

## **DEPARTAMENTO II**

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

## **DEPARTAMENTO II**

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

## **1. DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA**

### **1.1. Treviño**

#### **1.1.1. Propuesta de reforma del Estatuto político del País Vasco**

El pasado 30 de diciembre de 2004 el Pleno del Parlamento Vasco debatió y resolvió definitivamente sobre el dictamen formulado por la Comisión de Instituciones e Interior en relación con la propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi.

Dicha propuesta de reforma de Estatuto Político se refiere en el art. 2.3 a la posibilidad de agregarse a la Comunidad de Euskadi “el enclave de *Trebiñu*” cuando se manifieste libre y democráticamente a favor de su integración, mediante el cumplimiento del procedimiento que en dicho artículo se determina. La mención expresa al enclave no figura ni en el vigente Estatuto de Autonomía ni figuraba tampoco en la propuesta de octubre de 2003.

En el procedimiento establecido en dicho artículo se suprime (como en la propuesta de 2003) la audiencia de la Comunidad Autónoma o provincia a la que pertenezcan los territorios o municipios a agregar y que figura en la letra a) del art. 8 del vigente Estatuto de Autonomía vasco.

Además, en el apartado c) del art. 2.3 se establece la necesidad de que lo aprueben el Parlamento Vasco y las Cortes Generales del Estado pero omitiendo, como la propuesta de 2003, la referencia a la Ley orgánica que contiene el art. 8 c) del vigente Estatuto de Autonomía.

Además, en dicha propuesta de reforma de Estatuto Político se añade un apartado d) al art. 2 (que no figuraba en la propuesta de 2003) para el caso de que el Parlamento o las Cortes Generales rechacen la integración del enclave. En este caso, deberá constituirse una comisión mixta a fin de que durante el plazo de 6 meses se desarrolle un proceso de negociación *“para establecer las condiciones políticas que permitan materializar de común acuerdo la voluntad democrática de la ciudadanía del enclave”*.

También se suprime en el art. 2.3 letra b) la referencia “previa la autorización competente” que figura en el Estatuto vigente (art. 8, letra b). Dicha mención no figuraba tampoco en el art. 2.2 b) de la propuesta de octubre de 2003.

Lo anteriormente expuesto se comunicó a la Mesa de las Cortes mediante escritos de 5 y 13 de enero de 2004, a los efectos oportunos y, teniendo en cuenta la función que a esta Procuraduría atribuye la Ley

2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León en defensa del Estatuto de Autonomía y del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León.

### **1.1.2. Carreteras en Treviño**

El expediente de queja **Q/2152/03** se deriva del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Condado de Treviño de 21 de junio de 2002 (reiterado en los mismos términos el 31 de octubre de 2003), en el que se solicitaba a la Diputación Provincial de Burgos que adquiriese la titularidad de las carreteras de acceso a diversas localidades del municipio, concretamente las carreteras locales o caminos vecinales de las localidades de Burgueta, San Esteban, Ozana, Araico, Doroño, Arrieta, Franco, Moraza, Armentia, Pedruzo, Ajarte, Samiano, Mesanza, Bajauri y Fuidio del municipio de Condado de Treviño.

El motivo principal de la reclamación era que las localidades citadas deben responder del mantenimiento y conservación de dichos accesos, hecho que genera, además de las cargas ordinarias y propias de cada entidad, múltiples cargas añadidas de todo tipo, por lo que se solicitaba que las vías citadas se incorporasen a la titularidad de la Diputación Provincial de Burgos.

En primer lugar, se aclaró convenientemente que los cambios de titularidad de carreteras incluidas en las redes dependientes de la Comunidad Autónoma, diputaciones provinciales y demás entes locales, de conformidad con lo contemplado en el art. 4 de la Ley 2/1990, de 16 de

marzo, de Carreteras de la Comunidad de Castilla y León, deberán ser aprobados mediante Decreto de la Junta de Castilla y León, a propuesta de la Consejería de Fomento, y previo acuerdo entre las administraciones y corporaciones afectadas.

En este sentido, la Diputación Provincial de Burgos informó que *“dada la gran longitud de la red de carreteras de titularidad de la Diputación Provincial de Burgos, que cuenta con casi 2.300 km., debido a la baja cuantía de las subvenciones y demás aportaciones que se reciben de otras administraciones públicas para carreteras, a la orografía y a las condiciones climatológicas adversas y otras circunstancias, viene siendo política de esta Diputación, desde hace muchos años, no incorporar a la red provincial de carreteras más vías de procedencia municipal”*.

A la vista de la citada disposición legal y de los argumentos descritos por esa Diputación Provincial, esta Procuraduría consideró que no se había producido irregularidad alguna por parte de la Diputación Provincial de Burgos, dado que dentro de su legítimo margen de decisión política se encuentra la posibilidad de incorporar o no a su red de carreteras otras vías de titularidad de las corporaciones locales, algo que, en todo caso, requeriría la concurrencia de voluntades de la Administración que asume la titularidad de la vía y de la Administración que la cede.

No obstante lo anterior, ello no exime a la Diputación Provincial de Burgos de la obligación de dictar resolución expresa, de conformidad con lo establecido en el art. 42 LRJPAC. En efecto, dicho precepto obliga a la

Administración a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a su correspondiente notificación, salvo en los casos que se contemplan en el párrafo tercero del mismo precepto, a los que no es reconducible el presente supuesto.

Ahora bien, entendiendo que esa Diputación Provincial tendría que dictar resolución expresa a la petición elevada dos veces por el Pleno del Ayuntamiento de Condado de Treviño, debe quedar claro que dicha obligación formal no significa en modo alguno que la resolución tenga que asumir las peticiones, sino que se dictará en el sentido que proceda en cuanto al fondo de lo solicitado, como única solución congruente con el ordenamiento jurídico.

Cuestión distinta es el apoyo económico ofrecido por la Diputación Provincial de Burgos a las vías de la red municipal del Ayuntamiento de Condado de Treviño. Así, se declara en el informe remitido por la citada Diputación que *“esta Diputación Provincial procura, en la medida de sus posibilidades, colaborar con los ayuntamientos en las funciones de conservación y mejora de su red viaria a través de los distintos planes provinciales de cooperación, como el Plan Operativo Local, el Plan de Obras y Servicios y el Fondo de Cooperación Local, así como mediante la puesta a disposición de los ayuntamientos de medios personales, materiales y técnicos para tal fin de conservación”*.

El problema que se ha podido producir, a la vista de los datos remitidos por la Diputación Provincial de Burgos, es que desde el año 2000

no se ha concedido ningún tipo de ayuda al Ayuntamiento de Condado de Treviño y sus pueblos.

Así, se hacía alusión a la cesión de una máquina motoniveladora para la reparación de caminos municipales a las localidades de Burgueta, Cucho, Golemio, Treviño y Obecuri, con un beneficio neto global valorado en 3.000 euros, y cuya fecha última de cesión fue el 26 de abril de 2000. Igualmente, se mencionaba un contrato de obras en el proyecto denominado “Rehabilitación de la calzada en la carretera de Pangua al cruce de la carretera de Añastro” con un importe certificado de 86.671,33 euros, siendo la fecha del acta de recepción de fecha 14 de enero de 2000.

Finalmente, la Unidad de Cooperación y Planes Provinciales informa que *“desde el año 2000 hasta el día de la fecha, no consta que el Ayuntamiento de Condado de Treviño tenga subvencionada obra alguna relativa a la conservación y mejora de la red viaria de titularidad municipal”*. Para el año 2004, constan dos peticiones del Ayuntamiento de Condado de Treviño para la conservación y mejora de la red viaria de titularidad municipal (acceso del camino de acceso a lavadero en Saseta y pavimentación de acceso a Aguillo-Ajarte), las cuales han sido desestimadas.

Por lo que a este apartado respecta, llamaba la atención que desde hace más de cuatro años no se hubiera realizado ningún tipo de apoyo al Ayuntamiento de Condado de Treviño para la conservación y mejora de sus vías de titularidad municipal. Con ello, no se quería decir que se hubiese

cometido alguna irregularidad por la Diputación Provincial de Burgos en la gestión de los planes provinciales de cooperación, sino que habiendo pasado bastante años desde las últimas actuaciones realizadas en el citado Ayuntamiento, parece razonable, siempre dentro de las correspondientes disponibilidades presupuestarias, facilitar al Ayuntamiento de Condado de Treviño, por el medio que se estime pertinente, medios económicos o de cualquier otro tipo, para la mejora y conservación de las vías de su titularidad.

Ante lo expuesto se dictó la siguiente resolución:

*“Que se procediera por la Diputación Provincial de Burgos a dictar resolución expresa de conformidad con lo establecido en el art. 42 LRJPAC, en relación con las peticiones del Ayuntamiento de Condado de Treviño, adoptadas en los Plenos de 21 de junio de 2002 y 31 de octubre de 2003.*

*Que habiendo pasado más de cuatro años desde las últimas actuaciones de apoyo realizadas por la Diputación en el Ayuntamiento de Condado de Treviño, se facilitarán al citado Ayuntamiento, siempre dentro de las correspondientes disponibilidades presupuestarias y por la vía que se estime pertinente, medios económicos, técnicos o de cualquier otro tipo, para la mejora y conservación de las vías de su titularidad”.*

La respuesta de la Diputación Provincial de Burgos fue ésta: *“En los planes especiales de carreteras se incluyen principalmente carreteras*

*de la propia red provincial por ser ésta una obligación y una responsabilidad exclusiva de esta Diputación, incluyéndose en alguna ocasión pequeñas cantidades para vías de propiedad municipal donde la demanda es intensa en toda la provincia. No obstante, esta Diputación, dentro de sus posibilidades y entendiendo las múltiples necesidades de la provincia y procurando atender a los más necesitados, o a los de mayor implicación en el tráfico, estudiará las propuestas que se le planteen en materia de red viaria, tanto del Ayuntamiento de Condado de Treviño como del resto de localidades en igual o peor situación”.*

## **1.2. Modalidades lingüísticas**

### **1.2.1. Enseñanza del euskera**

Esta Procuraduría tuvo conocimiento de la reivindicación por diversos colectivos de la enseñanza del euskera en la Escuela Oficial de Idiomas de Miranda de Ebro (Burgos). Dicha petición tendría el objetivo de implantar y consolidar lenguas cooficiales en España y la intención de favorecer la inserción laboral de los castellanos y leoneses en otras comunidades con lengua propia, en atención a lo dispuesto en el Plan Marco para el desarrollo de las enseñanzas de Régimen Especial.

Esta reclamación resultaba razonable, máxime si se tiene en cuenta que en otros territorios de la región ya se viene impartiendo la enseñanza de otras lenguas con el fin de que los ciudadanos puedan beneficiarse de su conocimiento para lo que consideren oportuno, en especial para la

preparación de oposiciones para el ingreso en la Administración pública y para el acceso al mercado laboral. Así, en la comarca leonesa de El Bierzo desde hace algún tiempo se enseña la lengua gallega.

Con estos antecedentes, se consideró oportuno iniciar la actuación de oficio **OF/31/04** para obtener información sobre la viabilidad de la impartición de clases de euskera en la Escuela Oficial de Idiomas de Miranda de Ebro y de las previsiones que existían a corto y medio plazo.

El informe elaborado por la Consejería de Educación, aunque escueto, no planteaba ningún tipo de irregularidad. En primer lugar, porque, según se exponía, *“no consta en los archivos de la Consejería de Educación ninguna petición relacionada con la implantación del euskera en la Escuela Oficial de Idiomas de la provincia de Burgos”*.

Y, por otra parte, se significaba que el Plan Marco para el desarrollo de las Enseñanzas Escolares de Régimen Especial de Castilla y León, actualmente en fase de aprobación, incluye un objetivo denominado *“Implantar y consolidar lenguas cooficiales”*, con la intención de favorecer la inserción laboral de los castellanos y leoneses en otras Comunidades con lengua propia, lo que parece dar a entender que desde la propia Consejería de Educación se están arbitrando las medidas conducentes a satisfacer reclamaciones como la que dio lugar a esta actuación de oficio.

Por consiguiente, se consideró, en aquel momento, que no había que hablar de irregularidad alguna en la actuación de la Consejería de

Educación y que se estaban poniendo los medios para dar solución a la problemática planteada.

### **1.2.2. Publicidad de la enseñanza de la lengua gallega**

En el expediente de queja **Q/1609/04** se reclamaba la insuficiente publicidad de la enseñanza de la lengua gallega que, en opinión del reclamante, se viene realizando en los centros educativos de la comarca de El Bierzo. En este sentido, consideraba que la realización de la campaña de publicidad a través de cartas individuales a los directores de los centros docentes es excesivamente limitada, por lo que debería ampliarse tal campaña con otros medios o instrumentos, como pudiera ser, por ejemplo, la elaboración de carteles.

En atención a mi petición de información se remitió un informe de la Consejería de Educación en el cual se manifestaban varias consideraciones.

A la vista de lo informado, esta Procuraduría realizó algunas precisiones respecto al contenido del informe.

En primer lugar, se reconoció que el Acuerdo de Cooperación entre la Consellería de Educación e Ordenación Universitaria de la Xunta de Galicia y la entonces Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León para el fomento y promoción de la lengua gallega estaba siendo desarrollado de una manera adecuada. Esta apreciación se justificaba tanto desde un punto de vista formal, en el sentido de que la

Comisión Mixta en las reuniones mantenidas hasta la fecha estaba valorando adecuadamente el desarrollo del Acuerdo, como desde un punto de vista material, en lo concerniente al incremento gradual y paulatino del número de centros que imparten la lengua gallega.

Por otra parte, consideré adecuado el sistema seguido por la Consejería de Educación de impulsar la difusión de la enseñanza de la lengua gallega a través de las direcciones provinciales de Educación de León y Zamora, con expresión por cursos del alumnado participante, así como de la relación de maestros con habilitación en lengua gallega y de los centros de destino.

Que el sistema está siendo adecuado lo ratifican las cifras expuestas desde la Consejería. En efecto, según se dice en el informe *“en el curso actual 2004-2005 son ya quince los centros que imparten el idioma gallego, de los cuales once son centros de Educación Infantil y Primaria, tres Institutos de Educación Secundaria y una Escuela Oficial de Idiomas”*.

Compartiendo lo expuesto por la Consejería de Educación, parece claro que el incremento producido desde el año 2001, en el cual solamente tres colegios de Educación Infantil y Primaria se acogieron a la posibilidad de impartir la enseñanza de la lengua gallega, no hubiera sido posible sin la realización de una publicidad previa a través de las direcciones provinciales y de los propios centros.

En otro orden de cosas, se destacó que la Comisión Mixta, en su calidad de órgano competente para estudiar y valorar el desarrollo de las

prescripciones contenidas en el Acuerdo de Cooperación de 2001, había mantenido tres reuniones en el ámbito de sus competencias y en ninguna de ellas se pudo constatar ni una insuficiente publicidad ni que de tal publicidad se desprendiera una menor implantación del programa.

A ello habría que añadir, como informaba la Consejería de Educación, la importante repercusión periodística de la promoción del idioma gallego en la Comarca de El Bierzo con la participación en campañas como la denominada “Entre nós, en galego” de la Xunta de Galicia, en la cual resultaron premiados alumnos bercianos.

La voluntad de la Consejería de Educación manifestada en el informe era la de *“continuar informando a los centros, a través de las direcciones provinciales de Educación, de la posibilidad de impartir el Programa de Promoción del Idioma Gallego para los próximos cursos”*. Igualmente se afirmaba que *“los centros que imparten actualmente el Programa para la Promoción del Idioma Gallego, llevan a cabo una publicidad detallada y exhaustiva a las familias de los alumnos de la zona de influencia del centro”* y se adjuntaba como ejemplo un tríptico informativo anunciador sobre la oferta formativa de la Escuela Oficial de Idiomas de Ponferrada.

Pues bien, pude constatar que si bien era cierto que en la Comisión Mixta no se había suscitado controversia alguna sobre los instrumentos de publicidad utilizados hasta ahora para el fomento de la enseñanza de la lengua gallega en los centros educativos de la Comarca de El Bierzo, no

dejaba de ser menos cierto que, a pesar del considerable incremento de los centros que imparten enseñanza de la lengua gallega desde el año 2001, aún resta un importante número de centros que podrían acceder a la oferta de esta enseñanza.

Y siendo importante y digna de elogio la labor de publicidad realizada por las direcciones provinciales de Educación de León y Zamora y por los propios centros, se estimó que sería adecuado, atendiendo la pretensión del autor de la queja, que la campaña publicitaria incluyera instrumentos adicionales como pudieran ser trípticos informativos similares a los suministrados en la Escuela Oficial de Idiomas de Ponferrada o carteles informativos para todos los centros docentes incluidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo, fundamentalmente para aquéllos que a la fecha no imparten docencia de lengua gallega.

Con ello no se quería decir que la campaña publicitaria realizada hasta la fecha fuera deficiente, sino que, existiendo un importante número de centros que aún pueden acceder a la enseñanza de la lengua gallega, sería adecuado que las vías de publicidad de esta alternativa fuesen las máximas posibles, siempre y cuando la Comisión Mixta así lo estimase oportuno y se pudiera disponer de los créditos presupuestarios correspondientes.

La resolución que se formuló fue ésta:

*“Que se proceda por la Consejería de Educación a plantear en la próxima reunión de la Comisión Mixta, creada en virtud del*

*Acuerdo de Cooperación suscrito en Villafranca del Bierzo el 18 de julio de 2001 para la impartición de la enseñanza de la lengua gallega en los centros docentes públicos de las comarcas de El Bierzo y Sanabria, el incremento de la publicidad de la enseñanza de la lengua gallega a través de trípticos informativos, carteles y cualesquiera otros medios o instrumentos que se consideren oportunos.”*

La presente resolución no ha sido objeto de respuesta hasta la fecha.

## **2. PROPUESTAS DE REFORMA NORMATIVA**

### **2.1. Normas del Estado**

#### **2.1.1. Normas del Estado con rango de Ley**

##### **2.1.1.1. Protección de los bienes locales frente a actos vandálicos realizados por menores**

Con demasiada frecuencia, las corporaciones locales vienen sufriendo daños en el mobiliario urbano por parte, muchas veces, de menores. Aunque también los mayores son autores de actos vandálicos, en relación con los mismos, el ordenamiento jurídico no ofrece, en principio, lagunas que favorezcan su impunidad.

Por ello, la protección de las Entidades locales frente a los daños materiales que en sus bienes puedan causar los menores motivó la remisión

de oficio (**OF/5/04**) de una comunicación a la Institución del Defensor del Pueblo que a continuación paso a exponer.

La pasividad de la Administración, ante este vandalismo causado por menores, lejos de favorecer a estos, es de temer que les perjudique, en la medida en que introduzca un elemento de tolerancia ante tales conductas que en nada contribuye a su adecuada educación en el respeto a lo que es de todos, y en consecuencia a su integración en el medio social. Todo ello independientemente del coste que la reposición de los bienes al estado anterior a la producción de los hechos supone para las citadas Corporaciones y cuyo resarcimiento presenta la problemática que se expone a continuación.

Si los autores materiales son mayores de 14 años y menores de 18 y la conducta tiene carácter punible penalmente (por ejemplo, por ser constitutiva de la falta tipificada en el art. 626 del Código Penal, recientemente modificado por la LO 5/2003, de 25 de noviembre de 2003), cabe proceder contra los mismos formulando la correspondiente denuncia ante la fiscalía. De las actuaciones practicadas se dará traslado al Juzgado de Menores competente para la imposición de las penas previstas en Ley orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

La responsabilidad civil derivada del delito o falta se extiende a los padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, por este orden. Dicha responsabilidad se contempla en el art. 61.3 de esta Ley.

El problema se plantea cuando se trata de un ilícito no punible. Y ello tanto desde el punto de vista de las multas a imponer, como desde el punto de vista de la reparación de los daños causados.

En relación con la imposición de multas, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, introduce un título XI a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a través del cual se procede a regular la tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias.

El nuevo art. 140 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, dispone que serán muy graves, entre otras conductas, los actos de deterioro grave y relevante de equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio público, cuando así se establezca en las correspondientes Ordenanzas locales. Asimismo, se establece como criterio que debe ser considerado por éstas para la clasificación de las infracciones en graves o leves, la intensidad de los daños ocasionados a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o un espacio público. Las multas por infracción de Ordenanzas locales, deberán respetar las cuantías previstas en el nuevo art. 141 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Por otra parte, el art. 23 de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana establece que, a los efectos de la citada ley, constituyen infracciones graves:” n) originar desórdenes graves

en las vías, espacios o establecimientos públicos o causar daños graves a los bienes de uso público siempre que no constituya infracción penal”. Asimismo, el art. 26 establece que constituyen infracciones leves de la seguridad ciudadana: “ i) alterar la seguridad colectiva u originar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos”.

El art. 29.2 de la misma ley establece que los alcaldes serán competentes para imponer sanciones de multa (la cuantía depende de los habitantes) por la comisión de la infracción leve establecida en el apartado i) del art. 26 de la citada Ley (alterar la seguridad colectiva u originar desórdenes) y que, para la concreción de las conductas sancionables, las Ordenanzas municipales podrán especificar los tipos que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye a la competencia de los Alcaldes.

A la vista de lo expuesto, lo primero que se planteaba era la posibilidad de sancionar con multas a menores de edad por actos vandálicos que realicen contra el orden público o los bienes públicos (pintadas en fachadas y señalizaciones, rotura de papeleras, farolas, bancos u otros elementos decorativos, cristales.).

Dado que en nuestro derecho administrativo no existe una norma legal que de forma clara y expresa regule la cuestión examinada, deberán aplicarse subsidiariamente las normas penales, tal y como establecía la jurisprudencia anterior a la LO 5/2000. Parecía, por tanto, que no existe impedimento para instruir actuaciones sancionadoras contra los menores

(mayores de 14 y menores de 18) por actos vandálicos contrarios a las Ordenanzas municipales.

Otra cosa era determinar lo que ocurre si, una vez impuesta la multa correspondiente, ésta no se abonara voluntariamente, ya que, por un lado, inútil será intentar hacerla efectiva por vía de apremio por obvias razones, y, por otro, como regla general y en principio, las multas y sanciones no es posible cargarlas a los padres o guardadores de los menores.

En este sentido, debía tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 130.3 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, precepto de conformidad con el cual “serán responsables solidarios o subsidiarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros las personas físicas o jurídicas sobre las que tal deber recaiga cuando así lo determinen las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores”.

Precisamente, tanto la Ley de medidas de modernización del gobierno local como la Ley 1/1992, de seguridad ciudadana, carecen de una previsión normativa específica que permita sancionar a los padres o tutores en sustitución del menor incapaz..

Por eso se puso de manifiesto la conveniencia de introducir la citada previsión en ambas normas, en la línea de lo dispuesto en el art. 72 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, tras la reforma operada por la Ley 19/2001, de 19 de diciembre.

Por su parte, en cuanto a la responsabilidad civil, los padres y guardadores de los menores sí responderán, sin embargo, de los daños y perjuicios causados por éstos al patrimonio municipal con arreglo a lo dispuesto en el art. 1903 CC, cuando se siga la vía judicial correspondiente.

Dicha carga de ejercitar una acción civil de reparación de daños en bienes públicos corresponde esencialmente a la Administración Local, ya que en la legislación vigente en ningún momento se regula la potestad de la Administración local de reclamar mediante apremio el coste de la reparación.

En efecto, la actual regulación general de la exigencia de responsabilidad civil por las consecuencias dañosas derivadas de un hecho constitutivo de una infracción administrativa está contenida en el art. 130.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La redacción del precepto indicado, complementado con lo dispuesto en el art. 22 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, plantea serias dudas, de las cuales se ha hecho eco la doctrina, sobre el alcance de la potestad de la Administración en orden a la exigencia de esta reposición e indemnización. En concreto, las opiniones se dividen entre aquellos que consideran que el artículo precitado faculta a las Administraciones Públicas para determinar y exigir, en su caso, en vía de apremio, la responsabilidad civil derivada de la comisión de una infracción administrativa, y aquellos otros que, por el contrario y atendiendo al último

inciso del precepto (“... y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente”), interpretan que la facultad reconocida es la de determinar el importe de la responsabilidad civil derivada exigible de la infracción administrativa, debiendo ser exigida la misma, en el supuesto de voluntad contraria del infractor a su satisfacción, en la vía judicial ordinaria.

Las dudas interpretativas expuestas han motivado que, en algunos supuestos, a través de leyes sectoriales se haya reconocido expresamente la facultad de la Administración de actuar de forma directa en el propio expediente sancionador en orden a la reclamación de daños y perjuicios. Sin ánimo exhaustivo, podemos citar, en el ámbito estatal, el art. 118 del RDLeg 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, y el art. 100, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Por su parte, en el ámbito del Ordenamiento jurídico emanado de las propias Comunidades Autónomas y refiriéndome, en concreto, a Castilla y León se reconoce aquella facultad en el art. 59.3 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, o en los arts. 79 y 86 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

En el ámbito de la Legislación patrimonial y a los efectos que aquí interesan, la reciente Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas contempla expresamente esta facultad de exigir ejecutoriamente la indemnización a la que nos venimos refiriendo en el

apartado tercero de su art. 193 (aplicable únicamente a los bienes de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma).

Esta posibilidad también se reconoce en las Leyes de Patrimonio de diversas Comunidades Autónomas como, es el caso de la Ley 6/1987, de 7 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León (art. 86).

Resultaba evidente que las normas citadas reconocen expresamente la facultad de las correspondientes Administraciones, no sólo de determinar el importe de la responsabilidad civil derivada de una infracción administrativa contra su Patrimonio, sino también de exigir la misma coercitivamente si ello fuera necesario.

Las previsiones normativas señaladas contrastan con la ausencia de un reconocimiento de aquella facultad en relación con las sanciones impuestas por las corporaciones locales por deterioro o perturbación de los bienes y servicios públicos

En consecuencia, esta Procuraduría puso de manifiesto al Defensor del Pueblo la conveniencia de establecer normativamente dicha potestad en el Título XI, recientemente introducido en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. Es decir, contemplar normativamente la facultad de las Entidades locales, no sólo de determinar el importe de los daños y perjuicios causados a los bienes públicos, sino también de exigir aquéllos al infractor (al menos, hasta una determinada cuantía) utilizando, en su caso, la vía de apremio para garantizar su satisfacción.

Esta responsabilidad civil derivada de la infracción administrativa se extendería a los padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, por este orden, de conformidad con lo establecido en el art. 61.3 de la Ley orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, aplicable analógicamente en el supuesto de infracciones administrativas.

A la vista de las consideraciones expuestas, se procedió a dar traslado de las mismas al Defensor del Pueblo por si resultare procedente iniciar algún tipo de actuación tendente a las citadas modificaciones legales.

#### **2.1.1.2. Régimen fiscal de las ayudas económicas a los represaliados en la Guerra Civil y en la dictadura franquista**

Con el ánimo de constituir el cauce para la manifestación del reconocimiento de la Comunidad de Castilla y León a las personas que “sufrieron privación de libertad por defender los valores democráticos” en la época de la Guerra y Posguerra Civil, fueron convocadas, en su día y al igual que ha ocurrido en otras Comunidades Autónomas, por la Junta de Castilla y León, unas ayudas económicas que perseguían aquella finalidad.

El origen de estas ayudas se encontraba en una Resolución adoptada por el Pleno de las Cortes de Castilla y León, en una sesión celebrada con fecha 29 de noviembre de 2000.

El Decreto 115/2003, de 2 de octubre, regula estas prestaciones dirigidas a personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, norma que no somete a plazo temporal alguno la solicitud de las mismas.

Pues bien, la tributación a la que se encuentran sometidas por el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas estas prestaciones económicas supone un claro agravio comparativo en relación, de un lado, con las percibidas por aquellas personas que sufrieron lesiones o mutilaciones con ocasión o como consecuencia de la Guerra Civil, y de otro, con las ayudas obtenidas al amparo de lo dispuesto en las Disposiciones adicionales 18ª de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1990 y 1992.

En el primer caso, las prestaciones recibidas al amparo de la legislación especial sobre mutilaciones y lesiones sufridas con ocasión o como consecuencia de la Guerra Civil española, o por la misma causa pero por aplicación del régimen de Clases Pasivas del Estado, están expresamente declaradas exentas a los efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (art. 7 c), del RDLeg 3/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora del impuesto citado).

En el segundo supuesto, la Disposición adicional 10ª de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas, declaraba, también expresamente, que no estaban sujetas al

impuesto las indemnizaciones previstas en las Disposiciones adicionales 18ª de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 1990 y 1992, para aquellos que se hubieran visto privados de su libertad por alguno de los motivos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.

Por el contrario, en la actual regulación del impuesto nada se dice en relación con las ayudas que, complementando a las anteriores y para aquellos casos en los que, habiendo sufrido privación de libertad por motivos de conciencia, no se cumplieron los requisitos previstos en las Leyes de Presupuestos citadas, han venido convocando las diferentes Comunidades Autónomas, entre ellas, como hemos visto, Castilla y León.

En este sentido, se tuvo conocimiento de casos en los que tales indemnizaciones habían tenido que tributar como ganancias patrimoniales imputables a la renta de las personas beneficiarias.

Lo irregular de la situación descrita, ya había sido puesto de manifiesto por la Institución del Defensor del Pueblo en el Informe presentado ante las Cortes Generales en el año 2002, donde había hecho constar expresamente su opinión contraria al sometimiento de tales indemnizaciones al Impuesto sobre la Renta, así como la manifestación de la citada opinión a la Secretaría Estado de Hacienda, a través de la correspondiente Recomendación. En la misma se había pedido que se recogiera expresamente en la Ley la exención de este tipo de indemnizaciones convocadas por las Comunidades Autónomas y que, en

todo caso, se aclarase la aplicación de la exclusión tributaria de estas indemnizaciones, a fin de que tuvieran un tratamiento unitario.

En el informe correspondiente al año 2003, se ponía de manifiesto que la Secretaría de Estado de Hacienda no había considerado conveniente incorporar nuevas exenciones en el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas, rechazando la resolución que había sido realizada en relación con las prestaciones económicas convocadas por las Comunidades Autónomas para indemnizar la privación de libertad de quienes sufrieron las consecuencias de la Guerra Civil. Por tanto, estas prestaciones estaban tributando como ganancias patrimoniales.

La injusticia objetiva que se desprendía de la situación descrita y la especial sensibilidad, alejada de todo partidismo, con que las Instituciones públicas debemos tratar los temas relacionados con las consecuencias de la Guerra Civil española y con la memoria de los que sufrieron en ella, condujeron a esta Institución a manifestar de oficio **(OF/81/04)** a la Comisión de Relaciones con el Procurador del Común de las Cortes de Castilla y León la necesidad de que las prestaciones económicas en cuestión fueran declaradas exentas a los efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, modificando, si ello fuera necesario, su Ley Reguladora, por si aquéllas considerasen oportuno llevar a cabo, al amparo de la facultad reconocida en los arts. 87.2 de la Constitución Española, 15.6 del Estatuto de Autonomía y 129 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, alguna actuación al respecto.

## **2.1.2. Normas reglamentarias del Estado**

### **2.1.2.1. Reclamaciones de responsabilidad patrimonial**

A la vista de diversas quejas que habían sido presentadas ante esta Procuraduría en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial tramitados por administraciones públicas, se constató la confusión suscitada por un aspecto concreto de la regulación de los mismos, dando lugar esta cuestión al inicio de una actuación de oficio **(OF/55/04)**.

Aquel no era otro que la iniciación de este tipo de procedimientos por reclamación de los interesados y, en concreto si ésta, en todo caso, debía generar la tramitación del procedimiento al que se refiere el art. 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y, de una forma más extensa, el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos en Materia de Responsabilidad Patrimonial.

En efecto, ni el precepto citado de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ni el RD 429/1993, de 26 de marzo, aclaran si cualquier tipo de reclamación de daños que cumpla con los requisitos mínimos previstos en los arts. 70 de la norma legal citada y 6 del RD 429/1993, de 26 de marzo, debe dar lugar al procedimiento regulado en las normas citadas, dirigido a determinar la efectiva concurrencia de los requisitos determinantes del nacimiento de la responsabilidad patrimonial de los sujetos públicos, con dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de las Comunidades

Autónomas incluido, o si, por el contrario, pueden ser inadmitidas y, por tanto, desestimadas sin previa tramitación del procedimiento indicado, aquéllas cuya falta de fundamento fuera manifiesta.

Parecía evidente que dicha inadmisión, sin tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, debe tener lugar cuando el reclamante carezca de legitimación para reclamar o haya transcurrido el plazo legalmente establecido para hacerlo. Sin embargo, surgían las dudas interpretativas cuando de lo que se trata es de ausencia manifiesta de alguno de los requisitos que necesariamente deben darse para poder predicar la obligación de indemnizar unos daños patrimoniales a un ciudadano por una Administración pública.

En principio, toda reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por un ciudadano ante una Administración pública cumpliendo los requisitos previstos en el art. 6 del RD 429/1993, de 26 de marzo, dará lugar a la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial regulado en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el Real Decreto antes citado.

Ahora bien, la afirmación antes citada debe ser matizada en el sentido de interpretar que no existe esa obligación de tramitar un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando la solicitud no cumpla los requisitos exigidos por el RD 429/1993, de 26 de marzo, pese a haber sido solicitada la subsanación de la misma, o cuando la reclamación carezca manifiestamente de fundamento en el sentido antes indicado.

A esta interpretación da pie el primer inciso del párrafo segundo del art. 6 del RD 429/1993, de 26 de marzo, cuando señala “si se admite la reclamación por el órgano competente”, y la propia lógica impuesta por el principio de economía procedimental.

En cualquier caso, sería aconsejable que la inadmisión de reclamaciones de responsabilidad patrimonial sin tramitar el correspondiente procedimiento, y sin recabar, por tanto, el preceptivo dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo correspondiente de la Comunidad Autónoma, se recogiera normativamente.

En este sentido, cabía señalar que un problema interpretativo muy similar al ahora expuesto, se había resuelto en el año 1999 a través de una reforma del art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, relativo a la revisión de oficio de los actos administrativos nulos. En este caso, al igual que ocurre con los procedimientos de responsabilidad patrimonial, surgía la duda de si toda petición de revisión de oficio debía dar lugar a la tramitación del correspondiente procedimiento y, en concreto, a la petición del dictamen del Consejo de Estado, o, por el contrario, podían inadmitirse, sin recabar aquel dictamen, aquellas solicitudes de revisión que careciesen manifiestamente de fundamento.

La duda se resolvió mediante la inclusión de un apartado tercero en el precepto citado, en el cual se contempla la posibilidad de que el órgano competente para la revisión de oficio acuerde motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de

recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas, entre otros supuestos, carezcan manifiestamente de fundamento.

Pues bien, nada impedía que un precepto de contenido análogo al indicado fuera incluido en el art. 6 del RD 429/1993, de 26 de marzo, facultando expresamente al órgano competente para resolver la reclamación de responsabilidad patrimonial de que se trate para que procediera a la inadmisión motivada de ésta, sin que fuera necesaria la tramitación del procedimiento regulado en la citada norma reglamentaria, cuando aquélla careciera manifiestamente de fundamento. Resulta evidente que la inadmisión citada también sería susceptible de los correspondientes recursos administrativos y/o judiciales.

Una previsión normativa como la indicada, además de reforzar el principio de seguridad jurídica, proporcionando criterios claros a los órganos administrativos competentes a la hora de poder decidir la inadmisión a trámite de una reclamación de responsabilidad patrimonial, impondría un criterio lógico de economía procedimental en la tramitación de este tipo de reclamaciones. Todo ello en aras de mejorar la eficacia de la labor de las Administraciones públicas en la búsqueda constante del interés general y de la defensa de los derechos de los ciudadanos.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se estimó procedente dar traslado a la Institución del Defensor del Pueblo de las anteriores consideraciones, por si, a la vista de las mismas, resultare

procedente por parte de esa Institución llevar a cabo algún tipo de actuación tendente a instar al Ministerio de Administraciones Públicas la iniciación del procedimiento dirigido a la introducción en el ordenamiento jurídico de un precepto que facultara a los órganos administrativos competentes para la resolución de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, para inadmitir a trámite de forma motivada aquéllas que carezcan manifiestamente de fundamento.

Contestando a la comunicación realizada desde esta Institución, el Defensor del Pueblo puso de manifiesto que estaba de acuerdo en los argumentos expuestos en aquélla, pero que, sin embargo, consideraba que su aplicación no exigía necesariamente una modificación normativa, sino que podía ser llevada a cabo a través de una interpretación de la norma cuyo cambio se proponía.

#### **2.1.2.2. Fomento del alquiler de viviendas: recargo en el impuesto de bienes inmuebles sobre viviendas vacías**

Dentro de las actuaciones que esta Procuraduría viene llevando a cabo dirigidas a facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada a todas las personas que residen en la Comunidad Autónoma, en el año 2003 me dirigí, de oficio (**OF/15/04**), con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone, al Defensor del Pueblo, solicitando a esta Institución que instase a la Administración estatal la adopción de actuaciones normativas dirigidas al fomento del alquiler de viviendas y, en

concreto, a lograr que una parte de las viviendas vacías existentes en la actualidad (un 13,9 % del total, según el Instituto Nacional de Estadística) fueran ofrecidas en arrendamiento por sus propietarios.

Desde un punto de vista fiscal, gravar con especial intensidad las viviendas que se encuentren en la situación indicada es una medida que puede resultar singularmente eficaz para evitar el mantenimiento e incluso un posible incremento del número de inmuebles que, estando destinados a un uso residencial, se encuentran desocupados con carácter permanente.

Así lo consideraron, en su día, las Cortes Generales al aprobar la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, por la que se modifica entre otras Leyes, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. La Ley señalada contemplaba una nueva y completa regulación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, uno de los impuestos propios de los municipios.

El artículo decimoséptimo de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, proporcionaba una nueva redacción al art. 73 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y en concreto, en el último de los párrafos del número 4 del citado artículo se preveía la posibilidad de que los Ayuntamientos pudieran exigir un recargo de hasta el 50 por 100 de la cuota líquida del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, en el supuesto de inmuebles de uso residencial que se encontraran desocupados con carácter permanente. La propia Exposición de Motivos de la norma clarificaba en su punto III que la finalidad de la posibilidad concedida a los Ayuntamientos de aplicar el

recargo tenía como finalidad facilitar a los ciudadanos el disfrute de una vivienda digna y adecuada.

Ahora bien, la posibilidad de establecimiento del recargo indicado no podía hacerse efectiva, puesto que el propio art. 73 de la Ley subordinaba su aplicación a que el inmueble fuera declarado formalmente como desocupado por cumplir las condiciones que se determinaran reglamentariamente. En otras palabras, aún cuando concurriera una voluntad favorable de un Ayuntamiento al establecimiento del recargo en cuestión en la cuota del impuesto, el mismo no podría ser aplicado por no haber procedido la Administración estatal a definir por vía reglamentaria el concepto de inmueble de uso residencial desocupado con carácter permanente.

Pues bien, la conveniencia de que los Ayuntamientos pudieran decidir la exigencia o no del recargo destinado a gravar especialmente las viviendas desocupadas y de dotar así de contenido real al precepto que viene siendo comentado, conducía a desear que la Administración del Estado aprobase, en el plazo de tiempo más breve posible, la norma reglamentaria que determinara las condiciones que debían ser cumplidas por una vivienda para que, en su caso, pudiera serle aplicado el recargo en la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles previsto en el art. 73 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

A la vista de lo expuesto, estimé procedente poner de manifiesto a la Institución del Defensor del Pueblo las anteriores consideraciones.

El Defensor del Pueblo procedió a dar traslado de mi comunicación al Ministerio de Economía y Hacienda.

La Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos contestó señalando que continuaban siendo objeto de estudio las fórmulas que permitieran la implantación del mandado contenido en el art. 72.4 del, actualmente vigente, RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

## **2.2. Normas de la Comunidad Autónoma**

### **2.2.1. Normas de la Comunidad Autónoma con rango de Ley**

#### **2.2.1.1. Bonificaciones fiscales en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados**

El motivo de la queja **Q/814/04** era la reducción autonómica del tipo impositivo aplicable a las transmisiones de inmuebles que vayan a constituir la vivienda habitual de familias numerosas en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, medida contemplada en el art. 13.3.A) de la Ley 13/2003, de 23 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas (*BOCYL* nº 252, de 30 de diciembre de 2003).

De conformidad con lo establecido en dicho precepto, el tipo impositivo se reducirá al 4% cuando el adquirente sea titular de una familia numerosa y, además de cumplir el requisito de rentas (el conjunto de las

rentas disponibles de todos los miembros de la familia que vayan a habitar la vivienda no debe superar la cantidad de 36.000€), la superficie útil de la nueva vivienda adquirida debe ser superior, como mínimo, en un 10% a la anterior.

Pues bien, este beneficio fiscal, amparado genéricamente por el art. 41 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, parece tener su espíritu en la conveniencia de apoyar con el tipo reducido del 4% a las familias numerosas que, por motivo de necesitar un mayor espacio habitable, deciden adquirir una nueva vivienda en la que tal espacio sea superior.

En lo que se refiere a la decisión de la Comunidad Autónoma de beneficiar con la reducción del tipo de gravamen a las familias numerosas, esta Procuraduría manifestó su total conformidad y aprobación.

Sin embargo, la loable decisión de reducir al 4% el tipo impositivo del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para las familias numerosas que cumplan los requisitos establecidos en el art. 13 de la Ley 13/2003 no prevé la existencia de otras circunstancias que concurren en determinadas familias numerosas y que, en opinión de esta Procuraduría, podrían ser igualmente susceptibles de la reducción del tipo al 4%.

Así ocurre en el caso del autor de la queja. Según expone en su reclamación, adquirió en el año 1997 una vivienda de 86 metros cuadrados útiles en la localidad de Valladolid, para lo cual solicitó en su día el correspondiente préstamo hipotecario. Sin embargo, en el año 2000 entra en un proceso de enfermedad que conlleva la pérdida de su empleo y correspondiente inscripción en el Inem, actualmente Ecycl, donde continúa inscrito. Debido a la disminución de sus recursos económicos se vio obligado a vender su vivienda habitual, adquiriendo una nueva con una superficie únicamente de 80 m<sup>2</sup> útiles.

Ante esta situación, y dado que incumplía el requisito de incremento de la superficie útil de la nueva vivienda en un mínimo de un 10%, el reclamante ha debido hacer frente a un tipo de gravamen tres puntos más elevado y ello, a pesar de que su condición económica es sumamente deficitaria. Ello implica, en su opinión, que las familias numerosas con ingresos reducidos se ven excluidas del beneficio fiscal, en tanto en cuanto no puedan hacer frente a la compra de una vivienda de mayor superficie, algo que a su juicio resulta discriminatorio.

Desde mi punto de vista, la argumentación del autor de la queja resulta sumamente razonable, en tanto que la carencia o insuficiencia de ingresos de una familia numerosa no debería constituirse como argumento para la exclusión de este colectivo de un beneficio fiscal como el contenido en la aludida Ley 13/2003.

En este sentido, ha de resaltarse, tal y como se pone de manifiesto en la Exposición de Motivos del RD 1/2002, de 11 de enero, sobre Medidas de Financiación de Actuaciones Protegidas en Materia de Vivienda y Suelo del Plan 2002-2005, que en los años recientes se ha registrado un proceso de significativo incremento de precios de las viviendas libres, fenómeno basado inicialmente en la buena situación de la economía -traducida en mayor empleo y poder adquisitivo de las familias- y en la evolución favorable de los tipos de interés de los préstamos hipotecarios.

Así pues, la interrelación del incremento de precio de la vivienda y de la situación económica desfavorable del interesado supone como consecuencia inmediata que éste se ve obligado, por motivos exclusivamente económicos, a adquirir una vivienda adaptada a sus disponibilidades patrimoniales, quedando lógicamente en un segundo plano lo relativo a la superficie útil.

En definitiva, teniendo en cuenta que el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, no fija criterio restrictivo alguno respecto a las ayudas para familias numerosas (art. 32) y que el beneficio fiscal objeto de la queja parece tener como filosofía el apoyo a las familias numerosas que se vean obligadas a cambiar de vivienda, manifesté que sería conveniente ampliar el ámbito subjetivo de beneficiarios del tipo impositivo reducido del 4% en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados a las familias numerosas adquirentes de

inmuebles que vayan a constituir su vivienda habitual, independientemente de la superficie útil que tuvieran construida, siempre y cuando se acredite de manera fehaciente que la decisión de adquirir una vivienda de menor superficie se debe a motivos de índole exclusivamente económica.

Con estos argumentos se elevó a la Consejería de Hacienda la siguiente resolución:

*“Que por la Consejería de Hacienda se estudie la posibilidad de ampliar el ámbito de beneficiarios de la reducción del tipo de gravamen del 4% del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados a las familias numerosas adquirentes de inmuebles que vayan a constituir su vivienda habitual, teniendo en cuenta que la carencia o insuficiencia de ingresos de una familia numerosa no debería constituirse como argumento para la exclusión de este colectivo de un beneficio fiscal como el contenido en el art. 13.3.A) de la Ley 13/2003, de 23 de diciembre”.*

En este supuesto concreto la Consejería de Hacienda ha contestado a la resolución del Procurador del Común estimando que no veía adecuado seguirla, ya que considera que *“el objetivo final del precepto aprobado es el apoyo a las familias numerosas, fijando un tipo reducido para los supuestos en que el contribuyente adquiriera una vivienda para aumentar los metros útiles, debido a los problemas de espacio que su vivienda le ocasiona”.*

Por otra parte, en el escrito de queja **Q/1068/04** se hacía alusión al Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, el cual, dentro del contexto social y demográfico, en su apartado II.1.D, contempla al colectivo de jóvenes como aquel que incluye a las personas comprendidas con edades entre 19 y 35 años. Con arreglo a esta definición, las convocatorias de ayudas económicas de la Consejería de Fomento para el año 2004, destinadas a subvencionar a adquirentes, adjudicatarios o promotores para uso propio de viviendas, contemplan como uno de los requisitos que la edad de al menos uno de los titulares no supere los 35 años a la fecha de inicio del plazo de presentación de solicitudes.

En el caso concreto del reclamante, afirmaba que el tipo impositivo del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados aplicable a las primeras copias de escrituras y actas notariales que documentaron la adquisición de la vivienda que constituye su vivienda habitual, así como la del préstamo hipotecario, que fue pagado era del 0,3%. Sin embargo, la Consejería de Hacienda con posterioridad le reclamó el pago del 1% por tener 35 años y no cumplir los requisitos del art. 14.3.C) de la Ley 13/2003, de 23 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas.

Ante lo expuesto, se consideraba que la exclusión del sector de población de 35 años en el citado art. 14.3.C) de la Ley 13/2003 podría resultar discriminatorio frente al restante colectivo de jóvenes en los términos definidos en el Plan Director de Vivienda y Suelo 2002-2009.

Se destacó que la aplicación de los beneficios fiscales está condicionada a la concurrencia de los requisitos que para cada caso se establecen, los cuales habrán de producirse de forma acumulativa. Ello supone que la determinación del criterio o del requisito del art. 14.3.C) de la Ley 13/2003, por el que se exige que todos los adquirentes de la vivienda sean menores de 35 años a la fecha de devengo del impuesto, simplemente supone un límite de edad establecido por una Ley dictada en el ejercicio de la potestad legislativa que legítimamente corresponde a la Comunidad de Castilla y León.

Esto es, la determinación del beneficio fiscal objeto de la reclamación es una decisión que corresponde adoptar libremente en el ejercicio de sus competencias a la Administración autonómica.

Desde el punto de vista de la jerarquía normativa, también se podía justificar la regulación del art. 14.3.C) de la Ley 13/2003, en tanto la regulación del beneficio fiscal se contempla en una norma con rango de Ley, mientras que el criterio contradictorio de edad viene previsto en una norma inferior de rango reglamentario, que es el Decreto por el que se desarrolla el Plan Director de Vivienda y Suelo.

En definitiva, consideré que no cabía hablar de irregularidad por parte de la Administración autonómica al regular el beneficio fiscal objeto de la reclamación, aunque el criterio de edad fuera distinto al previsto por la Consejería de Fomento.

Cuestión distinta, -y que resultaba evidente-, era la manifiesta descoordinación de criterio que existía entre la edad, fijada como límite para acceder a las ayudas de vivienda de la Consejería de Fomento, y la edad determinada por la Consejería de Hacienda, para beneficiarse del tipo de interés reducido en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Ahora bien, insistiendo en que las decisiones adoptadas por las dos Consejerías citadas son plenamente conformes a la legalidad y se han acordado dentro de su ámbito de atribuciones, sería conveniente que tal criterio fuera común para todas las actuaciones administrativas relacionadas con la materia, con el fin de satisfacer el principio de coordinación administrativa en general y la coordinación de la política fiscal con las políticas de ayuda para la adquisición de vivienda en particular.

A este respecto, durante la tramitación de la queja, la Junta de Castilla y León dentro de los beneficios fiscales para el ejercicio presupuestario de 2005 decidió ampliar hasta los 36 años la consideración de joven en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. De este modo, las consejerías de Hacienda y Fomento se han puesto de acuerdo para igualar la edad de los beneficios que promueven de los 35 a los 36 años de edad, haciéndolas así compatibles con el Plan de Vivienda.

### **2.2.1.2. Publicidad dinámica**

Esta Institución llevó a cabo en el año 2004 una actuación de oficio relacionada con la actual regulación legal en Castilla y León de la publicidad dinámica y, en concreto, del reparto domiciliario de publicidad **(OF/64/04)**.

La publicidad dinámica es aquella actividad publicitaria que es llevada a cabo a través del contacto directo con los potenciales usuarios o clientes del bien o servicio publicitado, con utilización preferente para su desarrollo de zonas de dominio público, vías y espacios libres públicos y zonas privadas de concurrencia o uso público.

Son ejemplos de publicidad dinámica, el reparto en mano de material impreso o de mensajes publicitarios, la publicidad mediante el uso de vehículos (colocando mensajes o elementos de promoción en los mismos o difundiéndo los desde medios audiovisuales instalados en aquéllos), la transmisión de mensajes publicitarios de viva voz en las vías públicas, el envío de publicidad mediante comunicación telefónica, por fax o a través del correo electrónico, y, en fin, el reparto domiciliario de publicidad.

Este tipo de publicidad, si bien implica el ejercicio de una actividad económica legítima dirigida a promover la contratación de bienes y servicios, incide, por sus especiales características, de manera relevante en el ámbito personal de los ciudadanos que pueden desear no recibir, en

ningún caso, los mensajes publicitarios lanzados a través de las formas indicadas.

Un ejemplo evidente de ello lo encontramos en el reparto domiciliario de publicidad, actividad comercial muy extendida y generadora de numerosos conflictos. En efecto, es frecuente que los ciudadanos no deseen recibir en sus buzones publicidad comercial, y por ello no es inusual que las comunidades de propietarios adopten acuerdos dirigidos a que dicha publicidad sea depositada en un buzón único colocado a tal efecto en el exterior del portal y a colocar carteles prohibiendo el depósito de publicidad en los buzones personales.

Sin embargo, también es frecuente que las empresas que realizan el reparto domiciliario de publicidad, también denominado “buzoneo”, traten de evadir la voluntad del ciudadano de no recibir en su buzón personal publicidad y acaben logrando su finalidad de hacer llegar al buzón particular del ciudadano la publicidad que no desea recibir.

Diversos ciudadanos habían hecho llegar a esta Procuraduría del Común sus quejas por esta invasión en su ámbito personal, así como su deseo de que las administraciones públicas adoptasen medidas para que estas invasiones en la esfera privada de las personas no tuvieran lugar.

Pues bien, esta Procuraduría consideró que era necesario racionalizar el ejercicio de la actividad dirigida a promover la adquisición de bienes y la contratación de servicios en las formas antes señaladas, y tratar de compatibilizar los intereses de las personas físicas o jurídicas que

lo lleven a cabo, con el derecho de aquellos ciudadanos que no desean ser los destinatarios de dicha publicidad y pretenden que la misma no alcance a su ámbito personal.

En efecto, la difusión que han alcanzado algunas formas de publicidad dinámica, como el reparto domiciliario de publicidad, exigían que, desde un punto de vista normativo, se regulase esta actividad y se dotase a las administraciones públicas de las competencias necesarias para garantizar la conciliación de los intereses de quienes pretenden publicitar sus productos y servicios y de aquellos otros que desean que dicha publicidad no invada su ámbito más personal.

El caso del reparto domiciliario de publicidad evidenciaba claramente la conveniencia de que se llevase a cabo esta regulación. A ello contribuye también que la regulación de la prestación del servicio de correos (contenida, básicamente, en el RD 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se regula la prestación de los servicios postales), no se refiera expresamente a esta cuestión.

Dos Comunidades Autónomas ya habían procedido a aprobar sendas leyes reguladoras de la materia citada: Islas Baleares (Ley 5/1997, de 8 de julio) y Cataluña (Ley 9/2000, de 7 de julio).

Asimismo, diversos municipios, tanto en aplicación de la normativa señalada como con anterioridad a la misma, habían procedido, fundamentalmente en las Comunidades Autónomas indicadas, a regular la materia a través de sus Ordenanzas. Esta capacidad de regulación

municipal ha sido reconocida en sede judicial por el TSJ de Baleares, en su Sentencia de 7 de julio de 2000, relativa a la Ordenanza Municipal de Publicidad Dinámica del Ayuntamiento de Palma de Mallorca.

Sin embargo, en el caso de Castilla y León, ni las Instituciones de la Comunidad Autónoma, ni ninguno de los municipios de la Región, habían aprobado norma alguna reguladora de la publicidad dinámica en general y del reparto domiciliario de publicidad en particular.

Por ello, y en atención a los argumentos expuestos, esta Procuraduría consideró conveniente que la Administración autonómica, en el ejercicio de su facultad de iniciar el procedimiento legislativo, adoptase actuaciones dirigidas a promover ante las Cortes de Castilla y León la aprobación de una Ley reguladora de la publicidad dinámica, en general, y del reparto domiciliario de publicidad en particular.

La norma legal, cuya elaboración recomendó esta Procuraduría, debe, siguiendo el esquema de las Leyes de las Comunidades Autónomas de Islas Baleares y Cataluña antes citadas, definir las formas de publicidad dinámica que van a ser objeto de regulación, determinar las condiciones para su ejercicio, someter el mismo a la previa obtención de autorización administrativa expedida por los Ayuntamientos y, en fin, establecer un régimen de infracciones y sanciones en la materia dirigido a garantizar el cumplimiento de la Ley.

Asimismo, cuando menos, debe contener una regulación más detallada del reparto domiciliario de publicidad, dirigida a garantizar que

no se deposite publicidad en aquellos buzones cuyos propietarios indiquen expresamente la voluntad de no recibirla.

En cualquier caso, la norma legal que, en su caso, fuera aprobada, no impide que los ayuntamientos, entidades llamadas, de una forma fundamental, a ejercer las funciones de aplicación de aquélla, puedan aprobar Ordenanzas locales reguladoras de la materia, siempre en el marco de lo previsto en la Ley.

Por último, cabía señalar que, dentro de la Administración autonómica, las Consejerías competentes para la elaboración, en su caso, del correspondiente Proyecto de Ley, en el marco de lo dispuesto en el art. 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, eran la de Sanidad y la de Economía y Empleo.

La primera por ser la que tiene atribuidas las funciones de la Comunidad Autónoma en materia de protección de los consumidores y usuarios; y la segunda por ser la titular de las funciones autonómicas en materia de comercio. Empresarios y consumidores son los colectivos cuyos intereses se verían afectados por la regulación que se proponía.

En virtud de los argumentos jurídicos expuestos, se formuló una Resolución a las Consejerías citadas en los siguientes términos:

*“Primero.- Iniciar las actuaciones necesarias para promover ante las Cortes de Castilla y León la aprobación de una Ley de*

*Publicidad Dinámica, aplicable a aquellas actividades publicitarias que son llevadas a cabo a través del contacto directo con los potenciales usuarios o clientes del bien o servicio publicitado, con utilización preferente para su desarrollo de zonas de dominio público, vías y espacios libres públicos y zonas privadas de concurrencia o uso público.*

*Segundo.- Entre los contenidos de la citada Ley, incluir una regulación del reparto domiciliario de publicidad que someta el mismo a la previa obtención de una autorización municipal y que garantice, en cualquier caso, que no se deposite publicidad en aquellos buzones particulares cuyos propietarios manifiesten expresamente su voluntad de no recibirla”.*

Del contenido de la contestación a la Resolución indicada, remitida por la Administración autonómica, se desprendía que los motivos por los cuales, esencialmente, se había decidido rechazar aquella eran, de un lado, la existencia en el ordenamiento jurídico de suficientes normas que protegen a los consumidores y usuarios frente a la publicidad engañosa, y, de otro, la titularidad municipal, y no autonómica, de la competencia para controlar y sancionar la publicidad dinámica.

En relación con el primero de los argumentos indicados, se puso de manifiesto a la Administración que en la Resolución se citaban varios motivos que aconsejaban la aprobación de una Ley de Publicidad Dinámica

en Castilla y León, entre los cuales no se encontraba la necesidad de reforzar la protección de los ciudadanos frente a la publicidad engañosa.

Por tanto, la protección de los consumidores frente a la publicidad engañosa no afectaba a la conveniencia de aprobar una Ley reguladora de la Publicidad Dinámica, conveniencia que se basaba en otros motivos, como los expuestos en la resolución.

En cuanto a la titularidad municipal de la competencia para controlar y sancionar este tipo de publicidad cuando sea irregular, cabía recordar que en numerosos ámbitos materiales los municipios ejercen sus competencias en los términos de la legislación de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, la titularidad autonómica de la competencia legislativa en un determinado sector material (como puede ser el de la publicidad) resulta compatible con la competencia ejecutiva de los ayuntamientos en ese mismo ámbito, en los términos establecidos, precisamente, en la Ley cuya elaboración y aprobación se habían recomendado.

### **2.2.1.3. Celebración de espectáculos públicos en edificios declarados de interés cultural y en su entorno**

La realidad actual demuestra la frecuencia con la que se celebran espectáculos públicos, ya sea en edificios sujetos a cualquier tipo de protección establecida en la legislación del patrimonio histórico, ya sea en

terrenos inmediatos a aquéllos. Esta circunstancia, de especial incidencia en una Comunidad Autónoma como Castilla y León que cuenta con un patrimonio cultural caracterizado por su singularidad y riqueza, motivó en el año 2004 una actuación de oficio de esta Institución (OF/66/04).

La celebración de dichos espectáculos y actividades es susceptible de provocar, desgraciadamente, daños de consecuencias no sólo lamentables, sino incluso irreversibles en el citado patrimonio.

La salvaguarda de los bienes inmuebles que integran el patrimonio cultural de Castilla y León exige que el ordenamiento jurídico dote a las administraciones públicas competentes de los medios necesarios para preservar aquéllos de los posibles efectos dañinos que sobre los mismos puede tener, en este caso, el desarrollo de espectáculos públicos.

Desde esta Procuraduría habían sido varias las ocasiones en las que se había recomendado a la Administración autonómica la adopción de las actuaciones necesarias para promover ante las Cortes de Castilla y León una Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

Incluso las Cortes de Castilla y León habían instado a la Junta de Castilla y León a remitir un Proyecto de Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Castilla y León (Proposición No de Ley nº 222-I, presentada por el Grupo Parlamentario Popular).

Pues bien, considerando la próxima aprobación del Proyecto de Ley citado y la especial protección que, ante el desarrollo de espectáculos

públicos, merecen los bienes integrantes del patrimonio histórico, esta Procuraduría se dirigió a la Administración autonómica para llamar su atención sobre la necesidad de que las celebraciones de espectáculos públicos tuvieran un tratamiento singularizado por parte de las Administraciones competentes, cuando afecten o puedan afectar a edificios declarados de interés cultural y a su entorno, que garanticen en estos casos la ausencia de efectos negativos para el patrimonio histórico y cultural.

Deseaba, pues, el Procurador del Común que en la futura Ley reguladora de espectáculos públicos de la Comunidad Autónoma que se estaba tramitando, se establecieran las previsiones normativas que resultaran precisas a tal efecto.

Asimismo, puso de manifiesto esta Institución la procedencia de llevar a cabo el desarrollo normativo de la citada Ley en este aspecto concreto, si ello resultare preciso, con la mayor celeridad posible y por los motivos expuestos.

Este tratamiento singularizado de los espectáculos públicos que puedan afectar al patrimonio cultural, se encuentra previsto en la legislación de espectáculos públicos y actividades recreativas de otras Comunidades Autónomas. Así, y sin ánimo exhaustivo, se pueden citar las Comunidades Autónomas de Andalucía, La Rioja y Madrid.

En fin, el objetivo de esta actuación de oficio era recomendar a la Administración autonómica que uno de los principios inspiradores del Proyecto de Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de

Castilla y León, junto a otros, fuera la adecuada protección del patrimonio cultural. Llamaba la atención el hecho de que este principio, a diferencia de otros como la protección del medio ambiente o la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, no se encontrara expresamente citado en la Propuesta de Resolución que había sido firmada por el conjunto de fuerzas políticas de las Cortes de Castilla y León.

Considerando los argumentos expuestos, se procedió a formular la siguiente resolución a la Consejería de Cultura y Turismo.

*“Garantizar el tratamiento singularizado por parte de las administraciones públicas competentes de los espectáculos públicos cuando éstos afecten o puedan afectar a bienes inmuebles declarados de interés cultural y a su entorno, introduciendo en el futuro Proyecto de Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Castilla y León las previsiones necesarias a tal efecto, incluida la prohibición en determinados casos, y desarrollando reglamentariamente la citada Ley, cuando ésta sea aprobada, en este aspecto concreto, si ello resultare preciso”.*

La resolución expuesta fue aceptada íntegramente por la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León, por lo que esta Institución espera que sus indicaciones sean incluidas en la futura Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

#### **2.2.1.4. Relaciones intercomunitarias en procedimientos de evaluación de impacto ambiental**

Esta Procuraduría tuvo conocimiento en el año 2004 de la futura instalación de un parque eólico en una zona de la Comunidad Autónoma del País Vasco limítrofe con el Valle de Mena (provincia de Burgos). Según las manifestaciones que fueron realizadas por los representantes de aquel Ayuntamiento, la citada instalación, en el supuesto de que, finalmente, fuera llevada a cabo, iba a suponer un importante impacto visual sobre el paisaje de la zona.

Sin perjuicio de que la problemática singular expuesta motivara el inicio por parte de esta Procuraduría de otra actuación de oficio (actualmente, en tramitación), se consideró oportuno intervenir de oficio **(OF/73/04)** en relación con la cuestión general planteada en aquel caso. Ésta no era otra que la existencia de actuaciones sometidas a impacto ambiental en una Comunidad Autónoma con posible incidencia en su desarrollo sobre el medio ambiente de otra Comunidad; o dicho de otra forma, las relaciones intercomunitarias que se pueden producir en el ámbito de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.

Es sabido que, con base en la disponibilidad sobre la materia que ofrece el art. 148.1 9.<sup>a</sup> CE, todos los Estatutos de Autonomía han asumido la competencia de gestión de la protección ambiental. El de Castilla y León lo hizo en su art. 34.1 5.<sup>a</sup>. Al respecto, reconoce el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia de 12 de noviembre de 1993, que “en

situaciones de normalidad las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito especial y no al Estado”.

En consecuencia, las tareas de gestión desarrolladas en este sector material por el Estado, aunque no son inexistentes, sí se circunscriben a estrechos márgenes. En efecto, el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia de 26 de junio de 1995, señalaba que la intervención estatal en este ámbito es ciertamente excepcional y la misma sólo podrá darse “... cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación no pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación”.

Si a lo anterior añadimos la adjetivación de las competencias ambientales respecto a las sectoriales y la consecuente accesoriadad de la evaluación de impacto ambiental respecto a la autorización o ejecución del proyecto de que se trate (Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de enero de 1998), el resultado es la competencia autonómica para realizar la evaluación de impacto ambiental de todas aquellas obras, instalaciones o actividades cuya autorización corresponda a la Administración autonómica, aun cuando las mismas pudieran tener alguna repercusión en el medio ambiente de otra Comunidad Autónoma.

No es infrecuente, y un ejemplo de ello era el supuesto al que antes se hizo referencia, que actividades que se desarrollan íntegramente en el territorio de una Comunidad Autónoma, correspondiendo, por tanto, a ésta su autorización y la evaluación de su impacto ambiental, puedan tener alguna incidencia en el territorio y en el medio ambiente de otra Comunidad Autónoma limítrofe. Piénsese en el impacto visual que en el paisaje puede causar un parque eólico o una explotación a cielo abierto.

En estos supuestos parece conveniente que se establezcan mecanismos de coordinación e información que garanticen a la Comunidad Autónoma a quien no corresponde ni evaluar ni autorizar la actividad, pero que, sin embargo, se puede ver afectada, aunque sea tangencialmente, en su medio ambiente por su desarrollo, participar adecuadamente en el procedimiento e informar y alegar lo que estime oportuno para proteger su medio ambiente.

Estos mecanismos de cooperación se prevén en la legislación estatal para el supuesto de proyectos que puedan tener efectos transfronterizos. En efecto, en los arts. 23 y 24 del RD 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento para la ejecución del RDLeg 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, se establecen las actuaciones a seguir en aquellos supuestos en los que el proyecto en cuestión pudiera tener repercusiones sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de la Unión Europea.

Parecía lógico también que esos mecanismos de coordinación se contemplasen en las normas propias de cada Comunidad Autónoma cuando la actuación sometida a la evaluación de impacto ambiental pudiera tener incidencia en otra Comunidad.

Así lo han entendido en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Castilla-La Mancha, ambas, por cierto, limítrofes con Castilla y León.

En primer lugar, el art. 52.1 de la Ley 3/1998, de 27 de julio, de Protección General del Medio Ambiente del País Vasco, contempla la problemática intercomunitaria en un doble sentido.

Así, en el primer inciso se señala que en el supuesto de actuaciones sometidas a impacto ambiental que, teniendo lugar en otra Comunidad Autónoma, tuvieran incidencia en el territorio de la Comunidad Autónoma Vasca, esta última solicitará de aquella Comunidad información sobre dicha actividad.

A la inversa, se señala que, en el caso de que una actividad desarrollada en la Comunidad Autónoma vasca tenga efectos sobre el medio ambiente de otra Comunidad Autónoma colindante, aquélla procederá a facilitar información sobre dicha actividad.

Pues bien, siguiendo el ejemplo de las Comunidades Autónomas indicadas (en especial, el del País Vasco), esta Procuraduría consideró conveniente que en el Ordenamiento ambiental de Castilla y León se

previera un mecanismo de coordinación y de información como el expresado. En este sentido, no se podía olvidar que Castilla y León limita con nueve Comunidades Autónomas, lo cual multiplica las posibilidades de que se produzcan las relaciones intercomunitarias referidas.

Por todo lo expuesto, y en atención a los principios de colaboración y cooperación que deben presidir las relaciones entre todas las administraciones públicas (art. 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en general, y art. 2 c) de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, en particular), era adecuado que se introdujera en la Ley de Prevención Ambiental una regulación concreta de las relaciones intercomunitarias.

La misma debía contemplar las dos perspectivas de la problemática: actividades desarrolladas en Castilla y León que puedan afectar a otra Comunidad Autónoma limítrofe; y actividades evaluadas y autorizadas por otra Comunidad Autónoma que puedan afectar al medio ambiente de Castilla y León.

En el primer supuesto, podía contemplarse la obligación de informar, en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, de la actuación en cuestión a la Comunidad Autónoma afectada, para que ésta tuviera conocimiento del contenido de la citada actuación y pudiera así participar en el procedimiento en la forma que estimase oportuna.

En el segundo caso, se podía establecer que cuando la Administración de la Comunidad de Castilla y León tuviera conocimiento de la tramitación de un procedimiento para evaluar el impacto ambiental de una actuación que pudiera afectar a su territorio, se dirigiese a la Administración de la Comunidad Autónoma competente en solicitud de información sobre aquélla.

Con base en los argumentos expuestos, se procedió a formular a la Consejería de Medio Ambiente la siguiente resolución:

*“Iniciar las actuaciones oportunas para promover ante las Cortes de Castilla y León una modificación de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, con la finalidad de introducir en ésta última una regulación expresa de las relaciones intercomunitarias en el ámbito de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, en la cual se contemplen las siguientes obligaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León:*

*- En el supuesto de que una actuación que se encuentre sometida a evaluación de impacto ambiental en Castilla y León pudiera incidir en el medio ambiente de otra Comunidad limítrofe, informar debidamente a esta última, a los efectos de que pueda participar adecuadamente en el procedimiento.*

*- En el caso de que sea la Comunidad de Castilla y León la que pueda verse afectada por una actuación sometida a impacto*

*ambiental en otra Comunidad Autónoma, solicitar información a ésta última, en cuanto se tenga conocimiento de la existencia del proyecto y del inicio del procedimiento”.*

Como contestación a la resolución formulada, la Consejería de Medio Ambiente puso de manifiesto que las relaciones intercomunitarias a las que se hacía referencia, respetaban los principios expuestos en la resolución de esta Institución, sin que fuera necesario, en su opinión, llevar a cabo la modificación normativa propuesta.

## **2.2.2. Normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma**

### **2.2.2.1. Plan Integral de Extranjería**

El motivo de la actuación de oficio OF/57/02, como se comunicó en la petición de información remitida a la entonces Consejería de Sanidad y Bienestar Social, se refería a la elaboración por parte de la Junta de Castilla y León de un Plan de Acción para la Integración Social y Laboral de la Población Inmigrante, cuyo fin principal sería el de aumentar las posibilidades de empleo de la población inmigrante y eliminar la discriminación y la economía sumergida.

La Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a través de la Gerencia de Servicios Sociales, remitió a esta Procuraduría un oficio en el que se señalaba que la solicitud de información había sido derivada a la Viceconsejería de Trabajo, al entender que el Plan al que se refería la citada solicitud se había formulado en el marco de la Mesa para el Diálogo Social

desarrollado entre la Viceconsejería de Trabajo y los agentes sociales y económicos de la Comunidad Autónoma. Posteriormente, la extinta Consejería de Industria, Comercio y Turismo remitió copia del Anexo II del Acuerdo sobre el Desarrollo del Diálogo Social en Castilla y León, el cual contiene las acciones que, en materia de integración social y laboral de la población inmigrante, son objeto del referido Plan junto al presupuesto previsto para su ejecución.

El objeto del presente estudio se centró en una valoración genérica del fenómeno inmigratorio en la Comunidad de Castilla y León y en el estudio de las actuaciones realizadas por la Administración autonómica hasta la fecha, fundamentalmente en lo relativo a los instrumentos planificadores.

Para ello, se partía del sistema de distribución de competencias en la materia de extranjería e inmigración, el cual no es tan sencillo como aparentemente podría deducirse del art. 149.1.2 CE, precepto que atribuye a la competencia exclusiva del Estado las materias de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

Es evidente que la principal responsabilidad en materia de inmigración concierne a la Administración del Estado y que, en virtud de ello, asume competencias en lo relativo a legislación de extranjería, control de fronteras, permisos de residencia y de trabajo, acogida y asilo, inspección de fronteras, convenios internacionales con países extranjeros, persecución de mafias y delincuencia organizada, entre otras funciones. A

nadie se le puede escapar que estas competencias son decisivas para la configuración global del fenómeno, puesto que de su ejercicio dependerá el alcance y las condiciones generales de la política inmigratoria que deberá ser aplicable con uniformidad en todos los rincones del territorio nacional.

Ahora bien, esta atribución competencial de la Administración del Estado no supone el cierre definitivo de la política de inmigración, en tanto en cuanto otras administraciones públicas territoriales tienen competencias que, directa o indirectamente, afectan a la integración de los inmigrantes. Así, la Junta de Castilla y León, por mandato estatutario, ha asumido competencias que se refieren a servicios y funciones básicas para el bienestar de los ciudadanos, en general, y de los ciudadanos inmigrantes residentes en la Comunidad de Castilla y León, en particular, entre las que se pueden destacar las materias de asistencia sanitaria (art. 34.1.1ª), educación (art. 35), vivienda (art. 32.1.2ª), servicios sociales (art. 32.1.19ª) y protección de menores (art. 32.1.20ª), materias todas ellas en las que la Comunidad de Castilla y León ha realizado actuaciones con la población inmigrante.

Finalmente, se matizaba que las corporaciones locales también han realizado alguna actuación con la población inmigrante dentro de sus competencias de vivienda y servicios sociales.

Todo ello me llevó a concluir que el fenómeno inmigratorio puede y debe ser atendido por varias administraciones públicas que disponen de competencias en la materia, dentro de sus correspondientes atribuciones, y

lógicamente en atención a sus correspondientes disponibilidades presupuestarias. En definitiva, y por lo que a esta sugerencia interesaba, se subrayó el importante papel que debería asumir la Comunidad Autónoma de Castilla y León en la integración de la población inmigrante, para lo cual dispone de competencias asumidas por el Estatuto de Autonomía, las cuales deberán articularse con las atribuidas a las restantes administraciones públicas por vía de los instrumentos de colaboración interadministrativa establecidos al efecto.

En la actualidad, los inmigrantes representan en nuestra Comunidad Autónoma un colectivo social significativo y en creciente ascenso, cuya integración no ha estado exenta de problemas, si bien no han existido conflictos tan patentes como los que se han producido en otros territorios del Estado español. El hecho de que la xenofobia, al menos hasta el momento, no parece ser un problema extendido en nuestra Comunidad, no debe llevarnos a concluir que la integración social de los inmigrantes sea una cuestión resuelta. Más bien al contrario, y, como mecanismo de prevención, sería conveniente profundizar en las actuaciones realizadas hasta la fecha, garantizando esa integración en todas las facetas de la actuación administrativa (educación, sanidad, vivienda, cultura, servicios sociales), como instrumento de equilibrio de las familias que han venido a nuestra región para lograr un futuro mejor que el que les ofrecían sus países de origen.

Según datos elaborados por la Delegación del Gobierno en Castilla y León que obran en poder de esta Institución, en diciembre de 2002 la población de extranjeros censados en Castilla y León ascendía a 43.348 personas. Este dato -a pesar de suponer una media inferior a la nacional- significa que el colectivo de inmigrantes en comparación con el año 1996 se ha triplicado, lo que necesariamente debería dar lugar a que la Administración autonómica, siempre dentro de su ámbito competencial, aborde una serie de actuaciones cuyo objeto sea la integración real y efectiva de los extranjeros residentes en la Comunidad de Castilla y León en sus diversas manifestaciones, máxime cuando en el estudio denominado “Envejecimiento y Mundo Rural” elaborado por Caja España y la Fundación Encuentro se afirma que nuestra Comunidad necesita 150.000 inmigrantes para evitar los problemas de despoblación y envejecimiento que viene sufriendo.

Esta Procuraduría conoce que desde la Administración autonómica se han realizado diversas actuaciones singulares en relación con la población inmigrante. Así, se podría destacar la previsión de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de contratar traductores para atender inmigrantes, la elaboración por Sacyl de un protocolo de atención sanitaria a la población extranjera o la creación de aulas de inmersión lingüística para extranjeros y la elaboración de guías para alumnos inmigrantes realizadas por la Consejería de Educación y Cultura. A ello, deberían añadirse otras actuaciones realizadas en colaboración con otras

administraciones públicas, como por ejemplo, el Convenio firmado el mes de marzo de 2002 por la Consejería de Fomento con quince municipios de la región para financiar la construcción de viviendas en venta o alquiler para colectivos con bajos ingresos, entre los que se encuentra la población inmigrante.

También se destacó la adopción de medidas planificadoras por la Administración de Castilla y León, que, al menos parcialmente, han contemplado medidas puntuales para lograr la integración de la población inmigrante. En este sentido, debe destacarse el Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social, aprobado por Decreto 24/2001, de 25 de enero, que contiene algunas medidas directamente aplicables al personal inmigrante, como el favorecimiento del reagrupamiento familiar para inmigrantes (Área 03: Promoción Personal e Integración Social) o la promoción de viviendas dirigidas principalmente a inmigrantes, ex-reclusos y jóvenes en situación o riesgo de exclusión, que permiten la transición a la vida independiente (Área 05: Vivienda).

El segundo instrumento planificador existente en aquel momento era el Plan para la Integración Social y Laboral de la Población Inmigrante, el cual, a pesar de su denominación, posee en su práctica totalidad un talante meramente laboral. Y, en este aspecto, se destacó que la gestión de este Plan sectorial de poco valdrá si no se concuerdan los acuerdos pertinentes con otras administraciones públicas y entidades privadas y si no se adoptan los instrumentos de coordinación necesarios con las restantes

consejerías de la Junta de Castilla y León que permitan hacer operativos los fines programáticos planteados en el aludido Plan Socio-Laboral.

No debe olvidarse que la intervención administrativa en materia de inmigración ha venido acompañada por el apoyo de diversas entidades y organizaciones privadas (destacadamente Cruz Roja), las cuales, dentro de sus fines estatutarios, han prestado servicios de distinta índole, complementando la atención prestada por las administraciones públicas. Estas entidades, en definitiva, también deben ser tenidas en cuenta en el desarrollo de la política de integración de los inmigrantes por su experiencia en la gestión de programas que están desarrollando con el apoyo de las administraciones.

Todo lo expuesto hasta el momento implica que el desarrollo de la actuación de la Administración de Castilla y León, por sí misma o mediante vías de colaboración con otras administraciones públicas y entidades privadas, no parece haber respondido a una línea global o integral que aborde la totalidad del fenómeno inmigratorio, sino que más bien parece haberse derivado de circunstancias puntuales, gestionadas por cada Consejería dentro de su ámbito competencial y, aparentemente, sin existir cauces de coordinación en las actuaciones administrativas que pudieran tener un carácter transversal, al afectar a dos o más consejerías.

La dispersión de las competencias ejercidas por las diferentes consejerías de la Junta de Castilla y León en materia inmigratoria, es el primer motivo por el que resultaría, a juicio de esta Procuraduría, necesaria

la elaboración de un Plan Integral o Global de inmigración, que contemplase todas las actuaciones que desarrolle la Comunidad en esta materia y que pudiera prever la realización de actuaciones coordinadas o conjuntas con otras administraciones públicas, en los supuestos de competencias concurrentes. De esta manera, se coordinarían las competencias dispersas que existen en materia de inmigración y se integrarían en una estrategia única y común las actuaciones desarrolladas por la Administración autonómica.

Cuando se habla de integralidad referida a la política de inmigración, me estaba refiriendo a unificar transversalmente las medidas que abarcan las facetas y actividades concernientes a los propios inmigrantes, y que afectan a sus condiciones administrativas, laborales, culturales y sociales.

Es claro que cada una de esas condiciones va a influir en las restantes y, por ello, será necesario contemplar todas las perspectivas conjuntamente para que las respuestas sectoriales sean eficaces desde el punto de vista de la integración.

Este Plan Integral de Inmigración, dada la diversidad de situaciones que puede prever y la dinámica cambiante del hecho inmigratorio, debería concebirse, bajo mi punto de vista, como un instrumento abierto y flexible, que pueda adaptarse a las circunstancias variables, para así poder dar una respuesta ágil y adaptada a la realidad del momento en que se toma la medida correspondiente.

Los planes integrales, globales o interdepartamentales de inmigración ya son una realidad en otros territorios del Estado desde hace algún tiempo, como así ocurre en las Comunidades Autónomas de Madrid o Cataluña. Independientemente de la creación a nivel organizativo de un órgano *ad hoc* que gestione y coordine la política de inmigración (por ejemplo, una Dirección General de Inmigración), parece fuera de toda duda que los problemas comunes en los que se ven afectados varios departamentos por su interrelación se abordan mucho mejor si se trabaja y actúa conjuntamente.

El esfuerzo desarrollado por la Administración autonómica fue valorado favorablemente por esta Procuraduría. No obstante, se consideró que la respuesta que este fenómeno estaba recibiendo aún no se correspondía con la aplicación del principio de solidaridad y con el reconocimiento de los derechos de los inmigrantes, siendo en este sentido especialmente preocupante el apartado de vivienda, en el cual se aprecian sobremanera los problemas específicos que afronta la población inmigrante en su proceso de integración en la sociedad de Castilla y León, en igualdad de condiciones con los ciudadanos de la región. Este esfuerzo de la Administración autonómica, en principio, se ha concretado en iniciativas aisladas y específicas, lo que nos lleva a concluir que la política autonómica de inmigración ha sido aparentemente dispersa, a pesar de que esta situación pudiera ser justificable en algún modo por la diversidad de ámbitos materiales relacionados con la integración social de los

inmigrantes y por la pluralidad de administraciones con responsabilidad en dicho ámbito.

Esta forma de actuación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León podría obedecer, en gran medida, a la falta de un instrumento que reúna de una manera integrada o global los distintos ámbitos sectoriales implicados, las diferentes administraciones concernidas por el fenómeno, las diversas áreas organizativas en que éstas se estructuran, y el trabajo desarrollado por entidades privadas y agentes sociales.

Por ello, esta Procuraduría estimó que el complejo entramado institucional y organizativo afectado por la materia y la conveniencia de abordar esta problemática de una forma ordenada y equilibrada hacían ineludible la aprobación de un Plan Integral de Atención para la población inmigrante en nuestra Comunidad Autónoma, al igual ya lo han hecho en las Administraciones del Estado y de otras Comunidades Autónomas, de modo que se pueda dar una respuesta globalizadora y coordinada a los problemas genéricos y específicos que plantea la integración de los inmigrantes en Castilla y León. Con ello, se sumarían los esfuerzos que las administraciones públicas y otras entidades están realizando en la actualidad, se evitaría una posible duplicidad de intervenciones y se respondería de una manera previamente planificada a los numerosos problemas que plantea la inmigración, de manera que se habrán puesto los

medios para evitar el desamparo de este colectivo, normalmente en una posición débil y vulnerable.

La insuficiente coordinación existente, a mi juicio, en la política de inmigración de la Comunidad de Castilla y León habría sido puesta de manifiesto en un expediente tramitado por esta Institución a consecuencia de una queja presentada sobre las lamentables condiciones de vida del personal temporero del sector agrario, entre los que se encontraban algunos inmigrantes, y que tuve ocasión de comprobar personalmente en una visita que realicé a la localidad burgalesa de Belorado. En esta actuación, dirigida a la Gerencia de Servicios Sociales, se propusieron una serie de medidas tendentes a mejorar las condiciones vitales de estos trabajadores, especialmente en materia de vivienda, con fundamento en el Plan Regional de Acciones frente a la Exclusión Social, el cual recoge como uno de sus objetivos el desarrollo y consolidación de la red de alojamientos de acogida temporal de diversa tipología, en función de las características del colectivo demandante, entre los que se encuentran los inmigrantes. Pues bien, la Gerencia de Servicios Sociales rechazó la propuesta remitida, alegando que no disponía de competencias en materia de vivienda y que las medidas a adoptar serían más efectivas si se abordara su impulso por los órganos implicados directamente por razón de su competencia, y consideraba, asimismo, que *“el hecho de denunciar y sensibilizar sobre un tema incluyéndolo como materia de los servicios sociales, no debe llevar a pensar que este sistema tiene que cubrir las lagunas que pueden existir en*

*otros sistemas de protección, concernientes a materias educativas, laborales y de vivienda”.*

Este ejemplo sería muestra de la necesidad de un Plan Integral de Inmigración que abarque a las administraciones y a la totalidad de los órganos administrativos autonómicos actuantes. Y parece claro que una actuación coordinada de la Administración Autonómica redundaría en una mejor tramitación de las actuaciones relacionadas con el personal temporero, pues es innegable que las deficientes condiciones de vida de este personal (carencia de vivienda y de las mínimas condiciones de sanidad e higiene deseables) deberían dar lugar a una interrelación de las tres facetas de integración social, laboral y educativa, que en el organigrama actual de la Junta de Castilla y León están atribuidas a su vez a tres consejerías diferentes.

Otra circunstancia fáctica que implica una reiteración en la idea de una cierta descoordinación administrativa, la pudimos encontrar en las actuaciones realizadas por las diversas administraciones públicas para erradicar las inhumanas condiciones de habitabilidad de algunas viviendas en las que residen los inmigrantes en el barrio segoviano de San Lorenzo. Se observaron fotografías que mostraban paredes con moho y humedad, escaleras en mal estado, puertas prácticamente destrozadas, techos que desprenden agua e instalaciones eléctricas en situación penosa. En este caso, y tras la publicación en varios diarios locales y regionales de artículos de prensa en los que se denunciaban las lamentables condiciones de esas

viviendas, se produjo con celeridad la inmediata reacción de las administraciones públicas y, así, el Ayuntamiento de Segovia emitió el correspondiente informe social con los problemas detectados y la Junta de Castilla y León expresó su preocupación ante la situación descrita a través de la Gerencia de Servicios Sociales.

Ahora bien, una vez producida esa reacción administrativa, la sensación es que se ha adolecido de instrumentos de coordinación administrativa para adoptar soluciones eficaces, a pesar de la buena voluntad de las administraciones intervinientes. La solución al problema detectado (inmigrantes que viven en locales comerciales, garajes y pisos que no reúnen las mínimas condiciones de habitabilidad deseables) está excesivamente compartimentada, ya que diversos órganos administrativos tienen competencia para intervenir: La inspección urbanística dependiente del Ayuntamiento de Segovia, la Consejería de Sanidad, en lo relativo al control sanitario en el área de vivienda y urbanismo, que podría tener cabida en el articulado de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de la Comunidad de Castilla y León, y la Consejería de Fomento que intervendría en lo referente al uso como viviendas de locales y garajes sin cédula de habitabilidad. Ante lo expuesto, se quiere subrayar de nuevo la idea de que un Plan Integral de Inmigración en el que se incorporan todas las medidas adoptadas por la Comunidad de Castilla y León en la materia podría ser un instrumento que garantizase en mayor

medida la adopción de medidas eficaces para la solución de los problemas detectados.

La última referencia a la situación de descoordinación se hizo respecto a la intervención de los agentes sociales y de distintas entidades privadas y organizaciones no gubernamentales, las cuales, como se ha aludido, desempeñan un trascendente papel en la integración de los inmigrantes, y, por ende, también deberían ser tenidas en cuenta en la elaboración del Plan Integral que en esta sugerencia se propuso.

Como es sabido, la cada vez más constante y creciente afluencia de personas extranjeras a nuestra Comunidad Autónoma hace aconsejable que se prevea la respuesta a las posibles situaciones que surgen en torno al asentamiento de las personas inmigrantes en el territorio autonómico, estableciendo mecanismos que permitan la inserción de éstas en condiciones de dignidad y asegurando la normalización en el proceso. Los innumerables obstáculos que suponen el desconocimiento, en muchos casos, de la lengua española y del funcionamiento y prestaciones de las administraciones públicas y el desarraigo social y familiar suponen que la información y el asesoramiento se convierten en elementos claves para la inserción de los extranjeros.

Teniendo en cuenta que dicha información se presta a través de diversas organizaciones de una manera independiente y descoordinada (Cruz Roja, sindicatos u organizaciones no gubernamentales), resultaría pertinente, de un lado, unificar y ordenar la atención que, actualmente y de

una forma dispersa, se está proporcionando al colectivo de los inmigrantes desde distintos dispositivos establecidos para su atención y, de otro, implantar una actuación homogénea que garantice que todo ciudadano inmigrante pueda disponer de las prestaciones tanto autonómicas como locales existentes en el ámbito del municipio. Esta unificación del sistema de información y atención al inmigrante también podría incluirse dentro del Plan Integral y resultaría interesante de poner en práctica a la luz de las experiencias obtenidas con otros colectivos, como pudieran ser los puntos de información juvenil o las oficinas de atención a la mujer.

Una vez sentada la conclusión de la necesidad de aprobar un Plan Integral de Inmigración, en el que se deberían contemplar todos los sectores implicados en el tratamiento de esta problemática, la siguiente cuestión a tratar fue la relativa al contenido mínimo que, a juicio de este Procurador del Común, debería abarcar el Plan. Éste podría esquematizarse siguiendo el modelo general que suelen seguir los instrumentos planificadores, y que ha servido de referencia en el Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social, con los siguientes puntos o aspectos:

- Planteamiento estratégico
- Programas agrupados en Áreas
- Red de dispositivos
- Modelo organizativo para la gestión del Plan

- Mecanismos de financiación

Junto a estos puntos básicos del esquema previsto en el Plan Regional Sectorial aludido, consideré que deberían añadirse al menos dos puntos básicos más, dadas las peculiares circunstancias del fenómeno inmigratorio. Se trataría en primer lugar del análisis de la realidad de la inmigración en nuestra Comunidad Autónoma como elemento básico y fundamental para la fijación de los principios rectores y objetivos generales del Plan y, en segundo lugar, de la determinación y reconocimiento de instrumentos de coordinación, seguimiento y evaluación del Plan, que permitan, por una parte, garantizar la correcta ejecución de los programas y, por otra, revisar y actualizar periódicamente las medidas contenidas en el mismo. Esta segunda medida sería, a mi entender, necesaria, si tenemos presente que la dinámica cambiante del hecho inmigratorio obliga a que este Plan sea abierto y flexible, para poder dar repuestas ágiles a la realidad y adaptar sus medidas a las recogidas en otros planes con los que guarda conexiones evidentes, como el II Plan Sociosanitario o el Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social.

Dentro del Plan deberían incorporarse todas las materias que guarden relación con la política de inmigración dentro del ámbito competencial atribuido a la Comunidad Autónoma. Como ya se ha advertido a lo largo de esta sugerencia, tales facetas serían principalmente las de educación, laboral, sanitaria, servicios sociales, vivienda y cultura, además de otras complementarias como, por ejemplo, la de cooperación al

desarrollo. Finalmente, sería necesario indicar que dicho Plan deberá ir acompañado de una Memoria económica comprensiva de las actuaciones desarrolladas y de su financiación, de tal manera que, una vez previstos los pertinentes mecanismos de coordinación técnica entre las diferentes consejerías para la ejecución del Plan, la dotación presupuestaria sea la adecuada para conseguir los fines propuestos.

La aprobación de un Plan Integral como el propuesto no solamente da lugar a consecuencias de naturaleza funcional, sino también a cambios organizativos. Los cambios estructurales que consisten en la institucionalización de órganos que coordinen actuaciones administrativas en materia de integración global de los inmigrantes -más allá de órganos sectoriales como el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes o un Observatorio Regional sobre la realidad sociolaboral de la población inmigrante- podrían obedecer a variadas circunstancias. Sin embargo, siguiendo las líneas de actuación de la propia Administración autonómica, las innovaciones orgánicas podrían tal vez reconducirse a dos modelos:

1.- La creación de una Comisión Interconsejerías, como órgano que integre la dimensión de igualdad, diversidad y respeto a la diferencia en las políticas generales y en el conjunto de acciones a todos los niveles y en todos los ámbitos, con carácter transversal, dando respuesta a las necesidades específicas e involucrando a todos los centros directivos de la Administración de la Comunidad. Debe subrayarse que esta línea de actuación ya viene desarrollándose en la Administración autonómica,

pudiendo señalarse como ejemplo la Comisión Interconsejerías para la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, creada por Decreto 18/2003, de 6 de febrero.

2.- El establecimiento de comisiones provinciales de coordinación en el seguimiento de las actuaciones realizadas por la Administración autonómica y en la atención de los problemas que puedan surgir en la integración del colectivo inmigrante, emprendiendo conjuntamente con las restantes administraciones y entidades implicadas la búsqueda de soluciones a los problemas detectados. Esta segunda medida también parece oportuna, si se tiene en consideración que la problemática estudiada en esta sugerencia es variable en los distintos puntos de nuestra región y obedece a condicionantes sustancialmente diferentes.

La realidad del fenómeno inmigratorio exige que se adopten medidas globales que estudien el problema en su conjunto, evitando soluciones que resuelvan situaciones concretas desde un punto de vista sectorial y con criterios de oportunidad. Debe insistirse otra vez en que existen muchas administraciones públicas que intervienen en la política de inmigración y que se deben valorar positivamente todas las medidas realizadas por las distintas consejerías de la Junta de Castilla y León. Sin embargo, dicho sea con todos los respetos, ello no debe ser óbice para que la Comunidad de Castilla y León -como ya han hecho otras muchas Comunidades- elabore un Plan Autonómico de Inmigración, previa

negociación con todos los sectores implicados, en el que se puedan aunar todos los esfuerzos realizados en materia de integración de los inmigrantes.

En definitiva, esta Procuraduría, en atención a los argumentos expuestos a lo largo de esta sugerencia, consideró necesario la aprobación de un Plan Integral de Inmigración de la Comunidad de Castilla y León que, desde una perspectiva global, coordinada y de respeto a los derechos humanos de los inmigrantes, defina la política autonómica de inmigración, establezca las líneas de actuación y disponga los mecanismos de financiación necesarios para su correcta ejecución.

Por cuanto antecede, se remitió a Presidencia de la Junta de Castilla y León y a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la siguiente sugerencia:

*“1.- Que con el fin de coordinar la aparente dispersión competencial existente en materia de inmigración entre los distintos centros directivos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y con el objeto de integrar en una misma estrategia las diferentes actuaciones realizadas por los mismos, se elabore sin mayor dilación, y previa audiencia con los distintos sectores implicados, un Plan Integral Autonómico de Inmigración, que abarque las distintas facetas que inciden en la materia (educativa, laboral, social, cultural, vivienda, etc.) y contemple instrumentos de revisión y actualización para lograr soluciones eficaces en el momento en que se planteen los problemas, además*

*de la oportuna dotación presupuestaria que financie los programas previstos en el Plan.*

*2.- Que, de manera complementaria a la aprobación del Plan que se propone, se proceda a la creación de los órganos colegiados que se precisen para coordinar la ejecución de los programas contenidos en el Plan. Dentro de estas medidas organizativas, se propone la creación de una Comisión Interconsejerías, al estilo de la recientemente aprobada para la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, y de comisiones provinciales de coordinación, dada la complejidad del fenómeno inmigratorio y sus distintas consecuencias en los diferentes territorios de nuestra región.*

*3.- Que, independientemente de la aprobación del Plan que se propone, y a la vista de las situaciones expuestas en esta sugerencia (inhumanas condiciones de vida del personal temporero en Belorado, lamentables condiciones de las viviendas de los inmigrantes residentes en el barrio segoviano de San Lorenzo, y reduplicación de las oficinas de información a inmigrantes) se den las instrucciones precisas a las respectivas consejerías para que adopten coordinadamente y con la mayor celeridad posible las soluciones que den respuesta a los problemas que pudieran plantearse.*

*4.- Que se desarrollen los instrumentos de colaboración que se precisen con otras entidades privadas y administraciones públicas con el fin de lograr la integración real y efectiva de la población inmigrante en la Comunidad de Castilla y León”.*

En respuesta a esta sugerencia no consta en poder de esta Procuraduría ningún tipo de contestación a las propuestas contenidas en la misma. Únicamente en fecha 29 de julio de 2004 se recibió una comunicación de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en la que se adjunta copia de la Estrategia Integral para la Inmigración en Castilla y León, como documento base para la negociación con los diversos agentes sociales para la consecución del Plan Integral de Inmigración.

#### **2.2.2.2. Valoración de servicios prestados en el sector privado para el acceso a puestos de trabajo de sanitarios interinos**

En el expediente **Q/694/04**, el motivo de la queja se refería a la falta de cómputo de la experiencia profesional en centros sanitarios de titularidad privada a efectos de la baremación establecida en el art. 7 de la Orden SAN/236/2004, de 23 de febrero, que regula la cobertura de plazas de carácter temporal de personal estatutario y laboral de las instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

Afirmaba el autor de la queja que *“si bien es cierto que la empresa o Administración convocante de la oferta de trabajo valora con una puntuación superior la experiencia profesional en su propio ámbito de*

*trabajo, históricamente siempre se ha reconocido y valorado la experiencia en la misma actividad en otros centros o centros privados”.* Por este motivo, admitiendo el criterio subjetivo mediante el cual se valora con mayor puntuación la experiencia profesional en la propia Administración, se considera injusta y discriminatoria la falta de valoración de la experiencia profesional en centros privados. Por consiguiente, el reclamante estima que la Orden SAN/236/2004 es discriminatoria respecto a otras normas similares de la propia Administración autonómica, así como del extinto Insalud, al no reconocerse la experiencia profesional en centros privados.

Pues bien, ha de aclararse, siguiendo lo expuesto por la Consejería de Sanidad en su informe, que la Orden SAN/236/2004 derogó el procedimiento anteriormente vigente contenido en el Acuerdo para la cobertura de plazas con carácter temporal del personal de las instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (*BOCYL* nº 41, de 28 de febrero), el cual fue suscrito por la práctica totalidad de las organizaciones sindicales (UGT, CEMSATSE, CCOO, SAE, CSI-CSIF y USCAL). No obstante, las cláusulas 7.1.a) y 7.2.a) del Acuerdo valoraban la experiencia profesional de la misma manera que la Orden objeto de la reclamación.

Por otro lado, ni la Orden de 7 de julio de 1988 de la Consejería de Cultura y Bienestar Social, por la que se establece el procedimiento de nombramiento de personal interino en puestos adscritos a funcionarios

sanitarios, ni la Orden de 31 de julio de 2000, de la Consejería de Sanidad, por la que se establece y regula el sistema de confección de listas para sustituciones del personal funcionario sanitario, incluyen entre los méritos susceptibles de valoración los servicios prestados en el sector privado. Por lo tanto, y compartiendo el criterio expuesto por la Consejería de Sanidad, no cabe admitir que la Orden SAN/236/2004 haya suprimido como mérito la experiencia en el sector privado, pues anteriormente ya no era tenida en cuenta.

Es cierto que el personal estatutario procedente del Insalud, antes de la aprobación del Acuerdo anteriormente aludido, podía ver reconocida en algunos casos su experiencia en centros privados, si bien hay que matizar que ello, como advierte la Consejería de Sanidad, dependía de pactos o Acuerdos de ámbito provincial o incluso de los propios centros.

La petición formulada en el escrito de queja se encuadra, en principio, dentro del ámbito de libre decisión que corresponde a la Consejería de Sanidad para dirigir y ejecutar la política sanitaria, de conformidad con lo establecido en el art. 1 del Decreto 77/2003, de 17 de julio, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Sanidad.

Ahora bien, sentada esta premisa, parece claro que la experiencia profesional en centros privados existe, por lo cual nada impide que dicha experiencia, siempre que se acredite debidamente y se refiera a las categorías laborales solicitadas por los interesados, pueda ser baremada

aunque su puntuación sea inferior a la que se adjudique a similares servicios prestados en centros sanitarios de titularidad pública.

Por ello, estimé que la experiencia laboral en centros privados puede perfectamente ser objeto de baremación, algo que, por cierto, ya ha realizado la propia Consejería de Sanidad en algunas ocasiones. En efecto, por citar un ejemplo, en la reciente Orden SAN/1305/2004, de 5 de agosto (*BOCYL* nº 158, de 17 de agosto), por la que se efectúa convocatoria pública para cubrir vacantes adscritas a la Dirección General de Asistencia Sanitaria de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, mediante el nombramiento de personal interino, en la Base Cuarta, punto 4, se valora como mérito la experiencia en el sector privado en trabajos de puestos similares al de la convocatoria hasta un máximo de un punto.

Teniendo en cuenta que la experiencia laboral en centros privados es una experiencia real y demostrable y que la propia Consejería de Sanidad en algunos casos -como la Orden anteriormente aludida- valora los servicios prestados en el sector privado para la cobertura de plazas vacantes, sería recomendable la inclusión como mérito a baremar de los servicios prestados en el sector privado, conforme a los criterios que la Consejería estime oportunos.

Esto es, si la Administración sanitaria decide valorar la experiencia profesional de los aspirantes para seleccionar personal que ocupe temporalmente plazas vacantes, parece razonable que se tomen en

consideración los servicios prestados en la categoría laboral requerida, independientemente de su prestación en el sector público o privado.

En fin, una cosa es que se valore en mayor medida la prestación de servicios en el sector público que en el privado y otra muy distinta que se niegue todo tipo de valor a los servicios de idéntica naturaleza acreditados en centros sanitarios de titularidad privada.

Por consiguiente, se remitió a la Consejería de Sanidad la siguiente resolución:

*“Que, previa negociación con los legítimos representantes de los empleados públicos, se proceda por la Consejería de Sanidad a incluir la experiencia en el sector privado dentro de los méritos incluidos en el art. 7 de la Orden SAN/236/2004, de 23 de febrero, que regula la cobertura de plazas de carácter temporal de personal estatutario y laboral de las Instituciones Sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León”.*

Hasta la fecha no consta respuesta de la Administración sobre la propuesta citada.

### **2.2.2.3. Cierres temporales de farmacias**

El escrito de queja en el expediente **Q/1325/04** hacía alusión a la situación de baja médica por tiempo indefinido que venía padeciendo un farmacéutico titular de la provincia de Soria. Según se afirmaba en la reclamación, “ante las dificultades existentes para encontrar un sustituto, el

Servicio Territorial de Sanidad de Soria ha procedido a acumular dicha sustitución al sustituto encargado de otro partido farmacéutico, perteneciente a la misma Zona Básica de Salud.

Sin embargo, el autor de la queja declara que ha sido imposible encontrar un sustituto que se haga cargo de las guardias que corresponden al farmacéutico titular que se encuentra de baja médica. Ante su situación de baja indefinida, el farmacéutico solicitó en fecha 7 de julio de 2004 el cierre temporal y la supresión de la obligación de realizar los turnos de guardia que le correspondían. Dicha solicitud fue denegada por el Servicio de Control y Evaluación de Centros y Actividades Sanitarias.

A la vista de lo informado, se realizaron dos breves consideraciones:

Primera. Parece claro que mientras el farmacéutico titular de la oficina de farmacia persista en su situación de incapacidad temporal quedará exonerado de sus obligaciones. En este sentido, el escrito remitido al farmacéutico por el Servicio de Control y Evaluación de Centros y Actividades Sanitarias expone explícitamente que, mientras subsistan las causas que determinan la situación de incapacidad temporal, esta situación es incompatible con la prestación de servicios por su parte, de lo que cabe interpretar que la Administración no exige al farmacéutico la realización de servicio de guardia alguno.

Cuestión distinta es la garantía del servicio público que corresponde a la Administración a consecuencia de la incapacidad temporal del farmacéutico titular.

Ahora bien, por lo que respecta a esta cuestión, la Consejería de Sanidad afirma que *“la asistencia farmacéutica a la población dependiente de la oficina de farmacia del municipio está debidamente atendida por titulado farmacéutico, cumpliendo el horario autorizado y cubriendo los turnos de guardias correspondientes a esta oficina de farmacia”*. Ante esta información, considero que la atención farmacéutica en la Zona Básica de Salud afectada está convenientemente atendida.

Segunda. En otro orden de cosas, es necesario aludir a la figura de los cierres temporales de las oficinas de farmacia. Dicha figura, tal y como se indica en el informe elaborado por la Consejería de Sanidad, se encuentra regulada en el art. 26 de la Ley 13/2001, de 20 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad de Castilla y León.

Dicho precepto recoge de manera extraordinariamente genérica tanto el cierre definitivo como el cierre temporal de las oficinas de farmacia, determinando como únicas prescripciones respecto al cierre temporal, la preceptividad de la autorización administrativa previa al cierre, la fijación de un plazo máximo de dos años y el sometimiento a la adopción de las medidas oportunas que garanticen la prestación de la atención farmacéutica.

El citado precepto, en su apartado tercero, parece ser consciente de la limitación de su contenido y alcance al determinar que “reglamentariamente se podrá establecer un régimen de autorización y condiciones de los cierres temporales de las oficinas de farmacia”.

Estas apreciaciones, trasladadas al supuesto que dio lugar a la queja, suponen que resulta conveniente abordar el desarrollo normativo que regule el alcance y contenido de los procedimientos de cierre temporal de las oficinas de farmacia con el doble fin de respetar los derechos de los titulares y de garantizar el servicio público.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló la siguiente resolución:

*“Que en atención a la posibilidad descrita en el art. 26.3 de la Ley 13/2001, de 20 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad de Castilla y León, se inicien las actuaciones tendentes a aprobar la normativa reglamentaria por la que se regule el régimen de autorización y condiciones de los cierres temporales de las Oficinas de Farmacia”.*

Esta resolución hasta la fecha no ha sido objeto de respuesta.

#### **2.2.2.4. Régimen jurídico aplicable a las actividades sometidas a comunicación previstas en la Ley 11/2003. de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.**

Se inició una actuación de oficio, (OF/54/04), relacionada con el régimen jurídico aplicable a las actividades sometidas a comunicación

establecidas en el art. 58 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

Esta Procuraduría, tanto a instancia de parte como de oficio, analiza el régimen jurídico de las licencias ambientales en diversos campos: explotaciones ganaderas, bares, locales comerciales, oficinas administrativas, etc. La antigua Ley 5/1993, de 21 de abril, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, establecía un régimen de doble licencia:

- Licencia de actividad, para comprobar si la actividad que el promotor pretendía instalar en el municipio era compatible con la legislación sectorial y urbanística aplicable a la misma, y que requería un informe preceptivo favorable por la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas (salvo en los municipios de más de 20.000 habitantes), presentando la documentación preceptiva establecida en el art. 3 del Decreto 159/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Actividades Clasificadas.

- Licencia de apertura en el que se comprobaba que la instalación se ajustaba al proyecto presentado, mediante el levantamiento de acta de comprobación de las instalaciones.

Ambas licencias se otorgaban por el alcalde del municipio, en donde se encontrase la actividad en cuestión, estableciéndose una serie de actividades que estaban exentas del trámite de calificación e informe en la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, sin perjuicio de la aplicación del resto de articulado de esta Ley. Dichas actividades se

encontraban en el Anexo del Reglamento de la Ley de Actividades Clasificadas, requiriéndose la documentación exigida para la obtención de ambas licencias prevista en los arts. 3 y 4 de dicho Reglamento.

En la actualidad, con la nueva Ley de Prevención Ambiental se ha modificado al distinguir un triple régimen: las que se encuentran sujetas a autorización ambiental, las sujetas a licencia ambiental y las actividades sujetas a comunicación; asimismo, se produce la integración en esta normativa de aquellas obras, instalaciones o actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental que anteriormente tenía una regulación específica de evaluación en el DLeg 1/2000, de 18 de mayo, que sigue parcialmente vigente.

La Ley establece un sistema de listas para describir las actividades que deben sujetarse al régimen de autorización ambiental establecido en el Anexo I, las sometidas a evaluación de impacto ambiental en los Anexos III y IV, aquéllas exentas del trámite de calificación e informe de las Comisiones de Prevención Ambiental (herederas de las Comisiones Provinciales de Actividades Clasificadas) regulado en el Anexo II, y, por último, aquellas actividades sujetas a comunicación ambiental incluidas en el Anexo V, mientras que para el resto, como cláusula residual, se exigiría una licencia ambiental.

Las actividades sujetas a comunicación se regulan en el art. 58 de la Ley de Prevención Ambiental, ampliándose el número de supuestos con respecto a aquellas actividades que sólo requerían licencia de actividad y

apertura de acuerdo con la antigua Ley 5/93. Dicho artículo establece en este caso que *“precisará previa comunicación al Ayuntamiento del término municipal en que se ubiquen, sin perjuicio de la aplicación de esta Ley en lo que proceda, así como de la normativa sectorial”*. Sin embargo, el problema surge cuando remite al desarrollo reglamentario *“la documentación que, en su caso, deba acompañarse a la comunicación, sin perjuicio de su regulación mediante las correspondientes ordenanzas municipales”*.

Por el momento, la Administración autonómica no ha desarrollado reglamentariamente dicho art., aunque es cierto que los municipios pueden aprobar una Ordenanza de Prevención Ambiental y llenar la laguna jurídica existente: así, lo hizo el Ayuntamiento de Salamanca, que ha aprobado de forma diligente una ordenanza que entró en vigor el día 27 de noviembre de 2003 y ampliaba los supuestos de actividades sujetas a licencia ambiental. También establecía como documentación a adjuntar en las actividades sujetas a comunicación la presentación de *“una memoria que detalle el cumplimiento de las ordenanzas municipales y de la normativa sectorial aplicable en función de la actividad a desarrollar, con especial referencia al cumplimiento de la normativa medioambiental que resulte de aplicación”*. No tenemos noticias de que más municipios de nuestra Comunidad Autónoma hayan regulado mediante ordenanza el régimen jurídico de dichas actividades. Además, debemos tener en cuenta que nuestra Comunidad Autónoma está compuesta de pequeños municipios que

carecen de medios para la aprobación del reglamento municipal al que se refiere el art. 58 de la Ley de Prevención Ambiental.

La Disposición Adicional Sexta establece que *“En el plazo desde su entrada en vigor, la Junta desarrollará reglamentariamente esta Ley”*. Por el momento, a pesar de que faltan quince días para el cumplimiento del plazo marcado en esta normativa para el desarrollo reglamentario (15 de junio), no tenemos noticias de su aprobación, que entendemos fundamental para dar una mayor seguridad jurídica a la documentación exigible a las actividades sujetas a comunicación las cuales, no debemos olvidar, han experimentado una ampliación en el listado del Anexo V con respecto a las actividades exentas de las que hablaba la antigua Ley de Actividades Clasificadas.

En conclusión, con esta resolución, esta Procuraduría pretende ayudar a solventar la laguna jurídica existente como consecuencia de la falta de desarrollo reglamentario de normativa de prevención ambiental, en una materia que puede crear graves inseguridades jurídicas, tanto a los promotores de las actividades sujetas a comunicación, como a los ayuntamientos encargados de recibir dicha comunicación, al no saber cuál es la documentación preceptiva a adjuntar con dicha comunicación. Con dicho desarrollo reglamentario, se cumpliría, junto con el resto de remisiones de la Ley, el mandato establecido en la Disposición Adicional Sexta, al igual que cumpliría el mandato constitucional establecido en el art. 45 CE del deber de los poderes públicos de velar por la utilización

racional de los recursos naturales y cumplir así con la tutela del medio ambiente que, como afirma la Exposición de Motivos de la Ley de Prevención Ambiental tantas veces citada, *“se configura como un objetivo básico y fundamental de la acción pública, como un principio rector permanente de su actuación”*.

Por ello, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Medio Ambiente:

*“Que se cumpla el mandato establecido en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, en el sentido de desarrollar reglamentariamente ésta antes del 15 de junio del presente año y, especialmente, en la documentación precisa en las actividades sujetas a comunicación establecidas en el art. 58 de la norma. Se trataría así de evitar inseguridades jurídicas, tanto a los promotores de las actividades sujetas a comunicación, como a los ayuntamientos encargados de recibir dicha comunicación, al no saber cuál es la documentación preceptiva a adjuntar con dicha comunicación”*.

La Consejería de Medio Ambiente ha aceptado esta resolución, indicando que desde esta Consejería se está trabajando en el desarrollo reglamentario de la Ley 11/2003, correspondiendo a los ayuntamientos requerir la documentación adicional que estimen conveniente.