, decisión de favorable del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma para los municipios en que lo hagan aconsejable circunstancias de localización geográfica, gestión u otras).

Los dos supuestos de funcionamiento preceptivo en régimen de Concejo Abierto son acogidos, en consecuencia, por el art. 75.1 del Proyecto de Ley de Régimen Local de Castilla y León, en cuanto a los Municipios. Para las ELM sólo será obligatorio si tradicionalmente lo vienen utilizando. Con la limitación de no superar los 250 habitantes, y dándose las circunstancias a que alude el art. 29 LRBRL, podrán alcanzar este régimen tanto los municipios como las ELM, según previene el art. 75.2 del Proyecto.

5.- Dentro del Capítulo IV del Título VII del Proyecto de Ley, el art. 71.1 enumera los recursos que constituyen la Hacienda de las

ELM, de acuerdo con la habilitación que el art. 137.2 LHL confiere a las Comunidades Autónomas para determinar aquéllos *«de entre los previstos para los Municipios, incluso la prestación personal y de transporte, salvo cuando la tuviera acordada el Ayuntamiento con carácter de generalidad»*. Así pues, es obligado tomar como referencia los arts. 2.1 y 57 LHL, junto con lo previsto en el art. 137.1 de la misma: *«Las Entidades locales de ámbito territorial inferior al Municipio no podrán tener impuestos propios ni participación en los tributos del Estado, pero sí en los del Municipio a que pertenezcan.»*.

Sin duda, el legislador estatal ha procurado que la existencia de entes locales de carácter no necesario no suponga un incremento de la presión fiscal. De ahí que los impuestos no se incluyan entre los recursos de estos entes, que sin embargo pueden gozar de los restantes recursos tributarios -tasas y contribuciones especiales- así como de los precios públicos, porque éstos se giran sobre los beneficiarios directos del servicio u obra implantados. Si comparamos el contenido del precepto proyectado con los recursos que, según el art. 2.1 LHL, constituyen la Hacienda de las Entidades locales, podemos concluir que aquél se adapta a la regulación básica.

6.- En cuanto al contenido del capítulo V del Proyecto, Modificación y supresión de las ELM, el art. 74 encuentra de nuevo sus precedentes en la legislación estatal, arts. 44 y 45 TR86 y 48 y 49 RPDT.

Las causas de supresión que contemplan estos preceptos se refieren a la insuficiencia de recursos para sostener los servicios mínimos que estén atribuidos a las ELM, o a la concurrencia de notorios motivos de necesidad económica o administrativa, extremos que deberán ser acreditados en todo caso en el expediente que se

instruya. Pese a su carácter supletorio, la generalidad con que se establecen permite reconducir a estos supuestos las previsiones que, más pormenorizadamente, contiene el art. 74. números 1 y 2 del Proyecto. La supresión por imposibilidad de constituir los órganos rectores debido a la falta de candidaturas en las correspondientes elecciones, -apartado b) del número 2- puede ser una medida correctora de la falta de interés por participar en la toma de decisiones que en ocasiones aqueja a estas entidades.

Por lo que hace al procedimiento, junto a los dos supuestos de iniciativa del art. 44 TR86 (petición de la propia Entidad o por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad), añade el art. 74.3 del Proyecto la del Ayuntamiento del que dependa la ELM, previsión que no merece censura alguna, si se tiene en cuenta la vinculación de estas entidades con el Municipio al que pertenecen. Puesto que según el mismo art. del Proyecto, el procedimiento será igual que el establecido para la constitución de las ELM, habrá de estarse a la mayoría que señala el art. 57.2 si la iniciativa la adoptan los vecinos, y a la del número 3 del mismo art. cuando parta del municipio.

3. Expedientes de seguimiento de normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma.

3.1. Normas reglamentarias analizadas:

A) Decretos:

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 8/1997, de 23 de enero, por el que se regulan los tratamientos con opiáceos de personas dependientes de los mismos en Castilla y León en desarrollo de la normativa básica de carácter estatal.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 9/1997, de 30 de enero, por el que se aprueba el Plan Territorial de Protección Civil de Castilla y León (PLANCAL).

Decreto 13/1997, de 30 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley de Museos de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 12/1997, de 30 de enero, por el que se regula la acción concertada en materia de reserva y ocupación de plazas en Centros de Servicios Sociales para personas mayores y personas discapacitadas.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 30/1997, de 13 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Ente Público Regional de la Energía de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 57/1997, de 13 de marzo, por el que se regula el régimen electoral general en materia de Cámaras Agrarias.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 60/1997, de 13 de marzo, por el que se aprueba el Plan General de Equipamiento Comercial de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 55/1997, de 13 de marzo, por el que se aprueban las Normas Marco a las que han de ajustarse los Reglamentos de las Policías Locales en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León.

Decreto 59/1997, de 13 de marzo, por el que se regulan las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 84/1997, de 17 de abril, por el que se modifica el Decreto 82/1994, de 7 de abril, que regula la actividad recaudatoria de la Administración de la Comunidad.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 106/1997, de 15 de mayo, por el que se modifica el art. 3º del Decreto 177/1992, de 22 de octubre, que aprueba la Normativa Higiénico-Sanitaria para piscinas de uso público.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 124/1997, de 5 de junio, por el que se regula la prestación de servicios a domicilio a los consumidores y usuarios.

Decreto 139/1997, de 26 de junio, sobre atribución de competencias en materia de autorizaciones de oficinas de farmacia.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 155/1997, de 24 de julio, por el que se aprueba el "II Plan Integral de Igualdad de Oportunidades para la Mujer" de la Comunidad de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 169/1997, de 28 de agosto, por el que se modifica el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, aprobado por Decreto 258/1995, de 14 de diciembre.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 189/1997, de 26 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la autorización de las instalaciones de producción de electricidad a partir de la energía eólica.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 199/1997, de 9 de octubre, por el que se establece la planificación

farmacéutica, en régimen jurídico y el procedimiento para la autorización de apertura de oficinas de farmacia en la Comunidad de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 200/1997, de 9 de octubre, por el que se aprueba el III Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León.

Decreto 233/1997, de 20 de noviembre, por el que regula el Consejo de Seguridad y Salud Laboral de Castilla y León, así como las Comisiones Provinciales.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 252/1997, de 18 de diciembre, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 254/1997, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Intervención en el Patrimonio Documental de Castilla y León para el periodo 1997-2002.

B) Órdenes y Resoluciones:

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Orden de 7 de abril de 1997, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se desarrolla el art. 26 de la Ley 1/1995, de 6 de abril de Cámaras Agrarias de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Orden de 11 de abril de 1997, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula la admisión de niños, asignación de cuotas, horario y

calendario escolar de la Red Pública de Escuelas de Educación Infantil de la Comunidad de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Orden de 28 de abril de 1997, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se regulan los requisitos necesarios para la autorización de espectáculos taurinos populares que se celebren en la Comunidad de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Orden de 16 de mayo de 1997, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo de Turismo de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Orden de 26 de agosto de 1997, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se establecen los programas y las normas a que han de ajustarse las convocatorias del Deporte Base de la Comunidad de Castilla y León para el Curso 1997-1998.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Orden de 10 de noviembre de 1997, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de 30 de octubre de 1997, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de Atención al Ciudadano.

Orden de 24 de noviembre de 1997, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se publica la relación de Zonas Farmacéuticas de la Comunidad de Castilla y León.

3.2. Actuaciones relacionadas con las anteriores disposiciones.

Como consecuencia del análisis de las normas reglamentarias que se acaban de enumerar, se ha suscitado una cuestión de carácter general que esta Institución ha planteado recientemente a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en los siguientes términos:

"En el ejercicio de las funciones de tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León, que encomienda al Procurador del Común la Ley 2/1994, de 9 de marzo, esta Institución no ha permanecido ajena a las resoluciones jurisdiccionales anulatorias de disposiciones reglamentarias dictadas por la Junta de Castilla y León, a causa de la omisión del dictamen preceptivo del Consejo de Estado con carácter previo a su aprobación.

Prescindiendo de disposiciones anteriores, hemos observado que desde 1996, la aplicación de lo preceptuado en el art. 23, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (LOCE) -en tanto la Comunidad Autónoma de Castilla y León no cuenta con un órgano consultivo propio-, ha sido muy desigual, ya que no siempre han sido sometidos a dicho trámite los reglamentos dictados en ejecución de Leyes estatales, prescindiendo del mismo cuando del desarrollo de Leyes autonómicas se ha tratado.

No carece de importancia el efecto invalidante que puede derivarse de las eventuales impugnaciones contra reglamentos autonómicos no dictaminados por el Alto Cuerpo Consultivo, superada como está la jurisprudencia que entendía que si en la intervención «*a posteriori*» de los Tribunales no se apreciaban motivos de ilegalidad, el reglamento que se hubiera elaborado sin el preceptivo trámite de consulta al Consejo de Estado no podía ser anulado, por aplicación del principio de economía procesal.

Sin embargo, es objeto principal de nuestra atención tanto la necesidad de asegurar la adecuación a la legalidad formal en el

procedimiento de elaboración de dichas disposiciones, como la garantía del interés general y, en consecuencia, de los derechos y legítimos intereses de los ciudadanos, aspectos imprescindibles en todo Estado de Derecho, a cuya salvaguarda se ordena el control de legalidad de la actuación administrativa que se encomienda a la función consultiva (junto con la no menos importante de asesoramiento). A la exigencia legal de su observancia se dedican las siguientes consideraciones.

Primera.- Es obligado reconocer que en el nuevo modelo territorial instaurado por la Constitución española de 1978 y consiguiente reparto competencial que resulta de aquél, el papel que nuestro ordenamiento jurídico atribuye al Consejo de Estado -no sólo en el aspecto de control de la actuación de las Comunidades Autónomas- ha sido fuente de polémica que ha dado lugar a interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales divergentes.

Ya en la sentencia el Tribunal Constitucional número 56/1990, de 29 de marzo, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra varios preceptos de la Ley Orgánica 6/1985, de 7 de julio, del Poder Judicial, se afirmaba que el Consejo de Estado tiene en realidad el carácter de órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece, resaltando, asimismo, que no forma parte de la Administración activa y goza de autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia, pese a la dicción literal del art. 107 de la Constitución, que se refiere a él como «*supremo órgano consultivo del Gobierno*» (F.J. 37).

Segunda.- Abunda en lo anterior la sentencia 204/1992, de 26 de noviembre, en esta ocasión al conocer de la cuestión de inconstitucionalidad promovida precisamente en relación con el art. 23, párrafo segundo, LOCE, y en la que el Tribunal Constitucional ha

declarado (F.J. 1) que, aunque dicho precepto puede admitir distintas interpretaciones gramaticales, *«no es ni mucho menos evidente que se esté refiriendo o pueda estar refiriéndose tan sólo a algunos tipos de competencias de las Comunidades Autónomas, según su origen, y no a las demás»*, sino que, antes al contrario, *«las «competencias correspondientes» que el precepto menciona parecen referirse a todas aquellas que hayan sido asumidas por las Comunidades Autónomas, sin que la Ley distinga entre las asumidas por vía estatutaria o a través de las formas previstas en el artículo 150 CE.»*

Partiendo de esta premisa, el supremo intérprete constitucional reitera su doctrina y considera que la intervención del Consejo de Estado en relación con las disposiciones y actuaciones de las Comunidades Autónomas se ajusta a la Constitución, ya que ni su actuación supone dependencia alguna del Gobierno y la Administración autonómica respecto del Gobierno y la Administración del Estado, ni dicho órgano se inserta en el esquema organizativo de aquéllas afectando a su potestad de autoorganización. En suma, la intervención preceptiva de un órgano consultivo de las características del Consejo de Estado *«supone en determinados casos una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva... En razón de los asuntos sobre los que recae y de la naturaleza del propio órgano, se trata de una función muy cualificada que permite al legislador elevar su intervención preceptiva, en determinados procedimientos, sean de la competencia estatal o de la autonómica, a la categoría de norma básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas o parte del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).»* (F.J. 4).

Más adelante se volverá sobre otro aspecto de esta sentencia. Ahora es preciso aludir también a la doctrina legal fijada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en sentencia de 17 de noviembre de

1995, recaída en el recurso extraordinario de revisión 6680/1992, en cuya virtud no existe ninguna razón sólida para mantener una interpretación restrictiva del art. 23, párrafo segundo LOCE, cuyos términos, *«en una correcta hermenéutica, permiten entender que en aquel precepto se hace una remisión a los arts. 21 y 22 (salvo en aquellos apartados que son inaplicables a las Comunidades Autónomas) y, en lo que ahora interesa, al art. 22.3, sin que la expresión legal «cuando hayan asumido las competencias correspondientes» autorice a distinguir entre reglamentos dictados en ejecución de Leyes estatales o de Leyes autonómicas, ni dentro de éstas entre materias de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma o del Estado transferidas «ex» art. 150 de la Constitución Española, pues por «competencias correspondientes» hay que entender todas las asumidas, incluso estatutariamente.»* (F.J. 4).

En consecuencia, ninguna razón válida cabe esgrimir para justificar la ausencia de tan sustancial trámite en el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias que, de acuerdo con el art. 17.2 del Estatuto de Autonomía, corresponde dictar a la Junta de Castilla y León.

Tercera.- La presente resolución quedaría incompleta si no nos detuviéramos en otro aspecto de la controversia que se ha proyectado sobre la cuestión que nos ocupa, relativo al sentido que ha de darse al art. 22.3 LOCE al someter a consulta de la Comisión Permanente del Consejo de Estado los reglamentos o disposiciones de carácter general *«que se dicten en ejecución de las Leyes»*, llevando a la jurisprudencia contencioso-administrativa a perfilar la categoría o concepto de reglamento "ejecutivo" desde una doble perspectiva.

Desde el punto de vista material, se consideran reglamentos ejecutivos los que de forma total o parcial completan, desarrollan,

pormenorizan, aplican o complementan una o varias Leyes, entendidas éstas como normas con rango de Ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia. Desde la perspectiva formal, se da cabida a los reglamentos que ejecutan habilitaciones legales con independencia de cualquier desarrollo material, ya que, como pone de relieve la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1989, el art. 22.3 LOCE ha originado una construcción jurisprudencial dicotómica, quizás artificiosa, que separa los reglamentos ejecutivos de los independientes, cuando la realidad es que la necesidad de dictamen previo del Consejo de Estado enlaza sobre todo y de modo inmediato con la significación de los principios de constitucionalidad y de legalidad por los que, según el art. 2.1 LOCE, debe velar en su función consultiva el Consejo de Estado, y cuyas exigencias se proyectan sobre cualquier clase de reglamento.

De acuerdo con lo anterior, la Sala Tercera del Tribunal Supremo (en sentencia de 30 de julio de 1996, -F.J. Tercero-) considera que *«ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término «ejecución de leyes», teniendo en cuenta que hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la Ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad.»* De este modo, y puesto que la categoría de reglamentos específicamente ejecutivos está formalmente consagrada en la LOCE, *«ha de incluirse en ella toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior normación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque ésta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o completar el reglamento.»* Para la Sala, únicamente estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado los reglamentos independientes, autónomos o

«*praeter legem*», en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles, especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y en los reglamentos de necesidad.

Cuarta.- Por último retomaremos la sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de noviembre de 1992, cuando despeja cualquier duda para que las Comunidades Autónomas puedan establecer, en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que éstos se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos Gobiernos y Administraciones autonómicas. Antes al contrario, señala el Alto Tribunal que si en virtud de su potestad de autoorganización, crean un órgano consultivo semejante, pueden dotarlo, en relación con las actuaciones del Gobierno y la Administración autonómica, de las mismas facultades que la expresada Ley Orgánica atribuye al Consejo de Estado, en cuyo caso la intervención del órgano consultivo autonómico excluye la de aquél, salvo que la Constitución, los Estatutos de Autonomía o la Ley autonómica establezcan lo contrario para casos determinados.

A partir de esta sentencia, buena parte de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía no prevén la existencia de consejos consultivos propios, han procedido a crearlos sobre la base de su potestad de autoorganización constitucionalmente garantizada en los arts. 147.2, c) y 148.1.1ª, y aportan, sin duda, variados elementos para el análisis comparado de las líneas elegidas por cada legislador autonómico en aras a la independencia, objetividad y cualificación técnica que, para el intérprete constitucional, deben caracterizar a estos órganos.

No obstante el reconocimiento expreso de la posibilidad de sustitución del informe preceptivo del Consejo de Estado por el de un órgano superior consultivo autonómico, el Tribunal Constitucional insiste en resaltar que *«en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan (...) las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece.»* (F.J. 5).

De acuerdo con cuanto se acaba de exponer, me permito recordar a V.E. que, en tanto no exista Institución autonómica a la que se atribuya la función consultiva específica de nuestra Comunidad Autónoma, la Junta de Castilla y León viene obligada a someter a dictamen previo del Consejo de Estado las normas reglamentarias autonómicas, en los términos del art. 23, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y de la doctrina legal recaída al respecto."

En la falta de respuesta de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial no cabe apreciar demora, en esta ocasión, habida cuenta de la fecha en que se le ha dirigido la anterior resolución.

3.3. Otras actuaciones.

Un ciudadano de nuestra Comunidad Autónoma solicitó la intervención del Procurador del Común, planteando su disconformidad con las sanciones que la Administración regional impone en materia de patrimonio histórico, por entender que el régimen establecido en el Decreto de la Junta de Castilla y León 59/1994, de 11 de marzo, sobre

prospecciones arqueológicas, utilización y publicidad de aparatos detectores de metales en actividades que afecten al Patrimonio Arqueológico de la Comunidad de Castilla y León (para cuya adopción se ha tenido presente la Recomendación 921(1981), del Consejo de Europa) adolece de vicio de inconstitucionalidad, ya que se impide el libre uso de unos objetos cuya comercialización no está sometida a autorización alguna.

Pese a que dicho Decreto no ha sido dictaminado por el Consejo de Estado antes de su aprobación, resultaba evidente que al ser aplicado de presente, este reproche -sobre el que, por otra parte, nada se alegaba por el interesado- carecía de virtualidad a los efectos pretendidos por éste. Limitándonos, pues, al examen de la posible inconstitucionalidad alegada, el resultado de nuestra investigación nos llevó a rechazar la queja, en los términos exigidos por el art. 12.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución y de acuerdo con la siguiente fundamentación:

"Primera.- El art. 46 de nuestra Constitución manda a los poderes públicos garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y titularidad, prescribiendo que la ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio. Es de destacar que el precepto constitucional viene a situar en este caso las funciones de conservación y enriquecimiento por delante de los derechos y facultades inherentes al estatuto ordinario de la propiedad privada.

Desde este mandato dirigido a todos los poderes públicos, la competencia que el art. 149.1.28ª CE atribuye al Estado en materia de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental contra la exportación y la expoliación, ha sido ejercitada por el legislador estatal

mediante la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE), cuya adecuación a la Constitución ha sido declarada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 17/1991, de 31 de enero.

Segunda.- El art. 1.2 LPHE contiene una amplia formulación de los bienes que integran el patrimonio histórico español: *«los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico»*, y, asimismo *«el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico.»*

A su vez, los bienes así descritos se agrupan en la LPHE, en atención a sus caracteres físicos comunes u homogéneos, en diferentes sectores o patrimonios especiales en los que concurre genéricamente el valor o interés a que alude el art. 1.2. Para el logro de los objetivos de protección y fomento de todos ellos, la Ley establece un conjunto de limitaciones, deberes y cargas que no se despliegan de modo uniforme, sino mediante tres niveles escalonados de intensidad, que corresponden a otras tantas categorías legales de diferente contenido: bienes declarados de Interés Cultural, bienes del Inventario General y los demás bienes del patrimonio histórico español contemplados en el Título V "Patrimonio Arqueológico", Título VI "Patrimonio Etnográfico" y Título VII "Patrimonios Documental y Bibliográfico".

Aunque los patrimonios especiales que se contemplan en estos tres Títulos de la LPHE no son "categorías legales de protección" en sí mismas, existe una serie de normas específicas destinadas a su protección que deben ser observadas en todo caso, sin perjuicio de que los bienes integrantes de esos patrimonios lleguen a ser incluidos en el Inventario General (en el caso de bienes muebles), o declarados Bienes de Interés Cultural (tanto muebles como inmuebles). Así lo evidencia la

previsión del art. 14.2 LPHE en cuanto a las Zonas Arqueológicas definidas en el art. 15.5 de la misma Ley: *«Zona Arqueológica es el lugar o paraje natural donde existen bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie, en el subsuelo o bajo las aguas territoriales españolas.»* Como se verá a continuación, la protección los bienes que integran el Patrimonio Arqueológico viene asegurada desde la propia LPHE, con independencia de la existencia de una singular figura protectora por medio de la correspondiente declaración.

Tercera.- Además de la competencia estatal ya referida, la Comunidad Autónoma de Castilla y León ostenta competencia, tanto legislativa como reglamentaria, y de gestión, ejecución e inspección en materia de patrimonio histórico, artístico, monumental y arqueológico, de acuerdo con el art. 26, número 1,13) y 2 de nuestro Estatuto de Autonomía. En virtud de los Reales Decretos de transferencias de funciones aprobados a lo largo de los años 80 cobraron efectividad las anteriores previsiones.

Ya que hasta el momento presente, el Parlamento autonómico no ha hecho uso de la habilitación estatutaria para dictar normas con rango de ley en materia de patrimonio histórico, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma resulta de aplicación directa la LPHE. En el contexto de esta Ley debe situarse el análisis del Decreto 58/94, como manifestación de la potestad reglamentaria de la Junta de Castilla y León cuyo ejercicio, desde el punto de vista competencial, resulta ajustado a Derecho por los motivos expuestos más arriba.

Ahora bien, por su propia condición de norma reglamentaria, el Decreto 59/94 se encuentra subordinado a la Ley, a la que no puede contrariar, sino únicamente complementar. Mientras que a la Ley

corresponde establecer las cuestiones fundamentales de la materia que regula, el reglamento, como norma secundaria pero necesaria para su puesta en práctica, puede explicitar las reglas que en aquélla estén simplemente enunciadas y aclarar los preceptos que sean imprecisos.

Para dilucidar, pues, si existe extralimitación del Decreto respecto a la LPHE, son relevantes los siguientes preceptos:

En primer lugar, y de acuerdo el art. 40 LPHE, el Patrimonio Arqueológico a que se refiere el art. 1 comprende *«los bienes muebles e inmuebles de carácter histórico, susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie o en el subsuelo...»*. Resulta así que su inclusión en el ámbito de aplicación de la Ley no depende del origen o situación de los bienes sino de su naturaleza, y merecen igual protección tanto si se conocen y han sido estudiados como si no es así.

Asimismo, y puesto que la arqueología no es una determinada fase histórica sino un método para el estudio de la Historia con técnicas específicas, la Ley (art. 41) define y distingue las excavaciones arqueológicas (*«remociones, tanto en la superficie como en el subsuelo o en los medios subacuáticos, que se realicen con el fin de descubrir e investigar toda clase de restos históricos o paleontológicos y los componentes geológicos con ellos relacionados»*), y las prospecciones arqueológicas (*«exploraciones superficiales o subacuáticas, sin remoción del terreno, dirigidas al estudio, investigación o examen de datos sobre cualquiera de dichos elementos»*). Como se verá inmediatamente, la amplitud con que se alude en la Ley a estas técnicas hace innecesaria cualquier mención a los medios o utensilios que a tal efecto se puedan aplicar (desde los manuales en el caso de las excavaciones, y visuales en las

prospecciones, hasta los mas sofisticados que las ciencias físicas puedan proporcionar).

Cuarta.- Todavía en el ámbito de la LPHE, el art. 42.1 somete a autorización expresa de la Administración competente «*toda excavación o prospección arqueológica*», al tiempo que el número 3 del mismo art. afirma la ilicitud de las realizadas sin la autorización correspondiente y la consiguiente sanción que se impondrá a los responsables de tal actividad conforme a lo dispuesto en la misma Ley.

Así pues, para apreciar la existencia del ilícito administrativo es suficiente una actividad no autorizada, bien sea para excavaciones, bien para prospecciones, y con independencia de los medios que a tal efecto se lleguen emplear. Por lo demás, el art. 76.1, f) LPHE considera infracciones administrativas los hechos contemplados en el art. 42.3 de la misma, salvo que sean constitutivos de delito, dando así cumplimiento al mandato constitucional consistente en que la descripción de las acciones u omisiones susceptibles de reproche y sanción administrativa se efectúe precisamente mediante norma con rango formal de ley.

Quinta.- Vistos los preceptos legales que son relevantes para el enjuiciamiento del Decreto 59/94, resulta obvio que, aunque sin decirlo de manera explícita, el objeto de éste viene constituido por los mismos bienes descritos en la LPHE, y se refiere expresamente a una de las técnicas que la Ley define: la técnica prospectiva, reiterando, conforme al mandato legal, que su aplicación debe ser oportunamente autorizada por el órgano competente de la Junta de Castilla y León (art. 1 del Decreto).

Asimismo, el art. 2 letra a) del Decreto reproduce el art. 41.2 LPHE, cuando señala qué se entiende por prospecciones arqueológicas. Por su parte, el contenido de la letra b) de este mismo art. únicamente

contempla -especificándolo, como es propio del reglamento- uno de los medios, tal vez de los más idóneos, con los que tal actividad se lleva a efecto sin remoción del terreno, y estableciendo que la utilización de aparatos detectores de metales también se considera prospección arqueológica. Sin embargo, esta previsión reglamentaria no comporta una obligación más onerosa que la establecida en la LPHE que, preciso es repetirlo, exige en todo caso contar con la pertinente autorización para realizar cualquier actividad prospectiva, con independencia de cómo se efectúe.

No cabe, pues, apreciar exceso en el art. 2, letra b) del Decreto 59/94, que, por otra parte, tampoco viene a describir un tipo de ilícito administrativo no contemplado en la LPHE, sino a recordar la ilicitud de toda prospección no autorizada, y las consecuencias sancionadoras que ello acarrea.

Por último es parecer de esta Institución que el uso de aparatos detectores de metales contraviniendo las prescripciones de la LPHE es cuestión diferente a su libre comercialización, sin perjuicio de la información que los distribuidores y detallistas puedan facilitar al usuario sobre las consecuencias de su utilización incorrecta, ya que estos objetos pueden ser aplicados a otros fines y sobre bienes no integrantes del Patrimonio Arqueológico."

III. OTRAS ACTUACIONES

1. Función pública sanitaria.

Como en años anteriores, el Departamento ha abordado la tramitación de expedientes iniciados a instancia de titulados en las distintas ramas que habilitan para el ejercicio de profesiones sanitarias,

cuyas expectativas de empleo se proyectan hacia la función pública de nuestra Comunidad Autónoma.

La paralización de los procesos selectivos que les permita el acceso como funcionarios de carrera en su especialidad, hace que estos titulados se muestren particularmente interesados en los criterios que se aplican a los procesos para provisión de plazas en régimen de temporalidad, conscientes de la ventaja que representa contar con tiempo de servicios, como mérito a valorar en futuras pruebas de acceso, tanto para puestos de carácter temporal como indefinido.

La misma circunstancia explica su especial atención cuando se trata de seleccionar a quienes aspiran a realizar los cursos de especialización que ésta organiza. En uno y otro caso han denunciado ante el Procurador del Común las irregularidades que estiman se han producido con tal motivo.

Asimismo, la continuado nuestra actuación como consecuencia de las reivindicaciones planteadas por los licenciados en Biología que aspiran a desempeñar puestos de trabajo de carácter sanitario en la función pública de la Administración de Castilla y León.

De todo lo actuado en torno a estas cuestiones se da cuenta en los apartados que siguen.

1.1. Contratación de farmacéuticos en paro.

Concluida la investigación a que ha dado lugar la denuncia de un colectivo de farmacéuticos en paro, sobre el procedimiento seguido en la contratación de licenciados en farmacia para prestar servicios en la Dirección General de Salud Pública y Asistencia de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, el Procurador del Común ha dictado resolución a tenor de los antecedentes que previamente se exponen.

1.- El informe emitido por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a solicitud de esta Institución, venía referido a los siguientes extremos:

a) Sobre la posibilidad de celebración de contratos de carácter temporal, se cita el art. 28 del vigente Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León, que permite esta modalidad de contratación de acuerdo con la legislación vigente. Al no haberse creado en la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo los puestos a proveer, se justifica la aplicación de la modalidad de contratación para lanzamiento de nueva actividad, de conformidad con el Real Decreto 2546/1994, de 29 de diciembre, por un período inicial de seis meses y prórrogas sucesivas por períodos no inferiores a aquél, hasta un máximo de tres años.

b) Respecto al sistema de selección, el informe se remite al Decreto 28/1985, de 11 de abril, por el que se regula el ingreso del personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León -que en sus arts. 20 y 21 alude a los contratos de duración determinada-, advirtiendo que la norma reglamentaria no concreta sistema alguno, sino que simplemente hace referencia en el art. 6 a la obligación de observar, en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, pero sin que el procedimiento concreto y detallado para la selección aparezca acotado en la norma, sino abierto, dentro de los límites de tales principios.

c) La Consejería de Sanidad y Bienestar Social nos da también noticia de la constitución de una Comisión de Selección, compuesta por representantes de la Administración y de los trabajadores, a cuyo efecto se comunicó al Comité de Empresa, con fecha 17 de julio de 1996, que el día 30 del mismo mes se celebraría la selección de cuatro farmacéuticos y un licenciado en Derecho, con destino en la Dirección

General de Salud Pública y Asistencia, adscritos al servicio de Estudios, de acuerdo con las ofertas presentadas en el INEM.

Continúa el informe señalando que el procedimiento incluyó la preceptiva comunicación de la oferta a las correspondientes Oficinas de Empleo, consignando en la misma las características que debían reunir los aspirantes, a fin de que el INEM pudiera proponer al personal idóneo, en cumplimiento del art. 21 del Decreto 28/1985 citado, y del vigente Convenio Colectivo.

d) En relación con la admisión de otros aspirantes no procedentes del INEM, la postura de la Consejería se contiene en el siguiente párrafo del informe:

"... Se ha interpretado por la Administración en la reunión de la Comisión Paritaria celebrada el día 3 de junio de 1996 y que se refleja en el Acta nº 7 de la misma, que en las pruebas de selección del personal para contrataciones temporales pueden participar no sólo los trabajadores que, atendiendo la oferta genérica de empleo, que debe en todo caso formalizarse ante la Oficina de Colocación, sean enviados por ésta, sino también todos aquellos que, habiendo tenido conocimiento de aquélla por otros medios, decidan presentarse a las mismas. Esta postura venía avalada, asimismo, por los informes de la Asesoría Jurídica General así como de la Asesoría de la Consejería de Economía y Hacienda, entendiéndose que la *«formalización de la oferta genérica de empleo ante la Oficina de Colocación o servicio competente»* es *«preceptiva»* como establece el Convenio, pero no excluyente, esto es: se exige realizar dicha oferta, pero no se excluye que puedan participar en los procedimientos selectivos para la contratación temporal de personal laboral aspirantes no remitidos por el INEM. De esta manera, la oferta ante el INEM *«debe considerarse a efectos de publicidad y transparencia del proceso de contratación»*

(informe de fecha 10 de abril de 1996), pero pudiendo admitirse a la selección a otras personas de acuerdo con los principios básicos de igualdad, mérito y capacidad."

d) El informe alude, y así se desprende de las copias de las actas aportadas, a la total oposición de la representación de los trabajadores integrantes de la Comisión de Selección (manifestada anteriormente en el seno de la Comisión Paritaria) a que participaran en la selección los aspirantes que habían presentado su currículum sin haber sido enviados a través de la Oficina de Empleo. Sin embargo, este ha sido el criterio mantenido por la Administración en las reuniones de la Comisión de Selección celebradas los días 30 y 31 de julio de 1997, resultando seleccionados D.(...) y D.(...). Al no encontrar adecuados más que dos candidatos para los cuatro puestos de farmacéuticos requeridos y, tras pedir ampliación al INEM, en la sesión de la misma Comisión del día 29 de agosto fueron seleccionados D.(...) y D.(...).

e) Finalmente, en cuanto al procedimiento selectivo, se ha utilizado el de lectura del currículum y entrevista para valorar la aptitud para el desempeño de las funciones previstas, entendiendo la Administración -también en contra de la representación sindical- que no procedía realizar prueba escrita al no existir un temario que se hubiera proporcionado a los aspirantes dada la necesidad de incorporación inmediata de los mismos.

2.- A la vista de lo informado, esta Institución consideró relevante conocer el modo en que se había instrumentado la vía alternativa de la oferta al INEM, propugnada por la Administración, y en tal sentido se interesó de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social documentación comprensiva de los medios empleados a efectos de publicidad de la convocatoria, período de exposición de la misma,

en su caso, y plazo establecido para formular la solicitud. Dicho órgano emitió informe ampliatorio en los siguientes términos:

"En el procedimiento de contratación objeto de su escrito no se empleó medio alguno oficial a efectos de publicidad distinto de la propia oferta genérica al INEM. Esto se explica por la inmediatez con que se produjo el procedimiento selectivo tras el debate en Comisión Paritaria de fecha 3 de junio de 1996 sobre el que se levantó el Acta nº 7, referente a que en las pruebas de selección del personal para contrataciones temporales pueden participar no sólo los trabajadores que atendiendo la oferta genérica de empleo, sean enviados por ésta (*sic*), sino también todos aquellos que, habiendo tenido conocimiento de aquella *por otros medios* decidan presentarse a las mismas..."

Tras invocar de nuevo los informes de la Asesoría Jurídica citados más arriba, el escrito concluye reiterando:

"...habiéndose establecido este criterio poco tiempo antes de la concreta selección a que nos referimos, aún no se habían previsto y articulado los medios de publicidad adecuados, lo que actualmente sí se realiza, a través de los correspondientes tablones de anuncios. La circunstancia es que, presentándose a las referidas pruebas personas no remitidas por el INEM, se debatió por la Comisión de Selección qué hacer ante este evento no previsto, decidiéndose por la representación de la Administración que debía, lógicamente, aplicarse el criterio establecido en Comisión Paritaria y que V.E. ya conoce."

3.- Analizados los informes de la Asesoría Jurídica General y de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Hacienda, de 26 de marzo y 20 de abril de 1996, respectivamente, son de resaltar las siguientes conclusiones:

a) Tras la modificación del art. 16 del Estatuto de los Trabajadores, operada en virtud de la Ley 10/1994, de 19 de mayo, de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación, la Administración regional, al igual que cualquier empresario particular, no viene obligada a contratar a través del INEM, y en este sentido habría que entender no aplicable el art. 21. a) del Decreto 28/85, por el que se regula el ingreso del personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

b) La obligación de formular oferta genérica ante la Oficina de Colocación o servicio competente nace de la voluntad acorde de la Administración regional y los representantes de los trabajadores de la misma, manifestada en el Convenio Colectivo vigente, por lo que al procedimiento que allí se establece habrá de estarse.

c) Si bien es preceptivo que la contratación se lleve a cabo previa formalización de oferta genérica de empleo, este requisito no significa que sólo puedan participar en el proceso selectivo los aspirantes propuestos por el INEM y, menos aún, que el contrato deba celebrarse necesariamente con alguno de dichos aspirantes. La exigencia del Convenio Colectivo en ningún momento excluye la posibilidad de acudir además a formular la oferta ante las agencias de colocación, entendiéndose que "la única limitación al respecto vendría determinada por la necesidad de respetar tanto en la oferta como en el posterior proceso selectivo los principios básicos de igualdad, mérito, capacidad y publicidad."

d) La formalización de la oferta genérica de empleo ante la Oficina de colocación o Servicio competente debe considerarse a efectos de publicidad y transparencia del proceso de contratación.

Admitidas las anteriores conclusiones, no es menos cierto que la participación de otros aspirantes no propuestos por la Oficina de

colocación ha de quedar subordinada, igualmente, al cumplimiento del principio de publicidad de todo proceso selectivo, tal y como dispone, por lo demás, el art. 6 del Decreto 28/85, ya citado.

Sobre la aplicación de dicho principio al presente caso, esta Institución se dirigió a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social en los siguientes términos:

"Primero.- En primer lugar hemos de resaltar que, al menos formalmente, parecen superadas las discrepancias entre la Administración de la Comunidad de Castilla y León y la representación de los trabajadores de la misma, sobre los sistemas de selección del personal laboral para contrataciones de duración determinada, así como el alcance de la publicidad que ha de darse a los mismos.

En efecto, en el B.O.C. y L. nº 163 de 27 de agosto de 1997, se hace público el Acuerdo de la Comisión Paritaria de Aplicación e Interpretación del IV Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León, sobre la contratación temporal regulada en el art. 28 del mismo, por el que se establecen criterios, reglas y procedimientos en los dos apartados relativos a "bolsas de empleo" y "otras contrataciones", y que contemplan, junto con la formalización de la "preceptiva oferta genérica de empleo ante la respectiva oficina de colocación o servicio competente", la existencia de "convocatoria pública para celebrar las pertinentes pruebas de selección", que deberá tener una difusión mínima por espacio de tres días y a través de las Oficinas de Información, Iniciativas y Reclamaciones de la Junta de Castilla y León.

En cuanto ordenado a una efectiva aplicación del principio de publicidad de las convocatorias de selección de personal, ninguna objeción cabe hacer al contenido del Acuerdo que someramente se

acaba de reseñar, cuyo antecedente se encuentra en la citada sesión del mismo órgano de fecha 3 de junio de 1996 (Punto 5º del orden del día recogido en el acta nº 7), ocasión en la que prevalecieron las tesis de la Administración recogidas en el número 2, letra d) de este escrito, aunque sin definir qué *otros medios* resultaban hábiles para que otros aspirantes no procedentes de las Oficinas de Empleo tuvieran noticia de la convocatorias.

Segundo.- Precisamente en esta circunstancia basa la Consejería de Sanidad y Bienestar Social la ausencia de una adecuada publicidad del proceso selectivo que ahora se analiza, y que sin embargo no impidió que algunas personas llegaran a conocimiento del mismo ("...no se empleó medio alguno oficial a efectos de publicidad..."; "...habiéndose establecido este criterio poco tiempo antes de la concreta selección a que nos referimos, aún no se habían previsto y articulado los medios de publicidad adecuados...").

Frente a este argumento, hemos de afirmar que nuestro ordenamiento jurídico no contempla *otros medios* válidos para exteriorizar la existencia de convocatorias que la divulgación de las mismas mediante la pertinente publicación. En este sentido es terminante la Sentencia del Tribunal Constitucional 85/1983, de 25 de octubre, cuyo Fundamento Jurídico quinto afirma lo siguiente:

"Se sabe que la publicación es algo esencial a la convocatoria y que ha de ser lo suficientemente eficaz para que se cumplan los principios y fines del procedimiento de selección de los que van a integrarse en los cuadros de la Administración y, en definitiva, desde la perspectiva de los aspirantes al empleo público, el servir al acceso en condiciones de igualdad a la Función Pública, derecho este incluido en el catálogo de los derechos fundamentales (art. 23.2 de la CE), y, desde

el lado de la Administración, el satisfacer el interés público facilitando la mayor concurrencia de aspirantes."

Puesto que todas las personas seleccionadas para prestar servicios en la Administración regional acceden al desempeño de cargos o funciones públicas de carácter profesional -que a la postre serán valorados como méritos en convocatorias posteriores-, entendemos aplicable esta doctrina con independencia del vínculo jurídico que se establezca entre aquéllas y la Administración, y de la temporalidad de la relación, circunstancias que pueden y deben conciliarse con la urgencia para proveer determinados puestos de trabajo en tanto se destina a los mismos a los funcionarios de carrera. En este sentido, la misma sentencia antes citada considera que, dentro del respeto a los fines que deben presidir la actuación de la Administración pública en esta materia, los criterios para instrumentar la publicación de las convocatorias no son necesariamente únicos.

Tercero.- En suma y para concluir, toda convocatoria procedente de los órganos de las Administraciones públicas no es otra cosa que un acto administrativo, sometido, por ello mismo y en virtud del principio de legalidad, a las prescripciones establecidas con carácter general en Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, cuyo art. 53 dispone que los actos administrativos se producirán por el órgano competente de acuerdo con el procedimiento establecido, y su contenido se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos.

Una vez que la Administración regional decidió unilateralmente sobre la procedencia de no restringir la admisión de candidatos a la provisión de puestos de trabajo, no existía impedimento alguno para

que su aplicación fuese real y efectiva, haciendo pública la convocatoria por un medio que permitiese su general conocimiento. Sin embargo, tan razonable decisión se ha quedado, en el caso que nos ocupa, a mitad de camino, toda vez que, lejos de promover la concurrencia en condiciones de igualdad, ha propiciado el reproche de quienes, estando interesados en participar en el proceso selectivo, no tuvieron oportunidad de averiguar su existencia.

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que me atribuye el art. 1.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, he resuelto advertir a V.E. de la irregularidad que, a juicio de esta Institución, ha concurrido en el proceso de selección analizado, formulando el pertinente recordatorio sobre el deber de estricta observancia de los principios constitucionales de acceso a la función pública en cuantas convocatorias se celebren por esa Consejería."

La Consejería de Sanidad y Bienestar Social nos ha respondido asumiendo la advertencia realizada y reconociendo la importancia que tiene la estricta observancia de los principios constitucionales de acceso a la función pública, al tiempo que alude al Acuerdo de la Comisión Paritaria sobre la contratación temporal, que prevé, junto con la formalización de oferta genérica de empleo, la posibilidad de convocatoria pública para celebrar las pertinentes pruebas de selección.

En el mismo escrito se formulaban al tiempo una serie de consideraciones que estimamos oportuno poner de manifiesto:

"... en el momento de la contratación referenciada, esta Administración no se planteó el asunto como un problema de publicidad, puesto que, tanto del art. 28 del Convenio -en relación con el 21 del Decreto 28/1985, de 11 de abril- como de los informes emitidos por diversos órganos sobre el citado artículo, se derivaba que

la publicidad de la oferta quedaba garantizada mediante la remisión de la correspondiente oferta genérica al INEM. Tal era la publicidad mínima exigible, como puso de manifiesto el informe de fecha 10 de abril de 1996: la oferta ante el INEM *"debe considerarse a efectos de publicidad y transparencia del proceso de contratación"*.

Así pues, con esta interpretación, el caso no se planteaba sobre el telón de fondo de la publicidad de la convocatoria, sino sobre el de los derechos de los concretos interesados en el procedimiento que se personaron a la selección sin haber sido remitidos por el INEM: habiéndose cumplido el requisito mínimo de publicidad -pues con la oferta al INEM habría sido suficiente-, sin embargo se presentaron personas que habían conocido la convocatoria por vías diferentes.

Efectivamente, como V.E. dice, la Administración se quedó, tal vez, "a mitad de camino", pues pretendiendo salvaguardar los derechos de tales interesados, careció de los "reflejos" suficientes para, ante ese evento no previsto, efectuar una publicación urgente de la convocatoria en cuestión. Y sin haber rechazado la participación de tales interesados, en contra del criterio interpretativo de la propia Administración, habría propiciado, sin duda, el ulterior reproche de éstos, no haber andado esa "otra mitad del camino", efectivamente, lo ha propiciado por parte de aquellos que no tuvieron la oportunidad de conocer la existencia del procedimiento selectivo.

La perspectiva que el transcurso del tiempo otorga, por supuesto, no es la misma que la que se tiene ante la inmediatez de la circunstancia concreta: es más fácil calibrar qué es lo adecuado en la distancia, cuando las consecuencias de cada actuación ya se han manifestado, que estando inmersos en el propio proceso, cuando esas consecuencias no son, por regla general, fáciles de predecir."

La respuesta del Centro directivo destinatario de nuestra resolución dista de ser tranquilizadora, pues parece desprenderse la existencia de un amplio margen a la improvisación sobre una materia, la selección de personal, que debe ser máximo exponente de la transparencia y objetividad de la actuación administrativa.

1.2. Las sustituciones de farmacéuticos titulares.

En el escrito de queja de una licenciada en farmacia, cuya inclusión en las listas para sustituciones de farmacéuticos titulares en la provincia de Palencia le fue denegada por el Servicio competente, por encontrarse trabajando en horario de media jornada como adjunta de oficina de farmacia, se denunciaba el trato discriminatorio recibido respecto a otros compañeros farmacéuticos que, en situación semejante a la suya, han llegado a realizar este tipo de sustituciones.

Sin dejar de tener presente que en materia de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, el legislador parte del principio fundamental de dedicación a un sólo puesto de trabajo, si bien respetando el ejercicio de las actividades privadas que no impidan o menoscaben el estricto cumplimiento de sus deberes ni comprometan su imparcialidad o independencia, esta Institución consideró oportuno iniciar los trámites conducentes a esclarecer los hechos expuestos por la interesada.

La respuesta a nuestra solicitud de informe, por parte de la Delegación Territorial, fue del siguiente tenor:

"Primero.- D^a.(...) se personó en el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social al objeto de consultar la posibilidad de realizar sustituciones de farmacéuticos titulares, manifestando que se hallaba prestando servicios a media jornada (de 10 a 14 horas) como

adjunta de Oficina de Farmacia, a lo cual se le contestó verbalmente que estaba incurso en incompatibilidad al coincidir parte de su horario en la Oficina de Farmacia con el de los Farmacéuticos Titulares, que es de 8 a 15 horas.

No obstante, se le instó a que presentara por escrito su petición, contestándole, una vez presentada, en los mismos términos.

Segundo.- El mismo criterio, es decir, no permitir la realización de sustituciones cuando se tiene conocimiento de estar incurso en causa de incompatibilidad, se aplica para todas las sustituciones de sanitarios, de forma que el documento de nombramiento recoge un apartado en el cual el interesado formula una declaración en la que se compromete a no estar afectado por la Ley 53/84 de incompatibilidades y normas de desarrollo de la misma.

El citado Servicio Territorial, una vez firmada tal declaración, da por sentado que es cierta y por tanto se procede al nombramiento correspondiente, salvo que conste de algún modo su no adecuación a la realidad.

Tercero.- Sobre que se siente discriminada respecto a otros compañeros farmacéuticos que se encuentran en situación semejante a la suya y se les ha permitido realizar sustituciones, el referido Servicio Territorial únicamente tiene constancia de una persona que hallándose con contrato a tiempo parcial en la misma Oficina de Farmacia que la interesada, se le dio una sustitución debido a que nos comunicó que su contrato a tiempo parcial estaría en vigor hasta una determinada fecha, a partir de la cual podría ser nombrada sustituta, pero tal contrato se prolongó sin comunicación al Servicio Territorial y de tal modo se vio favorecida por una sustitución durante el mes de septiembre en (...)."

Tras lo informado y a la luz de lo establecido en las normas legales y reglamentarias de aplicación, el Procurador del Común dirigió a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, la siguiente resolución:

"El nombramiento de sustitutos del personal sanitario en el ámbito de la atención primaria, hospitalaria y asistencial, viene regulado en el Decreto de la Junta de Castilla y León 1/1995, de 12 de enero, aunque en forma incompleta, al guardar silencio sobre el sistema de elaboración de las listas de aspirantes, a los requisitos que éstos deben reunir, sistema de selección, incompatibilidades, etc., sin que tampoco se hayan dictado normas de desarrollo sobre estas cuestiones.

No obstante, el régimen de incompatibilidades de esta clase de personal hay que buscarlo en la Ley 53/1984, de 26 de noviembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas (LI, en adelante), de carácter básico de acuerdo con su disposición final Primera, y, en consecuencia, aplicable al personal al servicio de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo (art. 2 apartados 1, letra b) y apartado 2 de la misma).

El análisis de esta Ley, así como el de las normas dictadas en su ejecución y desarrollo, nos llevan a formular a V.I. las siguientes observaciones:

Primera.- El art. 1.1 LI establece con carácter general la imposibilidad de desempeñar un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público, salvo las excepciones que la misma contempla. No existe una previsión semejante cuando de empleo en el sector privado se trata, sino que, en tales casos, ha de estarse al principio general de incompatibilidad absoluta cuando el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad pueda impedir o menoscabar el

estricto cumplimiento de los deberes del personal al servicio de la Administración pública o comprometer su imparcialidad o independencia (art. 1.3).

Esta última regla se completa con la contenida en el art. 12.2 de la misma Ley: Si la actividad privada corresponde a un puesto de trabajo que requiere la presencia efectiva del interesado durante un horario igual o superior a la mitad de la jornada semanal ordinaria de trabajo en las Administraciones públicas, la compatibilidad sólo podrá autorizarse cuando la actividad pública sea de las consideradas legalmente a tiempo parcial. A esta limitación debe añadirse la contemplada en el penúltimo párrafo del art. 14, en cuya virtud, el reconocimiento de compatibilidad no podrá modificar la jornada de trabajo y horario del interesado.

De los antecedentes obrantes en esta Institución se desprende que, en principio, no nos encontramos ante el supuesto que se acaba de exponer, toda vez que, aunque se trata del desempeño de un puesto de trabajo en el sector privado, la duración de la jornada, según manifiesta la propia interesada es de 10 a 14 horas diarias, y por tanto coincidente en parte con la jornada de trabajo de los Farmacéuticos Titulares.

Segunda.- Se han señalado hasta ahora las reglas primordiales que han de ser tenidas en cuenta para poder autorizar la compatibilidad de un puesto de trabajo del sector público con otro en el sector privado o, más propiamente, para «*el reconocimiento de compatibilidad*» por parte del órgano competente, en expresión del art. 14 LI.

Sin embargo, ningún precepto de la Ley básica impide que quien desempeña un puesto de trabajo, ya en el sector público, ya en el privado, aspire a obtener otro puesto como personal funcionario o laboral -y con independencia de la temporalidad o no del vínculo jurídico- al servicio de una Administración pública. De ahí que el art.

10 LI contemple con carácter general el derecho de opción de aquéllos que accedan, por cualquier título, a un puesto del sector público que resulte incompatible con el que vinieran desempeñando, e incluso dicte reglas de actuación en el caso de puestos susceptibles de ser autorizados como compatibles.

También por lo que concierne a aquél que acceda a un puesto público cuando viniere realizando una actividad privada que requiera el reconocimiento de compatibilidad, el art. 13.3 del Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, dictado en desarrollo de la LI, previene la obligación de obtener dicho reconocimiento o "*«cesar en la realización de la actividad privada antes de comenzar el ejercicio de sus funciones públicas»*".

Tercera.- Se desprende de la documentación aportada que el Servicio de Sanidad y Bienestar Social de esa Delegación Territorial de Palencia ha negado a la interesada la posibilidad de su inclusión en la lista de farmacéuticos para la realización de sustituciones, efectuando, en definitiva, un juicio anticipado sobre la existencia de incompatibilidad, que sólo procedería plantear si hubiera resultado seleccionada, toda vez que, de acuerdo con los preceptos legales y reglamentarios que se acaban de citar, se debe permitir al aspirante el ejercicio de la correspondiente opción entre el puesto alcanzado y el que viniera desempeñando.

Es de resaltar, además, que el criterio aplicado en el caso que se somete a nuestra consideración no se ha seguido en otras ocasiones, tal y como se desprende del informe emitido por esa Delegación Territorial, en el que se reconoce haber admitido como aspirante a una persona con contrato a tiempo parcial (y ello con independencia de lo manifestado por ésta acerca de la concreta duración del mismo y de la falta de veracidad de la declaración exigida en el acto de toma de

posesión -art. 13 del R.D. 598/85- como sustituta en (...), que al parecer no ha acarreado ninguna consecuencia para su autora). Esta circunstancia nos lleva a apreciar que se han adoptado decisiones desiguales para casos idénticos, vulnerando el mandato constitucional de no discriminación que debe ser observado en la selección del personal al servicio de las Administraciones públicas.

Cuarta.- La presente resolución quedaría incompleta si no aludiésemos al Decreto de la Junta de Castilla y León 227/1997, de 20 de noviembre (B.O.C.y L. nº 227 de 25 de noviembre), por el que se aprueba el Reglamento de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, vigente en la actualidad y en cuyo ámbito de aplicación quedan comprendidos los sustitutos sanitarios. En este Reglamento se dedica el Capítulo III al personal sanitario, y dentro de él, el art. 20.1 establece que la prestación de servicios para los que se exija la titulación de licenciado en Farmacia y que comporte el ejercicio de funciones de autoridad Sanitaria es incompatible con la condición de titular, copropietario, regente, sustituto o adjunto de oficina de farmacia, al tiempo que el apartado 2 del mismo art. excluye de la aplicación del art. 12.2 LI a los farmacéuticos titulares obligados a tener oficina de farmacia abierta en el propio partido donde ejercen su función.

Sin embargo, esta Institución considera que tal regulación en nada altera cuanto venimos manteniendo en los dos ordinales precedentes y, en consecuencia, ni existía antes ni existe en la actualidad base legal para que el Servicio de Sanidad y Bienestar Social de esa Delegación Territorial rechace la inclusión en las listas para sustituciones de Farmacéuticos Titulares de aquellos aspirantes que, al tiempo de la solicitud, se encuentren desempeñando otro puesto de trabajo, negándoles por esta razón la oportunidad de resultar seleccionados, si reúnen méritos suficientes para ello, así como el

consiguiente ejercicio de la opción que también se contempla en el art. 31 del Reglamento autonómico.

En virtud de cuanto antecede y de conformidad con los arts. 1.1. y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, he resuelto formular la siguiente recomendación formal:

Que en los procesos de formación de las listas de aspirantes a sustitutos de Farmacéuticos Titulares de la provincia de Palencia, se apliquen correctamente las normas legales y reglamentarias que regulan las incompatibilidades del personal al servicio de la Administración de la Junta de Castilla y León, ateniéndose a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en la selección de aquéllos.

Esta es mi resolución y así la hago saber, con el ruego de que me manifieste la aceptación de la recomendación realizada o, en su caso, el rechazo motivado de la misma, significándole que con esta fecha doy traslado de su contenido a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social."

La Delegación Territorial destinataria de nuestra recomendación ha comunicado recientemente que la misma se ha trasladado al Servicio competente, a fin de que sea tenida en cuenta en los futuros procesos de formación de listas de aspirantes a sustitutos de Farmacéuticos titulares.

1.3. Los cursos de Diplomado en Sanidad.

En relación con el derecho al perfeccionamiento de los funcionarios y consiguiente obtención de méritos a alegar a efectos de la promoción profesional de los mismos, fue precisa la intervención de

esta Institución, esta vez a propósito de las irregularidades advertidas en la selección de los aspirantes del grupo destinado a farmacéuticos, por el incumplimiento de los criterios establecidos en la Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 3 de junio de 1996 (B.O.C. y L. de 21 de junio), por la que se convocó el curso de Diplomado en Sanidad a desarrollar durante el año 1996 por la Dirección General de Salud Pública y Asistencia, ya que resultó seleccionado para su realización un farmacéutico que ni pertenecía a la función pública sanitaria ni se encontraba en situación de desempleo.

En respuesta a nuestra primera petición de informe, la Dirección General de Salud Pública y Asistencia, manifestaba que en toda su actuación se había atendido al principio de legalidad, puesto que se habían cumplido estrictamente los requisitos establecidos en la meritada Orden, artículo 2º, punto 1 y 3, es decir:

"«Acceso al curso. 1. Podrán acceder los funcionarios con plaza en propiedad, preferentemente, y personal interino de los grupos A y B, escalas sanitarias que presten servicios a la Administración de Castilla y León.

3. También podrán participar los sanitarios en situación de desempleo que se encuentren inscritos en las listas de interinidades y sustituciones de los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social.»

Se nos remitió asimismo documentación, de la que resultaba que D.(...) había presentado solicitud en fecha 27 de junio de 1996, en la que hacía constar como centro de trabajo el Colegio Oficial de Farmacéuticos de (...), sin cumplimentar ninguno de los apartados de la instancia destinados a acreditar, bien su condición de funcionario (propietario o interino), o personal estatutario o, en otro caso, la situación de parado. A la copia de la instancia se acompañaba

únicamente certificación comprensiva de los servicios prestados en diversos períodos comprendidos entre el 1 de diciembre de 1989 y el 21 de febrero de 1991, en calidad de sustituto de puestos de trabajo correspondientes al Cuerpo de Farmacéuticos Titulares.

A la vista de lo anterior, esta Institución solicitó informe ampliatorio y, en su caso, copia del documento acreditativo de la situación de desempleo del interesado. El informe, sin aportación documental alguna, fue emitido en los siguientes términos :

1º. Que D. (...) no es funcionario interino de la Administración Autonómica de Castilla y León.

2º. Que según la Orden de 3 de junio de 1996 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social por la que se convoca el curso de Diplomados en Sanidad, uno de los requisitos para el acceso a dicho curso es que podrán participar los sanitarios en situación de desempleo que se encuentren inscritos en las listas de interinidades y sustituciones de los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social.

3º. Que en la provincia de Zamora no existe lista oficial para sustituciones, por lo que se utiliza para la adjudicación de las mismas la lista oficial de aspirantes a Farmacéuticos Titulares Interinos de dicho Servicio Territorial.

4º. Que dentro del plazo de la convocatoria D. (...) sí estaba inscrito en la lista de aspirantes a Farmacéuticos Titulares Interinos del Servicio Territorial de Zamora con el número (...).

5º. La Dirección General de Salud Pública y Asistencia ha actuado con total transparencia al hacer pública la lista provisional de alumnos admitidos en cada curso estableciendo un plazo de alegaciones. Transcurrido dicho plazo, no se recibió ninguna

reclamación al art. 2 del grupo de Farmacéuticos, procediendo a hacer definitiva la misma."

El juicio formulado por el Procurador del Común, a la vista de los antecedentes expuestos se ha incorporado a la siguiente resolución, enviada a la Dirección General de Salud Pública y Asistencia, y de la que se ha dado traslado a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social:

"Ante todo hemos de considerar irrelevante que en este caso se haya acudido a la lista oficial de interinos y no a la de sustitutos, puesto que en la convocatoria del Curso de Diplomado en Sanidad del año 1996 se admitía la inscripción de los aspirantes en una u otra lista (no así en la del presente año, que menciona únicamente la lista de sustituciones -art. 2.3 de la Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 29 de enero de 1997, publicada en el B.O.C.y L. nº 28 de 11 de febrero-). Tampoco afecta al contenido de la presente resolución que no se hayan formulado alegaciones a la lista provisional de alumnos admitidos.

Así pues, la cuestión nuclear que plantea el presente expediente es la falta de acreditación de la situación de desempleo del Sr. (...) ,que, al contrario, declaró en su solicitud contar con un puesto de trabajo en el - Colegio Oficial de Farmacéuticos de (...) -Corporación que no corresponde a la Administración de la Comunidad de Castilla y León, ni al INSALUD-.

Esta Institución considera que para el grupo de Farmacéuticos ha sido seleccionado un aspirante que no cumplía los requisitos del art. 2.3 de la Orden de 3 de junio de 1996, toda vez que el tenor literal del precepto no deja lugar a dudas sobre la doble condición que debían reunir quienes participasen por este apartado: *«También podrán participar los sanitarios en situación de desempleo que se encuentren*

inscritos en las listas de interinidades y sustituciones de los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social.»

Las cuestiones relativas a la formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos se encuentran actualmente comprendidas en el ámbito de la negociación colectiva, de acuerdo con el art. 32 de la Ley 9/1987, de 17 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas, siendo una manifestación de la misma el Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas, adoptado el 21 de marzo de 1995 y publicado por Resolución de la Secretaría de Estado para las Administración pública de 28 de marzo siguiente (B.O.E. número 82 de 6 de abril).

En el ámbito específico de la función pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, son de señalar el Acuerdo de 29 de abril de 1991, sobre determinadas materias referentes al personal funcionario dependiente de la misma, y la Resolución de la Secretaría General de Presidencia y Administración Territorial 1 de septiembre de 1992, por la que se hace público el Acuerdo suscrito para modernizar la Administración y mejorar las condiciones de trabajo.

Según el primero de los Acuerdos citados, corresponde a la Mesa Sectorial de Negociación en materia de cursos de Formación y Perfeccionamiento la fijación de los criterios de selección de quienes estén llamados a participar en los mismos, criterios que, obviamente, deberán quedar plasmados en las oportunas convocatorias que se aprueben por los órganos competentes de la Administración Autonómica.

Y si admitimos que de no existir acuerdo alguno sobre esta cuestión, la Administración puede elaborar unilateralmente las convocatorias de los cursos de formación y perfeccionamiento y establecer los requisitos que considere adecuados, debe ser precisamente en las convocatorias donde se posibilite el acceso de quienes presten servicios en empresas o instituciones -bien sean públicas o privadas- ajenas a la Administración sanitaria de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En nuestra opinión, la reiterada doctrina jurisprudencial que califica las bases de las convocatorias como "ley del concurso" (o de la oposición, o del concurso-oposición), con la consecuencia de que todos los afectados, incluida la Administración convocante, están obligados a atenerse a ellas, puede aplicarse sin violencia a las convocatorias para la celebración de cursos de formación y perfeccionamiento. Al igual que en aquéllas, concurre en éstas la cualidad de actos administrativos favorables, en cuanto generan en sus destinatarios expectativas e intereses legítimos, y de ahí que la Administración no pueda revocarlos libremente. Sin embargo, el cambio de criterio operado en la fase de selección y adjudicación de las plazas, al margen de la Orden de 3 de junio de 1996 -la no exigencia de la condición de desempleado-, ha impedido injustificadamente que otros posibles interesados, en situación semejante al Sr.(...), hayan participado en la convocatoria que dicha Orden regulaba.

Por cuanto antecede, en el ejercicio de las competencias que me atribuyen los arts. 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, tengo a bien formular a V.I. recomendación formal, que se contrae en el presente caso al deber de estricta observancia de las bases de las convocatorias que, en orden a la celebración de cursos de formación y perfeccionamiento, sean

aprobadas y publicadas por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social."

En esta ocasión la respuesta de la Dirección General aceptando nuestra resolución no se hizo esperar. En su escrito se manifestaba que con posterioridad a 1985, la organización de los Cursos de Diplomados en Sanidad ha dejado de corresponder a la Escuela Nacional de Sanidad, atribuyéndose a las Comunidades Autónomas, aunque de acuerdo con las directrices marcadas por ésta, y, asimismo que se han celebrado varias ediciones anuales que han dado lugar a un elevado número de solicitudes en cada convocatoria, no produciéndose hasta el momento situaciones anómalas o incorrectas de relevancia, aunque debido al laborioso proceso de selección, se hayan producido ocasionalmente errores humanos o administrativos, por supuesto exentos de toda intencionalidad.

1. 4. Cursos de postgrado.

Una organización sindical de funcionarios sanitarios compareció ante esta Institución poniendo de manifiesto las presuntas irregularidades que, a su juicio, han concurrido en el desarrollo de los Cursos de Postgrado impartidos por la Universidad de Valladolid, denominados "Curso de Especialista Universitario en Salud Pública" y "Master de Salud Pública y Administración Sanitaria", promovidos y patrocinados por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León en el marco de los convenios suscritos al efecto por este órgano y la Universidad de Valladolid.

Más concretamente, los motivos de la queja comprendían los siguientes extremos:

a) Se había establecido como requisito imprescindible para ser admitido a la realización del Master de Salud Pública y Administración Sanitaria, a celebrar en el año 1995, haber realizado el Curso de Especialista en Salud Pública impartido el año anterior, por considerar aquél como una prolongación de éste.

No obstante lo anterior, la Universidad de Valladolid ha expedido los Diplomas correspondientes a uno y otro curso de forma independiente, y acreditando por dos veces las más de 200 horas comprensivas del Curso de Especialista en Salud Pública, no constando en los Diplomas lo establecido en el art. 7.2 del Real Decreto 1496/1987, de 6 de noviembre.

b) Por la incidencia que tiene la obtención de estos Diplomas en el acceso a la función pública sanitaria de la Comunidad de Castilla y León, y dado que su realización se financia en parte con fondos de la Administración regional, el procedimiento de selección de los aspirantes debería estar basado en criterios objetivos y veraces. Por ello se cuestiona el sistema de acceso a los cursos, consistente en una entrevista-currículum sin que los solicitantes tengan conocimiento del baremo que se aplica a los aspirantes y sin haberse hecho pública la lista de las personas seleccionadas. Este extremo tiene especial importancia, a juicio del Sindicato compareciente, por cuanto la inicial reserva de 10 plazas, con carácter gratuito, a favor del personal designado por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, se ha transformado posteriormente en una rebaja en la matrícula del curso para todos los funcionarios dependientes de la Junta de Castilla y León que han realizado los mencionados Cursos de Postgrado.

El sindicato compareciente se ha dirigido en reiteradas ocasiones tanto a la Universidad de Valladolid como a la Consejería de

Sanidad y Bienestar Social, sin haber recibido hasta el momento una respuesta satisfactoria.

Admitida a trámite la queja se inició la correspondiente investigación con la solicitud de informes a la Universidad de Valladolid y a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Las cuestiones planteadas en el presente expediente quedan comprendidas en los dos apartados que se analizan a continuación.

Primero.- Sobre el requisito de haber realizado el curso de Especialista Universitario en Salud Pública para poder acceder al Master de Salud Pública y Administración Sanitaria, y la expedición de dos Títulos independientes con duplicidad de horas.

1.- De los informes y documentación aportados por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social se desprende que se han celebrado con la Universidad de Valladolid los siguientes Convenios:

Con fecha 23 de julio de 1993, para la celebración del "Curso de Especialista Universitario en Salud Pública" (curso 1993-94). Título propio de la Universidad de Valladolid aprobado por la Junta de Gobierno de 17 de junio de 1993, colaborando la Consejería de Sanidad y Bienestar Social en la financiación de los gastos originados con una aportación de cuatro millones de pesetas .

Con fecha 24 de octubre de 1994, para la realización del "Master de Salud Pública y Administración Sanitaria (curso 1994-95). Título propio de la Universidad de Valladolid aprobado por la Junta de Gobierno con fecha 21 de julio de 1994. En lo demás igual que el anterior.

Con fecha 1 de junio de 1995, para la realización del "Master de Salud Pública y Administración sanitaria". Título propio de la

Universidad de Valladolid aprobado por acuerdo de la Comisión Permanente de la Junta de Gobierno de fecha 18 de mayo de 1995, con la salvedad de la estipulación Primera, que se refiere a la primera parte de la segunda edición de dicho Master, a celebrar durante 1995. En lo demás de igual contenido que los anteriores.

Con fecha 4 de junio de 1996, en términos idénticos al anterior, con la salvedad de la estipulación Primera, que se refiere a la segunda parte de la segunda edición de dicho Master, a celebrar durante el año 1996.

La estipulación Cuarta de todos los Convenios, que consideramos relevante a efectos de la presente resolución, es del siguiente tenor:

«Podrán participar en el curso profesionales titulados de Ciencias Universitarias. Se dará preferencia a aquellos cuyo ejercicio profesional se desarrolle preferentemente en el ámbito de cuestiones relacionadas con la Salud Pública en la Comunidad de Castilla y León.

La Formación tendrá una naturaleza teórico-práctica. La Universidad de Valladolid reservará 10 plazas de asistente con carácter gratuito a favor del personal de la Junta de Castilla y León que la Consejería de Sanidad y Bienestar Social designe. se entiende que la Consejería decae en este derecho si en el período de preinscripción no se ha confirmado la participación de su personal. A tal efecto la Universidad comunicará con la necesaria anticipación el inicio del Curso.»

2.- De las normas por las que se rigen los Cursos de Postgrado, aprobadas por la Junta de Gobierno de la Universidad de Valladolid, en

sesión de 26 de abril de 1991, es destacable su art. 3, en cuya virtud, dichos estudios podrían desarrollarse en las siguientes modalidades:

«a) Cursos de Especialización: de duración no inferior a veinte créditos, dirigidos a profundizar de forma teórica y práctica, en temas o áreas concretas. Darán lugar a la obtención del Título de Especialista Universitario.»

b) Programas de Magister o Master, de duración mínima de un curso académico y no inferior a cincuenta créditos, dirigidos a proporcionar un alto nivel de formación y especialización profesional.»

Esta normativa fue reformada por Acuerdo de 11 de marzo de 1994, añadiendo al art. 3 anterior los siguientes párrafos:

«Podrán impartirse por módulos diferenciados que darán lugar a un certificado independiente siempre que no se culmine el programa.»

Los Magister o Masters, podrán dar lugar a un título de especialista, siempre que así se presente con las condiciones establecidas en la presente normativa.»

3.- De acuerdo con la normativa general citada (antes de su reforma), y según se desprende de los informes y documentación aportados por la Universidad de Valladolid, el Curso de Especialista Universitario en Salud Pública aprobado por Acuerdo de la Junta de Gobierno de 17 de marzo de 1993, quedaba diseñada del siguiente modo:

Objetivo del curso: La capacitación de los profesionales graduados en ciencias de la salud en contenidos, métodos y técnicas de salud pública.

Dedicación: 260 horas lectivas (26 créditos).

Duración: Las actividades docentes se iniciarán el 13 de Septiembre 1993 y concluirán en enero 1994. De septiembre a diciembre, durante 14 semanas, el horario de las clases teórico prácticas será de 16,30 a 18,30, durante cinco días a la semana. El horario de trabajos de campo será flexible, suponiendo una media de dedicación de 20 horas. El mes de enero se dedicará a evaluaciones.

Número de Plazas: un mínimo de 20 y un máximo de 30, además de las designaciones que pudieran pactar la Universidad de Valladolid y la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León.

Importe de la matrícula: Por acuerdo de la Comisión de Asuntos Docentes y Académicos de 27 de julio de 1993 se fijaron las tasas de este curso en la cantidad de 165.000 pts.

Según nota incorporada a los informes solicitados por esta Institución, del total de alumnos seleccionados, los 24 que prestaban servicios en la Junta de Castilla y León pagaron sólo 93.261 pts., en lugar de las 165.000 pts. fijadas. Esta rebaja se logró derramando el importe de 10 cursos gratuitos (estipulación Cuarta del Convenio), entre los 24 matriculados.

Programa: Constituido por doce módulos, cuyo detalle se omite en aras a la brevedad, más el desarrollo de trabajos de investigación, por un total de 26 créditos (260 horas lectivas).

La superación de todas las pruebas comprensivas del procedimiento de evaluación dará derecho a obtener el Título de Especialista en Salud Pública por la Universidad de Valladolid.

La superación de condiciones respecto a uno o varios módulos dará derecho a recibir Certificación de Asistencia y Participación en el módulo en cuestión.

Para la celebración de este curso resultaron seleccionados 40 aspirantes, a los que se expidió con fecha 2 de marzo de 1994 el Título de "Especialista en Salud Pública", en el que se asigna un total de 30 créditos en lugar de los 26 inicialmente aprobados. No consta acuerdo de modificación que justifique el incremento de los créditos finalmente consignados en los títulos.

4.- En cuanto al Master en Salud Pública y Administración Sanitaria aprobado por acuerdo de la Junta de Gobierno de 21 de julio de 1994, la propuesta formulada se basó en la reforma del art. 3 de la normativa de cursos de Postgrado antes apuntada, en cuya virtud se permite la impartición de Cursos de Magister o Master por módulos diferenciados. En consecuencia se considera que el Título de Especialista Universitario en Salud Pública realizado durante el Curso 1993-1994 constituye la primera parte del programa de este Master, solicitando del Consejo de Departamento con carácter excepcional la aprobación para desarrollar durante el curso académico 1994-1995 la segunda parte del mencionado programa, para aquellos alumnos que habiendo superado los contenidos teórico-prácticos de la primera parte puedan optar a completar todo su ciclo formativo y obtener la titulación de dicho Master.

Objetivo del curso: La capacitación de los profesionales graduados en ciencias de la salud en contenidos, métodos y técnicas de salud pública.

La programación del curso quedó establecida como sigue:

Dedicación: 520 horas lectivas (52 créditos), que se compone de dos partes:

1ª parte: Salud Pública: 300 horas lectivas (30 créditos), de las cuales se dedican 260 horas a actividades teórico-prácticas y 40 dedicadas a trabajo de investigación.

2ª parte: Administración Sanitaria: 220 horas lectivas (22 créditos), de las cuales 190 horas se dedican a formación teórico-práctica y 30 a trabajo o proyecto de investigación.

Se consideraba cumplimentada a lo largo del curso académico 1993-1994 la realización de la primera parte (Salud Pública), desarrollándose la segunda parte (Administración Sanitaria) en el curso académico 1994-1995.

Duración: Las actividades docentes de la segunda parte se desarrollarán del 17 de octubre de 1994 a la última semana del mes de mayo de 1995.

Las clases se impartirán de lunes a jueves en horario de tarde, de 16,30 a 20,30 horas, dejando cada dos semanas de actividad una libre para repaso de materias y evaluaciones.

El horario de trabajos de investigación bajo el control de los tutores será flexible, suponiendo una media de dedicación de 70 horas en los dos años, distribuidas entre las dos partes en que se constituye el Master.

Al concluir cada una de las partes se realizarán las correspondientes pruebas de evaluación que, unido a la aprobación de los trabajos de investigación desarrollados, permitirán la obtención del Título de Magister o Master en Salud Pública y Administración Sanitaria.

Importe de la matrícula: Según acuerdo de la Comisión de Asuntos Docentes y Académicos de 15 de septiembre de 1994, se fijaron las tasas de este curso en la cantidad de 120.000 pts.

Por nota que se acompaña a los informes solicitados se hace constar que los 24 alumnos matriculados que prestaban sus servicios en las distintas instituciones dependientes de la Junta de Castilla y León sólo abonaron 68.000 pts, en lugar de las 120.000 pts. fijadas. Esta rebaja se logró aplicando el mismo sistema que para el curso anterior ya analizado.

Programa:

1ª parte: Salud Pública

Constituida por trece módulos, cuyo contenido es básicamente coincidente con el programa de Curso de Especialista en Salud Pública impartido en 1993/94.

2ª parte: Administración Sanitaria. Constituida por siete módulos.

La superación de todas las pruebas comprensivas del procedimiento de evaluación dará derecho a obtener el Título de Especialista en Salud Pública por la Universidad de Valladolid.

La superación de condiciones respecto a uno o varios módulos dará derecho a recibir Certificación de Asistencia y Participación en el módulo en cuestión.

En la celebración de este curso participaron 39 de los 40 alumnos que con anterioridad habían realizado el curso de Especialista Universitario en Salud Pública. Con fecha 2 de mayo de 1995 se les

expidió el Título de Master en Salud Pública y Administración Sanitaria, constando la asignación de 52 créditos.

5.- De la siguiente edición del Master en Salud Pública y Administración Sanitaria, aprobado por Acuerdo de la Junta de Gobierno de 19 de mayo de 1995, resultan relevantes los siguientes extremos:

El curso tendrá una duración total de 600 horas lectivas (60 créditos), y se compone de dos partes.

1ª parte: Salud pública: 350 horas lectivas (35 créditos), de las cuales se dedican 280 horas a actividades teórico-prácticas y 70 a trabajos de investigación.

2ª parte: Administración sanitaria: 250 horas lectivas (25 créditos), de las cuales 220 horas se dedican a formación teórico-práctica y 30 a trabajo o proyecto de investigación.

Este curso se desarrollará durante el año 1995 la parte de Salud Pública, y en 1996 la segunda parte de Administración Sanitaria.

El precio de la matrícula de este Curso asciende a 350.000 pts. Al igual que en cursos anteriores, las diez plazas de asistencia gratuita fueron repartidas entre los 33 alumnos procedentes de la función pública autonómica.

Se contempla la posibilidad de concesión del Título de Especialista Universitario en Salud Pública con el número de créditos asignados a la primera parte del Master, con carácter excepcional y a criterio de la Comisión de Seguimiento, si algún alumno no pudiera participar en la segunda parte del Master.

A los 46 alumnos que superaron la totalidad del Master se les expidió el oportuno título con fecha 2 de julio de 1996.

6.- De cuantos antecedentes se acaban de exponer en el presente ordinal cabe concluir, en primer lugar, que el diseño del Master de Salud Pública y Asistencia Sanitaria a impartir en el curso 1994/95 ha supuesto dar retroactividad a la modificación del art. 3 de la normativa de Cursos de Postgrado de la Universidad de Valladolid, sin habilitación legal para ello a la luz de la disposición final de dicha normativa, que establecía su entrada en vigor *«para todos los cursos que se inicien a partir del curso 1994-95»*.

Por otra parte y aun admitiendo a los solos efectos dialécticos que tal retroactividad fuera posible, salta a la vista, sin necesidad de acudir a otras argumentaciones que el mero análisis del diseño y contenido de los cursos que se ha venido exponiendo en los números precedentes, la existencia de una situación irregular que es preciso corregir. En efecto, carece absolutamente de justificación legal que a los alumnos que superaron dicho Master se les haya atribuido los 30 créditos ya consignados en el título anterior de Especialista en Salud Pública, cuando en el curso 94/95 sólo realizaron los módulos correspondientes a la segunda parte del Master (Asistencia Sanitaria), con un total de 22 créditos.

Esta situación contrasta con la previsión establecida para la segunda edición del Master, a impartir en el año académico 1995/96, que sólo excepcionalmente permite la expedición del Título de Especialista Universitario en Salud Pública, en los términos que han quedado expuestos en el número precedente.

Finalmente debe destacarse que en la copia de los títulos facilitada por la Universidad de Valladolid, no se hace constar la mención del art. 7.2 del Real Decreto 1496/1987, de 6 de noviembre.

Segundo.- Sobre el procedimiento de selección de aspirantes y la incidencia de la obtención de los mencionados títulos en el desempeño de puestos de trabajo de la función pública sanitaria.

1.- Tanto para la selección de aspirantes a la obtención del título de Especialista Universitario en Salud Pública como para el Master en que aquél se transformó, la Universidad de Valladolid emite informe en el que deja sentado que "la normativa para cursos de postgrado existente no recoge la necesidad de elaborar actas, ya que la comisión de selección no actúa como órgano colegiado y los procesos de selección de los mencionados cursos tampoco especificaban criterios de valoración a tener en cuenta", con la salvedad de la segunda parte de la primera edición del Master, celebrada durante el curso 1994/95 que como ha quedado dicho iba dirigida, con carácter excepcional, a quienes hubieran superado el curso de Especialista Universitario en Salud Pública impartido anteriormente.

Se señala asimismo que la Comisión de Seguimiento constituida de acuerdo con la estipulación Octava de los Convenios celebrados con la Junta de Castilla y León acordó consensuadamente los criterios de selección, a cuyo efecto se tuvieron en cuenta, en primer lugar la distinta titulación de los candidatos, con el fin de que estuvieran representados todos los colectivos a los que el curso iba dirigido (médicos, farmacéuticos, veterinarios, diplomados en enfermería y otros titulados de ramas sanitarias). Dentro de cada grupo se estudió el curriculum aportado y la selección se realizó en base a los méritos académicos, actividad profesional y actividad científica realizada.

2.- Los informes no detallan qué puntuación o valoración se ha atribuido a cada uno de los méritos que se acaban mencionar, y tampoco consta referencia alguna a estos extremos en los Programas elaborados al efecto. Únicamente se establece en éstos que se elegirá a

los candidatos, preferiblemente entre profesionales de carreras sanitarias, a la vista de sus motivaciones expuestas y tras entrevista personal (opcional en la segunda edición del Master), en donde se valorará los conocimientos de base previos.

Desde el punto de vista de la publicidad que se ha dado a las convocatorias de estos Cursos de Postgrado, los boletines informativos de la celebración del curso de Especialista Universitario en Salud Pública, año 1993 y del Master en Salud Pública y Administración Sanitaria, año 1995 establecen a efectos de preinscripción, la aportación, junto con la solicitud, de "sucinto currículum personal en el que conste: titulación; datos académicos; actividad profesional y actividad científica". Asimismo se dice escuetamente que en la selección de candidatos se dará preferencia a los profesionales del ámbito de la Salud Pública que actúen en la Comunidad de Castilla y León, valorándose además del currículum personal el resultado de entrevista.

3.- En el informe emitido por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León se invoca genéricamente la estipulación Cuarta de los Convenios (preferencia de titulados cuyo ejercicio profesional se desarrolle en el ámbito de cuestiones relacionadas con la salud pública en nuestra Comunidad), y los criterios de selección propios de la Universidad de Valladolid que incluyeron currículum académico y profesional.

Pese a nuestra solicitud de informe ampliatorio, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social no ha facilitado la relación de las personas propuestas como asistentes con carácter gratuito en las distintas ediciones de los cursos, remitiéndonos a la Universidad de Valladolid por ser este Organismo el que se ocupó de la selección. Con el fin de no demorar más la resolución del presente expediente, esta

Institución ha acordado prescindir de esta circunstancia, si bien, y aun no pudiendo determinar su incidencia en la carrera administrativa del personal sanitario al servicio de la Comunidad de Castilla y León, cabe presumir que a tal efecto se podrá hacer valer como mérito el haber realizado estos Cursos de Postgrado.

4.- Sobre los títulos y diplomas que son tenidos en cuenta para acceder a puestos de trabajo sanitarios, en los informes emitidos por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social se distingue los siguientes supuestos:

a) Como requisitos para el desempeño de los puestos de trabajo consignados en la RPT aprobada por Decreto 278/1996, de 19 de diciembre, no se exige haber realizado los cursos que nos ocupan. Para las Secciones del Servicio de Epidemiología de la Dirección General de Salud Pública y Asistencia y de los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social se exige ser especialista en Epidemiología o diplomado en Salud Pública o Medicina Preventiva.

b) Los títulos de Especialista en Salud Pública y Master en Salud Pública y Administración Sanitaria "pueden ser tenidos en cuenta como mérito, general o específico, para la provisión, mediante concurso, de determinados puestos de trabajo de la Dirección General de Salud Pública, así como en los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social, especificándose, en su caso, en las correspondientes convocatorias".

c) Los cursos que se bareman para el nombramiento de personal interino en puestos adscritos a funcionarios sanitarios son los que constan en el Anexo de la Orden de 7 de julio de 1988, es decir, cursos de formación y perfeccionamiento en promoción de la salud o medicina preventiva o Asistencia Primaria (o Veterinaria o Salud Pública para las plazas de veterinarios titulares) convocados por

Organismos Oficiales nacionales y extranjeros con capacidad docente acreditada, con una duración mínima de 100 horas.

5.- De cuanto e viene exponiendo resulta que ni la Universidad de Valladolid ni la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León han acreditado que se hayan arbitrado criterios acordes con los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, en cuanto a la selección de aspirantes a realizar los cursos que nos ocupan. En este sentido no deja de sorprender que faltando a una elemental razón de orden y buen gobierno, no se haya dejado constancia documental de los acuerdos adoptados por la Comisión de Seguimiento, mediante relación comprensiva de los méritos que se han tenido en cuenta para cada uno de los aspirantes.

Si bien es cierto que no nos encontramos ante procedimientos selectivos de acceso a la función pública sanitaria -en los que deben ser observados dichos principios, por mandato constitucional-, no lo es menos que los títulos acreditativos de la formación y perfeccionamiento aportados por los aspirantes pueden constituir, y de hecho constituyen un estadio previo a dicho acceso, puesto que su posesión se considera requisito o mérito para el desempeño de determinados puestos de trabajo en la Administración sanitaria de la Comunidad de Castilla y León, como se desprende del número precedente.

De ahí que los programas de formación organizados, directa o indirectamente, por la Administración pública regional queden vinculados a la aplicación de esos mismos principios. Así se desprende, por lo demás, del Acuerdo de 29 de abril de 1991, suscrito por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las Organizaciones Sindicales presentes en la Mesa General de Negociación, que en su cláusula Tercera hace especial referencia a la fijación de los criterios de selección del personal a participar en los

cursos de formación y perfeccionamiento, así como de la Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 29 de enero de 1997 (B.O.C.y L.), por la que se convoca el curso de Diplomado en Sanidad a desarrollar durante el año 1997, que establece y hace públicos los concretos criterios de valoración de las solicitudes.

No cabe argüir, por lo demás, que los principios invocados más arriba no resultan de aplicación en el presente caso al haberse encomendado la impartición de los Cursos a la Universidad de Valladolid a través de los Convenios celebrados, puesto que además de existir aportaciones presupuestarias de la Administración regional, el número de participantes pertenecientes a la misma ha sido elevado. Si acudir a este sistema seguramente es idóneo para llevar a efecto sus programas formativos, nunca puede ser una vía que permita a la Administración regional eludir la efectividad de aquellos principios.

En virtud de cuanto antecede, y de acuerdo con lo previsto en los arts. 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, he resuelto formular a la Universidad de Valladolid y a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta y Castilla y León -conjuntamente por la especial situación que se produce en el presente expediente- las siguientes recomendaciones formales :

Que por la Universidad de Valladolid se adopten las medidas conducentes a la rectificación del exceso de treinta créditos atribuidos en los títulos de Master en Salud Pública y Asistencia Sanitaria expedidos con fecha 2 de mayo de 1995, ya consignados en los títulos de Especialista Universitario en Salud Pública de fecha 2 de marzo de 1994.

Que sin perjuicio de dicha rectificación, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León tenga en cuenta la irregularidad que se acaba de apuntar, en el caso de

aspirantes que se encuentren en posesión de ambos títulos, valorando un solo título como mérito para acceder a puestos de trabajo sanitarios.

Que los programas de formación cuyo establecimiento sea competencia de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León, se desarrollen, en todo caso, mediante convocatoria pública en la que se determinen criterios de selección de los aspirantes acordes con los principios de igualdad mérito y capacidad, adoptando al efecto los acuerdos necesarios con la Universidad de Valladolid o con otras instituciones, en el caso de acudir a la fórmula del Convenio."

En respuesta a las anteriores recomendaciones, la Universidad de Valladolid, tras exponer que la concurrencia en este procedimiento de dos Instituciones públicas obliga a diferenciar el ámbito jurídico de responsabilidades, entendiendo que a dicha Universidad alcanzan exclusivamente las de orden académico en la organización y gestión de los cursos, dicho Organismo, considera que la medida aplicada en el desarrollo del Master para el curso 94/95, imputando al mismo créditos del Curso de Especialista Universitario celebrado en los años 93/94, debe calificarse como puramente académica y basada en consideraciones de orden técnico, difícilmente cuestionable con criterios exclusivamente jurídico-formales.

Por ello, además de manifestar que cabe la posibilidad de aplicar la figura de la convalidación a los cursos y estudios de postgrado, no aprecia el necesario respaldo jurídico para proceder a la revisión de los actos administrativos cuestionados, a través de los mecanismos previstos en el art. 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

No obstante, por lo que hace a la gestión de estos cursos de postgrado, la Universidad de Valladolid manifestaba lo siguiente:

"...sí parece una medida que contribuirá a clarificar el alcance de los correspondientes títulos y diplomas propios, la consistente en incorporar, en su caso, a los mismos, una diligencia dirigida específicamente a poner de manifiesto posibles solapamientos entre diferentes titulaciones, que pudieran inducir a error a terceros ante los que se aleguen. Es evidente sin embargo, que el propio carácter de estas titulaciones, en ningún caso, liberaría a aquéllos de efectuar las necesarias comprobaciones sobre el alcance que deba atribuirse a tales estudios".

Por último se nos comunicaba desde el Vicerrectorado de Ordenación Académica y Relaciones con el Claustro se procederá con carácter inmediato a estudiar la posibilidad de incorporar a la reglamentación vigente la obligación de estampar la citada diligencia en los correspondientes diplomas y títulos".

La respuesta de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social ha sido la siguiente:

"La primera recomendación dirigida a esta Consejería se refiere a que, sin perjuicio de que la Universidad de Valladolid rectifique, en los términos por usted sugeridos en su escrito, el exceso de treinta créditos atribuidos a los títulos de Master en Salud Pública y Asistencia Sanitaria expedidos con fecha 2 de mayo de 1995, se tenga en cuenta la irregularidad apuntada valorando un solo título como mérito para acceder a puestos de trabajo sanitarios.

Al respecto, le comunico que esta Administración carece de competencias para corregir los actos o resoluciones emanados de otra Administración y, hasta tanto la Universidad de Valladolid efectúe las correcciones por usted recomendadas, los títulos expedidos gozan de la presunción de validez de todo acto administrativo, tal como determina el art. 57 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de

las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por lo que se refiere a la recomendación relativa a que en los programas de formación que se convoquen por esta Consejería se seleccione a los aspirantes de acuerdo con los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, le comunico que ese es el procedimiento que siempre se ha utilizado por esta Consejería.

Respecto a los acuerdos que en ese sentido recomienda efectuar con la Universidad de Valladolid y otras Instituciones en el caso de acudir a la forma de Convenio, conviene precisar que los cursos de formación convocados en el ámbito de la Administración Pública dentro de los programas de formación carecen de valor académico, frente a los impartidos por las Universidades que, dentro de las competencias que tienen atribuidas, cuando establecen titulaciones postgrado, se rigen en cuanto al acceso a los cursos por la normativa sectorial aplicable, sobre la que no procede establecer acuerdo alguno. Ello con independencia de que por parte de la Administración Sanitaria se establezcan las fórmulas de colaboración que se estimen oportunas a fin de facilitar la formación especializada en general y se articulen, como ocurre en el caso que nos ocupa, ayudas económicas a los funcionarios que, conforme a los criterios generales aplicables en el ámbito de la Universidad convocante, resulten seleccionados".

Aunque de lo manifestado por las Administraciones destinatarias de nuestra resolución se desprende que sólo en parte ha sido admitido su contenido, el Procurador del Común de Castilla y León carece de capacidad ejecutiva, y las indicaciones que formula a la Administración para la mejor salvaguarda de los derechos de los ciudadanos no son de obligado seguimiento para ésta.

Ante esta postura, al Procurador del Común no le queda otro camino que el de su Informe Anual a las Cortes de Castilla y León, haciendo constar las recomendaciones efectuadas a la Administración y el grado de aceptación de las mismas, para conocimiento de los Grupos Parlamentarios.

1.5. El acceso de los licenciados en Biología a la función pública sanitaria.

En el presente año se han proseguido las actuaciones, de las que se daba cuenta en el Informe anterior, relacionadas con el incumplimiento de la resolución aprobada por la Comisión de Presidencia de las Cortes de Castilla y León, en su sesión de 14 de diciembre de 1994, por la que se instaba a la Junta de Castilla y León a la adopción de las medidas necesarias en orden a la incorporación a la escala Sanitaria del Grupo A de los Licenciados en Ciencia y Tecnología de los Alimentos y en Biología.

Con el fin de ofrecer una visión completa de la problemática planteada por los licenciados en Biología y de las actuaciones de esta Institución, se incorpora al presente Informe el contenido de la resolución dirigida a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

"Ante esta Institución ha comparecido la Delegada del Colegio Oficial de Biólogos de Castilla y León, dando lugar al expediente de queja (...) en el que se plantea la situación que afecta a los licenciados en Biología en cuanto al acceso a las Escalas Sanitarias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ya que, en la actualidad, sólo se reconoce el título de licenciado en Biología para el ingreso en el Cuerpo Facultativo Superior, sin tener en cuenta que la cualificación que se alcanza en dicha licenciatura, en sus

distintas especialidades, permite desarrollar funciones tanto en el área de la Sanidad como en la de Medio Ambiente.

Manifiesta asimismo la compareciente que, por lo que hace al Cuerpo Facultativo Superior, cada vez es menor el número de plazas a que son convocados los licenciados en Biología, y que en las Relaciones de Puestos de Trabajo se restringe la posibilidad de desempeñar funciones de dirección, planificación, gestión presupuestaria y ejecución de actividades en el manejo y conservación del entorno, así como en la coordinación de equipos pluridisciplinarios.

En suma, continúa, no se solicita un exclusivismo profesional, sino igualdad de oportunidades desde el más absoluto respeto al principio de autoorganización de la Administración Autónoma.

Interesado el pertinente informe de la Dirección General de la Función Pública, este órgano nos remite a las previsiones normativas que se contienen en el Capítulo Primero del Título IV de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre (en adelante TRFP), y más concretamente a los arts. 16, 18.2, 19 y 20 de la misma.

Este último precepto atribuye a los funcionarios de Administración Especial el desempeño de aquellos puestos de trabajo que supongan el ejercicio de funciones objeto de una profesión específica, y para los que se exija una titulación determinada, sin que en ningún caso puedan existir diferentes Cuerpos ni Escalas que realicen funciones similares o análogas y para cuyo ingreso se exija el mismo nivel de titulación.

De acuerdo con estas previsiones, continúa el informe, «*la Administración de la Comunidad de Castilla y León tiene establecido,*

entre otros, un Cuerpo Facultativo Superior, compuesto por funcionarios a los que les fue exigido para su ingreso en el mismo la titulación superior de Licenciados en Ciencias Biológicas, que desempeñan funciones objeto de su profesión específica».

Se destaca asimismo en el mencionado informe que en la disposición adicional quinta de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, se estableció la integración en las Escalas Sanitarias del Cuerpo Facultativo Superior - junto con Médicos y Farmacéuticos-, del personal funcionario de carrera al que le fue exigida la titulación de Licenciado en Veterinaria, *«excluyendo de la consideración de sanitario al personal al que le fue exigida la titulación de Ciencias Biológicas, que continúan perteneciendo al Cuerpo Facultativo Superior.»*

En cuanto a la adscripción los licenciados en Biología pertenecientes al Cuerpo Facultativo Superior a determinados puestos, la Dirección General de la Función Pública viene a recordar la naturaleza que atribuye el art. 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, a las Relaciones de Puestos de Trabajo -y asumida en nuestro TRFP- como fundamento de la estructura y organización de la Función Pública, señalando que las Consejerías de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Agricultura y Ganadería y Sanidad y Bienestar Social, cuentan, todas ellas, con diversos puestos adscritos a dichos licenciados, *«no habiéndose observado la existencia de discriminación alguna para este colectivo en orden a su promoción profesional o al desarrollo de las funciones propias que tienen atribuidas.»*

Por último, el informe reitera que de conformidad con la legalidad vigente no es posible que *«en el área de la Administración Especial puedan coexistir diferentes Cuerpos o Escalas para cuyo*

ingreso se exija la misma titulación académica específica, alegando como única razón las distintas especialidades con que cuente dicha titulación.»

Se desprende de los antecedentes expuestos la existencia de dos cuestiones que, si bien relacionadas, deben ser analizadas separadamente.

Primera.- En cuanto a que los licenciados en Biología puedan participar en pruebas selectivas para acceder a las Escalas Sanitarias, no nos queda sino remitirnos a la Resolución aprobada por las Cortes de Castilla y León en sesión celebrada el 14 de diciembre de 1994 (B.O.C.C. y L. de 27 de diciembre de 1994) con motivo del debate de la PNL-232, por la que se instaba a la Junta de Castilla y León a la adopción de las medidas necesarias que prevean la incorporación a la Escala Sanitaria del Grupo A, de los licenciados en Ciencia y Tecnología de los Alimentos y en Biología, resolución que, de acuerdo con el escrito dirigido por esa Consejería a esta Institución con fecha 4 de marzo de 1997, *«será tomada en consideración en el momento del proceso de elaboración del correspondiente Anteproyecto de Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyos trabajos preparatorios ya han sido iniciados.»*

No obstante, de mantenerse el criterio sustentado por la Dirección General de la Función Pública de esa Consejería al informar a esta Institución, según el cual y de acuerdo con el art. 20.2 TRFP, en el área de la Administración Especial no pueden coexistir diferentes Cuerpos y Escalas para cuyo ingreso se exija la misma titulación académica, poco o nada se vendría a avanzar con el reconocimiento del acceso de los licenciados en Biología a las Escalas Sanitarias, a través de la medida legislativa antes apuntada.

Sin embargo, es parecer de esta Institución que el art. 20.2 citado no constituye un obstáculo para que los licenciados en Biología, en función de la concreta especialidad cursada, puedan aspirar a pertenecer a dicho Cuerpo Facultativo o a la Escala Sanitaria, según se determine en las correspondientes pruebas selectivas que al efecto se convoquen (y de acuerdo, obviamente, con las Relaciones de Puestos de Trabajo aprobadas por esa Administración).

En nuestra opinión, dicho precepto no es sino manifestación de la necesidad de homogeneizar Cuerpos y Escalas cuando las funciones asignadas a unos y otras sean de contenido profesional sustancialmente coincidente, y que a su vez es consecuencia de la injustificada profusión de Cuerpos y Escalas en la Función Pública española, a la que se propuso poner coto la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en el ámbito de la Administración del Estado.

Las directrices de la Ley estatal fueron asumidas por nuestro legislador autonómico, como se reconoce en la Exposición de Motivos de la derogada Ley 7/1985, de 27 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León: *«... La Ley 30/1984 representa una innovación evidente sobre la normativa anterior, de manera que los Cuerpos y las Escalas dejan de ser ámbito de privilegios para convertirse en lo que su propia naturaleza expresa, es decir, mero esquema clasificador a los efectos de homogeneización de títulos necesarios para el acceso, previsiones de formación específica...»*, explicitando más adelante que la Ley se propone integrar correctamente al funcionario de la Comunidad *«... de manera que permita reducir la pertenencia del personal al profuso, desordenado y discriminador sistema de Cuerpos con que han sido transferidos, al tiempo que determina «ex novo» un conjunto de Cuerpos y Escalas propios, reducido, pero en el que se garantiza la debida agrupación en virtud*

de condiciones de título y mérito, al tiempo que se tiene en cuenta las funciones y facultades que deba ejercer el personal en ellos integrado.»

En este ámbito cobra sentido el art. 20.2 de la Ley regional de la Función Pública, que ha pasado al vigente Texto Refundido de 1990, como norma que tiene por finalidad impedir en el futuro la nueva diversificación injustificada de Cuerpos y Escalas de la Administración de nuestra Comunidad, una vez efectuada la necesaria ordenación y homogeneización de éstos.

Por otra parte, la limitación que establece este precepto de la Ley regional para la creación de Cuerpos y Escalas es doble y debe aplicarse de manera concurrente: no puede existir identidad profesional -no pueden crearse Cuerpos y Escalas a los que se atribuya la realización de «*funciones similares o análogas*»-, si, además, se exige para su ingreso en ellos el mismo nivel de titulación.

Siendo cierto que el nivel de titulación de los licenciados en Biología es el correspondiente al Grupo A de clasificación, de acuerdo con el art. 18 1 TRFP, no lo es menos que, de permitir el acceso de los licenciados en Biología a las Escalas Sanitarias, las funciones que por su pertenencia a estas Escalas estén llamados a desempeñar no tienen por qué ser similares o coincidentes con las atribuidas a los puestos de trabajo correspondientes al Cuerpo Facultativo Superior.

Por ello, la interpretación que del art. 20.2 TRFP propugna esta Institución nos lleva a concluir que es posible la coexistencia de Cuerpos o Escalas a los que, aun encuadrados en el mismo nivel de titulación e incluso con la misma titulación, se atribuyan funciones específicas y no coincidentes con las encomendadas a los mismos titulados cuando pertenezcan a otro u otros Cuerpos o Escalas.

En este sentido nos permitimos sugerir a V.E. que en la elaboración del anteproyecto de Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León que permita el ingreso de los licenciados en Biología a las Escalas Sanitarias en los términos de la resolución de las Cortes de Castilla y León a la que nos hemos referido anteriormente, se mantenga asimismo la posibilidad de ingreso de dichos profesionales en el Cuerpo Facultativo Superior, en la medida en que las funciones que este Cuerpo tiene atribuidas no vengan a coincidir con las propias de la función pública sanitaria.

Segunda.- Sobre las convocatorias de acceso de los licenciados en Biología al Cuerpo Facultativo Superior, así como la promoción profesional de quienes ya pertenecen al mismo, hemos de reconocer, ante todo, la potestad que corresponde a esa Administración en materia de ordenación de su Función Pública, que se manifiesta en el contenido de las Relaciones de Puestos de Trabajo que al efecto se aprueben.

De otro lado, y aunque la adscripción mayoritaria de los licenciados en Biología se encuentra en los puestos de trabajo correspondientes la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, también en la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y en la de Agricultura aparecen puestos a desempeñar por dichos profesionales.

No obstante, sí consideramos conveniente sugerir la necesidad de lograr el adecuado equilibrio en la ordenación y gestión de los recursos humanos de esa Administración, que permita rentabilizar al máximo la cualificación profesional de los licenciados a que nos venimos refiriendo, en el desempeño de los diversos puestos en que se puede proyectar su actividad.

Esta es la resolución que de acuerdo con los arts. 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y

León, tengo a bien comunicar a V.E., con el ruego de que me manifieste la aceptación de las sugerencias realizadas o, en su caso, el rechazo motivado de las mismas."

La Consejería de Presidencia y Administración Territorial nos dirigió escrito, remitiéndose a otro anterior en el que nos comunicaba que con ocasión de la elaboración del correspondiente Anteproyecto de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León -cuyos trabajos preparatorios han comenzado- sería tomada en consideración la Resolución aprobada por la Comisión de Presidencia de las Cortes de Castilla y León, en su sesión de 14 de diciembre de 1994.

Por considerar que el alcance de nuestra resolución no se circunscribe al ámbito de lo acordado por la Cámara Legislativa regional, esta Institución se ha dirigido nuevamente a dicho Centro directivo interesando respuesta a las restantes sugerencias formuladas, sin que hasta la fecha se nos haya hecho llegar pronunciamiento alguno en tal sentido.

2. Atribuciones profesionales

La aplicación de la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos, ha llevado al Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas de la zona de Castilla y León a solicitar la intervención del Procurador del Común, con el fin de esclarecer si en las actuaciones de las Consejerías de Fomento y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en el ámbito de la contratación administrativa, existía discriminación hacia estos titulados no permitida por el ordenamiento jurídico. El Colegio compareciente planteaba una problemática de carácter general, ilustrando su queja con documentación relativa a la

contratación de obras concretas, según la competencia de una y otra Consejería.

Respecto a la Consejería de Fomento se aportaban, aunque incompletos, los;Error!No se encuentra el origen de la referencia. Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares aprobados en diciembre de 1995 y febrero de 1996, por los que, respectivamente, se ha regido la contratación, mediante concurso abierto, de las obras clave 4.2-ZA-15 B. Título: "Señalización horizontal. Pintado y repintado de marcas viales", y clave 4.6 -LE-7. Título: "Toreno-Corbón del Sil. Conservación preventiva. C-631 de Ponferrada a la Espina. P.K. 23, 500 al 30,185, y 30,750 al 37,700. Tramo: Toreno-Corbón del Sil. Provincia: León". Según las copias aportadas con el escrito de queja, se exigía que los proyectos variantes a presentar por los licitadores fueran suscritos por un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

Asimismo, el Colegio compareciente hacía constar que la reserva para los técnicos titulados universitarios de segundo ciclo de la posibilidad de ser Delegado de Obra del contratista se aparta de la citada Ley 12/86.

En la respuesta de la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras a nuestra solicitud de informe, se manifestaba que los PCAP-Tipo aprobados por Orden de la Consejería de Fomento de 17 de octubre de 1996 (B.O.C.y L. nº 212 de 31 de octubre) no se establece ninguna limitación a la competencia profesional de los ITOP, tanto para redacción y firma de proyectos como para asumir la condición de Delegado de obra.

No obstante, tras aludir a la normativa vigente que reconoce la plenitud de atribuciones de estos titulados en el ámbito de su respectiva especialidad, comprensiva de la redacción de proyectos y dirección de industrias y, admitiendo, en consecuencia y con carácter general, su

incuestionable idoneidad para la actuación en materia de contratos de obras públicas, en el informe se invocaba el art. 4 de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP, en lo sucesivo), así como el art. 4 de la Ley 12/86 y la cláusula 5ª del Decreto 3854/1970, por el que se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para al Contratación de Obras del Estado, para llegar a la siguiente conclusión:

"... la Administración, con base en el art. 4 de la Ley 13/1995, podría exigir la realización de diversas actividades, en el marco de un contrato de obra, por quien posea determinada titulación. La elección, con exclusión de otros profesionales del sector, deberá ser justificada adecuadamente en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, con respecto a los criterios que marca el art. precitado.

Respecto de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, su exclusión en la firma de proyectos variantes o como Delegados de Obra, por tanto, será lícita si las circunstancias de la obra (a la luz del interés público, del orden público o de la buena administración) conllevan la conveniencia de que tales actividades sean realizadas por quien posea una formación superior o más específica que la de aquéllos.

Este último supuesto podría darse frente a diversos profesionales atendiendo a la especificidad del proyecto y, desde luego, frente a los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Entre éstos y los Ingenieros Técnicos -en un mismo sector de actividad: la obra pública de infraestructura del transporte- existe una evidente diferencia en formación académica -titulación superior frente a media-, que afecta no sólo al conocimiento de diversas especialidades, sino a la profundidad de la formación en cada una de ellas. Aceptar la interpretación del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas,

antes que producir el respeto de las competencias profesionales de estos titulados llevaría, más bien, a vaciar de contenido a un título de carácter superior. No parece que sea éste el espíritu de la normativa.

En consecuencia, justificada la elección de una titulación específica para quienes deseen contratar con la Administración la realización de una actividad en el marco de una obra pública, teniendo la elección su base en el interés u orden público o en la buena administración, recogida adecuadamente tal elección en los documentos que forman parte del expediente de contratación, cabe afirmar su validez."

A luz del régimen jurídico que esta Institución ha considerado aplicable a los antecedentes del caso sometido a nuestra consideración, se formularon las siguientes conclusiones, seguidas de la pertinente recomendación:

"Primera.- Hemos de partir del contenido de los Pliegos-Tipo de Cláusulas Administrativas Particulares aprobados por la Consejería de Fomento mediante Orden de 17 de octubre de 1996, cuyo anexo contempla hasta veintiséis supuestos relativos a las diversas modalidades de contratación de obras de Arquitectura y Vivienda (Pliegos I a III); obras de Infraestructuras (Pliegos V a VII); suministros (Pliegos VIII a XII); servicios (Pliegos XIII y XIV); y consultoría y asistencia (pliegos XV a XXVI).

Entre las cláusulas de los pliegos relativos a contratos de obras de arquitectura y vivienda e infraestructuras, aparecen dos que hacen referencia al tema que nos ocupa.

a) De un lado la cláusula reguladora de las obligaciones exigibles al contratista en cuanto a plantilla de personal establece que antes de dar comienzo a las obras, el contratista pondrá en

conocimiento de la dirección facultativa relación detallada, alusiva, entre otros extremos, al facultativo de titulación adecuada designado por el contratista como responsable de las obras, que quedará adscrito en calidad de Jefe de obra y deberá permanecer durante el horario laboral a pie de obra (cláusula 2.4.2.5 de los Pliegos I, II, III,; cláusula 2.4.2.4 de los Pliegos IV, V, VI; cláusula 15.5 del Pliego VII).

b) De otro, la cláusula relativa a la ejecución de las obras establece, a efectos de la dirección de las mismas, que el delegado de obra del contratista deberá ser el técnico con la titulación exigida en el proyecto de obra con experiencia acreditada en obras similares a las que son objeto del contrato (cláusula 2.5.1.2 de los Pliegos I, II, III; cláusula 2.5.1.1 de los Pliegos IV, V, VI).

En cuanto a la redacción y firma de proyectos variantes, los Pliegos II y V contemplan esta posibilidad, sin que aparezca limitación en cuanto al redactor o redactores de dichos proyectos. Sin embargo, la cláusula 2.2.6. de ambos Pliegos, destinada a las proposiciones a formular por los participantes en el concurso, deja indeterminada la documentación que se aportará en el sobre número 2, denominado "referencias técnicas", remitiendo a los límites que se establecen en el ANEJO N° 4 "por cada solución técnica diferente que se presente". En efecto, el ANEJO N° 4 se denomina "limitaciones a las soluciones alternativas a presentar por los licitadores", pero carece de contenido en los PCAP-Tipo, ya que, obviamente, las limitaciones vendrán determinadas, en cada caso, por la obra concreta que se proyecte realizar.

Segunda.- La consecuencia que cabe extraer del análisis anterior es que si bien las expresiones "técnico con titulación adecuada", y "técnico con la titulación exigida en el proyecto de obra", revelan el propósito de no vincular en los PCAP-Tipo el monopolio o

exclusiva a una determinada profesión o titulación, al aplicar éstos Pliegos en cada expediente de contratación será necesario especificar la idoneidad del titulado que ha de asumir la cualidad de responsable de las obras como Jefe de las mismas, o de delegado de obra del contratista, reflexión que es válida asimismo para la firma de proyectos variantes.

La Dirección General de Carreteras e Infraestructuras manifiesta en su informe que la elección de un determinado titulado, con exclusión de otros profesionales del sector, deberá ser justificada adecuadamente en los documentos que forman parte del expediente de contratación, recordando, asimismo, el contenido de la cláusula 5ª del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, que, en efecto, atribuye a la Administración la facultad de exigir que el Delegado de obra del contratista tenga la titulación profesional adecuada a la naturaleza de las obras *«cuando por la complejidad y volumen de la obra así haya sido establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares»*.

En este sentido es preciso recordar que, conforme al art. 50, apartados 3 y 4 de la LCAP, la posibilidad de establecer modelos tipo de pliegos particulares de general aplicación en los contratos de naturaleza análoga, no comporta la inexistencia del pliego particular correspondiente, sino que únicamente desaparece la exigencia de que este último sea informado por el Servicio Jurídico.

En suma, en la aplicación de las anteriores previsiones generales al caso concreto y teniendo en cuenta que la libertad de pactos a que se refiere el artículo 4 de la LCAP encuentra su límite en la adecuación al ordenamiento jurídico, la Administración no puede

apartarse válidamente del contenido de las normas sobre atribuciones profesionales a las que a continuación nos referiremos.

Tercera.- Al justificar la nueva regulación de las atribuciones de los profesionales cuyas titulaciones se corresponden actualmente con la superación del primer ciclo de las enseñanzas técnicas universitarias, el Preámbulo de la Ley 12/86, que se dicta en cumplimiento de la reserva de ley prevista en el art. 36 de la Constitución, considera que las normas dictadas por el Gobierno desde la reordenación de las Enseñanzas Técnicas abordada en la Ley 2/1964, de 29 de abril, vinieron a introducir una serie de limitaciones y restricciones en el ejercicio profesional de dichos titulados que han sido corregidas por el Tribunal Supremo, al reconocer la plenitud de atribuciones de éstos en el ámbito de su especialidad respectiva y negar, en consecuencia, la posibilidad de imponerles válidamente limitaciones cualitativas que no se deriven de la formación y conocimientos de la técnica propia de su titulación, ni limitaciones cuantitativas o situaciones de dependencia en su ejercicio profesional respecto de otros Técnicos universitarios.

En opinión del Consejo de Estado (dictamen de 27 de octubre de 1988), la norma consagra el principio general de plenitud de competencias de los Ingenieros técnicos en el ámbito de su especialidad, proscribiendo las restricciones a las que acabamos de aludir y, al mismo tiempo, las interferencias en el campo de actividad propio de otros técnicos universitarios. El supremo órgano consultivo insiste en que ni ha sido propósito de la Ley 12/86, ni se ha producido por su entrada en vigor una identificación total y completa de las facultades de los técnicos de diferente grado, que haría inútil la diferenciación de su formación universitaria, ateniéndose en su dictamen a las declaraciones del Preámbulo de la Ley, que se corresponden con fidelidad a su articulado, y de las que son exponente el siguiente párrafo:

«El espíritu de la presente Ley no es el otorgamiento de facultades ajenas a la formación universitaria de los titulados, sino el reconocimiento de las que le son propias, su consolidación y la potenciación de su ejercicio independiente, sin restricciones artificiosas o injustificadas y sin que con ello se introduzcan interferencias en el campo de las atribuciones que puedan ser propias de otros técnicos titulados y en el caso de la edificación de los Arquitectos.»

Sentado lo anterior, hay que referirse a los criterios para delimitar el ámbito de especialidad propio del ejercicio profesional de los Ingenieros técnicos, y que se encuentran en el Decreto 148/1969, de 13 de febrero, al que la Ley se remite de forma expresa en su articulado, remisión que ha sido entendida por el Tribunal Supremo (sentencia de 2 de marzo de 1990) como "norma interpretativa auténtica del concepto de especialidad".

En efecto, el art. 1 de la Ley dispone lo siguiente:

«1. Los arquitectos e ingenieros técnicos, una vez cumplidos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico, tendrán plenitud de facultades y atribuciones en el ejercicio de su profesión dentro del ámbito de su respectiva especialidad técnica.

2. A los efectos previstos en esta Ley se considera como especialidad cada una de las enumeradas en el Decreto 148/1969, de 13 de febrero, por el que se regulan las denominaciones de los graduados en Escuelas Técnicas y las especialidades a cursar en las Escuelas de Arquitectos e Ingeniería Técnica.»

Ha de estarse, pues, al contenido del citado Decreto para conocer la denominación de los distintos titulados y las especialidades entre las que éstos pueden elegir, advirtiendo que el término

especialidad no debe confundirse con el de las ramas técnicas que este Decreto contempla. Centrándonos en los profesionales que han promovido la presente queja, es el art. 3º apartado 8 el precepto que establece las especialidades a cursar en las Escuelas de Ingeniería técnica de obras públicas y su contenido:

«a) Especialidad: Construcciones civiles.- La relativa a la ejecución de obras de ingeniería civil, así como a los trabajos, selección y utilización de la maquinaria y equipos necesarios para su realización.

b) Especialidad: Hidrológica.- La relativa a los trabajos y construcciones referentes a las aguas continentales, previsión de aportaciones hidráulicas y su regulación, distribución, aprovechamiento y explotación.

c) Especialidad: Tráfico y servicios urbanos.- La relativa a la construcción, conservación y explotación de obras, instalaciones y servicios urbanos, así como a la realización de aforos y ordenación del tráfico urbano.

d) Especialidad: Vías de comunicación y transporte.- La relativa a la construcción, conservación y utilización de las vías de comunicación, puertos y señales marítimas, así como al planteamiento, ordenación y explotación del transporte».

De nuevo en la Ley 12/86, su art. 2.1 indica que corresponde a los Ingenieros técnicos, dentro de su respectiva especialidad: *«a) La redacción y firma de proyectos (...), siempre que queden comprendidos por su naturaleza y características en la técnica propia de cada titulación. b) La dirección de las actividades objeto de los proyectos a que se refiere el apartado anterior, incluso cuando los proyectos hubieren sido elaborados por un tercero».*

De la aplicación conjunta de los preceptos que se vienen citando resulta que los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, y siempre según la concreta especialidad cursada, pueden actuar sin dependencia y con plenitud de facultades y competencias en el ejercicio de su profesión y, entre ellas, las de redactar y firmar proyectos y dirigir las actividades objeto de los mismos, de acuerdo con las características y finalidad de las obras.

No obstante, habrá de estarse al art. 4 de la Ley 12/86, y por tanto se preferirá la intervención del titulado en la especialidad que por la índole de la cuestión resulte prevalente respecto a las demás, cuando las actividades profesionales se refieran a materias relativas a más de una especialidad de la arquitectura o ingeniería técnica y, asimismo, que de no existir prevalencia de actividades se exigirá la intervención de tantos titulados cuantas fuesen las especialidades.

Cuarta.- Finalmente, no podemos dejar de referirnos a la litigiosidad que se viene produciendo en materia de atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos -también tras la vigencia de la Ley 12/1986-, no sólo por las pretensiones contrapuestas de los técnicos con un mismo nivel de titulación, según sus diversas ramas y especializaciones, sino entre las de éstos y los titulados de segundo ciclo.

Sin embargo, y salvo en el acuerdo al rechazar el monopolio competencial a favor de una profesión técnica determinada, las resoluciones judiciales que conciernen a los titulados técnicos de primer ciclo (dejando al margen la problemática que plantean los Arquitectos técnicos, por ser objeto de un régimen específico dentro de la propia Ley) distan de ser uniformes, y son escasas las relativas a los ITOP -una vez derogadas las limitaciones que para estos profesionales establecía el art. 2 apartado 3 y la D.F. segunda de dicha Ley-. La

diversidad de especialidades -y por ende de contenidos- dentro de cada rama de la ingeniería técnica, dificulta a los Tribunales el establecimiento de doctrinas generales sobre estos conflictos y les obliga a decidir las controversias que se les plantean caso por caso.

Lo dicho no exime, sino que exige a los órganos de contratación actuar con todo rigor a la hora de aplicar las normas reguladoras de las atribuciones de los titulados técnicos de grado medio, haciendo compatible su efectividad con los diversos intereses en presencia y, en especial, con los intereses generales a los que la Administración sirve con objetividad.

Por cuanto antecede, en el ejercicio de las competencias que me atribuyen los arts. 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, tengo a bien formular a V.E. recomendación formal, que se contrae en el presente caso, y sin perjuicio de lo prevenido en el art. 4 LCAP, al deber de observancia de las normas sobre atribución de competencias de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas contenidas en la Ley 12/1986, de 1 de abril, y en el Decreto 148/1969, de 13 de febrero, al determinar la titulación de los facultativos que se considera adecuada para actuar en materia de contratos de obras públicas competencia de esa Consejería, justificando adecuadamente la decisión en el expediente de contratación."

En cuanto a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (CMAOT, abreviadamente), las obras de las que daba cuenta el Colegio compareciente venían contempladas en el;Error!No se encuentra el origen de la referencia. Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares fechado el 14 de marzo de 1995, asumido como Pliego-Tipo por Orden de la misma, de 29 de mayo de 1990 (B.O.C.y L. de 1 de junio), rector

de la contratación -mediante el procedimiento de concurso- del sellado del vertedero incontrolado de R.S.U. en Miranda de Ebro (Burgos), y la construcción del vertedero de R.S.U. del área de gestión de Cardenosa-Mingorria (Ávila), en los que, según las copias aportadas con el escrito de queja, en la cláusula 9 "Examen de ofertas y adjudicación", el número 7 se exige el compromiso de la empresa licitadora a "tener como Delegado de Obra con capacidad para representarla en todo cuanto afecte a la ejecución de la misma, a un Técnico Superior así como un Auxiliar con titulación de Ingeniero Técnico o un Aparejador..."

La peculiaridad que presentaba el régimen de contratación administrativa de la CMAOT consistía en no haber elaborado sus propios Pliegos-Tipo, sino que por Orden de 29 de mayo de 1990 (B.O.C.y L. de 1 de junio), como se acaba de decir, se declararon de aplicación a la misma, con carácter provisional, los Pliegos-Tipo de Cláusulas Administrativas Particulares rectores de la contratación administrativa de la Consejería de Fomento (aprobados por Orden de 11 de abril de 1988 -B.O.C.y L. de 19 de abril-).

Sin embargo, y pese a que en la copia del Pliego aportado por el compareciente se hacía mención expresa a dicha circunstancia, pudimos comprobar que la limitación de la que traen causa las presentes actuaciones no aparecía en ninguno de los Pliegos-Tipo aprobados por la Orden de la Consejería de Fomento que se acaba de citar.

Nuestro estudio, partió, no obstante de estos Pliegos, al no tener constancia de la derogación de la citada Orden de la CMAOT de 29 de mayo de 1990, así como de lo informado por ésta, que, en síntesis, invocaba los Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Estudios y Servicios Técnicos de Obras del

Estado, en los que fundaba los requisitos exigidos para la designación del "Delegado del Consultor", "Director de la Obra" y "Delegado de Obra del Contratista".

La resolución dirigida a la CMAOT es en buena parte coincidente con la enviada a la Consejería de Fomento, y a su contenido nos remitimos, sin perjuicio de dejar constancia de las siguientes puntualizaciones que, en atención a las circunstancias que acabamos de apuntar, se formularon en este caso.

Primera.- Los Pliegos de Cláusulas Generales invocados por la CMAOT no vienen a justificar, por sí solos, la aplicación restrictiva de las normas reguladoras de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos.

Se aludirá en primer lugar a la elección del "Autor del Proyecto". Entendemos que cabe hablar de elección cuando la Administración no cuente con funcionarios a quienes venga encomendada la redacción de proyectos en sus distintas modalidades, de acuerdo con la atribución de competencias y funciones de los distintos Cuerpos y Escalas que integran la función pública autonómica.

En tal caso, la elección de autor del proyecto tendrá lugar como consecuencia de la adjudicación de un contrato administrativo de consultoría y asistencia, de los enumerados en el art. 197.2 a) LCAP, cuyo objeto vendrá constituido, precisamente, por la elaboración de un proyecto de carácter técnico.

A la relación entre el objeto del contrato y la cualificación del contratista en esta clase de contratos -como aplicación específica de los requisitos generales exigidos en el Título II del Libro I de la Ley, y en particular a la adecuada solvencia técnica y profesional-, alude el art.

198.1 LCAP, al señalar que el adjudicatario puede ser persona física o jurídica cuya actividad o finalidad tenga relación directa con el objeto del contrato.

Cuando se trate de contratistas personas físicas habrá de estarse a la titulación académica que les habilita para la realización del contrato en su calidad de "Consultor", definido en la cláusula 6ª del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de estudios y servicios técnicos, aprobado por Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 8 de marzo de 1972, es decir, *«la parte contratante obligada a ejecutar el estudio o servicio»*, sobre cuya cualificación, obviamente, el Pliego general no puede contener regla alguna puesto que aquélla sólo quedará determinada por su relación con el objeto de cada contrato.

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para la contratación de consultorías y asistencias que nos ha remitido la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, cuya aplicación a la realización de proyecto de obras no ofrece duda (así se desprende de sus cláusulas 15 y 18) tampoco contiene ningún requisito de titulación específica de los licitadores en esta clase de contratos. Otro tanto ocurre con los Pliego-Tipo aprobados por la tan citada Orden de 11 de abril de 1988 -números XI y XII del anexo-, destinados a regular los contratos de estudio y redacción de proyecto, que al establecer la documentación general que se acompañará a las proposiciones, señala que se presentarán los documentos y referencias académicas, profesionales y técnicas acreditativos de la solvencia científica del licitador, necesarios para la ejecución del trabajo específico y concreto objeto del contrato.

En consecuencia, habrá de estarse a lo que disponga el Cuadro de Características del correspondiente Pliego, según se desprende de la remisión que a este documento hace la cláusula 1 -objeto del contrato-.

Segunda.- A la cualificación profesional del "Facultativo de la Administración Director de la Obra", -"Director" en expresión del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 21 de diciembre-, cuyo nombramiento corresponde a la Administración, se refiere su cláusula 4, definiéndolo como la persona con titulación adecuada y suficiente. Se observa, de nuevo, que la titulación no aparece prefijada en el Pliego general, por lo que su determinación corresponderá al órgano de contratación competente.

Al igual que sucede con el redactor de proyecto, el Director, cuando no pertenezca a la función pública de la Administración, será la persona que resulte adjudicataria del contrato administrativo de consultoría y asistencia, en su modalidad de dirección de obras (art. 197.2, a) de la LCAP). Cuanto se acaba de exponer en el ordinal precedente es, asimismo, de aplicación a la figura del Director de la obra (salvo que el Pliego-Tipo regulador de este contrato tiene su sede específica en el número XIII del anexo a la Orden de la Consejería de Fomento de 11 de abril de 1988).

Tercera.- Resta por analizar la figura del "Delegado de Obra del Contratista", cuyo régimen se encuentra también en el Pliego de Cláusulas Generales de Obras del Estado, y que, de acuerdo con su cláusula 5, es la persona expresamente designada por el contratista y aceptada por la Administración, quien podrá exigir *«cuando por la complejidad y volumen de las obras así haya sido establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares»*, que el Delegado tenga la titulación profesional adecuada a la naturaleza de las obras.

Los Pliegos-Tipo analizados en esta ocasión son los número I a IV del anexo a la tan repetida Orden de 11 de abril de 1988, puesto que nos estamos refiriendo a obras como objeto principal del contrato. En ellos aparece la figura del facultativo designado por el contratista como responsable de las obras, para el que se exige titulación adecuada, y la del Delegado de Obra del Contratista, que deberá tener la titulación exigida en el proyecto de obra con experiencia acreditada en obras similares a las que son objeto del contrato.

La consecuencia que cabe extraer de cuanto venimos exponiendo es que si bien las expresiones "titulación adecuada y suficiente", "titulación profesional adecuada a la naturaleza de las obras" u otros conceptos con grado de indeterminación semejante, revelan el propósito de no vincular "a priori" el monopolio o exclusiva a una determinada profesión o titulación, la idoneidad de los titulados que han de asumir la condición de Redactor del Proyecto, Facultativo de la Administración Director de la Obra, responsable de la obra como Jefe de las misma o Delegado de obra del contratista, vendrá especificada por cada expediente de contratación en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, o, en su caso, en el Cuadro de características que define el objeto del contrato.

En consecuencia, en la aplicación de los anteriores conceptos al caso concreto la Administración ha de estar a lo que con carácter general preceptúa el art. 4 LCAP, conciliando el interés público con el respeto al ordenamiento jurídico, en cuyo marco se inserta el deber de observar estrictamente las normas sobre atribuciones profesionales.

A la fecha de cierre de este informe, sólo la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se ha manifestado sobre nuestra resolución, haciéndolo en los siguientes términos:

"En orden a hacer efectiva la recomendación formal de 19 de diciembre de 1997 relativa al deber de observancia de las normas sobre atribución de competencias de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, pongo en su conocimiento que en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares para la contratación de consultorías y asistencias técnicas para la redacción de proyectos o dirección de obras, que no puedan ser realizados por los facultativos funcionarios de esta Consejería, se hacer (*sic*) constar los diversos campos técnicos que están presentes en el objeto del contrato a los efectos de que los licitadores puedan aportar los documentos y referencias académicas, profesionales y técnicas acreditativas de su idoneidad facultativa para la ejecución del trabajo específico y concreto objeto del contrato, de suerte que la Administración pueda seleccionar la oferta más adecuada haciendo compatible el respeto de las normas reguladoras de las atribuciones de los diferentes profesionales con los intereses generales a los que la Administración sirve con objetividad."

3. Enclave de Treviño

Expondremos a continuación nuestras gestiones como consecuencia de las reivindicaciones planteadas por ciudadanos sobre el enclave de Treviño.

Tan pronto como, con ocasión de la entrevista mantenida, a instancia de parte, por el titular de la Institución con un grupo de vecinos de los municipios de Condado de Treviño y la Puebla de Arganzón, se tuvo conocimiento de las materias que, en opinión de éstos, presentaban peculiaridades derivadas de su pertenencia al

enclave, se dio traslado de las mismas a la Diputación Provincial de Burgos.

Poco tiempo después, el Procurador del Común de Castilla y León realizó una visita al enclave, tras la cual dirigió escrito a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

Entre otras cosas se decía que en la visita realizada por esta Institución a los municipios burgaleses de La Puebla de Arganzón y Condado de Treviño, habíamos tenido ocasión de reunirnos con los distintos grupos políticos con representación en ambos Ayuntamientos, a fin de que expusieran los problemas de toda índole que, a su juicio, afectan a la población de dichos municipios, y que se enumeran más adelante.

Como cuestión previa, se señalaba que la actuación del Procurador del Común, en este caso, responde a la solicitud de mediación formulada por corporativos de los Ayuntamientos, con los que se celebraron sendas reuniones, y que, según se les hizo saber expresamente, nuestra intervención se enmarcaban en el estricto cumplimiento de las funciones atribuidas por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León.

Asimismo, quiero dejar constancia de la sugerencia que formulamos al alcalde de La Puebla de Arganzón, en orden a la supresión de algunas pintadas que hacían referencia a personas concretas, y de la positiva acogida manifestada al respecto. Deseo también hacer constar el agradecimiento público manifestado hacia el titular de esta Institución por la persona objeto de las amenazas reflejadas en tales pintadas.

Mediante escrito firmado por el Presidente de dicha Corporación, se manifestaba el deseo de activar el inicio de los trámites

previstos en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León. El Procurador del Común subrayó la función de defensa del Estatuto de Autonomía que le encomienda la Ley 2/94 reguladora de la Institución, así como la necesidad de seguir los pasos que a ese respecto señala dicho Estatuto.

A continuación se apuntan problemas de carácter general (Administración lejana y desconocida para el ciudadano que genera sentimiento de desasistencia y agravios comparativos con respecto a la población alavesa), resaltando la imposibilidad de desarrollo socio-cultural y económico del enclave si no es a través de una planificación global que incida sobre transportes, comunicaciones, potenciación de empleo y en especial el empleo rural de la mujer, guarderías, centros de asistencia a la tercera edad y asistencia a domicilio, enseñanza bilingüe, actividades para la juventud, polígonos industriales, etc.

De forma más detallada, el Grupo mayoritario de dicho Ayuntamiento se refirió a las siguientes necesidades:

- Rehabilitación de todos los edificios de propiedad municipal: Casa Consistorial, Molino, Hospital de San Juan Evangelista y Ermita.
- Renovación de la red de alumbrado.
- Nuevo puente sobre el Río Zadorra, por la dificultad de tránsito de los vehículos agrícolas y de gran tonelaje.
- Acondicionamiento de la red de caminos de concentración parcelaria.
- Transporte escolar y de estudiantes que demandan la educación bilingüe.
- Residencias de día para la tercera edad.

- Locales para actividades de la juventud.

- Solución a la travesía de la carretera N-I, así como al trazado de la autovía para no quedar aislados de esta vía de comunicación por la importancia que tiene para la economía del Municipio.

Asimismo, se hizo referencia a la potencialidad del territorio en la planificación global de las Directrices de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma vasca, en cuanto corredor necesario para potenciar tres Comarcas Alavesas que circundan el Enclave.

En cuanto a Condado de Treviño, en la intervención de los concejales del Grupo Independiente del Ayuntamiento se expusieron en primer lugar consideraciones generales referentes a las vías que se contemplan en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, a las conclusiones de la Ponencia elaborada por la Comisión de Enclaves del Senado, y a la inquietud ciudadana manifestada a través de asociaciones, Plataforma Pro-Referéndum, etc.

Tras hacer hincapié el Procurador del Común en la necesidad de observar lo previsto al respecto en el Estatuto de Castilla y León, se llamó la atención a continuación sobre los siguientes problemas que, a juicio de dichos concejales, derivan de la condición de enclave de los municipios:

- Los planes estratégicos (proyectos LEADER, p.ej.) son irrealizables por la condición geográfica y la dispersión.

- Hay descoordinación administrativa y dificultad de desarrollo de las directrices que dicta la Junta de Castilla y León (p. ej. en materia de sanidad ganadera).

- La imposibilidad de mancomunarse con municipios de Álava para la prestación de servicios tales como asesoramiento jurídico y

técnico, basuras, saneamiento, aguas, transporte, etc., que a su vez priva al municipio de la posibilidad de subvenciones.

- Los convenios hasta ahora existentes con Álava para solventar problemas concretos son incompletos y coyunturales a la vez que inestables por el juego de fuerzas políticas en cada momento concreto. Además, los ciudadanos suelen desconocer su alcance.

- En cuanto a asistencia a la tercera edad, se exige el empadronamiento en Vitoria con antelación a la solicitud de plazas residenciales.

- Es necesario que el Centro de Salud se integre en el Insalud; ahora no es operativo, y lo sería si hubiera un convenio que englobara pueblos de Álava. Por lo que hace a la atención especializada y hospitalaria, los médicos generalmente mandan a los pacientes a Vitoria, donde se recibe la atención sin problemas. Apenas se acude al Hospital de Miranda de Ebro.

- La carretera P-122, que atraviesa el Condado de norte a sur, en el llamado Puerto de Vitoria es un punto de siniestralidad tan importante como el existente en la N-I a su paso por La Puebla de Arganzón. El mantenimiento de la carretera en el tramo del Condado venía haciéndose por la Diputación de Álava hasta que se hicieron las transferencias a las Comunidades Autónomas.

- Se manifiesta asimismo la imposibilidad de un plan estratégico de desarrollo comarcal y que, en definitiva, muchos proyectos ni siquiera se abordan porque se parte de la realidad de la descoordinación administrativa (p.ej. la travesía norte-sur, por la importancia de las redes de comunicación que representan para Álava la salida al Valle del Ebro.

- En materia educativa, el Colegio Público de Condado de Treviño se queda sin alumnos porque los padres prefieren la escolarización en Álava. Hay diferencia entre los programas educativos de una y otra Comunidad (la enseñanza del eusquera como asignatura obligatoria es un factor determinante de esta elección, por su relación con el acceso a enseñanzas superiores y al empleo en Álava). También se destaca el solapamiento del transporte escolar en los niveles obligatorios de enseñanza (por el territorio del enclave circula un transporte para alumnos de núcleos alaveses escolarizados en centros de Álava, y otro servicio se ocupa de los alumnos del enclave que asisten al Colegio Público).

Esta problemática habría determinado una disociación entre la población de derecho del Condado -unas 870 personas- y la población de hecho, que se cifra en torno a 4.000 habitantes a partir del padrón de basuras que presupone tener casa abierta. La fluctuación de los padrones es grande y se daría con frecuencia la "separación administrativa" de las familias.

Como resumen, a juicio de dicho Grupo municipal, la población burgalesa y la alavesa que circunda el enclave compartiría problemas semejantes pero que no se resuelven de igual forma por una Comunidad Autónoma que por otra. Además, la situación del enclave sería estratégicamente idónea para alcanzar otro desarrollo.

Por el Presidente de la Corporación, además de recordar que, sin menoscabo de las asociaciones que actúan en el enclave en diversos sectores, la representatividad plena de los intereses de sus habitantes corresponde a las corporaciones municipales democráticamente elegidas, se hicieron las siguientes puntualizaciones:

- En cuanto a la tercera edad, la asistencia domiciliaria es buena; en el Condado de Treviño hay una residencia de 48 plazas que

recibe ayudas de la Junta de Castilla y León y se admiten personas de Vitoria. Por tanto hay un flujo recíproco de residentes.

- En el aspecto educativo, los alumnos de las localidades treviñesas de Obécuri y Bajauri están escolarizados en el Colegio Público de Campazo, en Álava, y se desplazan en el transporte escolar de este Colegio; además debe tenerse en cuenta, ante todo, la libertad de elección de centro, porque hay familias que aunque escolarizan a sus hijos en Vitoria se acogen a la exención para cursar la asignatura de eusquera; por otra parte, el profesorado del Condado realiza actividades de formación en Álava que les facilita el conocimiento de sus programas educativos de esa Comunidad.

- Dado el carácter eminentemente agrícola de la población, el nivel de regadíos es satisfactorio. Los problemas de la Presa del Río Rojo se deben a la elevada cuantía de la inversión (2.000 millones de pesetas) cuya solución impulsarán los propios agricultores interesados.

- El problema de la carretera P-122 requiere una pronta solución.

En suma, el Grupo municipal mayoritario de Condado de Treviño manifestaba que era necesario esperar el resultado de los trabajos de la Comisión Mixta (cuyas actuaciones en ningún caso pueden ser objeto de supervisión por el Procurador del Común, dada su naturaleza política y puesto que no forma parte de la Comunidad Autónoma) en orden a la solución de cuantos problemas se contemplan por la misma, antes de abordar otras vías alternativas.

Pendiente del resultado de las reuniones que la Comisión Mixta fuera celebrando, el Procurador del Común indicó que procedería a enviar a las instancias correspondientes las pretensiones concretas arriba señaladas.

Con posterioridad a lo expuesto, el Ayuntamiento de Condado de Treviño, en Pleno extraordinario celebrado el 15 de enero de 1998, adoptó el acuerdo de convocar una consulta popular sobre la pregunta "Referéndum sí/Referéndum no".

El Consejo de Ministros, en reunión celebrada el 20 de febrero de 1998, adoptó el acuerdo de denegar la autorización para celebrar dicha consulta.

Con posterioridad la Administración del Estado interpuso recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento de Condado de Treviño de 15 de enero y 5 de febrero de 1998, sobre la convocatoria de consulta popular y todas las actuaciones posteriores conducentes a la celebración de la consulta (Boletín Oficial de la Provincia de Burgos, núm. 72, de 17 de abril de 1998).

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, en especial el recurso contencioso-administrativo presentado por la Administración del Estado, el Procurador del Común, que venía haciendo un seguimiento del proceso, decidió paralizar la instrucción del expediente sobre la eventual vulneración del Estatuto de Autonomía de Castilla y León derivada de la decisión de la Corporación de Condado de Treviño de convocar la consulta.