

## **DEPARTAMENTO II**

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

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

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

Como consecuencia de la tramitación de expedientes, tanto iniciados de oficio como a instancia de parte, no se han puesto de manifiesto irregularidades que nos hayan hecho plantearnos la oportunidad de actuar en defensa del Estatuto de Autonomía, instando la interposición del pertinente recurso de inconstitucionalidad ni del conflicto de competencias.

En la misma línea, y como consecuencia también de la tramitación de los referidos expedientes, puede afirmarse que no se ha tenido conocimiento de vulneraciones del Estatuto de Autonomía por actos de las Cortes de Castilla y León, ni por actos de las Corporaciones Locales, que entrañen violación del referido Estatuto.

Tampoco se ha podido comprobar la existencia de reglamentos autonómicos antiestatutarios. A este respecto, ya en las primeras lecturas de la Ley del Procurador del Común tuvimos ocasión de comprobar que el art. 30 es transcripción casi literal del precepto equivalente de la Ley del Justicia de Aragón -art. 34- salvo que en éste se contempla tanto la infracción del

Estatuto de Autonomía como del ordenamiento jurídico aragonés por parte de los reglamentos autonómicos, mientras que nuestra Ley omite igual referencia a nuestro ordenamiento jurídico autonómico, omisión que puede dar lugar -como así ha acontecido- a que se reduzca el alcance de nuestras funciones tutelares en este caso.

Ello no obstante, debe destacarse el escrito (teniendo en cuenta la función de defensa del Estatuto de Autonomía y del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León que a esta Procuraduría atribuye la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León) que esta Institución dirigió a la Mesa de las Cortes el pasado 27 de octubre, a raíz de la aprobación por parte del Gobierno Vasco de una propuesta de “Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi”.

A juicio de esta Procuraduría, dicha propuesta contradecía lo dispuesto en el vigente art. 8 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, respecto a la posibilidad de agregación a la Comunidad Autónoma vasca de otros territorios o municipios enclavados en su totalidad en otras Comunidades Autónomas, circunstancia ésta aplicable al enclave burgalés de Treviño.

El objeto de la reformaba radicaba en que el Estatuto vigente en su art. 8, letra a), al regular la agregación de nuevos territorios a la Comunidad vasca, recoge de forma expresa, como requisito necesario, la audiencia de la Comunidad Autónoma o provincia a la que pertenezcan los territorios o

municipios a agregar, audiencia que es suprimida en el art. 2 de la propuesta de Estatuto Político anteriormente mencionada.

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

### **2.1. Protección de los derechos constitucionales**

#### **2.1.1. Libertad religiosa**

Los expedientes de queja **Q/1848/01** y **Q/349/02**, tenían como denominador común la actuación de la administración educativa en diversas cuestiones relacionadas con la libertad religiosa. En concreto, la primera queja se refería a un conflicto que al parecer se repite en diversos puntos de la geografía regional. En primer lugar, se decía que el Colegio Público al que asiste la hija del autor de la queja informó que se iban a impartir clases de religión a los alumnos de segundo curso de Educación Infantil y que los padres que no aceptasen la propuesta deberían firmar un documento adjunto. En contradicción con este criterio, el interesado afirma que la Confederación Española de Padres de Alumnos confirmó que el Colegio Público tendría que limitarse a propiciar las clases de religión a aquellos padres que lo solicitasen de manera expresa, por lo que estimaba improcedente el procedimiento de actuación del citado Colegio. Por otro lado, se hacía referencia a que el Colegio Público al cual asiste su hija no preparó ningún tipo de actividades complementarias alternativas a la clase de religión, “porque éstas no se especifican en ninguna parte, según habían

comunicado al Colegio desde la Inspección de Educación”. Finalmente, se declaraba en el escrito de queja que se había tenido conocimiento, a través de otros padres de alumnos y de una Federación de Padres de Alumnos de la provincia en la que reside, que las situaciones denunciadas se han repetido en otros colegios, llegándose a dar el caso de que “incluso se ha comunicado sencillamente a los padres que comprasen el libro de religión”.

La petición formulada por el autor de la queja se reconduce a tres cuestiones:

1.- La reglamentación de la forma correcta en la que los padres pueden acceder a las clases de religión.

2.- El respeto del derecho de los padres a no manifestarse expresamente sobre sus opciones ideológicas en materia religiosa.

3.- El establecimiento claro y preciso de las materias optativas, alternativas a la religión, para evitar una posible discriminación de los alumnos.

Por su parte, la segunda queja, en similares términos a la anteriormente expuesta, alegaba que durante el curso 2001-2002 se había establecido en los centros públicos la enseñanza de la religión para los alumnos de educación infantil de entre tres y cinco años de edad, lo que, al entender del autor de la queja, vulneraba gravemente la Ley, al no tenerse en cuenta para nada a los consejos escolares. Asimismo, se consideraba que “imponer la enseñanza religiosa al ciclo infantil de 3 a 5 años vulnera la

Orden sobre enseñanza religiosa en educación infantil de 3 de noviembre de 1993”, en tanto que dicho texto reglamentario establece la voluntariedad de recibir clases de religión, para lo cual se impartirá dicha enseñanza a los niños y niñas cuyos padres lo soliciten en el horario específico que se determine al efecto. Se alegaba también que “mientras en la Educación Primaria, Secundaria y de Bachiller se establece una Resolución de 16 de agosto de 1995 para regular la alternativa a la religión que aparece en el *BOE* de 6 de septiembre de 1995, no hay nada sobre tal alternativa en Educación Infantil, de 3 a 5 años”. La solicitud, en este segundo caso, se concretaba en la supresión inmediata de la impartición de clases de religión en el ciclo de Educación Infantil de 3 a 5 años.

Atendiendo a las reclamaciones expuestas en los escritos de queja y a las argumentaciones realizadas por la entonces Consejería de Educación y Cultura en el informe remitido a esta Procuraduría, se realizaron las siguientes consideraciones:

Primera. Desde un punto de vista formal, debe examinarse si se adapta a la legalidad vigente la decisión de la Consejería de Educación y Cultura de no dar contestación expresa al escrito remitido por la Asociación reclamante, en el cual se solicitaba la retirada de los crucifijos en los centros escolares públicos así como la supresión de las clases obligatorias de religión en el ciclo de Educación Infantil. En este sentido, el informe de la Consejería de Educación y Cultura reconoce que no se ha producido una contestación expresa de la petición de la precitada Asociación Cultural, si

bien significa que *“desde esta Consejería no se destinan fondos para la inclusión de símbolos religiosos en los Centros de Enseñanza”*.

Pues bien, la falta de respuesta de la Consejería de Educación y Cultura se valoró a la luz de lo dispuesto en el art. 42 LRJPAC. Dicho precepto, como bien es sabido, 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 su párrafo tercero, a los que no es reconducible el presente supuesto.

En fin, el escrito presentado por el colectivo autor de la queja parece encontrarse enumerado dentro del ámbito de aplicación de la letra g) del art. 35 LRJPAC, disposición que proclama el derecho de los ciudadanos a obtener información acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las actuaciones o solicitudes que se propongan realizar. Evidentemente, tal derecho perderá toda su efectividad cuando, como en este caso ha acontecido, los órganos administrativos optan por no contestar a las peticiones que se les formulen.

Segunda. Entrando a examinar las cuestiones de fondo de las reclamaciones, debe partirse, ante todo, del hecho de que la obligatoriedad de la enseñanza de la religión en el ciclo de Educación Infantil es una decisión que va más allá de las competencias que tiene la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia educativa y que, por consiguiente, la legislación que está actualmente en vigor es la misma que se aplicaba

cuando las competencias en materia educativa radicaban en manos de la Administración del Estado.

La primera referencia legal pasa obligadamente por la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, según la cual la enseñanza de la religión ha de ajustarse a lo establecido en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado Español.

Esta previsión ha sido desarrollada posteriormente en la Orden de 3 de noviembre de 1993, del Ministerio de Educación y Ciencia, que establece el currículo de religión católica y le asigna un tiempo específico en la jornada escolar, y en el RD 2438/1994, de 16 de diciembre, por el que se regula la enseñanza de la religión. En efecto, el art. 1 del citado Real Decreto (texto reglamentario que tiene el carácter de norma básica a tenor de lo expuesto en su Disposición Final Primera) dispone que “conforme a lo establecido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, y en el Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales de 3 de enero de 1979, la enseñanza de la religión católica se impartirá en los centros docentes de segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, tanto públicos como privados, sean o no concertados estos últimos, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales”. En consecuencia, se puede concluir que la enseñanza de la

religión tiene que figurar preceptivamente entre las áreas o materias de los diferentes niveles educativos, no obstante lo cual, la enseñanza de la religión católica será, en todo caso, de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos.

Esto es, mientras no se revise el Acuerdo firmado por el Estado Español y la Santa Sede, todos los centros docentes tienen la obligación jurídica de incluir en su oferta educativa la enseñanza de la religión católica para los niños y niñas cuyos padres así lo soliciten dentro de la jornada escolar y en un horario específico, proporcional al que se asigna a esta área en la Educación Primaria (art. tercero de la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 3 de noviembre de 1993). En definitiva, la Administración Educativa estará obligada a ofertar la enseñanza de la religión católica, en tanto en cuanto no se revise el Acuerdo con la Santa Sede de 3 de enero de 1979. Y no debe olvidarse que la revisión del citado Acuerdo está atribuida a la competencia exclusiva del Estado, por lo que obviamente esa posible revisión es una decisión que sobrepasa las competencias asumidas en materia educativa por la Comunidad de Castilla y León.

Tercera. Como se acaba de razonar y de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo suscrito en 1979 con la Santa Sede, los centros docentes, independientemente de su naturaleza o titularidad, deberán ofertar la enseñanza de la religión católica en el segundo ciclo de Educación Infantil. Ahora bien, como la aceptación de la enseñanza de la religión para los

alumnos va a depender de la voluntad de sus padres, se plantea, acto seguido, la necesidad de buscar materias alternativas para los niños que no asistan a las clases de religión.

Respecto a esta cuestión, el art. 3.2 del RD 2438/1994, de 16 de diciembre, dispone que “para los alumnos que no hubieran optado por seguir enseñanza religiosa los centros organizarán actividades de estudio alternativas, como enseñanzas complementarias, en horario simultáneo a las enseñanzas de religión”. Se precisa igualmente que “dichas actividades, que serán propuestas por el Ministerio de Educación y Ciencia y por las administraciones educativas que se encuentren en pleno ejercicio de sus competencias en materia de educación tendrán como finalidad facilitar el conocimiento y la apreciación de determinados aspectos de la vida social y cultural, en su dimensión histórica o actual, a través del análisis y comentario de diferentes manifestaciones literarias, plásticas y musicales y contribuirán, como toda actividad educativa, a los objetivos que para cada etapa estén establecidos en la Logse”.

En la información que esta Procuraduría solicitó a la Consejería de Educación y Cultura se requirió que se precisaran las materias alternativas a la religión de las que disponen los niños de segundo ciclo de Educación Infantil que no asisten a clases de religión católica. La contestación remitida por la Consejería se limitaba a transcribir sumariamente los arts. 1 y 3.2 del RD 2438/1994, sin aclarar en ningún momento qué materias se configuraban como alternativas a la religión. Por lo tanto, podría llegarse a

la conclusión de que, en principio, no están determinadas con claridad las materias optativas a la religión para los niños que no asistan a dicha clase en el segundo ciclo de Educación Infantil, situación ésta que podría entenderse el mandato del art. 3.2 del aludido Real Decreto concerniente a la obligación de los centros de organizar actividades alternativas a la religión y en horario simultáneo a esta enseñanza.

Es cierto que los consejos escolares de las escuelas de educación infantil son quienes establecen las directrices para la elaboración, aprobación y evaluación del proyecto educativo, de conformidad con lo regulado por el art. 21 del RD 82/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas de Educación Infantil y de los Centros de Educación Primaria y también corresponde a dichos consejos escolares la aprobación y evaluación de la programación general del centro, respetando los aspectos docentes que competen al claustro de profesores. Si se pone en relación este precepto con el art. 3.2 del RD 2438/1994, se puede concluir que la organización de las actividades alternativas a la religión se realizará por los centros docentes en horario simultáneo a las enseñanzas de religión, atendiendo a las propuestas de la administración educativa.

En definitiva, lo que se tiene que garantizar es que los niños de segundo ciclo de Educación Infantil que no asistan a clases de religión puedan recibir en el horario en que se imparte esa clase otras materias alternativas, las cuales deben ser definidas y especificadas de la mejor

manera posible. Por consiguiente, parece recomendable que la Consejería de Educación y Cultura proceda a un establecimiento claro y preciso de las materias alternativas a la religión, y, de este modo, dar satisfacción al mandato del art. 3.2 del RD 2438/1994, de 16 de diciembre.

Cuarta. La última cuestión aludida en los escritos de queja es la relativa al respeto del derecho del art. 16.2 CE, precepto en el que se contempla que nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias. En el caso de las quejas, la posible vulneración se produciría, en opinión de los autores de las mismas, en el momento en que los centros docentes obligan a los padres a manifestar expresamente la decisión de que sus hijos no reciban enseñanza religiosa. Entienden, en consecuencia, que el proceso correcto sería el contrario, esto es, que los centros docentes solicitaran a los padres de los alumnos que así lo desearan la autorización para que sus hijos asistieran a la enseñanza de religión.

Respecto al procedimiento para que los padres de alumnos decidan que sus hijos reciban enseñanza de religión católica no se dijo nada en el informe remitido por la Consejería de Educación y Cultura, a pesar de haber sido solicitado dicho extremo en el requerimiento realizado por esta Institución. No obstante, cabía interpretar que no se había dictado ningún tipo de normativa por la Comunidad de Castilla y León.

Como premisa básica, se subrayó que el art. 2.1, letra a) de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, dispone que “la libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende, con

la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho de toda persona a profesar las creencias que libremente elija o no profesar ninguna, cambiar de confesión o abandonar la que tenía, manifestar libremente sus propias creencias religiosas o la ausencia de ellas, y abstenerse de declarar sobre ellas”.

Por su parte, el art. 3.1 del RD 2438/1994 dispone que “los padres o tutores de los alumnos manifestarán voluntariamente el deseo de cursar las enseñanzas de religión y que los centros docentes recabarán expresamente esta decisión en la primera inscripción del alumno en el centro o al principio de cada etapa. Y desde otro punto de vista, el art. tercero de la Orden de 3 de noviembre de 1993, del Ministerio de Educación y Ciencia, explicita que “las enseñanzas correspondientes al área de religión católica se impartirán a los niños cuyos padres así lo soliciten dentro de la jornada escolar en un horario específico, proporcional al que se asigna en esta área en la Educación Primaria”. Es decir, la iniciativa deberá partir siempre de los padres que quieran la enseñanza de religión para sus hijos y no de los colegios públicos correspondientes.

El Tribunal Constitucional se ha manifestado en diversas ocasiones sobre la dimensión subjetiva del derecho a la libertad ideológica y religiosa. Por lo que se refiere al caso puntual que nos viene ocupando, resulta paradigmática la STC 19/1985, la cual ha destacado que “el derecho fundamental recogido en el art. 16 CE comprende, junto a las modalidades de la libertad de conciencia y de pensamiento, íntimas y también

exteriorizadas, una libertad de acción, respecto de las cuales el art. 16.2 establece un acotamiento negativo en cuanto dispone que nadie podrá ser obligado a declarar sobre su conciencia, religión o creencias”.

En otros términos, el Auto del Tribunal Constitucional 40/1999 matizó que “la falta de constancia en los expedientes académicos puede reputarse consecuencia lógica de la renuncia a ejercer el derecho de opción expresa, amparada por el acotamiento negativo que de las libertades de conciencia y pensamiento se establece en el art. 16.2 CE”.

Teniendo en cuenta las alegaciones realizadas por los interesados en los escritos de queja y que no se tiene constancia de normativa autonómica alguna que regule la forma en que los padres pueden decidir sobre el acceso en el ciclo de Educación Infantil a las clases de religión de sus hijos, podría darse el caso de que los centros públicos docentes dependientes de la Consejería de Educación y Cultura mantuvieran distintos criterios de actuación, en el sentido de que unos centros podrían exigir la manifestación explícita de la voluntad de los padres de que sus hijos no van a recibir clases de religión y otros colegios, por el contrario, podrían seguir una línea distinta de actuación.

Finalmente y ante una posible existencia de modos diferentes de actuación en lo diversos colegios públicos adscritos a la entonces Consejería de Educación y Cultura, es necesario aludir al principio de coordinación de la actuación administrativa reconocido en el art. 103 de la Carta Magna. Este precepto constitucional viene reproducido para nuestra

Comunidad Autónoma en el art. 31.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en atención al cual, la Administración de la Comunidad de Castilla y León sirve con objetividad los principios generales y actúa de acuerdo con los principios de jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al derecho. Parece claro que de conformidad con este principio de coordinación, y caso de que no se haya realizado hasta la fecha, la administración educativa deberá dictar las instrucciones pertinentes con el fin de que todos los centros docentes adopten el mismo procedimiento de actuación en el acceso de los alumnos a la enseñanza de la religión católica, de modo que se garantice que en ningún caso se pueda exigir a los padres de los alumnos la manifestación explícita de su voluntad contraria a que sus hijos reciban la enseñanza de la religión católica.

Por cuanto antecede, se adoptó la siguiente resolución:

*“1.- Que de conformidad con lo establecido en el art. 42 LRJPAC, y con el fin de satisfacer el derecho constitucional de petición regulado por Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, se dé respuesta expresa por esa Consejería de Educación y Cultura a cuantas peticiones se formulen por los ciudadanos -siempre en el sentido que estime oportuno la Consejería respecto al fondo del asunto- y, en concreto, a la petición formulada por la Asociación reclamante.*

*2.- Que con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el art. 3.2 del RD 2438/1994, de 16 de diciembre, por el que se regula la enseñanza de la Religión, y, caso de no haberse abordado ninguna actuación hasta la fecha, se adopten por la Consejería de Educación y Cultura cuantas medidas sean necesarias con el fin de garantizar que los alumnos de segundo ciclo de Educación Infantil que no cursan enseñanzas de religión, puedan recibir enseñanzas alternativas a esta materia. En este sentido, esta Procuraduría entiende que sería necesaria una regulación detallada y precisa de las materias alternativas a la religión, tal y como ocurre en la Enseñanza Primaria, Secundaria y Bachillerato.*

*3.- Que se acometan las medidas que garanticen en todo caso el derecho reconocido en el art. 16.2 CE y en el art. 2.1.a) de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, relativo a que nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias. En el supuesto que nos ha ocupado, y en aras del principio de coordinación administrativa reconocido en el art. 31.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se trataría de elaborar una Instrucción de aplicación a todos los Colegios públicos, que reglamente la forma correcta en que los padres deben manifestar el deseo de que sus hijos cursen la enseñanza de religión, de modo que se respete siempre el derecho de los padres,*

*que no deseen dicha enseñanza, a no manifestar expresamente su voluntad”.*

Respecto a la propuesta de elaborar una regulación detallada y precisa de las materias alternativas a la religión en el segundo ciclo de Educación Infantil, la Consejería significó que *“se está a la espera de la publicación y entrada en vigor del Real Decreto relativo a las enseñanzas comunes de la Educación Infantil”* y que *“a efectos de impartición y contenidos curriculares del Área de Formación Básica en el hecho religioso se seguirán los criterios que se establecen para el Área de Sociedad, Cultura y Religión y que se determinan en la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación”*.

En lo concerniente a la adopción de medidas tendentes a garantizar en todo caso el derecho reconocido en el art. 16.2 CE y en el art. 2.1.a) de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, relativo a que nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias, la Consejería de Educación y Cultura se informaba que *“desde el órgano competente de esta Consejería se oficiará a todas las direcciones provinciales un recordatorio de la normativa para que desde la Inspección Educativa se dé cumplimiento a las mismas”*. Posteriormente, se remitió copia de la Instrucción de 5 de junio de 2003, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, por la que se organizan las actuaciones correspondientes a la finalización del curso 2002-2003, en la cual se disponía explícitamente que, en todo caso, debía entenderse que

aquellos alumnos que no manifestasen expresamente su deseo de cursar Religión, por sí mismos, si fuesen mayores de edad o por sus padres o tutores, en caso contrario, realizarían como enseñanzas complementarias actividades de estudio alternativas.

#### 2.1.2. Objeción de conciencia médica

En el expediente de queja **Q/136/03**, se llegó a la conclusión de que no existía, en principio, actuación irregular por parte de la Administración. Sin embargo, a la vista de la cuestión planteada, se realizaron algunas consideraciones al respecto.

El motivo de la queja radicaba en la atención recibida por la autora de la queja en el Hospital General Yagüe de Burgos a partir de su ingreso, a consecuencia de un oligoamnios severo, lo que produjo un aborto espontáneo tardío. El problema principal se concreta en el hecho de que el tiempo que transcurrió entre el ingreso y la intervención que puso fin al proceso fue de cinco días y que dicho retraso, al parecer, se debió a supuestos problemas morales que podrían tener algunos médicos de ese hospital para realizar parte de su trabajo.

Por otro lado, se hacía referencia al trato vejatorio al que presuntamente fue sometida por una parte de los médicos del citado centro hospitalario y se afirmaba que *“si el Sistema Público de Salud permite que determinados profesionales se nieguen a realizar una parte de su trabajo por supuestos conflictos morales, debería prever esta circunstancia y, en*

*cada puesto de trabajo, tener el número de profesionales necesarios para que el trabajo se lleve a cabo”.*

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió a la Gerencia Regional de Salud con el fin de obtener la información necesaria sobre la atención recibida por la autora de la queja durante su estancia en el Hospital General Yagüe de Burgos y, en particular, sobre la existencia de posibles conflictos entre las convicciones morales y las obligaciones profesionales de los facultativos que la atendieron.

Pues bien, según informó la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, la interesada ingresó en el Servicio de Ginecología del aludido Hospital *“con el diagnóstico de rotura de premembranas -secundaria a amniocentesis previa-, oligoamnios y amenaza de aborto”*. Por lo tanto, se subrayaba por la Gerencia que el ingreso no se derivó de un aborto espontáneo consumado y que la paciente fue sometida a controles analíticos seriados y a estudios ecográficos a lo largo de los tres días siguientes a su ingreso, evidenciándose latido cardiaco en las tres ecografías fetales.

Según el informe emitido por el profesional que la atendió, el retraso en su atención, además de los argumentos anteriormente expuestos, se justificó en el hecho de que *“por la tarde, apareció por vez primera fiebre, y la proteína C reactiva persistía francamente elevada. Por tal motivo, se decidió instaurar tratamiento con postglandinas intracervicales para ir madurando el cérvix uterino con el objeto de provocar un parto*

*vaginal, y posteriormente con oxitócicos intravenosos para favorecer, con igual objetivo, la dinámica uterina”.*

En consecuencia, consideraba la Gerencia Regional de Salud que nos encontrábamos ante un ingreso por amenaza de aborto como consecuencia de una rotura de premembranas y que, teniendo en cuenta que el feto no tenía viabilidad para sobrevivir fuera del útero materno, la práctica clínica obligada es la instauración de reposo y antibioterapia con el fin de intentar la viabilidad del feto y disminuir el riesgo de infección, que podría poner en peligro la vida materna. En este sentido, existe un informe médico -cuya veracidad no puede ser puesta en entredicho por esta Procuraduría- que certifica que el supuesto objeto de la reclamación se trataba de una amenaza de aborto que precisaba de un tratamiento de antibióticos y reposo, en la que se debía intentar mantener el embarazo al menos hasta que la edad fetal pudiera hacerlo viable fuera del claustro materno. Todo ello nos llevó a concluir que la actuación del equipo médico, desde el punto de vista profesional, fue la correcta.

En otro orden de cosas y estudiadas las afirmaciones vertidas en el escrito de queja, esta Procuraduría consideró que carecía de elementos de prueba para confirmar las denuncias realizadas. En efecto, ni del análisis de la Historia Clínica ni del informe emitido por el Hospital General Yagüe de Burgos, se puede deducir ninguna actuación mediatizada por eventuales situaciones de objeción de conciencia. Es cierto que las consideraciones realizadas en el escrito de queja contrastan abiertamente con el informe

remitido por la Gerencia Regional de Salud, del cual únicamente se desprende la existencia de criterios técnicos en la toma de decisiones. Sin embargo, a la vista del informe remitido por la Administración y ante la inexistencia de elementos de prueba que demuestren lo contrario, esta Institución carece de argumentos para valorar los aspectos éticos, asistenciales y de información transmitidos a la paciente.

Parece claro que una presunta objeción de conciencia debe ceder en aquellas circunstancias en las cuales la abstención terapéutica pueda generar un grave riesgo para la gestante y así, ante una situación urgente en que puede correr peligro la vida de la madre, no puede hacerse valer esa objeción de conciencia para justificar tales abstenciones terapéuticas. No obstante, y ante la contradicción de las declaraciones de la autora de la queja y de la Administración sanitaria, se aludió a la existencia de los Comités de Ética Asistencial en los diversos centros hospitalarios, cuya creación se ha producido mediante la aprobación del Decreto 108/2002, de 12 de septiembre, y que se constituyen como órganos colegiados que resuelven conflictos de naturaleza sustancialmente idéntica al que ha dado lugar a la queja.

En conclusión, y vista la documentación obrante en esta Procuraduría en relación con el asunto sometido a nuestro conocimiento, se consideró que el intervalo temporal existente entre el ingreso en el centro hospitalario y la provocación del aborto no fue debida a las convicciones morales de los intervinientes sino a criterios exclusivamente técnicos que

aconsejaban una actitud expectante en aras de mantener la viabilidad del feto en tanto no supusiera un peligro real para la vida de la madre.

### 2.1.3. Programación televisiva e intérpretes para sordomudos

La actuación de oficio **OF/69/02** se inició con el fin de realizar un seguimiento de la Resolución aprobada por el Pleno de las Cortes de Castilla y León, en Sesión celebrada el 4 de julio de 2002, con motivo del debate de la Proposición No de Ley 776-III. El texto aprobado fue el siguiente: “Las Cortes de Castilla y León instan a la Junta de Castilla y León a que, con carácter general, disponga de un servicio de interpretación de lengua de signos en cuantos actos de carácter público promueva u organice y a que se emita con subtitulación y/o con lenguaje de signos toda la programación televisiva en cuya producción participe”.

Posteriormente, esta Procuraduría tuvo conocimiento de que dicha Resolución no puede ser llevada a efecto en los términos descritos, en atención a la respuesta emitida por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial a la pregunta parlamentaria escrita PE 3517-II. De dicha respuesta, se pueden extraer dos conclusiones:

1) Que la emisión de programas con servicio de interpretación de lengua de signos no tiene carácter general, sino meramente parcial, limitado al espacio semanal de información a sordomudos, incluido en el magazine “Vivir en Castilla y León” de la emisión de los viernes, y a la realización de resúmenes informativos de los actos más destacados de la Comunidad con traducción simultánea para sordomudos.

2) Que existen importantes problemas técnicos que impiden llevar a cabo la resolución del Pleno de las Cortes, debido a la insuficiente dotación técnica de la Unidad Móvil del Centro Territorial de Televisión Española en Castilla y León, el cual sólo dispone de cuatro canales auxiliares de mezcla, cuando se necesitarían 6 canales para poder efectuar la traducción simultánea.

Por lo que se refiere a la existencia de un servicio de interpretación de lenguaje de signos en cuantos actos de carácter público promueva u organice la Junta de Castilla y León, se informa que en muchos de los actos se cuenta o contrata este servicio, sobre todo en aquellos actos de especial relevancia o importancia por su nivel de seguimiento entre los ciudadanos.

Ahora bien, también se advierte que “el contar en todas y cada una de las actuaciones de la Administración Regional con proyección pública, de personas preparadas para interpretar el lenguaje de signos, resulta material y económicamente de muy difícil cumplimiento”, afirmación ésta que reviste aparente contradicción con el texto de la Resolución aprobada.

En lo concerniente al apartado de las retransmisiones televisivas, se aclaró, ante todo, que la Junta de Castilla y León no produce con carácter exclusivo o único ningún programa de televisión que sea emitido por alguna de las televisiones existentes en España o en el mundo, careciendo de los medios necesarios para realizar ese tipo de producciones. Por ello, la emisión de programas de televisión dirigidos a los ciudadanos de Castilla y León debe pasar por la celebración de convenios con las televisiones que

operan en el sector, siendo el más importante, el firmado anualmente con el Ente Público Radio Televisión Española. Respecto de las otras televisiones que operan en el sector, no se ha planteado nunca la posibilidad de utilizar en sus programas el lenguaje de signos o la subtitulación, tanto por carecer de sistemas técnicos para ello, como por el carácter y circunstancias de la contratación que la Junta de Castilla y León realiza con estas empresas y por su carácter societario.

Según afirma la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, se solicitó informe a la Dirección de Televisión Española en Castilla y León, acerca de la posibilidad de implantar con carácter ordinario la realización no sólo en los eventos especiales, sino también en los espacios informativos, de la traducción simultánea para sordomudos. La respuesta de la Dirección del Ente Público fue que el servicio de traducción simultánea se podría realizar únicamente en el programa resumen de la actualidad semanal y en la retransmisión de resúmenes informativos especiales, en tanto que la dotación técnica del Centro Territorial es insuficiente para poder realizar una retransmisión en directo con traducción simultánea para sordomudos, y, estas únicamente pueden tener un carácter de excepcionalidad.

No obstante, y pesar de las dificultades existentes para dar satisfacción a la Resolución del Pleno de las Cortes, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial declara que *“desde esta Consejería /.../ se está investigando y negociando con el Ente Público*

*RTVE, a fin de poder encontrar un sistema de comprensión de los programas que se emiten por las personas con discapacidad auditiva, por medio de la utilización del sistema teletexto, siendo para todo esto preciso diversas autorizaciones y dotación económica, por parte de la Dirección Central de RTVE, sobre la cuál no se ha concretado nada de forma definitiva”.*

En fin, parece claro que el contenido de la Resolución adoptada por el Pleno de las Cortes de Castilla y León no podrá llevarse a efecto de la manera deseada, si bien la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, a través de las oportunas negociaciones para la utilización del sistema de teletexto, podría conseguir la función informativa que viene asignada a este sistema, pero también satisfacer el interés general de la población con discapacidad auditiva, llegándose a utilizar en la retransmisión de diversos programas de televisión convencional.

A la vista de lo expuesto por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se puede concluir que si bien va a ser muy difícil de cumplir la Resolución aprobada por el Pleno de las Cortes de Castilla y León, la Consejería ha realizado las iniciativas necesarias para lograr las mejores soluciones posibles a la problemática planteada.

A todo ello habría que añadir la aprobación, por el Gobierno de la Nación, de un futuro Proyecto de Ley General de la Radio y la Televisión, con el fin de coordinar la variada normativa que rige el sector audiovisual español. Esta medida normativa irá acompañada de un Libro Blanco sobre

el acceso de los discapacitados a los medios de comunicación, instrumento éste que se concibe como el cauce necesario para evaluar las necesidades y demandas de los diferentes grupos de discapacitados, las medidas técnicamente disponibles para facilitar el acceso de éstos a los medios de comunicación audiovisual y el coste de las mismas en relación con su eficacia, así como el grado de utilización de las acciones ya aplicadas y las formas de mejorarlas.

Este Libro Blanco deberá ir acompañado del preceptivo desarrollo reglamentario, en el que se dispondrán las medidas tendentes a favorecer el acceso de las personas con discapacidades a los medios de comunicación audiovisual, incluyendo la imposición de obligaciones de subtulado y audiodescripción para los servicios de televisión de ámbito nacional y autonómico.

Por consiguiente, y a la espera de conocer el resultado definitivo de las gestiones realizadas por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y la aprobación por las Cortes Generales del marco normativo regulador del acceso de los discapacitados a los medios de comunicación audiovisual, algo de que no se tiene constancia hasta la fecha, se decidió archivar la actuación de oficio.

#### 2.1.4. Temporeros

En el expediente de queja **Q/1428/02**, se procedió a dictar Resolución sobre el asunto concerniente a la misma, con carácter complementario a lo ya expuesto en el informe que había presentado ante

las Cortes de Castilla y León sobre el trabajo de la Institución realizado en el año 2002.

El motivo de esta resolución, emitida en similares términos a la Resolución que se dictó en el expediente de queja **Q/1375/01** y que fue rechazada en su integridad por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, radica en la reclamación presentada por un colectivo, cuya petición se concreta en la mejora de la situación de los temporeros en la campaña de recogida de la patata, que se produce anualmente, en los meses de julio a octubre, en la localidad burgalesa de Belorado y en otros núcleos de población de sus proximidades. Según se afirma en la queja, esta situación en la que un contingente de temporeros se instalan en condiciones muy deficitarias, viene repitiéndose a lo largo de las dos últimas décadas, siendo fuente importante de conflictos.

La problemática estudiada en la presente Resolución ya había tenido eco en distintas defensorías. En este sentido, debe subrayarse que las líneas maestras de este trabajo siguen en gran medida dos completísimos informes del Defensor del Pueblo Andaluz, referentes al alojamiento y la vivienda de los trabajadores inmigrantes en el poniente almeriense y Campo de Níjar y a la recolección de aceitunas en la provincia de Jaén y los programas de apoyo para trabajadores temporeros, de febrero y octubre de 2001, respectivamente.

Según datos aportados por un grupo de trabajo compuesto por representantes del Centro de Acción Social de la Diputación Provincial de

Burgos, del Ayuntamiento de Belorado, de la parroquia de la citada localidad, de Cáritas diocesana y de un grupo de voluntarios, el número de temporeros que se desplazaron a la comarca de Belorado para la recogida de la patata fue de 253 personas en 1998, de 351 en 1999 y de 519 en 2000. Esta última cifra se ha mantenido en los últimos años, de modo que en el año 2003 el número definitivo de temporeros ha ascendido a 506, de los cuales 247 eran menores. Con el objeto de profundizar en la genérica petición de los autores de la queja sobre la mejora de las condiciones de asentamiento de los temporeros, el citado grupo de trabajo ha facilitado a esta Procuraduría un informe descriptivo de la problemática de los temporeros en relación con distintas facetas del actuar administrativo, según las circunstancias acaecidas en la campaña recién finalizada.

En materia de vivienda, después de describir los cinco tipos distintos de alojamientos (tiendas de campaña, chabolas construidas con troncos y plásticos, pajares cedidos por el agricultor, lonjas o naves y pabellones) en que han residido los temporeros en el año 2003, se llega a la conclusión de que “sobre un total de veinte campamentos, solamente dos de ellos disponen de instalaciones de luz eléctrica, agua y servicios higiénico-sanitarios que han sido cedidos por el agricultor”.

En lo relativo a la integración social de los temporeros, el grupo de trabajo se ha encontrado nuevamente con varias notas caracterizadoras: aislamiento en guetos en las periferias de los municipios, carencia en las relaciones interculturales, conflictos entre gitanos españoles y portugueses

y con los vecinos de los municipios en que se asientan, y, finalmente, rechazo social.

Por lo que se refiere a la faceta laboral, el colectivo ha observado otra vez ciertas irregularidades y sigue considerando que este aspecto es deficiente. En este sentido, se han detectado intercambios de documentos nacionales de identidad con la finalidad de que puedan trabajar menores de edad, al presentar otros carnés de personas que ya han alcanzado la mayoría de edad.

En lo concerniente a la materia educativa, los servicios sociales han podido comprobar, al igual que en años anteriores, la concurrencia de analfabetismo, absentismo escolar y falta de escolarización entre los hijos de los temporeros.

Examinado el contenido de la queja, y una vez decidida su admisión a trámite, esta Procuraduría se dirigió a la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León hasta tres veces. Se trataba de comprobar el grado de cumplimiento del Convenio Marco de Colaboración de 17 de diciembre de 1997 suscrito por varias entidades, entre las que figuraba el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Federación Española de Municipios y Provincias, para la ordenación de las migraciones interiores en las diversas campañas de empleo temporal, y para solicitar información sobre posibles iniciativas o actuaciones que obraran en conocimiento de la Federación Regional en relación con la atención y garantía de las condiciones vitales de los trabajadores temporeros. Sobre

este requerimiento de información, el cual como se dijo antes fue reiterado tres veces, no se ha recibido hasta la fecha contestación alguna.

En la queja que se tramitó el año 2001, esta Procuraduría se dirigió a la Gerencia de Servicios Sociales para obtener información sobre la misma problemática planteada en la presente Resolución. La información requerida se dividía en dos apartados totalmente diferenciados: el laboral y el social.

En cuanto al primero de ellos, la Gerencia puso en nuestro conocimiento que la entonces Dirección General de Trabajo había solicitado a la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social de Burgos la realización de las actuaciones que fuesen pertinentes para comprobar el grado de cumplimiento de la normativa laboral. Posteriormente, la misma Gerencia envió información complementaria en la que matizaba que existía un informe emitido por la Inspección Provincial de Trabajo y de Seguridad Social de Burgos. En este se que expresaba que no se había comprobado irregularidad alguna en la situación laboral de siete temporeros que prestaban servicios para el único empresario inspeccionado, y que tanto los trabajadores como el empresario manifestaron que el contrato de trabajo no incluía la facilitación del alojamiento por parte de la empresa.

Por lo que se refiere al apartado o aspecto social, la Gerencia de Servicios Sociales comunicó que *“se viene financiando desde hace tiempo en la zona de Belorado un programa de intervención social con la población temporera llevado a cabo por la Diputación Provincial de*

*Burgos, que incide precisamente en la atención de las necesidades sociales de estos trabajadores, actuando fundamentalmente en dos direcciones: por una parte las mujeres y los niños, promoviendo la adquisición de hábitos saludables y la escolarización, ya que éstos suelen acudir a realizar las tareas de recogida junto al resto de la familia, al comprometerse a efectuar generalmente los trabajos en grupo y a destajo, lo cual dificulta enormemente tanto su asistencia a clase, como la formalización de los contratos en regla”. Por otro lado, se declaraba en el informe que “dadas las dificultades surgidas en el acondicionamiento del asentamiento municipal necesario para acoger a los temporeros y la respuesta de asociaciones agrarias y empresarios, desde el mismo CEAS de Belorado que implementa el Programa, se planteó la necesidad de advertir la situación con el objeto de responsabilizar diferentes órganos en la asunción de las competencias correspondientes”. Finalmente, la Gerencia de Servicios Sociales manifestaba su voluntad de mantener el compromiso de financiación del programa “para conseguir llevar a buen fin el problema planteado”.*

A la vista de la queja planteada en el año 2002, decidí que se visitara otra vez la localidad de Belorado, lo que se hizo el pasado 15 de octubre por personal de esta Procuraduría del Común, con el fin de comprobar nuevamente las condiciones de vida de los temporeros, siendo las circunstancias observadas muy similares, por no decir exactamente iguales, a las existentes en mi visita.

La primera nota a destacar de las visitas que se han realizado es que la práctica totalidad de los temporeros son de etnia gitana, si bien en el año 2001 se constató la presencia casi anecdótica de algunos inmigrantes marroquíes y de gitanos rumanos. En la última visita, con la premisa de que en esa fecha la campaña de la patata estaba muy próxima a su finalización, se examinaron cuatro asentamientos:

1.- Un terreno anexo a una nave cedido por un particular agricultor. Los temporeros residían en tiendas de campaña y manifestaron que, en caso de lluvia y frío, tenían libre acceso a la nave para instalar allí sus tiendas, de modo que disponían de protección contra las contingencias atmosféricas.

2.- Un terreno público cedido por el Ayuntamiento de Belorado en el espacio denominado “El Soto”, ocupado por varias familias gitanas que suponían aproximadamente unas veinte personas, la mayoría de ellos menores. Este terreno, dotado de unas pésimas condiciones y carente de agua, ni potable ni no potable, estaba ocupado por unas familias gitanas extremeñas. En las proximidades de este asentamiento se pudo observar que había otro asentamiento recién desmantelado, en el que aun subsistían tres hogueras ardiendo y existía diverso material abandonado. Este último terreno, de idénticas condiciones al anterior, se había convertido, por tanto, en un auténtico vertedero y estuvo ocupado por gitanos de Bilbao y Madrid.

3.- Un terreno particular cedido a unos gitanos portugueses, al parecer, a título gratuito. En este caso, el terreno estaba ocupado por cuatro familias portuguesas, y carecía de servicio de agua potable. Sin embargo, estas familias disponían de luz, gracias a la existencia de generadores de su propiedad.

Un terreno particular colindante al que se acaba de describir, en el que también residían varias familias portuguesas, en idénticas circunstancias a las expuestas en el punto tercero.

De lo que se pudo observar, llegué a la conclusión de que las “viviendas” que ocupaban los temporeros se encontraban, por lo general, en una situación deplorable. Dentro de los tipos de vivienda que se vieron en Belorado había algunas que estaban construidas a base de troncos y juncos de los ríos con cubiertas de toldos de plástico, tiendas de campaña, que ni siquiera cubrían el suelo, sino que simplemente hacían las funciones de tejado, y, finalmente, chabolas hechas a base de desechos de madera y chapa. Nos encontramos, por segunda vez, con unas “viviendas”, concebidas como chabolas temporales, construidas con materiales muy precarios, las cuales ni reunían las mínimas condiciones de seguridad y salubridad deseables, ni disponían de servicios de luz y agua potable ni de ningún otro servicio básico. Se vio que existían en varios casos neumáticos ubicados junto a la entrada de las tiendas y chabolas, los cuales, hacían de tope para evitar la filtración de humedades y del agua procedente de la lluvia. Como resultará fácil de entender, la vida en estas circunstancias,

fundamentalmente en las fechas de lluvia y frío, hacen que los temporeros contraigan tipo de enfermedades, algo que, como ya se dijo, se agrava por la masiva presencia de menores que viven a la intemperie.

Estas deficientes condiciones de alojamiento, comprobadas personalmente por esta Procuraduría y publicadas varias veces en diarios de la provincia de Burgos, y radicalmente contrarias al derecho reconocido en el art. 47 de la Carta Magna a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, podrían ser uno de los motivos que dan lugar al rechazo social detectado por el grupo de trabajo de temporeros de Belorado. Por ello, parece necesario crear un Plan de Choque para la Atención a los trabajadores temporeros, no solamente respecto de los de Belorado, sino de todos aquellos que presten servicios en municipios de nuestra Comunidad Autónoma a lo largo de las campañas agrícolas. En este sentido, debe significarse que las circunstancias de las distintas localidades en las que se desarrollan campañas agrícolas son distintas, por lo que las medidas a adoptar deberán ser individualizadas para cada caso concreto. Así, las medidas a adoptar en el caso de Belorado, que podría tener algún punto de concordancia en cuanto al rechazo social en la localidad de Laguna de Duero (Valladolid), deberían ser distintas que las que se adopten o prevean para localidades como Cacabelos (León) o Morales de Toro (Zamora), en las que, en principio el rechazo social no parece producirse en los mismos términos.

En las visitas que se han realizado a Belorado, esta Procuraduría observó ciertas deficiencias en la contratación laboral de los temporeros. La impresión que se obtuvo fue que las contrataciones, al menos en algunos casos, no fueron del todo regulares, realizándose en la mayoría de las ocasiones por vía telefónica y no constando el alta en la Seguridad Social de todos los trabajadores contratados. A ello ha de añadirse que el grupo de trabajo de Belorado se ha cerciorado de que se han producido intercambios de documentos nacionales de identidad con el fin de que puedan trabajar menores de edad con la cobertura de contratos de trabajo suscritos a mayores. Esto supone que se ignora el deber de escolarización de estos menores y se implica a toda la familia en la recogida de la patata. Esta situación laboral irregular, al parecer, no ha sido supervisada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social desde el año 2001.

Las apreciaciones que se han realizado sobre las facetas social y de vivienda del temporerismo agrario vienen corroboradas por el estudio realizado el año 2001 por el Consejo Económico y Social de Castilla y León, el cual ha apuntado que *“los trabajadores temporales están expuestos a un rechazo generalizado”* y que *“el alojamiento de los temporeros se soluciona habilitando malamente antiguos barracones, naves de maquinaria, almacenes o casas abandonadas en semirruina”*. Subraya el precitado informe que *“en estos casos, la indefensión del inmigrante es total, pues se trata de indocumentados a quienes no les*

*queda otra opción laboral*". Estas consideraciones son extrapolables a los trabajadores temporeros de etnia gitana.

Una vez expuestas las circunstancias que rodean el temporerismo agrario en la localidad de Belorado, se deben abordar una serie de cuestiones colaterales que también inciden en la materia objeto de esta Resolución.

En primer lugar, habría de destacarse el papel de las organizaciones profesionales agrarias en la elaboración de un Plan de Choque para el alojamiento de los trabajadores temporales en campañas de recolección de productos agrícolas. Este Plan de alojamiento debería completarse con otras actuaciones encomendadas a las organizaciones agrarias, cuyo destino fuese el de realizar los trámites administrativos laborales necesarios para que la contratación de los trabajadores se ajuste a la legalidad, dando al trabajador seguridad laboral y al empleador agrícola tranquilidad y seguridad jurídica, al no tener que preocuparse por la situación del trabajador, y facilitándole con ello los trámites que tuviera que realizar. Con el fin de lograr la participación de las organizaciones agrarias en la gestión de distintas fases del Plan de Atención a los Temporeros, se considera que sería interesante el establecimiento de una línea de ayudas que subvencionase a las citadas organizaciones por la contratación de personal dedicado a planificar las necesidades de mano de obra temporal en el sector agrario, la coordinación de la oferta y la demanda de mano de obra existente, la coordinación y fomento del alojamiento adecuado para los

temporeros, y cuantas otras acciones sean necesarias, tendentes a lograr la adecuada atención e integración de los trabajadores temporales.

La situación de los temporeros que se ha comprobado en Belorado manifiesta, en mi opinión, una serie de carencias, que deberían ser corregidas. Si bien no puede negarse la importancia del Programa de Intervención Social con la población temporera de la zona de Belorado financiado por la Gerencia de Servicios Sociales, parece claro que deben mejorarse en gran medida las condiciones de asentamiento y vivienda del personal temporero y de sus familias para lograr su plena integración. Así, dado que estamos ante una situación que se repite e incrementa con el paso de los años, resulta necesario profundizar en la coordinación del trabajo entre las distintas administraciones públicas implicadas y los agentes sociales para lograr una mejora de los servicios, y, sobre todo, para evitar, en la medida de lo posible, la fragilidad de la situación actual que podría dar lugar en un futuro a conflictos sociales aún mayores.

Llama la atención la distinta manera de actuar que han tenido las organizaciones profesionales agrarias en relación con el temporerismo agrario, dependiendo de la localidad en que se realice la correspondiente recolección. En este sentido, el diario “El Correo de Burgos”, en su edición de 10 de octubre de 2002, publicó una noticia en la que se decía que el sindicato agrario COAG supervisaba el alojamiento de los trabajadores temporeros en la provincia de Burgos, y el responsable de inmigración del sindicato afirmaba que “se ha exigido a los agricultores que habiliten

alojamiento con unas condiciones mínimas de habitabilidad, camas, cocina y baño, entre otras”. Esta exigencia, concretada en la obligación del agricultor de facilitar alojamiento al trabajador temporero, se ha aplicado a los temporeros inmigrantes de la campaña de la vendimia en la Ribera del Duero y de la recogida de la patata en la zona de Basconcillos del Tozo y del Valle de Valdelucio de la provincia burgalesa.

Como se señaló antes, esta Institución estima que la problemática de cada localidad debe ser estudiada de manera singular, pero parece contraproducente que en la misma provincia y bajo los auspicios de la misma organización sindical exista un doble rasero respecto a los temporeros que prestan sus servicios en distintas localidades: La imposición a los agricultores de la obligación de facilitar un alojamiento a los temporeros de la vendimia de la Ribera del Duero y la omisión de cualquier tipo de deber en las localidades de Belorado y, en menor medida, en Condado de Treviño, lo que supone que estos temporeros, en la gran mayoría de los casos, van a tener unas condiciones de vida que nada tienen que ver con la dignidad humana.

En opinión de esta Procuraduría, hay dos cuestiones que originan los problemas de alojamiento y convivencia del personal temporero, y que, al mismo tiempo, se convierten en dificultades objetivas para la resolución de los problemas planteados con relación a los asentamientos y a los alojamientos:

- La ausencia de una normativa, acuerdo o convenio colectivo que especifique las obligaciones de las partes contratantes y, entre ellas, la referente al alojamiento.

- Las dificultades objetivas para resolver algunas necesidades mediante medios estrictamente individuales y la ausencia de ayudas públicas y de iniciativas de respuesta comunitaria o de colaboración entre varios agricultores con problemas similares.

Previamente a la exposición de las propuestas que, a mi entender, redundarían en una considerable mejora de las condiciones de asentamiento y alojamiento de los temporeros, conviene precisar, dentro de la estructura administrativa de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuál es el órgano encargado de regular las materias relacionadas con el sector agrario y con las condiciones de los lugares destinados a un uso residencial, centrándonos fundamentalmente en la cuestión de los alojamientos.

Según establece el art. 32.1 EACyL, la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en las materias de vivienda (apartado segundo), agricultura y ganadería (apartado séptimo) y asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario (apartado decimonoveno). Por su parte, la Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, en sus arts. 35 y 36, atribuye competencias en la materia de servicios sociales a las diputaciones provinciales y a los ayuntamientos de población superior a 20.000 habitantes. En virtud de este reparto competencial, esta Institución entiende que se podría exigir a la Junta de Castilla y León que estableciera

por Decreto unos criterios mínimos que sirvieran al resto de administraciones con incidencia en la materia (diputaciones provinciales y ayuntamientos) para preservar el derecho de los temporeros del sector agrícola a un alojamiento digno.

Siendo consciente de que algunas de las propuestas que se plantearon en la Resolución dictada en el expediente de queja **Q/1375/01** excedían del ámbito de atribuciones de la entonces Consejería de Sanidad y Bienestar Social, se consideró oportuno dirigirse a esa Consejería como responsable última de la consecución de los objetivos previstos en el Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social, aprobado por Decreto 24/2001, de 25 de enero. Este Plan, al enumerar los programas agrupados en áreas, incluye algunos directamente relacionados con el objeto de la queja, como pudieran ser los de promoción personal e integración (programa 3), promoción e inserción sociolaboral (programa 4), vivienda (programa 5), intervención específica con la minoría étnica gitana (programa 6) y la acción integral con personas y familias en contextos desfavorecidos (programa 7). Como ya se ha significado, la citada Resolución fue rechazada por la Gerencia de Servicios Sociales, incluso en lo concerniente a las propuestas incluidas directamente dentro de sus atribuciones.

Con carácter previo a la adopción de medidas conducentes a lograr la mejora de las condiciones de alojamiento de los trabajadores temporeros, hay que volver a insistir en que parece imprescindible la obtención de datos

estadísticos lo más precisos posibles sobre el número de trabajadores, de las localidades donde éstos se asientan, y de los periodos temporales en que los trabajadores prestan sus servicios. Con la posesión de estos datos, se podrían acometer algunas actividades que pudieran dar solución a los problemas expuestos, los cuales tienen su origen, al menos en gran parte, en la estacionalidad de la campaña, lo que crea dificultades añadidas de índole social y laboral.

Así pues, considero que, como punto de partida, se debería realizar un estudio exhaustivo y fiable sobre el número de trabajadores que participan en campañas de recolección de productos agrícolas y las localidades donde prestan sus servicios, para motivar adecuadamente las previsiones programáticas de las administraciones públicas que intervienen en el apoyo a los temporeros. Para ello sería imprescindible la colaboración de otros organismos, como podrían ser la Tesorería General de la Seguridad Social, las Subdelegaciones del Gobierno, el Imsero o la Federación Regional de Municipios y Provincias. Tampoco sería desdeñable la colaboración de los equipos de investigación de las universidades con sede en la Comunidad Autónoma, algo que ya se está realizando en otros lugares del territorio nacional.

Como segunda nota previa a la exposición de las propuestas para la mejora de las condiciones de alojamiento de los temporeros debería resaltarse, quizás más que en cualquier otro campo de la actividad administrativa, la necesidad de profundizar en los instrumentos de

colaboración entre las administraciones públicas que prevé el ordenamiento jurídico. Para conseguir esta deseable coordinación, podría ser interesante, a la vista de los datos y estudios que obren en poder de la Administración, la constitución de dos comisiones u órganos colegiados: una comisión regional encargada de las cuestiones generales del temporero agrario que aprobase un plan específico sobre la problemática objeto de la presente Resolución, y otra comisión singular o específica de cada localidad con participación de miembros de la Administración Regional junto a representantes de los ayuntamientos y diputaciones provinciales afectadas. El papel de estas comisiones debería ser relevante y se estima que para conseguir la mayor eficiencia posible en su función supervisora deberían permanecer en activo todo el año para preparar la campaña en cuestión, para evaluar el desarrollo de la campaña y, finalmente, para valorar los problemas que, en su caso, hubiesen surgido. De este modo, estas comisiones podrían plantear soluciones y alternativas a las deficiencias detectadas con suficiente antelación al inicio de la siguiente campaña.

Partiendo de un conocimiento preciso sobre la problemática a la que la Administración tiene que enfrentarse y utilizando los instrumentos de coordinación oportunos, procede reiterar las propuestas que, a juicio de esta Procuraduría, supondrían una considerable mejora en las condiciones de vida de los temporeros que he tenido ocasión de observar personalmente por dos veces en la localidad de Belorado.

Se trataría, en suma, de dar cumplimiento a los objetivos del Área de Vivienda del Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social, sobre todo en el objetivo segundo de “promover el acceso a un alojamiento digno de las personas y colectivos en situación o riesgo de exclusión”, en las actuaciones siguientes:

- Desarrollar y consolidar la red de alojamiento de acogida temporal, de diversa tipología, en función de las características del colectivo demandante, en especial para inmigrantes, personas sin techo y jóvenes en riesgo de exclusión, en colaboración con Entidades públicas y privadas.

- Regulación normativa de las características de los alojamientos y viviendas alternativas.

Desearía subrayar la necesidad de implicar a los empresarios contratantes en la asunción de la responsabilidad de alojar a los trabajadores temporalmente contratados. Con ello, se evitaría que las administraciones públicas fueran las únicas responsables del alojamiento de los temporeros, bien en centros sostenidos con fondos públicos, bien en zonas de acampada en las cuales se deberían prestar unos servicios mínimos de sanidad, higiene y habitabilidad. El problema surge cuando los contratantes no asumen esta responsabilidad o lo hacen en unas condiciones que no respetan la dignidad de las personas o unos mínimos exigibles. Con esta última apreciación, se vuelve al problema de fondo, que es que tales mínimos no están definidos, ya que falta una normativa

específica que la regule, o, al menos, un acuerdo o convenio que los precise. Y ello da lugar a situaciones contraproducentes como la anteriormente indicada en la provincia de Burgos, con núcleos urbanos como Belorado donde los temporeros son abandonados a su suerte y otros como los núcleos de la zona del Valle de Valdelucio en los cuales las organizaciones sindicales agrarias intervienen activamente y garantizan a los trabajadores alojamientos con condiciones mínimas de habitabilidad.

Las situaciones-tipo respecto a las condiciones de alojamiento de los temporeros se pueden sintetizar a la vista de las experiencias de otras comunidades autónomas en cuatro:

1.- Personas acogidas, normalmente en muy breves periodos de tiempo, en albergues sostenidos con fondos públicos.

2. - Familias que acampan en zonas o campamentos previstos para ello.

3. - Personas y familias que se alojan en locales habilitados por los agricultores o empresas contratantes.

4.- Familias y personas que pernoctan dónde y cómo pueden, por no disponer de otra opción alternativa.

En cuanto a la utilización de albergues, la experiencia de otras comunidades autónomas ha ofrecido ventajas y desventajas. Las ventajas se concretan fundamentalmente en la utilidad para un colectivo de personas especialmente vulnerables, que acude a la vendimia o a la recogida de la

patata por libre o en pequeños grupos no familiares, en la implicación de los servicios asistenciales de base y del voluntariado de la zona, y finalmente en la oferta de otros servicios además del alojamiento, como ropa, aseo, comida, botiquín o información, entre otros. Las desventajas son la atención provisional en caso de insuficiencia de plazas y que es la Administración quien debe correr con todos los gastos de mantenimiento del centro.

Esta opción podría ser positiva, a la vista de los informes y estudios sociales correspondientes, en aquellos casos de trabajadores extranjeros que llegan en escaso número a una campaña de recolección. Como referencia real, podrían indicarse los casos de Toro (Zamora) o Cacabelos (León) y los hogares comunitarios de Samboal o San Miguel de Bernuy (Segovia). En estos casos, estamos ante albergues o alojamientos colectivos de titularidad municipal, pero podría darse el caso, en supuestos excepcionales, de que el inmueble fuera de titularidad autonómica. Igualmente, se podría hacer uso de la facultad coordinadora de la Gerencia de Servicios Sociales en la aplicación de las prescripciones del Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social, en el sentido de instar acuerdos de colaboración con las entidades locales y las organizaciones agrarias para el uso de inmuebles públicos como alojamiento de temporeros.

Por lo que se refiere a las zonas de acampada, al menos las que tuve ocasión de visitar, carecen de las condiciones mínimas deseables de

higiene, salubridad y habitabilidad, por lo que no parece que sean la opción deseable para solucionar los problemas de alojamiento, dadas las condiciones de precariedad de las “viviendas”, que como anteriormente expuse, eran mayoritariamente chabolas construidas con materiales de desecho. No obstante, hay que poner de manifiesto que en determinados casos, a pesar de la posible buena voluntad de las administraciones públicas, podría darse la situación de que habiéndose ofrecido alojamiento a los trabajadores, éstos prefieren utilizar otras alternativas, como pudieran ser las caravanas y hacer una vida más grupal.

En cuanto a los locales ofrecidos por los empresarios para el alojamiento de los trabajadores temporeros, la situación es muy casuística y dependerá de una variedad de situaciones, como los términos en que se efectuaron las contrataciones laborales, las condiciones económicas en que se ofrecen los alojamientos o la capacidad económica del empresario.

La última situación, que sería absolutamente necesaria erradicar, es la de las personas que están a la intemperie y las familias que acampan en zonas sin ningún servicio. Esta situación se suele producir en dos momentos: la primera, cuando los trabajadores no han sido contratados o entre un contrato y otro; la segunda, cuando, a pesar de estar contratados, el empresario no asume la responsabilidad del alojamiento. En esta última situación también se han desarrollado diversas actuaciones singulares en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma con el objeto de eliminar, por lo menos en parte, alguno de los problemas que conlleva el establecimiento de

familias en chabolas que en una gran mayoría de los casos solamente tienen función de techo, de manera que las humedades del terreno afectan de manera directa e inmediata a los habitantes de esas chabolas. Dentro de estas actuaciones podrían destacarse las ayudas de la Diputación Provincial de Ávila para favorecer la integración social de los trabajadores temporeros que participan en la campaña de recogida de la cereza del Valle del Tiétar, entre las que se contempla la posibilidad de instalar infraestructuras sanitarias portátiles durante la campaña o la habilitación de servicios higiénicos por el Ayuntamiento de Morales de Toro (Zamora) para los campamentos de personas de etnia gitana que se asientan en la localidad a fin de trabajar en la recolección de la uva.

Ante lo expuesto, y con apoyo en los indicadores de desarrollo previstos en el Área de Vivienda del Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social, podría ser de interés la adopción de alguna de las siguientes medidas:

- La convocatoria de una línea de ayudas para los empresarios del sector primario con el fin de acondicionar instalaciones para trabajadores temporales, las cuales deberán cumplir unos requisitos mínimos de habitabilidad determinados por Decreto de la Junta de Castilla y León. En este sentido, el Plan indica como dos de sus indicadores de desarrollo para el año 2001 “la realización de un estudio que cuantifique el número de equipamientos en materia de alojamientos existente y sus características, así como las necesidades respecto a la tipología en función de los distintos

grupos de población” y la “regulación normativa de las características de los alojamientos y viviendas alternativas”. Parece indudable que facilitar alojamientos adecuados a los temporeros propiciará una mayor vinculación de los trabajadores con la empresa contratante, un mejor cumplimiento de la normativa laboral y de Seguridad Social y, por ende, una mayor integración social.

- Una actuación administrativa más global y ambiciosa que se concrete en la elaboración de un Programa de Alojamiento de Trabajadores Temporeros Agrícolas, en colaboración con las organizaciones sindicales agrarias y con las restantes administraciones públicas implicadas, que contemple medidas del siguiente calado:

1.- Definición, mediante convenio colectivo sectorial o cualquier otro instrumento normativo, de las obligaciones que deben asumir los empleadores en relación con los alojamientos para trabajadores temporeros. Esta delimitación debería precisar los requisitos mínimos de habitabilidad que deben reunir los alojamientos y, en su caso, la contraprestación económica que deberían abonar los trabajadores por tales alojamientos.

2.- La convocatoria de una línea de ayudas para los empresarios agrícolas y ganaderos para la construcción y mejora de las instalaciones destinadas a alojamiento del personal temporero.

3.- Promoción de la construcción de viviendas y alojamientos de titularidad pública para trabajadores temporeros, en las localidades que se considere conveniente, a la vista de los estudios realizados para el

conocimiento de la problemática del temporero agrario en la Comunidad de Castilla y León y de los informes sociales elaborados en cada núcleo de población.

4.- La realización de las labores pertinentes de inspección para supervisar el cumplimiento de los requisitos mínimos de habitabilidad que deban cumplir los alojamientos de los trabajadores temporeros. Para el desarrollo de esta actividad inspectora, se podrían formalizar acuerdos con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y los agentes sociales.

Todas las propuestas planteadas, reitero, van en la línea de llevar a buen término el mandato del art. 47 CE, relativo al derecho de todos los españoles a disponer de una vivienda digna y adecuada. Y las medidas que se deben adoptar para que tal derecho tenga una realidad material pueden ir desde la construcción de un albergue, la habilitación de un campamento con servicios sanitarios, de luz y de agua potable y caliente, o la utilización como alojamiento de un inmueble de titularidad pública, a la financiación de instalaciones privadas de los empresarios que contratan personal temporero para el alojamiento de éstos. Se debe reseñar que, a la vista de la experiencia de otras comunidades autónomas, la primera medida -la creación de albergues públicos- es una alternativa subsidiaria (se trataría como primera opción de que los empresarios, con ayudas públicas, asumieran responsabilidades en el alojamiento de sus trabajadores temporeros), que se podría concretar de dos modos: en instalaciones de

nueva planta o en el uso de alojamiento que se podría dar a dependencias públicas en desuso.

Se ha podido observar, respecto a las ayudas a inmigrantes, que el gobierno regional, en el proceso de diálogo social, ha previsto una línea específica de ayudas a dicho colectivo en el Plan de Vivienda 2002-2009. Esta línea de ayudas tiene como finalidad asegurar a los extranjeros el acceso a una vivienda estable y la Consejería de Fomento, en virtud de esta medida, celebrará convenios de colaboración con los ayuntamientos de la región que así lo soliciten para financiar la construcción y adquisición de viviendas. No es necesario destacar que esta línea de ayuda es insuficiente para dar solución a los problemas de los temporeros, dada su naturaleza de provisionalidad, y por su ámbito de aplicación limitado a trabajadores inmigrantes. Por lo tanto, la línea de ayudas que esta Institución propone debería ir enfocada a garantizar un alojamiento digno de los temporeros como primera necesidad vital a cubrir. Con ello, se evitaría que estos trabajadores residieran con sus familias en zonas de acampada, casas abandonadas, pajares carentes de los servicios mínimos necesarios de habitabilidad e “infraviviendas”.

Otro problema detectado por el Grupo de Trabajo de Belorado, como ya se indicó, es el absentismo escolar de los hijos de los temporeros, algo que esta Procuraduría tuvo ocasión de comprobar en la visita recientemente realizada. En este sentido, habría que extremar, a través de los servicios sociales, las cautelas precisas con el objeto de que los hijos en

edad escolar asistieran a las aulas. En cuanto a los hijos que no están en edad escolar, esta Procuraduría estima que podría ser de interés el sistema adoptado en Andalucía de instituir una red de guarderías temporeras en aquellos municipios que se aprecie dicha necesidad. Asimismo, debería establecerse un adecuado programa de inspección educativa para evitar el absentismo escolar.

El Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social también ha previsto esta problemática en el Área 6, relativo a la intervención específica con la minoría étnica gitana, en su objetivo 4, que es la promoción de la normalización y regularización educativa de la población gitana en edad escolar. Este objetivo se concreta en tres actuaciones, siendo quizá la de mayor interés en lo que afecta a esta propuesta la colaboración entre la Gerencia de Servicios Sociales y la Consejería de Educación para fomentar medidas activas contra el absentismo escolar de los niños gitanos.

Para una mejor previsión de las actuaciones a desarrollar por la Administración autonómica, debería disponerse de datos precisos de los temporeros y de las fechas aproximadas en las que van a prestar servicios, tomando como referencia anteriores campañas, de manera que se disponga de suficientes elementos de juicio para tomar las medidas oportunas que garanticen el cuidado y la escolarización de los hijos de los temporeros. Entre estas medidas, debería figurar, cuando menos, la disposición de los medios personales necesarios para atender a los hijos de los temporeros

durante la campaña y la previsión de plazas vacantes en las guarderías dependientes de la Junta de Castilla y León o de los Ayuntamientos afectados durante dicha campaña.

Otra medida que podría redundar en la mejora de las condiciones de los temporeros sería el mantenimiento y potenciación de programas de integración social y laboral de los trabajadores, tanto inmigrantes como excluidos sociales.

También sería necesario profundizar en la inserción laboral de los temporeros, en su condición de trabajadores en riesgo de exclusión social. Desde este punto de vista, se trataría de llevar a buen término el programa denominado *“apoyo a la contratación y mantenimiento en el empleo de personas en situación o riesgo de exclusión”* del Área 4 del Plan.

No debería ignorarse por la Administración autonómica, a pesar de no tener una intervención directa, la existencia del convenio marco de colaboración suscrito el 17 de diciembre de 1997 entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Asociación Agraria Jóvenes Agricultores-ASAJA, la Coordinadora de Agricultores y Ganaderos COAG, la Federación de Trabajadores de la Tierra de UGT, la Federación Estatal del Campo de CCOO y la Federación Española de Municipios y Provincias, para la ordenación de las migraciones interiores en las diversas campañas de empleo temporal. En dicho Convenio, la Federación de Municipios y Provincias se obliga a llevar una serie de actuaciones, siendo las de mayor interés, a los efectos de esta propuesta, las dos siguientes:

- Promover que las corporaciones locales de destino, que se adhieran al presente Convenio Marco, faciliten la adecuada dotación sanitaria, de servicios sociales y de alojamiento, que permita a los trabajadores una mayor calidad de vida durante el tiempo de estancia.

- Colaborar con las corporaciones locales firmantes en la planificación y organización de las campañas que se desarrollen en cada uno de los municipios.

Nos encontramos, en definitiva, ante una problemática que afecta a diversas administraciones públicas y que existen iniciativas de diverso calado que tratan de dar solución a las deficientes condiciones de integración social y laboral de los trabajadores temporeros. Sin embargo, y a la vista de las circunstancias vitales de los trabajadores temporeros de Belorado y de las posibles similitudes que podrían observarse en determinados puntos de la geografía regional, parece evidente que la atención prestada a estos trabajadores dista mucho de ser la deseable. En efecto, teniendo en cuenta que la atención de las administraciones públicas al personal temporero es muy variable dependiendo de la localidad y de la provincia en la que presten sus servicios, esta Institución cree que la necesidad de coordinar actuaciones se presenta como total y absolutamente necesaria, máxime cuando diversas consejerías de la Junta de Castilla y León disponen de atribuciones para adoptar medidas de tipo laboral, social, educativo o de vivienda en relación con el temporerismo agrario.

Habiendo transcurrido más de un año desde el rechazo de la Resolución dictada inicialmente y habiéndose comprobado que las circunstancias vitales de los temporeros de la localidad burgalesa de Belorado siguen sin responder a las condiciones mínimas deseables de dignidad humana, esta Procuraduría consideró necesario retomar las propuestas realizadas el pasado año.

Por ello, se remitió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la siguiente resolución:

*“1.- Que por parte de la Administración autonómica en coordinación con otros organismos (Inss, Imsero, Tesorería General de la Seguridad Social, universidades públicas, entre otros), y con el apoyo de las organizaciones sindicales agrarias, se realicen los estudios estadísticos pertinentes para conocer en la mejor medida posible los lugares de recolección y las cifras de personal temporero en el sector primario de nuestra Comunidad Autónoma, al efecto de la previsión de medidas a adoptar en posteriores campañas.*

*2.- Que se utilicen las medidas de colaboración previstas en el ordenamiento jurídico con las entidades locales de nuestra Comunidad Autónoma a fin de mejorar las condiciones vitales y la integración socio-laboral de los temporeros. A tal efecto, sería recomendable la creación de comisiones u órganos colegiados de coordinación, estudio y análisis del temporerismo agrario, tanto a*

*nivel regional, como para el estudio singular de la problemática concreta de cada localidad, dada la diversidad del fenómeno en los distintos núcleos de población en los que existen campañas de recogida de productos agrícolas.*

*3.- Que se proceda a dictar una normativa que contemple bien la exigencia de que las explotaciones agroganaderas cuenten con instalaciones para alojar a los trabajadores temporeros, en la proporción que se determine en función de las circunstancias de cada explotación, bien el deber de los agricultores de facilitar un alojamiento a los trabajadores. En esta normativa deberían abordarse los requisitos y condiciones mínimas que tienen que reunir estas instalaciones, entre las cuales deberían incluirse inexcusablemente:*

- Luz natural*
- Agua potable*

*4.- Otras condiciones complementarias, caso de que se estime oportuno por las Consejerías implicadas, podrían ser:*

- Cama o litera*
- Servicios higiénicos*
- Cocina y fregadero*
- Zona para comedor y salón de ocio*

5.- *Que se proceda a dictar una convocatoria de ayudas para acondicionar instalaciones, tanto públicas como privadas, destinadas al alojamiento de trabajadores temporales, cumpliendo los requisitos mínimos anteriormente citados. Se trataría de llevar a la práctica la actuación prevista en el Área de Vivienda del Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social, aprobado por Decreto 24/2001, de 25 de enero, relativa a “desarrollar y consolidar la red de alojamientos de acogida temporal, de diversa tipología, en función de las características del colectivo demandante, en especial, para inmigrantes, personas sin techo y jóvenes en riesgo de exclusión, en colaboración con Entidades públicas y privadas”.*

6.- *Que, realizados los estudios sociales pertinentes adaptados a las circunstancias singulares de cada localidad, se valore la posibilidad de construir albergues, habilitar campamentos o utilizar inmuebles públicos en desuso, con la finalidad de alojamiento de los trabajadores temporeros durante la campaña de recolección. Esta propuesta, lógicamente, va referida a aquellas localidades donde los empresarios contratantes no pongan alojamiento a disposición de los citados trabajadores. Las condiciones de los albergues públicos, campamentos o inmuebles públicos destinados al uso de alojamiento deberán adaptarse a los*

*requisitos mínimos de habitabilidad que disponga la normativa mencionada en el apartado tercero de esta Resolución.*

*7.- Que, con la finalidad de evitar la falta de escolarización y absentismo escolar de los hijos de los trabajadores temporeros, se establezcan adecuados programas de inspección educativa. En lo relativo a los hijos de los temporeros que no estén en edad escolar, sería conveniente adoptar medidas previsoras, ante los datos obrantes de campañas anteriores, con el fin de que los niños estén suficientemente atendidos en guarderías públicas, mientras sus padres realizan la jornada de trabajo.*

*8.- Que se mantengan y potencien los programas de integración socio-laboral para los trabajadores temporeros y sus familias. Entre las actividades que podrían programarse estarían nuevas campañas de sensibilización, evitando cualquier brote racista o de rechazo a los temporeros, la celebración de diversas actividades de ocio y tiempo libre, o la impartición de nociones básicas de lengua castellana.*

*9.- Que se profundice en la colaboración existente con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con la Tesorería General de la Seguridad Social, a efectos de garantizar en todas las campañas que las condiciones contractuales de los trabajadores temporeros se ajustan a las disposiciones del ordenamiento jurídico laboral. Asimismo, sería de interés incidir en las relaciones con las*

*organizaciones profesionales agrarias para garantizar, si fuera posible, las contrataciones en origen de los trabajadores temporeros y el compromiso de los agricultores de facilitar un alojamiento a éstos”.*

Hasta la fecha no consta contestación de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial sobre las propuestas elevadas desde esta Institución.

#### 2.1.5. Hospital de la Concepción

Esta actuación de oficio se inició tras la lectura de una reseña de prensa del Diario de Burgos del 1 de septiembre de 2003, en la que se denunciaba la creación de un gueto en el Hospital de la Concepción, de modo que al menos una veintena de personas habitaban entre las destartaladas paredes del inmueble. Según se decía en la aludida reseña de prensa, dicho hospital se había convertido en un foco marginal de miseria, a la espera de que el Ayuntamiento de Burgos procediera a ceder su titularidad a la Universidad de Burgos.

La ruina de este inmueble se manifiesta, como se ha podido observar en distintas fotografías publicadas junto a la nota de prensa, en la presencia de jergones de cartón en pasillos y estancias, y de colchones y sofás recogidos de basureros. Igualmente, se pueden observar somieres desvencijados, ropajes harapientos, botellas y cartones de vino, cajetillas de tabaco, mecheros, papeles de periódicos, etc.

Al parecer, diversos ciudadanos habían denunciado la situación al Ayuntamiento para corregir la situación, sin que se hubiera producido ningún tipo de contestación al respecto.

El principal problema social podría producirse en el caso de que el Ayuntamiento de Burgos optase por la expeditiva vía de la clausura sin buscar una solución a la veintena de personas que duermen en el inmueble y que, caso de producirse la clausura, no tendrían más remedio que dormir a la intemperie.

A la vista de la situación descrita, esta Institución solicitó informe al Ayuntamiento de Burgos sobre las cuestiones directamente relacionadas con la problemática expuesta. Del informe remitido por el Ayuntamiento de Burgos, se podrían destacar, desde el punto de vista social, las siguientes cuestiones:

*“- Al contrario de lo señalado en la nota de prensa que originó esta actuación de oficio, el Ayuntamiento de Burgos manifiesta que ni en la Sección de Acción Local ni en la Policía Local existe constancia de denuncia alguna.*

*- No se han realizado informes sociales sobre las personas que han estado utilizando el hospital como alojamiento, si bien sí se utilizaron instrumentos de coordinación con Cáritas Diocesana (entidad prestadora en Burgos de la atención a transeúntes) y con la Policía Local, al objeto de poner fin a la ocupación.*

- En la segunda quincena del mes de septiembre, mediante una intervención de la Policía Local y empleados de la Sección de Obras del Ayuntamiento, una vez comprobado que no se encontraba ninguna persona en el interior, se procedió a clausurar el edificio para impedir el acceso, por lo que finalizó la situación de ocupación que se había registrado.

- Según informes de Cáritas, algunos de los ocupantes eran personas ya conocidas y atendidas por los servicios sociales, que bien rechazaron los programas propuestos, bien no se adaptaron a éstos.

- En el municipio de Burgos existe una red adecuada de alojamiento para el colectivo de los sin techo: Centro de Integración Social de titularidad municipal y gestionado por la Fundación Lesmes con capacidad para la atención integral de 43 personas sin hogar que se planteen su reinserción social en la ciudad, Albergue de Transeúntes, Casa de Acogida de San Vicente de Paúl, Casa de Acogida para personas enfermas de VIH, gestionada por el Comité Ciudadano Antisida y, finalmente, diversos centros de atención específica a personas con problemas de toxicomanía dependientes de Proyecto Hombre, Cruz Roja y otras Entidades”.

A la vista de la información remitida, esta Procuraduría consideró que no existía irregularidad alguna en la gestión realizada por el

Ayuntamiento de Burgos, dado que, al clausurarse el edificio, el problema del *ghetto* desaparecía, y al mismo tiempo, se facilitaba a los residentes el acceso a los servicios sociales específicos, y, por consiguiente, un tratamiento integral para su rehabilitación en el plano personal, familiar y social.

Sin embargo, no debe olvidarse que la buena voluntad de la Administración puede quedar sin efecto, si se tiene en cuenta -como advierte el propio Ayuntamiento de Burgos- que la población que residía en el Hospital de la Concepción es un colectivo afectado por diversas patologías y/o dependencias y de larga trayectoria, lo que dificulta la intervención profesional y hace que el índice de abandono o rechazo de los programas de inserción sea muy elevado.

## **2.2. Defensa del Estatuto de Autonomía**

### **2.2.1. Treviño**

Como todos los años esta Institución ha realizado un seguimiento de todas las cuestiones que pudieran afectar de alguna manera al territorio burgalés de Treviño, incluidas las quejas objeto de exposición en otras partes del Informe.

Se ha realizado un seguimiento de la actividad estrictamente administrativa, fundamentalmente en lo concerniente a las cuestiones educativas. Es loable la creación por Orden PAT/1231/2003, de 25 de septiembre, del Punto de Información y Atención al Ciudadano de Treviño,

con el objeto de articular las medidas adecuadas para la prestación más eficaz de los servicios para los ciudadanos del enclave.

Desde otro punto de vista, se debe hacer referencia, siquiera escuetamente, a la aprobación del llamado *Plan Ibarretxe*, que en uno de sus puntos contradice lo actualmente dispuesto en el art. 8 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, respecto a la posibilidad de agregación a la Comunidad Autónoma Vasca de otros territorios o municipios enclavados en su totalidad en otras comunidades autónomas, circunstancia que podría ser aplicable al enclave de Treviño.

En el nuevo Proyecto de Estatuto, tal y como tuve ocasión de comunicar al Presidente de la Junta de Castilla y León y al Presidente de las Cortes de Castilla y León, se suprime, como requisito necesario, la audiencia de la Comunidad Autónoma o de la provincia a la que pertenezcan los territorios o municipios a agregar, audiencia que se deja sin efecto en el art. 2 de la propuesta de Estatuto Político elaborada por el Gobierno Vasco.

Habiendo manifestado expresamente mi honda preocupación sobre el texto del Gobierno Vasco y compartiendo la Declaración Institucional de la Junta de Castilla y León, solamente resta esperar a que los órganos competentes adopten una decisión sobre el fondo del asunto.

### 2.2.2. Modalidades lingüísticas

En el expediente de queja **Q/1602/02**, se estudió por esta Procuraduría una reclamación dirigida al apoyo y fomento por las administraciones públicas de la modalidad lingüística. La reclamación fue rechazada al estimarse que no se había producido incumplimiento alguno del ordenamiento jurídico. Sin embargo, se realizaron una serie de consideraciones que se transcriben a continuación.

En primer lugar, se advirtió que precisamente en el ejercicio de las funciones atribuidas por la Ley reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, esta Institución se ha pronunciado, cuando lo estimó procedente, a favor de la identidad leonesa, no obstante sin hacer en ninguna de ellas referencia al “habla leonesa” por no haber podido constatar su existencia.

Así, en el año 1996 esta Procuraduría se dirigió a la Consejería de Educación y Cultura mediante escrito relativo a la generalización de expresiones o vocablos como el adjetivo "castellano-leonés", la sustitución de "Comunidad" por "Región", etc., cuya utilización fuera del ámbito restringido de las instituciones político-administrativas autonómicas conducía, en opinión de los comparecientes, a un confusionismo que consideraban lesivo para la identidad leonesa, tanto si se encontraban incorporados a textos legales como a libros de texto escolares.

La Consejería de Educación y Cultura, en relación con el citado escrito, indicó que, por parte de la Administración de la Comunidad

Autónoma de Castilla y León, se estaba haciendo todo lo posible para corregir las expresiones a las que se refería la queja, si bien se trataba, en buena medida, a juicio de aquel Centro Directivo, de una labor de concienciación de efectos no tan rápidos como pudiera desearse. Y concluía el referido escrito indicando *“No dude que desde el Gobierno regional se trabaja en esta línea”*.

Por otro lado, en el año 2002 a una Federación deportiva de la Comunidad se le contestó -en respuesta a su solicitud de información sobre el término adecuado para poder usar como adjetivo el nombre de la Comunidad Autónoma de Castilla y León- que cualquier tipo de referencia adjetiva o sustantiva a la Comunidad de Castilla y León en membretes, correspondencia, revistas u otras publicaciones debería realizarse separando los adjetivos “castellano/a” y “leonés/a” y que es contraria al Estatuto de Autonomía la utilización de ambos adjetivos unidos con un guión. Concluía nuestro escrito indicando que para ello sería necesario reformar el art. 1 de los Estatutos de la Federación reclamante con el objeto de adaptar la denominación de la Federación a la denominación legal oficial de la Comunidad Autónoma que se indica en el art. 1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Por otra parte, se aclaró que esta Procuraduría se dirigió, tanto de manera verbal como escrita, al Centro de Información de Naciones Unidas en Madrid y, posteriormente, a la Secretaría General de la Comisión Española de Cooperación con la Unesco con el fin de solicitar información

sobre aspectos relacionados con la queja presentada, sin que, a pesar del largo periodo de espera, se tenga constancia hasta la fecha de contestación alguna al respecto.

En el escrito de queja se hace referencia al *“serio peligro de desaparición en que se encuentra el leonés como lengua o dialecto”*, cuestión ésta advertida, según se decía, en la edición de febrero de 2002 del Atlas de las lenguas del mundo en peligro de extinción, publicado por la Unesco. Según se afirmaba en la reclamación, dicho documento, además de constatar que el mozárabe se ha extinguido, considera que el leonés está en serio peligro de extinción y que corren peligro el gallego, el euskera, el asturiano, el aragonés y el gascón.

Junto a la realización de unas consideraciones generales, se expone en la queja que *“existe una lengua autóctona, el leonés, hablada en diferentes territorios del Norte y del Occidente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a la que sin embargo no se la da ningún tipo de protección ni se encuentra incorporada en el sistema educativo autonómico ni en las administraciones autonómicas o locales”*. Asimismo, se manifestaba que *“la lengua leonesa ni siquiera es mencionada en el Estatuto de Autonomía, al contrario que la lengua gallega, la cual está comenzando a ser introducida en el sistema educativo autonómico”*.

La petición contenida en el escrito de queja se podría resumir en el impulso de una serie de acciones administrativas y legislativas que reconozcan la existencia del leonés como lengua autóctona y la adopción

de las medidas necesarias para su preservación y potenciación en los territorios en los que aún perdura.

Como no puede ser de otra manera, el precepto de referencia básica es el art. 3 CE, que reconoce al castellano como la lengua española oficial del Estado. Por lo que a esta exposición interesa, resultan de mayor relevancia las dos siguientes declaraciones contenidas en el aludido precepto:

a) Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas comunidades autónomas de acuerdo con sus estatutos.

b) La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.

En relación con el art. 3 de la Carta Magna, se debe significar que la declaración de una lengua como oficial implica que los poderes públicos la deben reconocer con plena validez jurídica como medio normal de comunicación en ellos y en sus relaciones entre sí y con los particulares (STC 82/1986) y que los respectivos estatutos de autonomía podrán establecer en sus comunidades autónomas lenguas cooficiales, cuyo derecho al uso se reconoce, pero cuyo conocimiento ni se puede imponer ni se supone (STC 84/1986). Por lo tanto, van a ser las comunidades autónomas las que, en cumplimiento del compromiso establecido en los estatutos, deban garantizar el uso de las lenguas oficiales (la reconocida en el Estatuto y el castellano) y adoptar los medios necesarios para asegurar su conocimiento.

De la lectura del texto constitucional se desprende que existen dos referencias conceptuales diferentes: lenguas oficiales y modalidades lingüísticas. Ello va suponer que las consecuencias, dependiendo de que nos encontremos ante uno u otro supuesto, van a ser también diferentes. Y en el caso que nos ocupa, el “leonés” no sería una lengua oficial, por lo que su protección habrá de interpretarse, en su caso, en los términos del art. 3.3 CE y la STTC 27/96 (que distingue entre unas y otras).

La Constitución Española, concebida como punto de partida de la regulación lingüística en el Estado Español, no debe interpretarse como una restricción, sino como una remisión a las respectivas comunidades autónomas para que configuren su propio marco lingüístico adaptándolo al contexto histórico y lingüístico de cada una de ellas.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León, en su art. 4, referente a los valores esenciales, reconoce expresamente que “gozarán de respeto y protección la lengua gallega y las modalidades lingüísticas en los lugares en que habitualmente se utilicen”. Realizado este reconocimiento por el Estatuto de Autonomía, únicamente restaría comprobar la materialización práctica de este mandato estatutario.

Una vez sentado, a la luz de la Carta Magna y del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que una cosa son las lenguas oficiales y otra muy distinta las hablas de carácter no oficial o modalidades lingüísticas, el siguiente paso será examinar los efectos que se derivan de la ratificación

por el Estado español de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias.

Ante todo, debe aclararse que el objetivo de esta Carta no es garantizar derechos a las minorías o a sus miembros sino proteger las lenguas regionales o minoritarias como riqueza cultural.

Las obligaciones que se derivan de la Carta no son las mismas para todas las lenguas y modalidades lingüísticas contempladas en la misma. Así, la Parte II establece una serie de obligaciones mínimas de carácter genérico que deben aplicarse a la totalidad de las hablas regionales minoritarias que se hablan en el territorio de un Estado. Dichas obligaciones mínimas constituyen los objetivos y principios de la Carta. Junto a este tronco común, la Parte III de la Carta contiene otras disposiciones optativas de carácter sectorial en materia de educación, justicia, actividad administrativa, medios de comunicación, actividades y servicios culturales y vida económica y social.

Va a ser cada Estado el que deberá especificar en su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación de la Carta las lenguas o modalidades lingüísticas a las que deberán aplicarse las medidas sectoriales previstas en la Parte III de la Carta, pudiendo en cualquier momento posterior hacer beneficiarias de esa Parte III a otras lenguas regionales o minoritarias. En consecuencia, esta previsión va a suponer que el papel de las comunidades autónomas va a quedar en un segundo plano y está sometida a la previa decisión del Gobierno de la Nación, en su papel de Entidad que asume la

representación del Estado español en las relaciones internacionales, en general, y en la suscripción de acuerdos, pactos o convenios, en particular.

Es importante subrayar que las medidas previstas en la Carta se aplican con gran flexibilidad, en atención a la gran diversidad de situaciones de las diferentes lenguas y modalidades lingüísticas. En efecto, mientras el catalán es hablado por más de seis millones de personas, lenguas como el euskera, el galés o el corso son habladas por menos de un millón de personas y otras como el gaélico de Escocia y el bretón por menos de 100.000 personas. Por lo tanto, la Carta no es aplicable por igual a todas las lenguas citadas en la Carta, y en este sentido, esta Procuraduría considera que sería inadecuado aplicar a todas las hablas los mismos criterios de protección y promoción sin tener en cuenta el número de personas que emplean habitualmente el habla en cuestión y la demanda social existente. Los objetivos y principios de ámbito regional de la Carta vienen reconocidos en el art. 7.1 de la Carta, mientras que los de ámbito estatal se recogen en los apartados 2, 3, 4 y 5 del citado artículo. Además de estas disposiciones generales, la Carta contiene una serie de disposiciones relativas a diversos ámbitos de la vida pública (relaciones administrativas, vida económica, etc.), que serían inaplicables en el caso de la pretendida lengua leonesa. Parece claro, en relación a lo expuesto, que la inserción de la modalidad lingüística leonesa en la justicia, en las relaciones entre administraciones públicas y administrados, en los medios de comunicación social o en la actividad económica sería una actuación

desmedida en relación con la demanda social de la modalidad lingüística reseñada. En este sentido, esta Procuraduría no ha podido encontrar en la provincia de León una sola comarca o localidad donde se utilice esa llamada lengua leonesa.

Centrándonos en el motivo principal de la reclamación, debe destacarse que la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, en materia de educación y enseñanza, trata de promover el derecho a la educación en la lengua regional o minoritaria, siempre y cuando exista una demanda social que lo justifique. Y en lo concerniente a las actividades culturales, el criterio seguido es el mismo. Ello significa que ni por el reconocimiento del leonés como lengua oficial ni en la adopción de medidas puntuales en materia educativa o cultural cabe realizar reproche alguno a las actuaciones realizadas por la Administración autonómica.

Estudiado en profundidad el contenido de la Carta, tanto para las lenguas oficiales como para las modalidades lingüísticas no oficiales susceptibles de protección, se llega a la conclusión de que la máxima protección prevista se concede a las lenguas oficiales, excepto en el ámbito de las relaciones con las autoridades públicas, en cuyo caso, el Estado se compromete a otorgar la máxima libertad de acción a las autoridades autonómicas y locales.

El cumplimiento de las medidas previstas en la Carta viene garantizado en su Parte IV, en la cual se establece un mecanismo de control basado en la presentación cada tres años de un informe al Secretario

General del Consejo de Europa sobre las medidas tomadas por los Estados en aplicación de las disposiciones de la Parte III que hayan aceptado.

Por otro lado, se han previsto mecanismos internos de los Estados, si bien de carácter optativo, consistentes en la creación de órganos representativos de las lenguas regionales o minoritarias, los cuales tendrán la facultad de llamar la atención del Comité de Expertos Independientes mencionado en el art. 17.1 de la Carta. Este Comité Internacional se constituye como el cauce de seguimiento y propuesta de las medidas que aseguren el cumplimiento de los objetivos enumerados en dicha Carta.

Esto es, el importante paso que se ha dado por el Estado español en la protección y promoción de las lenguas minoritarias ha dejado de ser un asunto interno, dado el compromiso internacional de salvaguarda de éstas, de manera que el cauce de control previsto en la propia Carta (Comité de Expertos Independientes compuesto por un miembro de cada Estado parte, que elevará un informe al Comité de Ministros) se constituye como elemento garantizador del cumplimiento de las obligaciones asumidas, más allá de las resoluciones que puedan adoptar la Administración del Estado y las administraciones de las respectivas comunidades autónomas.

Contestando a otra de las alegaciones expuestas en el escrito de queja, se señaló, en el caso de nuestra Comunidad Autónoma de Castilla y León, que la enseñanza de la lengua gallega en algunos centros docentes de la Comarca de El Bierzo ha obedecido a una antigua demanda social, perseguida durante un largo periodo de tiempo por un cierto número de

ciudadanos, concretada libre e individualmente en cada uno de los centros docentes interesados, y que dio lugar a la firma de un Convenio de Colaboración entre la entonces Consejería de Educación y Cultura y el departamento competente en materia educativa de la Xunta de Galicia. La situación del habla leonesa, sin embargo, es muy distinta, pues la demanda social es ostensiblemente inferior e, igualmente, el número de personas que la utilizan parece ser, para bien o para mal, prácticamente inexistente o muy inferior al de las personas que hablan la lengua gallega en la parte occidental de la provincia de León. Es más, al no ser hablada a nivel popular, sino tan solo por aquellas personas que asisten en la ciudad de León (y tal vez en otras localidades) a calases para aprender un habla, parece que no hay certeza absoluta sobre la naturaleza de aquella. Tan sólo se sabe que por alguien se ha decidido que se trata del “leonés”.

En virtud de todo lo expuesto, esta Institución considera que la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias se concibe como un instrumento que a medio plazo tratará de acometer una serie de medidas para proteger, en cuanto sea posible, las hablas regionales y minoritarias, diferenciando entre las lenguas oficiales y las que no tienen dicha condición y que dispone de los instrumentos de control precisos para garantizar el cumplimiento de sus prescripciones.

Analizada la problemática que deriva del presente expediente, se llegó a la conclusión de que no existía actuación irregular por parte de la Administración, motivo por el cual se procedió al archivo de la queja.

## **2.3. Propuestas de reforma normativa**

### 2.3.1. Normas de la Comunidad Autónoma con rango de Ley

#### 2.3.1.1. Promoción profesional de los Policías Locales

El expediente de queja **Q/1039/03** hacía referencia al régimen transitorio de promoción interna de los funcionarios de los cuerpos de Policía Local, en atención a lo establecido en la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León.

La reclamación fue presentada por un colectivo de policías locales, todos ellos miembros de un cuerpo de la Policía Local de una capital de nuestra Comunidad Autónoma que, al menos desde 1986, poseen la categoría de Oficial de Policía, a la cual ascendieron tras la superación del pertinente proceso selectivo.

El motivo de la queja se concreta en el hecho de que, habiendo obtenido la totalidad de reclamantes durante el año 2003 el respectivo certificado de aprovechamiento del 9º Curso regional de aptitud de ascenso a subinspector para policías locales, al amparo de la entonces vigente Ley 12/1990, de 28 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, la nueva normativa les impide tal ascenso.

En este sentido, afirman los autores de la queja que la nueva Ley 9/2003 impone la subida del Grupo C al B de los funcionarios de las categorías de Subinspector e Inspector, lo que significa que la titulación académica exigida a la hora de promocionar no sea la requerida en la

anterior normativa de aplicación (Bachiller Superior), sino la posesión de una Diplomatura Universitaria.

El problema de fondo no se centra directamente en la nueva exigencia de titulación derivada de la Ley 9/2003, sino en el régimen transitorio previsto para aquellos policías locales que, cumpliendo los requisitos establecidos al efecto en la normativa que les era de aplicación (especialmente, la posesión del certificado de superación del curso convocado al efecto por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial), ven como el nuevo régimen jurídico da lugar a una situación paradójica. Dicha situación se puede resumir en que disponen de una aptitud reconocida para ascender a la categoría de subinspector, pero la imprevisión de un régimen transitorio les impedirá participar en un futuro en procesos de promoción interna a tal categoría, por carecer de la titulación que la legislación en materia de función pública exige para el acceso al Grupo B, Grupo en el cual se adscribe la escala técnica de los cuerpos de Policía Local y, consecuentemente, las categorías de Inspector y Subinspector, de conformidad con lo establecido en el art. 25 de la Ley 9/2003, de 8 de abril.

Finalmente, se exponía en los escritos de queja que el hecho de no contemplar la nueva Ley una Disposición Transitoria que permita la adaptación académica a los nuevos requisitos en un periodo prudente de tiempo limita el derecho a la promoción interna, contemplado en el art. 6 de

la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En el informe remitido por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se hizo referencia a varias cuestiones. En primer lugar, se aclaraba que el curso de Subinspector simplemente constituye un requisito de los varios que la normativa exige para poder acceder a la categoría y que, *“naturalmente, para ascender a la categoría señalada es absolutamente necesario que existan vacantes en la plantilla del cuerpo de Policía Local a que pertenezca el interesado”*.

En segundo lugar, se hacía mención a la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 9/2003, referente a los procesos selectivos en curso, cuestión ésta que, en opinión de esta Procuraduría, no guarda relación con el asunto objeto de la queja. No obstante, se consideró adecuado que los procesos selectivos convocados con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva normativa fuesen regulados por la normativa vigente en la fecha de la convocatoria.

El informe concluía con una alusión a la Disposición Transitoria Primera de la Ley 9/2003 y se reconocía que no venía establecido régimen transitorio alguno para los funcionarios de la Policía Local que careciesen de la titulación exigible a su nuevo Grupo de pertenencia, sino que se permitía una reclasificación automática a todos los efectos, en el momento en que los funcionarios obtuviesen la titulación correspondiente.

Expuestos los parámetros principales de referencia de la cuestión a tratar, debe partirse del nuevo sistema de clasificación de los cuerpos de Policía Local derivado de la Ley 9/2003. El régimen anterior, desarrollado en el art. 18 del Decreto 55/1997, de 13 de marzo, por el que se aprueban las normas marco a las que han de ajustarse los reglamentos de las policías locales en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, suponía que los cuerpos de la Policía Local se ajustaban a una estructura, compuesta de cuatro escalas:

- Escala Superior, con dos categorías: Superintendente e Intendente, perteneciente al Grupo A.

- Escala Técnica, con una categoría: Mayor, perteneciente al Grupo B.

- Escala de Inspección, con dos categorías: Inspector y Subinspector, perteneciente al Grupo C.

- Escala Básica, con dos categorías: Oficial y Policía, perteneciente al Grupo D.

La integración de las escalas de los cuerpos de Policía Local se produce de conformidad a lo preceptuado en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y las titulaciones requeridas dependerán del Grupo de adscripción (licenciado universitario, diplomado universitario, bachiller o graduado escolar).

Por el contrario, el art. 25.1 de la Ley 9/2003 reestructura los cuerpos de la Policía Local en tres escalas:

- Escala Superior, que comprende las categorías de Superintendente, Intendente y Mayor, clasificadas en el Grupo A.

- Escala Técnica, que comprende las categorías de Inspector y Subinspector, clasificadas en el Grupo B.

- Escala Ejecutiva, que comprende las categorías de Oficial y Agente, clasificadas en el Grupo C.

El apartado segundo de dicho precepto requiere la posesión de la titulación académica requerida para los grupos correspondientes por la vigente legislación sobre Función Pública.

Pues bien, esta nueva estructura de los cuerpos de Policía Local implica a la vista de lo expuesto que con la nueva Ley la mayoría de las categorías van a tener una adscripción al Grupo inmediatamente superior, lo que conlleva efectos inmediatos en lo relativo a la titulación exigida para acceder a las plazas, una vez que entre en vigor aquélla.

La reestructuración de los cuerpos de la Policía Local conlleva un problema básico: va a existir un importante número de policías locales que accedieron a las respectivas escalas con una titulación que en la normativa actual sería insuficiente. Y precisamente la Ley 9/2003, con el objeto de dar solución a este problema, regula en su Disposición Transitoria Primera lo relativo a las reclasificaciones de los grupos de titulación.

Como es lógico, los funcionarios de la Policía Local que a la entrada en vigor de la Ley estén en posesión de la titulación académica requerida para el nuevo Grupo se integrarán en el mismo a todos los efectos y los funcionarios que carezcan de dicha titulación podrán obtenerla mediante la superación de los cursos que oportunamente convoque y realice la Escuela Regional de Policía Local. Asimismo, también parece evidente que en el momento en que los funcionarios policiales obtengan la titulación correspondiente a su nuevo Grupo serán reclasificados en el mismo de manera automática y a todos los efectos.

Sin embargo, en opinión de esta Procuraduría, la Disposición Transitoria Primera de la Ley 9/2003 no aborda la problemática aludida en el escrito de queja, sino otra distinta que, únicamente de modo indirecto, pudiera guardar algún punto de conexión con lo expuesto en la reclamación. Desde otra perspectiva, la Ley prevé en su juego de disposiciones transitorias la adaptación de los policías locales a los requisitos de titulación que la nueva normativa les impone, pero nada se dice de los efectos de los requisitos de titulación académica sobre la promoción interna de los funcionarios policiales.

Y esta circunstancia es especialmente importante, pues va a existir un importante número de policías locales que ingresaron en sus respectivos cuerpos al amparo de la normativa anterior a la Ley 9/2003, de 8 de abril, cumpliendo unos requisitos concretos de titulación. Bajo el anterior régimen jurídico estos policías podían promocionar de acuerdo con la

titulación académica que poseían en la fecha de su ingreso, máxime si se dispone de la certificación acreditativa de haber superado el correspondiente curso de aptitud otorgada por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, pero en la actualidad van a ver imposibilitada su posibilidad de promoción profesional al no haberse previsto un régimen transitorio a efectos de dicha titulación académica.

De hecho, la situación expuesta en el escrito de queja es totalmente real, y así, un elevado número de policías locales que cumplían todos los requisitos para una posible promoción interna en la Ley 12/1990, de 28 de diciembre, y en el Decreto 55/1997, de 13 de marzo -siempre a expensas de la convocatoria de la corporación local respectiva-, ven limitado su posible ascenso porque la nueva Ley les exige unos requisitos de titulación que la normativa que les fue de aplicación en su ingreso no exigía.

Parece claro que la nueva estructuración de los cuerpos de Policía Local supone una mejora cualitativa para los nuevos funcionarios policiales, pero no deja de ser menos cierto que la clasificación de las Escalas Superior, Técnica y Ejecutiva y sus correspondientes categorías en los Grupos A, B y C puede suponer un obstáculo, muchas veces insalvable, para aquellos policías locales que ingresaron en sus correspondientes cuerpos hace muchos años con unos requisitos de titulación sustancialmente diferentes a los que la nueva Ley exige. Así, no parece razonable que policías locales que ingresaron a partir del año 1981 (como así ocurre en el supuesto de los reclamantes) con titulación de Bachiller,

cumpliendo, por lo tanto, los requisitos para promocionar a la antigua Escala de Inspección, con las categorías de Inspector o Subinspector, y habiendo superado el correspondiente curso de aptitud o promoción para el ascenso, tengan que lograr una diplomatura universitaria para poder participar en los procesos de promoción que la Corporación Local respectiva pueda convocar en un futuro.

En definitiva, el régimen de promoción interna previsto en el art. 32 de la Ley 9/2003, que exige como condición y requisito necesario para la promoción interna la posesión de la titulación correspondiente al Grupo en que esté clasificada la categoría a la que se quiera acceder, va a suponer que todos los funcionarios policiales que quieran promocionar deberán obtener preceptivamente la titulación exigida para el Grupo en el que esté clasificada la correspondiente categoría, independientemente de que su ingreso se haya producido antes o después de la entrada en vigor de la nueva normativa.

La problemática planteada ha encontrado oportuna réplica en la práctica totalidad de la legislación autonómica consultada en materia de coordinación de policías locales, fundamentalmente a través de dos tipos de medidas:

- 1.- La exigencia de la titulación de diplomado universitario para el acceso a la categoría de Subinspector, únicamente a aquellos policías locales que hayan ingresado con posterioridad a la entrada en vigor de la nueva normativa.

2.- La dispensa de titulación a los funcionarios que presten sus servicios en los cuerpos de la Policía Local y que carezcan de la titulación exigida por la nueva clasificación de las categorías. Dichos policías podrán ejercer el derecho a la promoción interna, con dispensa en un grado de titulación, siempre que superen el correspondiente curso convocado por el departamento competente de la Administración autonómica respectiva, y durante un periodo de tiempo limitado que oscila entre cinco y diez años.

En conclusión, esta Procuraduría estimó que existía una laguna normativa en la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, respecto al régimen transitorio de promoción interna de los funcionarios policiales que no cumplen los requisitos de titulación que la Ley asigna a los grupos en que se clasifican las categorías de los cuerpos de Policía Local, según lo establecido en su art. 25.

Además, debe advertirse que la búsqueda de soluciones a la problemática planteada no solamente ha encontrado la oportuna respuesta de la totalidad de la legislación autonómica estudiada al respecto, sino que incluso la Disposición Transitoria Segunda de la extinta Ley 12/1990 contemplaba que “por un periodo de cinco años, a los únicos efectos de promoción interna se reconocerán como válidos, para opositar a las plazas que proceda los diplomas de aptitud para el ascenso correspondiente expedidos por la Junta de Castilla y León”.

Finalmente, se significó, compartiendo el criterio seguido por las disposiciones autonómicas consultadas, que la dispensa de titulación que se

propone transitoriamente para los funcionarios policiales que carezcan de la titulación exigida por la Ley 9/2003 para el desempeño de las correspondientes categorías, debería ser única y exclusivamente de un grado, es decir, referida al nivel de titulación superior inmediato.

Por cuanto antecede, se adoptó la siguiente resolución:

*«Que con la finalidad de dar satisfacción al derecho a la promoción interna de los integrantes de los Cuerpos de Policía Local que ingresaron en los respectivos cuerpos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, se proceda por esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial a iniciar los trabajos conducentes a dictar una Disposición Transitoria Sexta de la Ley del siguiente tenor: “para la promoción interna de los funcionarios que presten sus servicios en los cuerpos de Policía Local a la entrada en vigor de la presente Ley, y que carezcan de la titulación exigida en la misma, se podrá dispensar en un grado el requisito de titulación siempre que hayan realizado los cursos y obtenido los diplomas correspondientes en la Escuela Regional de Policía Local de Castilla y León”. Tal reconocimiento vendría referido a un periodo determinado de tiempo, el cual, a título de Resolución, podría oscilar entre cinco y diez años».*

La citada Consejería ha contestado a la resolución del Procurador del Común estimando que no veía adecuado seguirla, ya que considera que

del art. 22.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, sobre Medidas para la Reforma de la Función Pública, se desprende que uno de los requisitos para acceder a un cuerpo o escala del Grupo inmediatamente superior por promoción interna es poseer la titulación correspondiente para acceder a este último Grupo, a excepción, exclusivamente, de la promoción interna desde cuerpos o escalas del Grupo D a cuerpos o escalas del Grupo C, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional 22ª de la citada Ley. Por lo tanto, afirmó que *“dado el carácter básico de los preceptos legales citados, esta Comunidad debe respetar las disposiciones estatales básicas”*, argumento sumamente discutible a la vista de la normativa dictada por la mayoría de las comunidades autónomas a la que se hizo alusión anteriormente, y de la normativa autonómica anterior al nuevo texto legal, la cual ya preveía la situación denunciada en el escrito de queja.

#### 2.3.1.2. Concursos de traslados de funcionarios de Cuerpos Generales de la Administración de la Comunidad de Castilla y León

En el expediente de queja **Q/1079/03**, se hacía alusión a una serie de problemas existentes en los concursos de méritos para provisión de puestos de trabajo de personal funcionario de los Grupos C y D (Administrativos y Auxiliares Administrativos) de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Uno de los aspectos más relevantes de la queja se refería a la contradicción existente entre el concurso abierto y permanente del que dispone el personal laboral al servicio de la Administración autonómica, y

el plazo indeterminado del que dispone la Administración para proceder a convocar concursos de traslados para funcionarios públicos. Tal situación es considerada injusta por los autores de la queja, dado que, en muchas ocasiones, el personal laboral desarrolla funciones públicas con contenidos similares a los funcionarios públicos.

Otra cuestión expuesta en la reclamación, directamente relacionada con la provisión de puestos de trabajo, se refiere a que el personal interino supera en la mayoría de los casos el periodo máximo de un año establecido en la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León, y que, algunas veces, “desempeñan puestos con niveles superiores a los propios funcionarios de carrera, aun cuando estos últimos tengan unos méritos y una antigüedad mucho mayores que los interinos”. Finalmente, la queja significaba la tardanza en resolver el último concurso de méritos convocado para los Grupos C y D, siendo uno de los motivos del retraso la impugnación en vía jurisdiccional de la Orden de convocatoria.

En primer lugar, y por lo que se refiere a esta última reclamación, en la que se hacía constar que en fecha 22 de mayo de 2003 no se veía una resolución cercana a la convocatoria y que la misma no se ajustaba a las normas legales existentes sobre concursos y función pública, se advirtió que dicha resolución ya tuvo lugar el pasado mes de junio y que no cabía hablar de irregularidad alguna de la Administración, en tanto que la paralización del procedimiento no se imputó a una decisión de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, sino a una

resolución judicial de obligado cumplimiento. De hecho, una vez que se levantó la suspensión judicial de la convocatoria por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, al determinar que dicha convocatoria se realizó de plena conformidad a la legislación vigente en materia de función pública, la Consejería procedió de carácter inmediato a su resolución.

La cuestión principal a estudiar en esta resolución se centraba en la periodicidad de las convocatorias de los concursos de funcionarios al servicio de la Administración autonómica, y su comparación con el régimen de concursos de traslados previsto para el personal laboral.

Desde un punto de vista conceptual, se señaló que la diferenciación de régimen jurídico entre el personal laboral y el funcionario respondía a la existencia de dos categorías de personal plenamente diferenciadas. Este razonamiento, traducido al principio constitucional de igualdad, implica que el régimen de provisión de puestos de trabajo de ambos tipos de personal no tiene por qué ser el mismo, ni siquiera regularse en términos idénticos, independientemente de la existencia de posibles similitudes en determinados casos puntuales del desempeño de puestos de trabajo de personal laboral y personal funcionario.

Como afirma la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, el personal laboral de la Administración autonómica está vinculado a un contrato de trabajo sometido al Derecho Laboral y a las disposiciones contempladas en el Convenio Colectivo del Personal Laboral al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y los

organismos autónomos dependientes de ésta. Por su parte, el personal funcionario no puede encuadrarse en el ámbito de la negociación colectiva, sino que su régimen jurídico se encuentra sometido a la reserva de ley (en gran parte a legislación básica), la cual no puede ser susceptible de mejora por la negociación entre la Administración y los representantes de los empleados públicos.

Además de este criterio teórico de diferenciación entre el personal funcionario y laboral existen argumentos de índole práctica que justifican que el sistema de concursos de traslados de los funcionarios públicos sea sustancialmente diferente al del personal laboral. Estos argumentos se podrían resumir en uno básico: los concursos de traslados de personal laboral contemplan la permanencia en el puesto correspondiente a la categoría profesional desde la que se concursa y la antigüedad como únicos méritos a considerar, mientras que los concursos de funcionarios públicos deben valorar necesariamente una multiplicidad de méritos de muy diversa naturaleza junto a la antigüedad, como la posesión de grado personal, la experiencia en determinados puestos de trabajo o la certificación de haber superado los respectivos cursos formativos.

Ahora bien, una vez sentado que el régimen de provisión de puestos de trabajo del personal funcionario y del personal laboral no tiene que ser idéntico, se realizaron una serie de consideraciones tendentes a examinar si la periodicidad en las convocatorias de concursos de méritos para funcionarios de Cuerpos Generales de la Administración de Castilla y León

estaba siendo la deseable y de qué manera la escasez de convocatorias en los últimos años había dado lugar a incumplimientos de la normativa de función pública, fundamentalmente de los plazos máximos de duración del personal interino y de las comisiones de servicio.

Que la periodicidad en la convocatoria de concursos de traslados no ha sido la deseable se deduce del Acuerdo para la modernización y mejora de la Administración autonómica de Castilla y León, suscrito el 16 de diciembre de 2002 por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y por las organizaciones sindicales UGT, CCOO, CSI-CSIF y USCAL. En este sentido, el Capítulo II -Promoción Profesional- del Título III -Mejora del Empleo Público-, al abordar en su punto cuarto los concursos de traslados, recoge el compromiso de la Administración autonómica a “facilitar la movilidad de los empleados públicos mediante concursos de traslados que aseguren una mayor periodicidad en su convocatoria y ejecución”.

No obstante, en opinión de esta Procuraduría, esta declaración de voluntad de lograr una mayor periodicidad en la convocatoria de concursos podría convertirse en una declaración meramente retórica, si no se llega a una mayor concreción, es decir, si no se reconoce legalmente un plazo en el que preceptivamente habrá de procederse por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial a convocar los correspondientes concursos de traslados.

En el informe remitido por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se comunicaba que estaba en tramitación el Proyecto de una nueva Ley de Función Pública que *“somete a plazos concretos y determinados las resoluciones de los procedimientos de provisión de puestos una vez convocados, pero no determina la cadencia temporal en que aquéllas deben ser efectuadas, en cuanto tal aspecto se liga a las necesidades coyunturales de la Administración sobre las que pueden incidir en cada momento múltiples variables que, sin menoscabo de derechos y expectativas legítimas de los funcionarios, desaconsejan su predeterminación en una norma de rango legal”*.

Teniendo en cuenta esta consideración, esta Procuraduría razonó que la fijación de una periodicidad concreta en la convocatoria de los concursos sería una medida que ayudaría a garantizar el cumplimiento de diversas normas legales y reglamentarias y, al mismo tiempo, contribuiría a consolidar el derecho de los funcionarios a la carrera administrativa, y ello por diversos motivos.

El primer motivo sería el cumplimiento de lo establecido en el art. 6.1 del DLeg 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León. En dicho precepto se contempla que el personal interino recibe su nombramiento por periodo no superior a un año, algo que debe ponerse en conexión con el apartado quinto de ese precepto, el cual prescribe que *“el puesto de trabajo cubierto interinamente habrá de ser incluido en la primera*

oferta de empleo público o concurso que se convoque, salvo que aquél pertenezca a funcionario que se encuentre en alguna de las situaciones que impliquen reserva de plaza”.

Como ya se informó en el expediente tramitado en esta Institución con la referencia **OF/7/01**, existía un importante número de interinos cuyo nombramiento se prolongaba durante más de un año. Y parece claro que la escasa convocatoria de concursos de traslados para funcionarios de Cuerpos de Administración General ha sido uno de los principales motivos por los que esta irregular situación del personal interino se ha prolongado en el tiempo. No obstante, debe aclararse, como advierte la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, que el plazo de un año legalmente establecido opera respecto de las interinidades sobre plaza vacante pero no respecto de las plazas reservadas a funcionarios (por ejemplo, comisiones de servicios o excedencias voluntarias) sean del nivel que sean, pues en este caso, al tener el puesto de trabajo un titular, lógicamente no podrán ser ofertadas en concurso.

Sentado este extremo, esta Procuraduría entiende que la fijación de un plazo cierto de periodicidad de los concursos, unido al cumplimiento del mandato legal de incluir en el primer concurso que se convoque el puesto de trabajo cubierto interinamente no sujeto a reserva, sería una medida que indudablemente ayudaría a cumplir el mandato del art. 6.1 de la Ley.

Esta misma argumentación es trasladable para el supuesto de las comisiones de servicio. De conformidad con lo establecido en el art. 68 del

Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso y de Provisión de Puestos de Trabajo de los Funcionarios al Servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, las comisiones de servicio tendrán una duración máxima de un año prorrogable por otro, y el puesto de trabajo cubierto en comisión de servicio (caso de encontrarse vacante) será incluido en la siguiente convocatoria (de concurso) que corresponda.

El establecimiento de un plazo de periodicidad de los concursos no solamente contribuiría a lograr el cumplimiento de los mandatos aludidos respecto del personal interino y de la duración de las comisiones de servicio, sino que contribuiría a que el compromiso de la Administración de asegurar una mayor periodicidad en la convocatoria y ejecución de los concursos no se quede en una mera declaración retórica.

Por otra parte, la modernización de la Administración autonómica y la implantación de los más avanzados medios informáticos y telemáticos, se conciben como herramientas que, sin duda, ayudarán a lograr una mayor celeridad y eficacia en la resolución de los concursos de traslados de funcionarios, reduciendo la tramitación a un plazo inferior al de ocho meses, prorrogables por otros cuatro, actualmente existente. Ello debería dar lugar a que las correspondientes convocatorias se pudieran resolver en un plazo mucho más breve y, en consecuencia, a que se redujera considerablemente la periodicidad de tales convocatorias.

Junto a estos argumentos, otra situación fáctica ha incidido desfavorablemente en la deseable celeridad que debería acompañar a las respectivas convocatorias de concursos de funcionarios. Me estoy refiriendo al incumplimiento por esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial del art. 51 del Decreto 67/1999, precepto que, al enumerar el contenido de las convocatorias de concursos, exige que las bases de las convocatorias deberán ir acompañadas, entre otras cuestiones, de la composición de la comisión de valoración, contenido éste obviado sistemáticamente y sin motivo aparente por la Administración autonómica. Parece claro igualmente que si la comisión de valoración fuese designada en la propia Orden de convocatoria del concurso, tal y como exige el Decreto 67/1999, el plazo de resolución del concurso de ocho meses se podría cumplir perfectamente, sin necesidad de acudir a la prórroga prevista en la Ley.

En fin, esta Institución estima que la Administración autonómica dispone tanto de los medios legales como materiales para fijar una periodicidad determinada en las convocatorias de los concursos, periodicidad que se configura como garantía legal del derecho a la carrera administrativa reconocido en el art. 47 de la Ley de Ordenación de la Función Pública a los miles de funcionarios de Cuerpos Generales de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Nada impide que se fije, por tanto, una periodicidad determinada en la convocatoria de concursos para funcionarios de cuerpos Generales, algo

que se constituiría como complemento necesario de las disposiciones que fijan el límite de nombramiento para el personal interino y para las comisiones de servicio, siempre referido tal límite a las plazas no sujetas a reserva.

Teniendo en cuenta la evolución de los medios informáticos y telemáticos, la obligación de designar las comisiones de valoración de los concursos con carácter simultáneo a la publicación de las convocatorias, y el deber legal de incluir las plazas vacantes ocupadas por interinos y por funcionarios en comisión de servicio en las primeras convocatorias de concurso que se realicen por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, esta Institución sugiere que se determine explícitamente como plazo de periodicidad de convocatoria de los concursos el plazo de dos años, plazo, a nuestro entender, más que suficiente para que la Administración autonómica pueda resolver un concurso y proceder a la siguiente convocatoria. Y ello, por supuesto, sin perjuicio de la posibilidad de celebrar convocatorias de concursos en periodos inferiores de tiempo y de las necesidades coyunturales de la Administración que pueden aconsejar convocatorias de carácter excepcional o extraordinario.

La solicitud que se dirigió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se concretó en esta propuesta:

*“Que con el fin de garantizar el derecho a la carrera administrativa de los funcionarios reconocido en el art. 47 del DLeg 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba la Ley de*

*Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se reconsidere por esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial, previa audiencia de los representantes de los funcionarios públicos, la voluntad de no abordar la determinación legal de una periodicidad mínima de las convocatorias de concursos de traslados para funcionarios públicos. Dicha periodicidad, en atención a los mandatos establecidos en la normativa de función pública aludida en la presente resolución y a la existencia de nuevas herramientas informáticas al servicio de la Administración autonómica, se podría establecer en un plazo de dos años con carácter general”.*

Según informó la citada Consejería, esta resolución fue tenida en cuenta en el art. 48.2 del nuevo Proyecto de Ley de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en el cual se establece la periodicidad anual de la convocatoria de los concursos de traslados.

#### 2.3.1.3. Tasas de oposición para desempleados

El expediente de queja **Q/1864/03** se derivaba de una reclamación en la que se solicitaba la exención de tasas por la realización de oposiciones para los aspirantes desempleados.

La tasa por la participación en las pruebas de selección para acceder a la condición de personal al servicio de la Administración de la Comunidad está regulada en los arts. 28 y ss. de la Ley 12/2001, de 20 de

diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León.

Concretamente, las exenciones y bonificaciones de la citada tasa se contemplan en el art. 31 de la Ley. Se declaran exentas del pago de la tasa a las personas con discapacidad igual o superior al 33% y a los participantes en las pruebas selectivas que se convoquen dentro de procesos generales de reordenación de la función pública dirigidos en exclusiva al personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Por su parte, se reconoce una reducción del 50% de la tasa a los sujetos pasivos que, como personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, participen en las pruebas selectivas por el turno de promoción interna.

Pues bien, el motivo de la reclamación radica precisamente en la ampliación del ámbito de las exenciones y bonificaciones de la tasa, de manera que bien como exención, bien como bonificación, se pudiera reconocer alguno de estos beneficios fiscales a los desempleados, algo que exigirá una modificación de la Ley 12/2001, de conformidad con lo establecido en los arts. 7.1 y 9.2 de dicho texto legal.

El art. 17.2 de la Ley, por su parte, dispone que “las propuestas de establecimiento o modificación de precios públicos que no consistan en una mera actualización general de cuantías deberán acompañarse de una memoria económico-financiera en donde se justifiquen los importes propuestos y el grado de cobertura de los costes correspondientes”.

Es cierto, como se advierte en el informe remitido por la Consejería de Hacienda, que el establecimiento de nuevos beneficios fiscales como el que en esta resolución se propuso, requiere un estudio económico que cuantifique la incidencia recaudatoria del beneficio en cuestión y también un análisis de las características que debe tener el beneficio fiscal, teniendo en cuenta las características de gestión de la tasa.

Sin embargo, esta Procuraduría consideró que el establecimiento de la exención, o, subsidiariamente, de la bonificación de la tasa por participación en pruebas selectivas para el ingreso en la Administración autonómica, atendiendo a un punto de vista estrictamente burocrático, no sería impedimento alguno para seguir manteniendo la simplificación y automatismo de la tasa, pues con un único documento (certificado de periodos de inscripción del aspirante como desempleado) se podría comprobar si el aspirante tiene o no dicha condición de desempleado.

Teniendo en cuenta que la gestión del tributo no tendría por qué verse entorpecida por la entrega adicional de un único documento acreditativo de la condición de desempleados de los participantes en los procesos selectivos, y que los últimos datos estadísticos muestran una importante tasa de paro en nuestra Comunidad (11,19% en el segundo trimestre de 2003, según los datos de la Encuesta de Población Activa), consideré que la petición realizada en el escrito de queja estaba suficientemente razonada.

Además, no debe olvidarse que el colectivo de aspirantes al ingreso en la Administración de la Comunidad de Castilla y León suele ser una población joven, mayoritariamente carente de ingresos y que busca su primer trabajo. Por ello, y reconociendo que la determinación puntual de una posible exención o bonificación de la tasa por la participación en las pruebas de selección para el ingreso en la Administración de la Comunidad de Castilla y León obedece a motivos de oportunidad y dependerá del estudio económico que cuantifique la incidencia recaudatoria del beneficio fiscal, estime que desde la Consejería de Hacienda debería manifestarse una voluntad decidida de acometer la reforma legal que permitiera acceder a los desempleados a la exención o, en su caso, a la bonificación de la tasa.

Finalmente, se significó que la propuesta de exención o bonificación de la tasa que en esta resolución se contenía no tendría por qué reconocerse de manera incondicionada, sino que debería determinarse algún tipo de cortapisa o límite. Se trataría de evitar que se beneficiaran de la exención o bonificación de la tasa todos los desempleados sin excepción, pues podría darse el caso de aspirantes que se inscriben como desempleados única y exclusivamente para favorecerse de la exención o bonificación, algo que sería totalmente contradictorio con la filosofía del beneficio tributario que se propone.

Por ello, se dijo que sería conveniente fijar alguna precisión respecto al periodo en que el aspirante debería estar inscrito como desempleado. Así, si se fijara un periodo mínimo de, por ejemplo, tres

meses de inscripción en las oficinas de empleo en la fecha de publicación de las correspondientes convocatorias como requisito preceptivo para acceder al beneficio tributario, automáticamente quedarían excluidos todos aquellos aspirantes que, como indiqué antes, se inscriben en las oficinas de empleo con el único objetivo de no pagar el importe íntegro de la tasa.

Nuestra resolución a la Consejería de Hacienda se concretó en los siguientes términos:

*“Que, en atención a los argumentos expuestos, y previa la realización de los estudios económicos que cuantifiquen la incidencia recaudatoria del beneficio fiscal y las características que debe tener dicho beneficio, teniendo en cuenta la forma de gestionar la tasa, se acometan por esa Consejería las medidas que fueran pertinentes para proceder a la reforma del art. 31 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León, incorporando dentro del ámbito de exenciones y bonificaciones de la tasa por la participación en las pruebas de selección para acceder a la condición de personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León a los trabajadores inscritos como desempleados en las correspondientes oficinas de empleo. Con la finalidad de evitar que los aspirantes que se inscriben en las oficinas de empleo única y exclusivamente con la finalidad de favorecerse del beneficio fiscal que en esta resolución se propone, se sugiere que, como requisito*

*preceptivo, se exija un periodo mínimo de inscripción previo a la fecha de publicación de la convocatoria, el cual podría ser de tres meses”.*

Hasta la fecha no se ha recibido contestación alguna de la Consejería de Hacienda respecto a las propuestas planteadas.

#### 2.3.1.4. Voluntariado

En el año 2003, con ocasión de la tramitación de una queja relacionada con los incentivos de la actividad de voluntariado, esta Procuraduría se pronunció acerca de la conveniencia de aprobar una Ley regional del voluntariado.

En efecto, en el expediente de queja **Q/431/02**, su autor planteaba un presunto incumplimiento por parte de la Administración autonómica de la normativa reguladora del voluntariado social, así como la ausencia de aplicación en la Comunidad Autónoma de Castilla y León de incentivos al voluntariado.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información relativa al marco jurídico regulador de la figura del voluntariado y a las medidas de fomento adoptadas desde la Administración autonómica para la promoción del mismo, a las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de las entonces Consejerías de Sanidad y Bienestar Social y de Educación y Cultura.

Atendiendo a la petición de información realizada, se remitió por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial un informe en el cual se hacían constar los datos relativos a la normativa reguladora en Castilla y León de la materia y a las actuaciones adoptadas en orden a su reforma o ampliación, así como a las medidas de fomento del voluntariado adoptadas desde las Consejerías antes citadas.

En relación con el marco normativo que pauta el voluntariado en Castilla y León, se puso de manifiesto que la norma reguladora del voluntariado social en esta Comunidad es el Decreto 12/1995, de 19 de enero, que tiene por objeto el reconocimiento y la participación de los particulares en las actividades voluntarias de naturaleza cívico o social en su ámbito territorial.

Sin perjuicio de otras referencias, por ejemplo al voluntariado juvenil en el art. 55 de la Ley 11/2002, de 10 de julio, actualmente vigente en materia de Juventud en Castilla y León, también se hizo constar en el informe la elaboración, por parte de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de un borrador de Decreto relativo al voluntariado en materia de protección civil.

En cuanto a las medidas de fomento del voluntariado, eran expuestas en el informe proporcionado las llevadas a cabo por las tres Consejerías indicadas, con referencia a las partidas presupuestarias utilizadas con tal fin. Algunas de estas medidas se integraban en las líneas de dos planes para el año 2003: el I Plan General de Juventud, aprobado

por Decreto 129/2001, de 26 de abril; y el Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León, aprobado por Decreto 224/2000, de 26 de octubre.

Para finalizar la referencia a la información recabada por esta Procuraduría, procede indicar que, en relación con los incentivos a las personas voluntarias por el desarrollo de su actividad (tales como descuentos en los medios de transporte público o en las entradas a museos dependientes de la Administración), se señaló que en la normativa autonómica no se recogía ningún incentivo de este tipo, por cuanto se considera al voluntario como una persona que desarrolla su actividad con carácter libre y gratuito, de forma totalmente altruista.

Considerando el contenido de la información obtenida, esta Procuraduría procedió a formular una resolución a las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Familia e Igualdad de Oportunidades, con base en la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

El voluntariado, entendido como el conjunto de actividades de interés general desarrolladas por personas físicas, generalmente agrupadas en entidades de voluntariado, de modo libre, solidario y altruista, sin búsqueda de beneficio alguno, se ha convertido en nuestros días en uno de los instrumentos básicos de actuación de la sociedad civil en el ámbito social. Por ello, en el marco de lo dispuesto en el art. 9.2 CE, los poderes públicos deben potenciar esta modalidad de participación ciudadana, de

forma que quede garantizada la implicación de la comunidad en la satisfacción de los intereses generales, que en modo alguno puede ser hoy considerada como una responsabilidad exclusiva del Estado.

Desde un punto de vista competencial, el fomento y promoción del voluntariado no es una competencia exclusiva del Estado. En consecuencia, aunque éste procedió a regular la materia a través de la Ley 6/1996, de 15 de enero, reguladora del Voluntariado Social, esta norma legal es sólo aplicable a los voluntarios que participen en programas de ámbito estatal o supraautonómico y a sus organizaciones en cuanto desarrollen dichos programas, así como a los voluntarios y organizaciones que participen en programas que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal. El resto de voluntarios y de entidades de voluntariado se regirán por lo dispuesto en cada Comunidad Autónoma.

Consecuentemente, han sido varias las Comunidades Autónomas que, bien con carácter general o con el añadido de social, han procedido a aprobar una Ley reguladora del voluntariado. Así, y sin ánimo exhaustivo, podemos citar las siguientes: en Cataluña, la Ley 25/1991, de 13 de diciembre, por la que se crea el Instituto Catalán del Voluntariado; en la Comunidad Autónoma de Aragón, la Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social; en Castilla-La Mancha, la Ley 4/1995, de 16 de marzo, del Voluntariado; en el País Vasco, la Ley 17/1998, de 25 de junio, del Voluntariado; en Galicia, la Ley 3/2000, de 22 de diciembre, del Voluntariado Social; y, en fin, la última Ley aprobada en la materia, la Ley

10/2001, de 12 de noviembre, del Voluntariado, lo ha sido en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

Pues bien, el marco legal existente en las Comunidades Autónomas citadas, entre otras, contrastaba con el existente en Castilla y León, En efecto, tal y como se desprendía de la información recabada, a la regulación existente del voluntariado social, aprobada por Decreto 12/1995, de 19 de enero, estaba previsto únicamente añadir un Decreto relativo al voluntariado en materia de Protección Civil. También cabía citar la aprobación del Decreto 53/2003, de 30 de abril, por el que se crea la Comisión Regional de Voluntariado de Castilla y León, mediante el cual se había procedido a regular un órgano colegiado de participación de los distintos agentes implicados en el voluntariado en Castilla y León.

Ante el panorama descrito y con la finalidad de actualizar, completar y homogeneizar la normativa reguladora del voluntariado en Castilla y León, esta Procuraduría consideró que debía ser estudiada la posibilidad de proceder a la aprobación de una Ley de las Cortes de Castilla y León aplicable a las actividades de voluntariado desarrolladas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Como argumentos que apoyaban esta propuesta de iniciativa legislativa se señalaron los siguientes:

1.- La relevancia que el fenómeno del voluntariado ha adquirido en los últimos tiempos como forma de contribución de la sociedad civil a la satisfacción de los intereses generales, merece que su regulación fuera

llevada a cabo al más alto nivel normativo. Sin duda, la importancia que el voluntariado tiene en la sociedad actual y la conveniencia de fomentar la acción voluntaria desde los poderes públicos bien merece que, en ejercicio de las competencias estatutariamente reconocidas, se proceda a legislar sobre la materia. Así lo habían entendido también el Estado y otras Comunidades Autónomas como las antes citadas.

2.- Resulta conveniente homogeneizar la normativa existente en materia de voluntariado, sin establecer distinciones entre el social y el relacionado con protección civil. En efecto, sin perjuicio de las especialidades que se puedan contemplar en la propia Ley o en disposiciones reglamentarias de desarrollo, es adecuado establecer un marco normativo común para toda actividad de voluntariado que se desarrolle en el ámbito territorial de Castilla y León.

3.- El período de tiempo transcurrido entre la aprobación de la norma reguladora del voluntariado social en la Región y la actualidad, y las novedades acaecidas en la materia (por ejemplo, mayor relevancia del movimiento voluntario o desaparición de la prestación social sustitutoria del servicio militar obligatorio), aconsejan poner al día la normativa aplicable al ámbito que nos ocupa. En los últimos ocho años se habían producido cambios importantes, cualitativos y cuantitativos, en la actividad de voluntariado, cambios que podrían ser tenidos en cuenta a la hora de pautar normativamente aquélla.

4.- A la vista del contenido del Decreto 12/1995, de 19 de enero, ya citado, podría ser conveniente completar el contenido de la normativa reguladora de toda la actividad voluntaria que se desarrolle en la Región, excepción hecha de la que deba ser regulada por la Ley estatal antes citada. Aunque la resolución formulada, probablemente, no fuera el lugar oportuno para detallar pormenorizadamente el contenido de la norma propuesta, se podía apuntar que aspectos como la relación entre las entidades de voluntariado y los voluntarios que se incorporen a ellas, las medidas de fomento del voluntariado o la programación de las actuaciones públicas de promoción y apoyo de la actividad voluntaria y de las entidades que la lleven a cabo, requieren un desarrollo normativo más amplio que el existente. A los dos últimos aspectos citados, se volverá a hacer referencia mas adelante.

5.- Por último, también procede incorporar al marco normativo común de rango legal que se proponía el aspecto orgánico de la materia. En efecto, como se ha señalado con anterioridad, se había procedido a crear la Comisión Regional de Voluntariado de Castilla y León, como órgano de participación de los distintos agentes implicados en el voluntariado de la Región. Pues bien, sin perjuicio de la vigencia del Decreto 53/2003, de 30 de abril, antes citado, parecía conveniente incorporar la previsión del órgano indicado y una referencia a su composición y funciones en la norma de rango legal cuya elaboración se proponía.

En definitiva, los argumentos expuestos conducían a señalar que, cuando menos, debía ser estudiada la conveniencia de iniciar las actuaciones tendentes a elaborar y presentar ante las Cortes de Castilla y León un proyecto de Ley del Voluntariado, que, en el caso de ser aprobada, regulara de forma completa y homogénea la actividad de voluntariado que se desarrolle en Castilla y León.

El segundo aspecto de la problemática planteada en la queja que debía ser objeto de estudio, y al cual se refería fundamentalmente el completo informe que había sido proporcionado por la Administración autonómica, era el relativo a las medidas de fomento del voluntariado y a su posible programación.

Sin duda, se podía calificar de encomiable el esfuerzo presupuestario que, a la vista del informe que había sido proporcionado, estaba llevando a cabo la Administración autonómica en orden al fomento y apoyo de la actividad de voluntariado. Asimismo, compartía esta Institución con la administración que la figura de los incentivos dirigidos a los voluntarios, tales como la obtención de reducciones en determinados precios públicos, podía encontrarse en contradicción con la naturaleza altruista y gratuita de toda actividad voluntaria.

Sin embargo, sí cabía señalar, de forma íntimamente relacionada con lo anteriormente indicado respecto al marco normativo de la materia, que se echaba de menos una regulación general más detallada de las medidas de fomento del voluntariado a adoptar por las administraciones

públicas, medidas que podían incluir no sólo las subvenciones (a las que ya se refería escuetamente el art. 23 del Decreto 12/1995, de 19 de enero) dirigidas a financiar actuaciones llevadas a cabo por las entidades de voluntariado, sino también el desarrollo de campañas de información en relación con el voluntariado dirigidas a la opinión pública y el apoyo específico a programas de formación de voluntarios.

Una racionalización y programación adecuada de la adopción de tales medidas podría ser llevada a cabo a través de la elaboración y aprobación de un Plan específico del Voluntariado, como instrumento de coordinación, participación, ordenación y articulación de la política en materia de voluntariado desarrollada por la Junta de Castilla y León. Se dotaría así de mayor entidad a la actuación de la Administración autonómica en esta materia, abandonando la inclusión de las actividades dirigidas al fomento y apoyo del voluntariado en líneas de otros Planes más generales, como el de Juventud o el Estratégico del Sistema de Acción Social.

No sólo el Estado (Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2001), sino también diversas Comunidades Autónomas (sin ánimo exhaustivo, Galicia mediante Acuerdo de la Xunta de 18 de abril de 2002, y Andalucía, mediante Decreto 123/2003, de 16 de mayo), tienen en la actualidad vigentes Planes de Voluntariado con la finalidad de programar y racionalizar sus actuaciones correspondientes en la materia.

La exigencia de la existencia de un Plan de Voluntariado y las directrices esenciales que debían informar aquél podría incluirse en el contenido de la norma legal cuya elaboración se proponía.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, esta Procuraduría procedió a formular una resolución a las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Familia e Igualdad de Oportunidades en los siguientes términos:

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

*Segundo.- Desarrollar en la mencionada norma, entre otros aspectos, una regulación general de las medidas de fomento del voluntariado a adoptar por las administraciones públicas, medidas que pueden incluir no sólo las subvenciones dirigidas a financiar actuaciones llevadas a cabo por las entidades de voluntariado, sino también el desarrollo de campañas de información en relación con el voluntariado dirigidas a la opinión pública y el apoyo específico a programas de formación de voluntarios, así como contemplar la exigencia de la aprobación de un Plan Regional del Voluntariado.*

*Tercero.- Como instrumento de coordinación, participación, ordenación y articulación de la política en materia de voluntariado desarrollada por la Junta de Castilla y León, proceder a la*

*elaboración y aprobación de un Plan regional plurianual del voluntariado”.*

Como contestación a la resolución indicada, tanto la Consejería de Presidencia y Administración Territorial como la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, manifestaron compartir con esta Procuraduría los criterios expresados en aquella en torno a la necesidad de actualizar y completar la regulación de la actividad de voluntariado en Castilla y León. Sin embargo la última de las Consejerías citadas manifestó su rechazo a la aprobación de un futuro Plan Regional plurianual de voluntariado, por estar las actividad propias de voluntariado englobadas en otros instrumentos de planificación desarrollados por la Administración autonómica.

Una vez informado el ciudadano del resultado de las actuaciones llevadas a cabo por esta Procuraduría, se procedió al archivo de la queja.

#### 2.3.1.5. Publicidad institucional

Otra materia cuya ausencia de regulación legal en Castilla y León ha llevado a esta Procuraduría a dirigir una resolución a la Administración autonómica, es la relativa a la actividad publicitaria de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma.

Dicha resolución se formuló con ocasión de la tramitación del expediente de queja **Q/2080/02**, en el que su autor puso de manifiesto una presunta discriminación en la difusión de publicidad institucional de la Junta de Castilla y León en relación con un medio de comunicación escrito.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Dirección General de Comunicación, órgano adscrito a la Presidencia de la Junta de Castilla y León, competente en materia de coordinación de la publicidad institucional y de homogeneización de la imagen institucional de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Atendiendo al requerimiento de información realizado, la Dirección General citada procedió a informar sobre los criterios utilizados para proceder a la difusión de publicidad institucional de la Junta de Castilla y León, así como sobre los motivos por los cuales no se había procedido a la inclusión en el medio de comunicación antes citado de publicidad institucional.

En cuanto a los criterios generales para proceder a la difusión de publicidad institucional fueron citados los de determinación de las necesidades de la Junta, insuficiencia de medios e idoneidad de soportes.

En relación con la ausencia de inclusión de publicidad institucional en el medio de comunicación escrito citado en la queja, se puso de manifiesto que su audiencia minoritaria y especializada, así como su nula repercusión social, hacían que su utilidad como soporte publicitario para la Administración autonómica fuera muy escasa.

Considerando el contenido de la información proporcionada, se estimó oportuno formular una resolución a la Dirección General indicada, con base en la fundamentación jurídica que a continuación paso a exponer.

La comunicación es un instrumento esencial de la actividad de las Instituciones públicas que contribuye decisivamente a que los ciudadanos puedan tener conocimiento del contenido de aquélla y de su eficacia. La publicidad institucional, como parte integrante de la comunicación pública, es la vía a través de la cual los poderes públicos intercambian y comparten información de utilidad acerca, con carácter general, de su propia actuación y del funcionamiento de los servicios públicos.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha encargado de determinar de qué manera diversos preceptos de la Constitución española (como los arts. 9, 14 y 103) afectan a la forma en la cual debe ser llevada a cabo esta actividad publicitaria. Así, en primer lugar, ha señalado el Alto Tribunal que la diferencia de trato entre diferentes medios de comunicación a la hora de insertar publicidad institucional adquiere la categoría jurídica de discriminación cuando aquélla aparece desprovista de base objetiva, resultando conculcado el principio de igualdad entre los beneficios públicos (Sentencia de 8 de julio de 1987); en segundo lugar, también ha reconocido la Jurisprudencia que la exclusión de un medio singular en la contratación de una campaña institucional cuando éste tenga una tirada superior y sus tarifas no sean superiores a las del mercado, supone una infracción del principio de igualdad (Sentencia de 13 de marzo de 1991); y, en fin, ha mantenido el Alto Tribunal que la Constitución prohíbe cualquier actitud discriminatoria por razón de opinión, salvo causas justificadas, razonables e imparciales (Sentencia de 2 de julio de 1994).

Pues bien, de la información recabada por esta Procuraduría en relación con la queja planteada, no se podía desprender la vulneración de los principios enunciados, todos ellos extraídos por el Tribunal Supremo del Texto Constitucional, en relación con la inserción de publicidad institucional en la publicación mensual citada en el escrito de queja inicial. Los argumentos expuestos en el informe proporcionado por la Dirección General de Comunicación en relación con la difusión y naturaleza de aquella, que no habían sido desvirtuados por la información proporcionada por el autor de la queja, podían considerarse suficientes para fundamentar la afirmación anterior.

Ahora bien, la inexistencia, de una irregularidad en el supuesto concreto que había sido planteado en la queja, no era óbice para considerar la posible mejora de la forma en la cual se lleva a cabo la publicidad institucional de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a través de una mayor seguridad jurídica en su desarrollo y de un mayor conocimiento por parte de la ciudadanía, en general, y de los titulares de medios de comunicación, en particular, de la propia delimitación de este tipo de publicidad, de los principios a los que debe someterse y de otros aspectos relacionados con su contenido y contratación.

En efecto, sería conveniente que las pautas de la publicidad institucional de las administraciones de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se plasmaran en una norma jurídica que, incluso, podría tener rango legal.

Como argumentos que podían ser expuestos en apoyo de la aprobación por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de publicidad (art. 32. 3ª del Estatuto de Autonomía), de una Ley reguladora de la publicidad institucional en la Comunidad Autónoma, se enunciaron los siguientes:

1.- En primer lugar, cabía referirse a la relevancia que la actividad que nos ocupa tiene para el efectivo conocimiento por la ciudadanía de los diferentes aspectos relacionados con la actuación pública. Asimismo, no podía ser olvidada la importancia que la publicidad institucional posee como instrumento en manos de los poderes públicos para difundir información relacionada con las instituciones públicas, instrumento cuyo buen uso es necesario garantizar. Un principio de seguridad jurídica aconseja incorporar al ordenamiento jurídico una regulación legal de esta materia.

2.- La relevancia e importancia antes expuestas eran predicables no sólo de la publicidad institucional que lleve a cabo la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y los organismos de ella dependientes, sino también de la desarrollada por las entidades locales. En este sentido es conveniente regular esta actividad en cuanto sea realizada por la Junta de Castilla y León y por los ayuntamientos y diputaciones provinciales de la Comunidad Autónoma.

3.- Otro argumento que apoya la aprobación de una Ley reguladora de la publicidad institucional en Castilla y León es la necesidad de

delimitar con claridad su concepto. En efecto, la norma cuya aprobación se aconsejaba debía delimitar con claridad qué debía entenderse por publicidad institucional, excluyendo del ámbito de aplicación de la norma la publicidad normativa y los anuncios de actos de la Administración que deban publicarse legalmente.

4.- Del mismo modo, la norma en cuestión serviría para incorporar al ordenamiento jurídico los principios que, en relación con esta materia, han sido acuñados por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y los criterios de contratación a los que deben sujetarse los contratos relativos a la actividad publicitaria celebrados por las administraciones públicas de Castilla y León.

En cuanto a los principios, a los enunciados por el Tribunal Supremo, expuestos ya con anterioridad, podían añadirse los expresados por la administración autonómica en el informe proporcionado a esta Procuraduría, siempre en cuanto respeten los mantenidos por la Jurisprudencia.

Por su parte, no cabía ninguna duda de que los criterios de contratación que procedía aplicar en este ámbito, debían ser, en primer lugar, los previstos en la legislación de contratos de las administraciones públicas (en concreto, en el RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y en su reglamento de desarrollo, aprobado por el RD 1098/2001, de 12 de octubre). Sin perjuicio de ello, podían añadirse a los criterios

generales de contratación criterios específicos derivados de las peculiaridades de la actividad publicitaria y del propio contenido de los principios antes citados.

5.- Por último, pero sin ánimo exhaustivo, la aprobación de la norma que se proponía sería una oportunidad, no sólo para establecer un marco normativo integral a la publicidad de las Instituciones públicas en Castilla y León, sino también para adaptar la actividad publicitaria de los poderes públicos a la nueva realidad social y tecnológica. Esta nueva realidad, en el ámbito de los medios de comunicación, se caracteriza por la relevancia que ha adquirido Internet como medio de comunicación, comunicación que aquí también puede tener un carácter institucional. Sin duda, una regulación actual de la publicidad institucional no debe olvidar la utilización de la red como vehículo de comunicación institucional y debe promover y regular las peculiaridades de la utilización de esta nueva vía como instrumento para dar a conocer a los ciudadanos los diferentes aspectos informativos relacionados con las Administraciones públicas.

Los argumentos expuestos, entre otros, habían motivado que otras Comunidades Autónomas hubieran procedido a incorporar a su ordenamiento jurídico una Ley reguladora de la publicidad institucional. En concreto, así habían actuado en las Comunidades Autónomas de Extremadura (Ley 6/1996, de 26 de septiembre), Andalucía (Ley 4/1999, de 11 de mayo), Cataluña (Ley 18/2000, de 29 de diciembre), Valencia (Ley 7/2003, de 20 de marzo) y Aragón (Ley 16/2003, de 24 de marzo).

En definitiva, si bien en el supuesto concreto que había sido planteado en la queja no se observaba por esta Institución ninguna discriminación en la utilización de la publicidad institucional, el estudio del mismo había manifestado la conveniencia, de proceder, en aras de un principio de seguridad jurídica y de la mejora del ordenamiento jurídico autonómico, a regular la actividad publicitaria de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, de los organismos de ella dependientes y de las entidades locales de la Región.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Dirección General de Comunicación en los siguientes términos:

*“Iniciar las actuaciones necesarias para promover ante las Cortes de Castilla y León la aprobación de una Ley de Publicidad Institucional, aplicable a la actividad publicitaria de la Administración General de la Comunidad Autónoma, de los organismos dependientes de ella y de las entidades locales de la Región, en la cual, entre otros contenidos, se delimite el concepto de publicidad institucional, se regulen, atendiendo a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia, los principios que deben presidir aquélla y los criterios de contratación que deben observarse por las administraciones públicas incluidas dentro de su ámbito de aplicación, y, en fin, se promueva y regulen*

*las peculiaridades de la utilización de Internet como vía de comunicación institucional”.*

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, aún no había sido recibida la contestación a la resolución adoptada.

#### 2.3.1.6. Derecho de admisión

Con ocasión de la tramitación del expediente de queja **Q/832/03**, cuyo objeto se encontraba integrado por un presunto trato discriminatorio proporcionado a un ciudadano de origen magrebí, al serle negada la entrada en un establecimiento público (en concreto, un bar) de la localidad de León, por el único motivo, según la versión del autor de la queja, de su raza, esta Procuraduría también se pronunció en el año 2003 acerca del derecho de admisión a establecimientos públicos.

Admitida la queja citada a trámite, se solicitó información a las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y a la entonces Consejería de Industria, Comercio y Turismo, así como al Ayuntamiento de León.

Una vez recabada toda la información solicitada y analizado el contenido de la misma, se podía concluir que, en relación con los hechos concretos que habían sido puestos de manifiesto, tanto por el Ayuntamiento de León como por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León, se habían llevado a cabo las actuaciones de inspección correspondientes, sin que de las mismas se hubiera podido desprender

fehacientemente la veracidad de los hechos denunciados. Por este motivo, se había procedido por los organismos citados al archivo de las actuaciones, circunstancia ésta que se había puesto debidamente en conocimiento del denunciante.

Ahora bien, la cuestión singular que había sido planteada en la queja era manifestación de una problemática más genérica íntimamente relacionada con aquélla, como era la ausencia de una regulación propia de la Comunidad Autónoma de los espectáculos y establecimientos públicos en Castilla y León, en general, y del derecho de admisión a los mismos, en particular.

En la información proporcionada a esta Procuraduría se manifestaba que se encontraba en tramitación un futuro proyecto de Ley reguladora de espectáculos y establecimientos públicos de Castilla y León.

A la vista del contenido de la información obtenida, esta Procuraduría estimó oportuno formular una resolución a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, con base en la argumentación jurídica que a continuación se expresa.

En primer lugar, era conveniente insistir en algo que ya había sido puesto de manifiesto por esta Institución en varias ocasiones, como era la necesidad de que la elaboración de la normativa anunciada reiteradamente, por la Administración autonómica, relativa a los espectáculos y establecimientos públicos, finalizara en el plazo de tiempo más breve

posible y fuera trasladada a las Cortes de Castilla y León para su aprobación y entrada en vigor.

Ahora bien, en la resolución cuya fundamentación jurídica se expone, además, procedía poner de manifiesto la conveniencia de que en aquella normativa de rango legal se contemplara una regulación del derecho de admisión a establecimientos públicos donde se realizaran espectáculos públicos y actividades recreativas, previsión legal que podía ser desarrollada después de una forma más completa a través de una norma de rango reglamentario.

En efecto, sin duda hechos como los que habían sido denunciados en la queja citada, más allá de la realidad o no de los mismos, podían verse amparados en una regulación, cuando menos escasa y confusa, del denominado derecho de admisión en Castilla y León. Ello contribuye aún más al, ya de por sí, importante desconocimiento general del significado real de los carteles que pueden ser vistos en tantos establecimientos públicos en los que se contiene la rúbrica “reservado el derecho de admisión”. Este desconocimiento genera una confusión que puede amparar actuaciones discriminatorias y arbitrarias por parte de algunos titulares de tales establecimientos. Por ello, se hacía necesario abordar una normativa clarificadora de la materia.

El derecho de admisión puede ser abordado desde una doble perspectiva. En primer lugar, puede ser configurado como la facultad que asiste a todos los consumidores y usuarios a ser admitidos, con carácter

general y con las condiciones objetivas que se establezcan normativamente o de forma singular para cada local, en todos los establecimientos abiertos al público. Sin embargo, desde otra perspectiva, el derecho de admisión puede ser contemplado también como la facultad que tienen los titulares de establecimientos públicos para determinar las condiciones de acceso y permanencia en los mismos, dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico.

En realidad, son las dos caras de la misma moneda: derecho de todos los ciudadanos a acceder a un establecimiento público dentro de unos límites respetuosos con los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico y facultad de los titulares de este tipo de establecimientos para establecer tales límites. La necesidad de garantizar un equilibrio entre ambas facultades, primando el derecho de todos a acceder a un establecimiento público y limitando las condiciones que se puedan imponer para el ejercicio de este derecho, exigía que debieran establecerse unas normas que, de la forma más agotadora posible, pautaran el ejercicio de tales derechos y trataran de resolver los conflictos que puedan plantearse entre los mismos.

Así, superando la sucinta regulación de la materia del derecho de admisión contenida en el RD 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, habían sido varias las comunidades autónomas

que, en el ejercicio de sus competencias exclusivas y de una forma más o menos extensa, habían procedido a regular el derecho de admisión.

En primer lugar, merecía ser mencionada la regulación de las Comunidades Autónomas de La Rioja y del Principado de Asturias, las cuales, en su correspondiente Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, habían procedido a regular el derecho de admisión y las limitaciones que al mismo pudieran establecerse previa autorización por parte de la Consejería competente (arts. 20 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, por la que se aprueban las normas reguladoras de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja y 29 de la Ley 8/2002, de 21 de octubre, del Principado de Asturias, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, respectivamente).

Más desarrollada y amplia que las citadas era la regulación aprobada por las Comunidades Autónomas de Cataluña, Valencia y Andalucía, puesto que en las mismas, además de la regulación, necesariamente general, contenida en su correspondiente Ley de Espectáculos Públicos, se añadía una norma reglamentaria singular dedicada exclusivamente al derecho de admisión en los establecimientos abiertos al público. Dicha norma en Cataluña es el Decreto 200/1999, de 27 de julio, regulador del Derecho de Admisión en los Establecimientos Públicos donde se realizan espectáculos públicos y actividades recreativas, en la Comunidad Valenciana, el Decreto 190/2001, de 11 de diciembre, que lleva la misma rúbrica que el anterior, y, en Andalucía, el Decreto 10/2003,

de 28 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Admisión Personal de Establecimientos Públicos y Actividades Recreativas, desarrollado a su vez por la Orden de 11 de marzo de 2003.

De todas las regulaciones señaladas, es la andaluza la que, de una forma más agotadora y quizás por ser la última, regula el derecho de admisión, partiendo de un derecho general de todos a acceder a los establecimientos públicos, estableciendo limitaciones y prohibiciones generales de acceso, permitiendo la imposición de condiciones específicas de acceso para cada establecimiento, previa aprobación por la Administración y adecuada exposición pública de las mismas, y, en fin, regulando los servicios de admisión y vigilancia de los establecimientos abiertos al público.

La situación normativa descrita en las comunidades autónomas citadas contrastaba con la de Castilla y León, Comunidad en la que, además de las contenidas en el Real Decreto estatal antes señalado, son escasas y confusas las referencias realizadas en su ordenamiento autonómico al derecho de admisión.

En efecto, en lo relativo a los establecimientos turísticos, con carácter general, y a las empresas de restauración (restaurantes, cafeterías y bares), con carácter particular, existen algunas disposiciones que, de manera incompleta a juicio de esta Institución, se refieren al denominado derecho de admisión.

Así, la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, prevé en su art. 14 como obligación de todas las empresas turísticas, “permitir la entrada de cualquier persona y la permanencia de clientes en los establecimientos o vehículos abiertos al público en general sin más limitaciones que las derivadas de las reglamentaciones específicas de cada actividad”. Correlativamente, la letra e) del art. 16 de la misma norma legal reconoce a todos los usuarios turísticos el derecho a “no ser discriminados en el acceso a los establecimientos turísticos”.

Más concretamente, el art. 3 del Decreto 24/1999, de 11 de febrero de Ordenación Turística de Cafeterías y Bares de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, dispone expresamente que “los restaurantes, cafeterías y bares tendrán la consideración de establecimientos públicos, no pudiendo limitarse el acceso a los mismos más que por razones de alteración de la convivencia, higiene, enfermedad o limitación de aforo, de acuerdo con la legislación específica aplicable”.

A la parquedad de la regulación del derecho de admisión comentada, se añadía que, ni en una ni en otra norma, se encuentran tipificadas claramente como infracciones administrativas las conductas trasgresoras de las obligaciones mencionadas ni, en consecuencia, las sanciones aplicables a las mismas.

A ello cabía añadir que a mi solicitud de información relativa a la futura aprobación de una normativa reguladora del derecho de admisión, tanto la Consejería de Presidencia y Administración Territorial como la,

entonces, Consejería de Industria. Comercio y Turismo, habían guardado silencio, remitiéndose únicamente a la aplicación de las escasas normas de ámbito estatal existentes en la materia.

La ausencia de una regulación detallada del derecho de admisión en Castilla y León, que se desprendía de lo afirmado, más que beneficiar el derecho de todos a acceder a los establecimientos públicos, podía suponer una fuente de origen de conductas arbitrarias y discriminatorias amparadas en el silencio y confusión de las normas aplicables al ejercicio de este derecho, máxime si se consideran debidamente las dificultades con las que se enfrentan los organismos públicos competentes a la hora de acreditar la realidad de tales conductas cuando son denunciadas por los ciudadanos.

Por ello, con la finalidad de evitar, en la medida de lo posible, tratos discriminatorios a la hora de permitir o excluir la entrada a establecimientos abiertos al público y de dotar de mayor seguridad jurídica y claridad a los derechos de unos y otros a entrar y a prohibir la entrada, era conveniente abordar una regulación más completa del derecho de admisión, como se había hecho ya en otras Comunidades Autónomas.

En este sentido, la elaboración de la futura normativa reguladora de los espectáculos y establecimientos públicos en Castilla y León era un momento adecuado para incluir una primera regulación, necesariamente general, del derecho de admisión, partiendo del derecho de todos a entrar en los establecimientos abiertos al público con la única limitación de las condiciones generales que se desprenden del ordenamiento jurídico y de las

específicas que puedan ser impuestas por los titulares de aquéllos, previa aprobación de las mismas por la Administración, y con especial mención a la necesidad de incluir en el cuadro de infracciones las que correspondan a la inobservancia de este derecho por parte de los titulares de los establecimientos abiertos al público.

La mención legal señalada era conveniente que fuera desarrollada reglamentariamente a través de un Decreto dedicado específicamente al derecho de admisión en establecimientos abiertos al público en los que se realicen actividades recreativas o espectáculos públicos, Decreto en el que se contemplase la definición y el ámbito del derecho, las limitaciones y prohibiciones generales de acceso y permanencia en establecimientos públicos, los motivos de las condiciones específicas de admisión que puedan ser impuestas por los titulares de establecimientos públicos, el procedimiento para su aprobación por la Administración y la forma en la cual deben ser expuestas las mismas.

Asimismo, también parece aconsejable que en la citada norma se contemple una regulación de los servicios de admisión de los establecimientos abiertos al público, encargados del control de acceso de los usuarios de conformidad con las normas aprobadas, y de los servicios de vigilancia de seguridad, a quienes corresponde desarrollar labores de vigilancia y protección, funciones ambas cuyo ejercicio da lugar a numerosos conflictos.

Con base a los fundamentos jurídicos expuestos, esta Procuraduría procedió a formular una resolución a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en los siguientes términos:

*“Primero.- Iniciar las actuaciones necesarias para promover ante las Cortes de Castilla y León la aprobación de una Ley de Espectáculos y Establecimientos Públicos en la Comunidad de Castilla y León, en la cual, entre otros muchos aspectos, se contemple una regulación general del derecho de admisión, estableciendo un derecho de todos a entrar en los establecimientos abiertos al público con la única limitación de las condiciones generales que se desprendan del ordenamiento jurídico y de las específicas que puedan ser impuestas por los titulares de aquéllos, previa aprobación de la Administración, incluyendo en el cuadro de infracciones las que correspondan a la inobservancia de este derecho por parte de los titulares de los establecimientos abiertos al público.*

*Segundo.- Desarrollar reglamentariamente el derecho de admisión en establecimientos abiertos al público en los cuales se realicen actividades recreativas o espectáculos públicos, procediendo a definir el citado derecho, estableciendo su ámbito de aplicación, identificando las limitaciones y prohibiciones generales de acceso y permanencia en establecimientos públicos, enumerando los motivos de las condiciones específicas de admisión que puedan ser*

*impuestas por los titulares de establecimientos públicos, diseñando un procedimiento para su aprobación por la Administración y, en fin, regulando los servicios de admisión y de vigilancia de los establecimientos abiertos al público”.*

Como contestación a la resolución formulada, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial puso de manifiesto a esta Procuraduría la aceptación íntegra del contenido de aquella y, en consecuencia, la futura aprobación de la Ley sobre Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, comprensiva, entre otros muchos aspectos, de una regulación genérica del derecho de admisión, así como del posterior desarrollo reglamentario de la Ley en este aspecto concreto.

Comunicado el resultado de las actuaciones llevadas a cabo al autor de la queja y al resto de organismos implicados, se procedió al archivo de aquella.

### 2.3.2. Normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma

2.3.2.1. Comisiones de servicios humanitarias para funcionarios de Cuerpos Generales de la Administración de la Comunidad de Castilla y León

El motivo de la actuación de oficio **OF/137/02** se refería a la inexistencia de la figura de las comisiones de servicio de carácter humanitario para los funcionarios de los cuerpos y escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma, distintos de los docentes. Ello

ha supuesto en un importante número de casos que han llegado a conocimiento de esta Institución que los funcionarios que han solicitado esas comisiones de servicio, a pesar de la dificultad y gravedad de sus circunstancias personales y familiares, han visto denegadas sistemáticamente sus peticiones.

Teniendo en cuenta que en algunos ámbitos de la Administración autonómica ya existían convocatorias de comisiones de servicio de carácter humanitario (concretamente, en la Consejería de Educación para el personal docente no universitario), se solicitó información a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial respecto a una serie de cuestiones, fundamentalmente sobre la posibilidad de dictar una norma que regule la concesión de comisiones de servicio de carácter humanitario para los funcionarios que desempeñen puestos correspondientes a cuerpos generales o especiales, distintos de los docentes, de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y sobre los criterios existentes para coordinar la concesión o denegación de las solicitudes de comisiones de servicio por los órganos competentes para su autorización.

En la información remitida por la Consejería, independientemente de la referencia genérica al art. 68 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General del Ingreso del Personal y de Provisión de Puestos de Trabajo de los Funcionarios al Servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, precepto regulador de las comisiones de servicio, se hace mención a la inexistencia de una

normativa que regule las comisiones de servicio de carácter humanitario o figura jurídica análoga.

Por otro lado, se afirma en el citado informe que *“con la finalidad de facilitar, tanto la cobertura de puestos de trabajo como la atención, en la medida de lo posible, de las necesidades personales de los funcionarios, se han efectuado las convocatorias a las que la solicitud se refiere”*. Y finalmente, se significa que *“por parte de la Dirección General de la Función Pública no se ha cursado instrucción alguna relativa a los criterios para la autorización de comisiones de servicio, pues la ponderación de las necesidades de cobertura de los distintos puestos de trabajo corresponde al órgano del que dependen así como al competente para resolver en cada caso”*.

Una vez expuestos los principales argumentos aducidos por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en relación con la problemática suscitada, esta Procuraduría tratará de razonar a partir de este momento los motivos por los que sería conveniente proceder a una reforma del art. 68 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, con el fin de establecer una previsión normativa referente a las solicitudes de comisiones de servicio realizadas por los funcionarios públicos, en las cuales las circunstancias personales y familiares se constituyan como factor de indudable relevancia. Este reforma normativa, como posteriormente se explicará, asimismo podría ser aplicable, en opinión de esta Procuraduría, a los preceptos del

citado Decreto reguladores del sistema de concurso dentro de los mecanismos de provisión de puestos de trabajo.

El art. 68 del Decreto 67/1999 regula en términos muy generales la figura de las comisiones de servicio, de manera que se describen como medidas que atienden a la cobertura, en caso de urgente e inaplazable necesidad, de un puesto de trabajo vacante en la Administración Pública, pudiendo tener carácter voluntario o forzoso. De ello, se llega a la conclusión de que la cobertura de ese puesto de trabajo vacante dependerá de dos factores: El primero, que la Administración autonómica, mediante su órgano competente, así lo estime oportuno; el segundo, que algún funcionario voluntariamente lo solicite o, caso de que nadie solicite esa comisión de servicio, la Administración designe con carácter forzoso el funcionario que va a ocupar esa plaza.

Ahora bien, nada se dice de quién es el funcionario que reúne más méritos para acceder a la comisión de servicio en el caso de que exista más de una solicitud para el puesto de trabajo vacante. Y, desde otro punto de vista, tampoco se dice nada respecto de los funcionarios públicos que soliciten comisiones de servicio por problemas familiares o personales graves, de lo que se puede interpretar, a efectos del eventual reconocimiento de la comisión de servicio que, en su caso, hubieran solicitado, que no tienen un derecho prevalente sobre cualesquiera otros funcionarios que igualmente hubiesen pedido la comisión de servicios para el mismo puesto de trabajo vacante.

Esta situación que, en principio, podría ser corregida por la adopción de algún tipo de medida normativa por la Administración autonómica, ya tiene parangón en el régimen jurídico de otros ámbitos de personal dependiente de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de los Organismos Autónomos dependientes de ésta.

En primer lugar, debe volverse a hacer referencia al personal docente no universitario, el cual, al igual que en años anteriores, ve abierta la posibilidad de solicitar comisiones de servicio por motivos humanitarios (Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos de 25 de marzo de 2003, *BOCYL* nº 63, de 2 de abril de 2003).

Sin embargo, el régimen jurídico que sirve de principal apoyo a la propuesta de reforma normativa que se realiza con esta resolución es el recientemente aprobado para el personal laboral de la Administración autonómica en el vigente Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y sus organismos autónomos. En efecto, el art. 13 del Convenio Colectivo, con la rúbrica de *traslados por causas extraordinarias*, ha previsto la propuesta contenida en la presente resolución para los funcionarios, con la finalidad de garantizar que aquellos empleados públicos que acrediten convenientemente sus problemas personales o familiares puedan acceder con preferencia a las plazas solicitadas sobre el resto de participantes en los concursos de traslados.

Esta disposición contempla que “con carácter excepcional y con prevalencia respecto de los traslados voluntarios regulados en el art. 14 de este Convenio, la Administración, a petición del interesado y a propuesta unánime de la Comisión de Traslados, podrá trasladar (al empleado público) a un puesto vacante de su misma categoría y distinta localidad, con carácter definitivo o provisional, cuando existan causas graves y probadas de índole personal, familiar o social que así lo aconsejen”. Se aclara que en todo caso concurrirán tales circunstancias en los trabajadores que acrediten, mediante certificado o informe de los servicios sociales básicos de la Comunidad, tener a su cuidado y atención a familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, incluidos dentro de los programas previstos en el Plan Socio-Sanitario de Castilla y León.

Pues bien, esta Procuraduría considera que esta loable disposición, que atiende indudablemente a la necesidad de facilitar el traslado a los empleados públicos que justifiquen problemas familiares graves, puede ser perfectamente extrapolable al régimen jurídico de los funcionarios públicos de dos formas distintas:

1.- Incorporando esa previsión normativa en el Capítulo II- Provisión de Puestos de Trabajo mediante Concurso- del Decreto 67/1999, de 15 de abril, máxime teniendo en cuenta el compromiso adoptado por la Administración autonómica de asegurar una mayor periodicidad en la convocatoria y ejecución de los concursos de traslados, tal y como se indica en el punto 4 del Capítulo II del Título III -Mejora del Empleo Público- del

Acuerdo para la modernización y mejora de la Administración autonómica de la Comunidad de Castilla y León.

2.- Incorporando esa previsión en el art. 68, regulador de las comisiones de servicio, otorgando preferencia, caso de que exista más de una solicitud para la plaza vacante, al interesado en el que concurran problemas personales o familiares de índole grave.

Otro elemento justificativo de la propuesta de innovación normativa que se eleva a esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial viene constituido por el ya mencionado Acuerdo para la modernización y mejora de la Administración autonómica de la Comunidad de Castilla y León.

En la Exposición de Motivos de dicho Acuerdo, se manifiesta que Administración y sindicatos están de acuerdo en la necesidad de definir un modelo de función pública que dé respuesta a las necesidades de la Administración actual y satisfaga las expectativas e intereses profesionales de los empleados públicos. En lo que afecta al asunto de esta resolución, el precitado Acuerdo significa que “la Administración y sindicatos consideran que la adopción de medidas tendentes a dotar de mayor agilidad y flexibilidad a la gestión del personal, a motivar y estimular a los empleados a un cumplimiento más eficiente de sus tareas, reconociendo aquéllas que reviertan directamente en una mejora de las condiciones de trabajo y la dignificación de los empleados públicos, son factores que, a la vez que pueden corregir sensiblemente las deficiencias de gestión apuntadas,

coadyuvan sin duda alguna a la mejora de la calidad de los servicios públicos”. Y parece claro, que el reconocimiento normativo de la preferencia en la concesión de comisiones de servicio y en la adjudicación de los puestos en concursos de méritos a aquellos funcionarios que se vean afectados por circunstancias personales o familiares debidamente justificadas, será, además de una medida más justa, un elemento que motive a ese empleado público a desempeñar sus tareas de un modo más eficiente.

Finalmente, y como argumento definitivo que motivaría esta propuesta de innovación normativa en el régimen jurídico de los funcionarios públicos, además del principio de coordinación administrativa reconocido en el art. 31.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, debe hacerse referencia a la voluntad expresamente manifestada por la Administración y los sindicatos en el aludido Acuerdo para la modernización y mejora de la Administración autonómica de Castilla y León de avanzar en la homologación de condiciones entre el personal laboral y el funcionario. Dentro de esta homologación de condiciones se encontrarían, entre otras, aquéllas que afecten a la movilidad de los empleados públicos y, singularmente, la concesión con carácter preferente de las plazas vacantes de la Administración -bien por concurso de méritos, bien en las comisiones de servicio- a los funcionarios públicos en quienes concurran problemas

personales o familiares debidamente acreditados, que aconsejen cambio de localidad en el desempeño de su puesto de trabajo.

Por cuanto antecede, se remitió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la siguiente resolución:

*“Que, previa consulta con los representantes de los funcionarios públicos, se proceda a reformar el Decreto 67/1999, de 15 de abril, tanto a efectos del Capítulo II del Título II -Provisión de Puestos de Trabajo mediante Concurso-, como en lo concerniente al art. 68 regulador de las comisiones de servicio, otorgando preferencia en los procesos de provisión de puestos de trabajo a los empleados públicos en los que concurren causas graves y probadas de índole personal y familiar que así lo aconsejen. Estas medidas, tendentes a equiparar el régimen jurídico del personal laboral y del personal funcionario, deberían tener un control adecuado por los órganos competentes de la Administración, por lo que parece adecuado que exista una propuesta unánime de la Comisión de Valoración del concurso de méritos correspondiente, en el sentido previsto en el art. 13 del vigente Convenio Colectivo del Personal Laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de los organismos autónomos dependientes de ésta, o un informe motivado de los diversos órganos administrativos que intervienen en la tramitación-n de las comisiones de servicio”.*

Esta propuesta fue rechazada por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, si bien manifestó su voluntad de dar respuesta a las necesidades de carácter humano de los funcionarios, siempre y cuando fueran conciliables tales circunstancias con la efectiva necesidad de cobertura del puesto.

2.3.2.2. Aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo de los funcionarios transferidos del Inem

El expediente de queja **Q/329/03** hacía referencia al RD 1187/2001, de 2 de noviembre, sobre traspaso a la Comunidad de Castilla y León de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

Según se afirmaba en el escrito de queja, “tanto en lo que respecta a competencias como a personal, la fecha de efectos del mencionado traspaso es del día primero del año 2002, fecha en la que el personal transferido continuó en la prestación de servicios, sin variación de puesto de trabajo y sin solución de continuidad, pasando a depender de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León”. Igualmente, se consideraba por el autor de la queja, en relación con los funcionarios transferidos del Inem, que “a pesar de entender que a todos los efectos legales y obligacionales son funcionarios de la Administración de Castilla y León, esa Administración no está abonándoles en su totalidad las cantidades salariales que se derivan de su condición de funcionarios autonómicos”, de modo que la entonces Consejería de Industria, Comercio

y Turismo estaba abonando mensualmente al colectivo de los funcionarios transferidos la misma cantidad que hubiesen percibido de seguir siendo personal del Inem, cantidad considerablemente inferior a la que les correspondería en su nueva situación en la Comunidad Autónoma.

Ante los argumentos expuestos, la petición final se concretaba en que “por parte de la Administración autonómica sean abonadas las diferencias retributivas que no han sido pagadas desde la plena incorporación de ese importante colectivo de funcionarios a la Administración de Castilla y León el 1 de enero de 2002, así como que a partir de enero de 2003 se proceda al abono de las retribuciones en consonancia con la norma aplicable al personal de la Administración de la Junta de Castilla y León, evitando más demoras en su abono y agravios con respecto al resto del personal”.

Admitidas las quejas a trámite, se solicitó información a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, sobre las cuestiones alegadas en el escrito de queja, y fundamentalmente, sobre los motivos por los que no se había procedido a abonar a los funcionarios incluidos dentro del ámbito de aplicación del RD 1187/2001, de 2 de noviembre, las retribuciones que les corresponderían en su nueva condición de funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y sobre la previsión que tenía esa Consejería de abonar a los funcionarios transferidos las diferencias salariales adeudadas desde el 1 de

enero de 2002, que era la fecha efectiva de integración de estos empleados públicos.

En el informe remitido por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, se exponía que *“las retribuciones que se han abonado a los funcionarios transferidos en virtud del RD 1187/2001, de 2 de noviembre, son las que, para estos casos, establece la Disposición Adicional 5ª de la Ley 15/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2002, según la cual, el personal funcionario e interino transferido continuará percibiendo las retribuciones básicas que tuviera en su Administración de origen. Con la suma del valor anual del complemento de destino, el específico y cualquier otro de carácter complementario que tenga reconocido y perciba mensual y habitualmente, se formará un complemento a regularizar, que percibirá hasta tanto sea catalogado el puesto de trabajo. Si como consecuencia de esta catalogación se produjera una reducción en el cómputo anual de las retribuciones complementarias, le será reconocido un complemento personal transitorio por la diferencia a percibir en doce mensualidades que será absorbido conforme se establece en esta Ley”*.

Por otro lado, se indicaba en el citado informe que *“la aprobación de la nueva Relación de Puestos de Trabajo y la consiguiente creación de las plazas que ocupará este personal transferido está previsto que se realice en breves fechas, procediéndose en este momento, al abono de las diferencias adeudadas, en su caso”*.

Posteriormente, en otro escrito de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, se especifica que ésta procederá a abonar a dichos funcionarios las diferencias entre las retribuciones realmente percibidas desde el 1 de enero de 2002 en todos los casos, siempre que éstas existan, y sin excepción de ningún funcionario. Finalmente, se subraya por la citada Consejería que la determinación de la cuantía de las diferencias salariales no se podrá reconocer hasta que no se apruebe la nueva Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería y que *“hace ya varios meses realizó la propuesta de aprobación de dicha Relación de Puestos de Trabajo, ante el órgano competente, sin que esto se haya producido hasta la fecha, por falta de acuerdo con algunos representantes sindicales”*.

La norma fundamental de referencia en la presente resolución debe ser el RD 1187/2001, de 2 de noviembre, el cual en su apartado H), al establecer la fecha de efectividad del traspaso competencial, ha dispuesto que el traspaso de funciones y servicios objeto del presente Acuerdo tendrá efectividad a partir del día 1 de enero de 2002. Este mismo texto reglamentario, al referirse al personal traspasado, preceptúa que *“los medios personales objeto de traspaso /.../ pasarán a depender de la Comunidad de Castilla y León en los términos legalmente previstos por el Estatuto de Autonomía y demás normas en cada caso aplicables y en las mismas circunstancias que se especifican en sus expedientes de personal”*.

El art. 12 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y el art. 10 del RD 365/95, de 10 de marzo,

por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, contemplan que los funcionarios transferidos a las comunidades autónomas se integran plenamente en la organización de las mismas y su situación administrativa es la de servicio activo en ellas. Asimismo, el art. 12.1 de la aludida norma legal añade que “las comunidades autónomas al proceder a la integración de los funcionarios transferidos, respetarán el grupo del cuerpo o escala de procedencia, así como los derechos económicos inherentes al grado personal que tuviesen reconocido” y que “se garantiza la igualdad entre todos los funcionarios propios de las comunidades autónomas con independencia de su Administración de procedencia”.

En similares términos a los que se acaban de exponer se manifiesta la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, cuando reconoce que los funcionarios estatales transferidos a las comunidades autónomas continuarán perteneciendo a sus cuerpos o escalas de origen y tendrán los mismos derechos económicos, de carrera y profesionales que correspondan a los funcionarios de dichos cuerpos o escalas que estén en servicio activo. Por su parte, el art. 25 de este mismo texto legal reitera que los funcionarios transferidos se integrarán como funcionarios propios de las comunidades autónomas de las que dependerán orgánica y funcionalmente.

Esta integración plena de los funcionarios transferidos del Inem en la organización pública de Comunidad de Castilla y León tiene dos vertientes: administrativa y económica. Y será a partir de este momento,

cuando esta Institución realizará algunas consideraciones sobre la problemática objeto de la queja.

En principio, el mandato del art. 12 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, parece claro en el sentido de que la integración de los funcionarios transferidos, en sus condicionantes tanto administrativos como económicos, debería ser efectiva desde la fecha indicada en el Real Decreto de Transferencia. En esta línea, como advierte el autor de la queja, la Sentencia de 15 de marzo de 1991 del Tribunal Supremo ha considerado que “la discriminación retributiva de los funcionarios procedentes de la Administración del Estado transferidos de las comunidades autónomas, en relación con lo percibido por los funcionarios que en dicha Comunidad presten sus servicios como propios de esta última, carece totalmente de justificación, y es vulneradora del art. 14 CE”. Otras sentencias del Tribunal Supremo (15 de diciembre de 1986 y 3 de marzo de 1990, entre otras) han reconocido el derecho de los funcionarios transferidos desde la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma, a que, una vez integrados, se les apliquen las mismas retribuciones que perciben los funcionarios propios de dicha Comunidad, con efectos desde el momento en que se produjo la transferencia, utilizando como argumentación y apoyo el refuerzo indiscutible que supone el art. 12 de la Ley 30/1984, el cual prescribe con alcance general, dado su carácter básico, que la integración plena de los funcionarios transferidos implica la igualdad con los

funcionarios propios de la Administración de destino, con independencia de la Administración de la que procedan.

Es importante destacar, una vez que se ha reconocido que la integración plena de los funcionarios transferidos abarca aspectos económicos y administrativos, que la Administración autonómica, en virtud de lo dispuesto por la Disposición Adicional Quinta de la Ley 15/2001, de 28 de diciembre, podrá asumir las diferencias retributivas que pudieran producirse en el caso del personal transferido a la Administración de la Comunidad de Castilla y León, como consecuencia del traspaso de competencias, como máximo, en los tres ejercicios presupuestarios siguientes a aquel en que se produzca la efectividad de la transferencia.

Hecha esta aclaración, debe sentarse que la integración plena y efectiva de los funcionarios transferidos no tiene por qué ser preceptivamente la misma desde los puntos de vista administrativo y económico. Y en este sentido, debe concluirse, compartiendo los razonamientos realizados por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en su sentencia de 23 de mayo de 2001, en un caso similar al que dio lugar a las reclamaciones, que hasta el momento de la inclusión del puesto de trabajo transferido en la Relación de Puestos de Trabajo autonómica, el demandante no tiene derecho a la percepción complementaria que pretende, toda vez que el hecho de la transferencia operada no llevó consigo, de modo inmediato y automático, la integración plena de la recurrente, siendo potestad de la Administración autonómica determinar las circunstancias

singulares de los distintos puestos de trabajo en desarrollo de su potestad de autoorganización. Por lo tanto, no se impone que antes de la integración se homologuen y se equiparen íntegramente las retribuciones con las de los funcionarios de la propia Comunidad, sino que se respeten las que el personal traiga de la Administración del Estado. Así, debe distinguirse entre la integración de los funcionarios transferidos en los respectivos cuerpos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y la integración en un puesto de trabajo singular de la Administración de Castilla y León tras la aprobación de la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo, pues es esta última la decisiva a los efectos de la regularización retributiva de los funcionarios transferidos, una vez que se apruebe y posteriormente se publique en el Boletín Oficial de Castilla y León.

La posible contradicción entre la fecha de efectos de la transferencia en atención a lo establecido en el correspondiente Real Decreto de traspaso y la fecha de los efectos económicos de la integración viene avalada por el Tribunal Constitucional. En efecto, el Alto Tribunal, en Sentencia 57/1990, de 29 de marzo, argumenta que “si bien el principio de igualdad tiene una manifestación concreta sobre los procesos de reordenación administrativa que ha supuesto la creación del Estado de las Autonomías, impidiéndose tratos desiguales como consecuencia de las transferencias llevadas a cabo desde la Administración del Estado a las comunidades autónomas, tal consideración debe completarse con otra

relativa al margen de actuación con que las administraciones públicas cuentan a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras, de modo que, como complemento y proyección del amplio margen de discrecionalidad con que cuenta el legislador a la hora de configurar el status del personal que presta sus servicios en las administraciones públicas (STC 7/1984, 99/1984, 148/1986), las administraciones públicas deben disfrutar, asimismo, de un margen de actuación suficientemente amplio a la hora de concretar organizativamente ese status, lo cual queda de manifiesto en especial cuando se trata de resolver situaciones particulares que precisen, por razón de transitoriedad o especialidad, una adecuación o actualización de regímenes jurídicos y retributivos (Autos 1268/1987 y 1053/1988), no cabiendo duda que dentro de esas situaciones particulares cabe incluir las que nacen de procesos de transferencias, como el presente, en el que, entre otros extremos, hay que acordar y adecuar a la Administración receptora a personas que, con uno u otro status, prestaban sus servicios en otro Ente”.

En definitiva, y como conclusión de cuanto se acaba de exponer, el respeto y garantía de los derechos de los funcionarios transferidos ha de interpretarse de acuerdo con la totalidad del ordenamiento jurídico y con la potestad autoorganizatoria de la Administración autonómica, la cual deriva de los principios constitucionales de eficacia y organización reconocidos en el art. 103 de la Carta Magna. Esto es, la integración plena y efectiva de los funcionarios transferidos no se produce de manera inmediata con el

traspaso de los servicios, sino que deberá pasar por la adecuación de la Relación de Puestos de Trabajo, adaptando y, lógicamente, ampliando, el organigrama funcional ya existente.

No obstante lo expuesto, e independientemente de la necesidad legal de aprobar la nueva Relación de Puestos de Trabajo de la entonces Consejería de Industria, Comercio y Turismo, como instrumento básico para proceder a la regularización de las retribuciones de los funcionarios transferidos del Inem, esta Procuraduría consideró que se estaba produciendo un importante retraso en la aprobación de esa nueva Relación de Puestos de Trabajo, algo que, indudablemente, estaba suponiendo un importante detrimento económico para estos funcionarios transferidos y, en consecuencia, un considerable malestar laboral y profesional, en tanto en cuanto no estaban adscritos a un puesto de trabajo singular.

En este sentido, se subrayó que habían transcurrido más de 18 meses desde la fecha de efectos administrativos de la integración de los funcionarios transferidos del Inem a los cuerpos, escalas y grupos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, de conformidad con lo contemplado en el RD 1187/2001, de 2 de noviembre, y el apartado cuarto de la Orden de 7 de octubre de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se aprueba la relación de personal transferido a la Comunidad de Castilla y León por el citado Real Decreto, normas ambas que fijan como fecha de efectividad de la integración el día 1 de enero de 2002.

Además, este retraso, que, como se ha dicho, suponía que todos los funcionarios transferidos seguían percibiendo sus retribuciones como si siguieran adscritos a la Administración del Estado (retribuciones inferiores, en la gran mayoría de los casos, a las correspondientes al puesto de trabajo de la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo al régimen de retribuciones previsto en el Decreto que anualmente se aprueba para el personal al servicio de la Administración autonómica), era difícilmente compatible con los principios reguladores de las retribuciones de los funcionarios públicos definidos en el art. 57 del DLeg 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Concretamente, el retraso en aprobar la Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, derivada del traspaso de las competencias que tenía atribuidas el Inem, supuso que el principio de retribuir en idéntica cuantía los puestos de trabajo que requieran el mismo nivel de titulación, idéntico grado de dificultad técnica, responsabilidad e incompatibilidad y cuyas tareas y condiciones de empleo sean similares (art. 57, letra d) se incumplía en la situación que ha dado lugar a la queja. De esta manera, nos encontramos con que, 18 meses después de la fecha de efectos administrativos de la transferencia, los funcionarios transferidos del Inem e integrados en los Cuerpos correspondientes de la Administración autonómica estaban percibiendo unas retribuciones netamente inferiores a las que percibía el personal funcionario de la Administración autonómica del mismo Cuerpo y

titulación, ante la inactividad de la Administración autonómica al no aprobar la nueva Relación de Puestos de Trabajo.

Esta tardanza en aprobar la nueva Relación de Puestos de Trabajo llamó la atención a esta Procuraduría, máxime si se tiene en cuenta que la Administración del Estado ha procedido hace ya algún tiempo a su reestructuración, en cumplimiento del mandato del art. 24.4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, que impone a los departamentos ministeriales, antes de que transcurran dos meses desde la publicación de los reales decretos de transferencia, el deber de adaptar su organización a las exigencias del proceso autonómico, determinando los puestos de trabajo que deben ser suprimidos.

El retraso de la Administración autonómica en la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo supone, en fin, que nos encontramos ante dos tipos de empleados públicos, los cuales, prestando los mismos servicios en lo concerniente a las exigencias profesionales, la complejidad y la responsabilidad de las funciones desempeñadas, ven como sus retribuciones varían en gran medida, la mayoría de las veces, en perjuicio de los funcionarios transferidos. Desde otro punto de vista, si los distintos complementos retributivos pueden ser discriminatorios para los funcionarios cuando sus funciones, servicios y cometidos son diferentes, difícilmente puede entenderse que unos funcionarios transferidos, cuyos cometidos son sustancialmente idénticos a los del personal propio de la Administración de Castilla y León -según se puede observar en la Orden de

7 de octubre de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se aprueba la relación de personal transferido del Inem a la Comunidad de Castilla y León y su integración en los cuerpos y escalas de la Administración autonómica- perciban retribuciones distintas.

Esta Procuraduría es consciente de que la aprobación de la nueva Relación de Puestos de Trabajo requiere de un procedimiento negociador arduo y sometido a una serie de formalidades. Sin embargo, habiendo transcurrido un amplio margen de tiempo desde la producción de los efectos administrativos de la transferencia realizada a la Comunidad de Castilla y León por el RD 1187/2001, entendíamos que resultaba necesario agilizar la tramitación de la citada relación, en tanto que la misma se concibe como instrumento indispensable para que los funcionarios transferidos del Inem se integren plenamente en la organización administrativa de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

La resolución que se remitió a la entonces Consejería de Industria, Comercio y Turismo fue la siguiente:

*“Que con la finalidad de dar satisfacción al mandato del art. 12.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, por el que se garantiza la igualdad entre todos los funcionarios propios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León con independencia de su Administración de procedencia, se acometan por esa Consejería de Industria, Comercio y Turismo, con la mayor urgencia posible,*

*cuantas actuaciones sean necesarias para la tramitación de la nueva Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería, incorporando a los funcionarios transferidos del Inem, y así cumplir los principios inspiradores de las retribuciones de los funcionarios públicos de la Comunidad de Castilla y León, tal y como vienen contemplados en el art. 57 del DLeg 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León”.*

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Consejería destinataria de la misma.

#### 2.3.2.3. Retribuciones del personal docente

El expediente de queja **Q/85/03**, se refería a la aplicación práctica de la previsión del art. 25.5 de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes, precepto que establece que los directores de los centros públicos que hayan ejercido su cargo con valoración positiva, percibirán, mientras permanezcan en situación de servicio activo, una parte del complemento retributivo correspondiente, de acuerdo con el número de años que hayan permanecido en su cargo. Esta disposición legal ha sido desarrollada por el RD 2194/1995, de 18 de diciembre, en el que se establecen los términos y condiciones en que habrá de producirse la consolidación parcial del complemento específico de los directores de centros escolares públicos,

pero está pendiente de su concreción a través de la oportuna norma autonómica.

Debe significarse que la presente resolución guarda íntima conexión con otra dictada en el año 2001. En dicha resolución se solicitaba que se diera la máxima celeridad a la elaboración de la normativa que regulara el procedimiento de consolidación del componente singular del complemento específico de los directores de los centros docentes públicos del ámbito de la Comunidad de Castilla y León, al que se refieren la Ley Orgánica 9/1995 y el RD 2194/1995. Dicha resolución fue aceptada expresamente por la entonces Consejería de Educación y Cultura.

El autor de la queja afirmaba *que “pese al reconocimiento del Director General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Cultura hace más de un año, en el momento presente no se ha dictado la Orden correspondiente que ejecute lo preceptuado”*. En fin, considera el autor de la queja que, habiendo transcurrido más de tres años desde que la Comunidad de Castilla y León asumió las competencias en materia de educación no universitaria, y *“no habiendo obtenido del órgano competente explicación ni justificación alguna de su dejación con la que me está negando arbitrariamente toda posibilidad de disfrute de un derecho”*, la Administración autonómica debería de cumplir la obligación que le impone el art. 25.5 de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, anteriormente citada.

En el informe remitido por la Consejería de Educación y Cultura con ocasión de la tramitación del expediente de queja, se matizaba que *“desde la Dirección General de Recursos Humanos de esta Consejería, y mediante escritos de 9 de febrero y 14 de junio de 2001 se manifestó al Excmo. Sr. Procurador del Común, ante quejas idénticas, que por parte de esta Administración educativa se estaban llevando a cabo los estudios necesarios que garantizaran la legalidad, acierto y oportunidad en la adopción de la disposición que diese cumplimiento al mandato fijado por el legislador”*.

Por otra parte, se vertían las siguientes consideraciones: *“Ciertamente es que, tanto la Ley anterior como la actual, declaran un derecho a favor de un determinado colectivo; sin embargo, no perfilan su contorno de un modo claro, no disciplinan su contenido directamente, ni tan siquiera habilitan un plazo al efecto, como podía haberlo hecho esta segunda Ley (la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación) tras conocer el legislador durante su tramitación parlamentaria la problemática surgida en torno al mismo. De manera que no puede entenderse la existencia de retraso si previamente no se ha fijado un plazo para la ejecución del mandato. Sin duda, ello obedece a que son las distintas administraciones quienes articulen, conforme a criterios de disponibilidad presupuestaria y de oportunidad, el contenido de un derecho -o más bien la expectativa de un derecho que aún no ha sido patrimonializado en la esfera jurídica del funcionario- sometido a*

*condición, cual es la delimitación de su extensión: tiempo de ejercicio de la función directiva, porcentaje del complemento, contenido de la valoración positiva, compatibilidad, etc.”.*

Finalmente, la Consejería de Educación y Cultura afirmaba que *“la actuación de esta Administración educativa se orienta a dar cumplimiento de manera efectiva a dicho mandato, desde el conocimiento de las soluciones aportadas por otras Administraciones, la correspondiente negociación con los interlocutores legitimados y el convencimiento de la importancia que la función directiva tiene en el ámbito docente”.*

Pues bien, el motivo de la reclamación presentada obedece precisamente a que, existiendo un mandato legal, dicho mandato queda totalmente desvirtuado por su falta de desarrollo normativo, de modo que el complemento retributivo que se reconoce a los funcionarios docentes que hayan desempeñado funciones directivas queda vacío de contenido.

Ante todo, debe aclararse, como se significa en el informe remitido por la Consejería de Educación y Cultura, que la regulación del complemento que retribuye la función directiva del personal docente se contempla actualmente en el art. 94.3 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, precepto que deroga el art. 25.5 de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes.

De conformidad con el art. 94.3 de la Ley Orgánica 10/2002, y en términos sustancialmente idénticos a los establecidos en el art. 25.5 de la

Ley Orgánica 9/1995 y en el art. 2 del RD 2194/1995, de 28 de diciembre, se reconoce la percepción de un complemento específico a los directores de los centros públicos docentes que hayan ejercido su cargo con valoración positiva durante el periodo de tiempo que cada Administración educativa determine. Este derecho quedará en suspenso dependiendo de los requisitos que determinen las administraciones educativas correspondientes, las cuales deberán tener en cuenta el número de años de ejercicio del cargo de Director.

En definitiva, nos encontramos con una norma jurídica en la que, ciertamente, se reconoce un derecho económico a determinados profesionales docentes (a los funcionarios que hayan desempeñado funciones directivas y, en especial, a los directores), si bien no se ha fijado expresamente un plazo para la ejecución del mandato. Ahora bien, el hecho de que el reconocimiento del complemento retributivo inicialmente contemplado en el art. 25.5 de la Ley Orgánica 9/1995 y reproducido en idénticos términos por el art. 94.3 de la Ley Orgánica 10/2002 no esté sometido a un plazo expreso no puede suponer, como parece pretender esa Consejería de Educación y Cultura, que dicho mandato pueda quedar sin efecto hasta que la propia Administración autonómica lo decida discrecionalmente por motivos de oportunidad, pues en ese caso el mandato legal aludido se convertiría en una mera declaración retórica y huérfana de contenido para los potenciales beneficiarios de la retribución complementaria objeto de la queja.

En este sentido, debe recordarse que las normas jurídicas tratan, sobre todo, de ser aplicables a la realidad. Toda norma jurídica, con independencia de que se considere como un mandato o como un imperativo, como una regla de conducta o como un criterio de decisión de conflictos, nace y perdura con la pretensión de que la realidad social se ajuste a ella. Esto es, la norma jurídica nace con la finalidad de ser aplicada y ejecutada, en tanto en cuanto toda norma jurídica liga a un supuesto de hecho (en nuestro caso, el ejercicio de funciones directivas en el ámbito docente) unas determinadas consecuencias jurídicas (el abono de un complemento retributivo), y, por ello, la Administración receptora de esa obligación jurídica deberá realizar las actuaciones tendentes a observar la conducta prevenida en la norma.

Siguiendo este razonamiento, y aplicándolo al caso concreto de la reclamación presentada, debe reiterarse que el reconocimiento del complemento retributivo por el desempeño de funciones directivas no está sometido a plazo alguno, pero esta circunstancia no debe implicar que la materialización de dicho mandato legal pueda aplazarse indefinidamente en atención al principio general de eficacia de las normas jurídicas y al deber jurídico de cumplimiento de la norma.

Al contrario de lo que esa Consejería afirma en el informe remitido a esta Institución, consideramos que el derecho reconocido en el art. 94.3 de la Ley Orgánica 10/2002 no es un derecho condicionado, sino un derecho plenamente reconocido, aunque pendiente de delimitación. Por

consiguiente, no se puede compartir el criterio de que serán las administraciones quienes conforme a criterios de oportunidad articulen el reconocimiento del derecho reclamado, pues existe una norma legal que de manera explícita reconoce la existencia del complemento retributivo por función directiva. Todo ello, unido a una serie de factores que a continuación se expondrán, conlleva que la Consejería de Educación y Cultura debería sin mayor dilación desarrollar normativamente el mandato legal del art. 94.3 de la Ley Orgánica 10/2002, con la finalidad de satisfacer lo dispuesto por dicha norma legal dentro del nuevo marco normativo de la educación, y en el convencimiento de la importancia que la función directiva tiene en el ámbito docente, tal y como se afirma en el informe elaborado por la propia Consejería.

Teniendo en cuenta que la derogación del art. 25.5 de la Ley Orgánica 9/1995 por el art. 94.3 de la Ley Orgánica 10/2002 no ha supuesto ninguna novedad en la problemática objeto de esta resolución, en tanto que no ha habido ninguna modificación del régimen jurídico previsto en la norma derogada, esta Institución estimó que existían al menos tres factores que incidían directamente sobre la necesidad de que la Consejería de Educación y Cultura procediera a dictar la normativa que delimitase el derecho a percibir el complemento retributivo de quienes han ejercitado o ejercitan en la actualidad la función directiva.

En primer lugar, el RD 1340/1999, de 31 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de

Castilla y León en materia de enseñanza no universitaria, que atribuye a la Comunidad de Castilla y León, entre otras competencias respecto del personal traspasado, lo concerniente al régimen de retribuciones. Este traspaso tiene efectividad desde el 1 de enero de 2000, lo que significa que hace más de tres años que la Administración autonómica dispone de competencia para resolver la problemática suscitada.

En segundo lugar, debe indicarse que en el informe remitido por la Consejería de Educación y Cultura se afirma que ya en el año 2001 *“se estaban llevando a cabo los estudios necesarios que garantizaran la legalidad, acierto y oportunidad en la adopción de la disposición que diese cumplimiento al mandato fijado por el legislador”*. De esta aseveración parece deducirse que la Administración autonómica en el año 2001 tenía la intención de dar satisfacción a lo contemplado en el entonces vigente art. 25.2 de la Ley Orgánica 9/1995, algo que en la lectura del informe de este año aparentemente queda en entredicho. Sin embargo, esta Procuraduría estima que habiendo transcurrido al menos dos años desde que se iniciaron los estudios para regular el complemento retributivo de los funcionarios docentes que han desempeñado funciones directivas, la Consejería de Educación y Cultura debería disponer en la actualidad de todos los elementos de opinión que le permitan adoptar la disposición normativa que reglamente el reconocimiento del derecho reclamado por el autor de la queja.

Finalmente, el tercer punto de referencia se observa en la propia normativa autonómica. En efecto, en un supuesto que reviste puntos comunes con el que ha dado lugar a esta reclamación, la Consejería de Educación y Cultura propuso la aprobación del Decreto 132/2002, de 18 de diciembre. En este Decreto, se da cumplimiento a lo preceptuado por el art. 69.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, que prevé la posibilidad de establecer complementos retributivos autonómicos, ligados a méritos docentes, investigadores y de gestión del personal docente e investigador funcionario de las Universidades públicas de la Comunidad de Castilla y León. Estos complementos, como se advierte en el art. 1.2 del Decreto, tienen como finalidad mejorar a los profesores funcionarios por su actividad docente, a los profesores universitarios doctores por su grado de doctor y su carrera investigadora, reconocer su gestión en los cargos académicos desempeñados en la institución universitaria así como incentivar su participación en los programas del Tercer Ciclo y en la dirección de tesis doctorales.

Es evidente que nos encontramos ante dos tipos de personal docente de distinta naturaleza, pero también parece claro que, en el fondo del asunto, estamos ante un hecho de naturaleza similar: un mandato legal genérico, pendiente de su concreción normativa. Y en el caso de los complementos retributivos del personal docente e investigador de las universidades públicas, la Administración autonómica ha concretado esos complementos, mientras que en el supuesto de los cargos directivos de los

centros docentes, a pesar de haber transcurrido más de dos años desde la iniciación de los estudios tendentes a elaborar la normativa reclamada, ni se ha aprobado esa normativa en la presente fecha, ni parece que vaya a serlo a corto plazo, a tenor de lo informado por la Consejería de Educación y Cultura.

En conclusión, y siempre a salvo de la existencia de disponibilidades presupuestarias suficientes para acometer el abono de la retribución complementaria reclamada por el autor de la queja, esta Procuraduría entendía, a la luz de los argumentos expuestos, que la Consejería de Educación y Cultura debería proceder a elaborar la normativa que concrete el derecho de los directores de los centros escolares públicos a percibir un complemento específico por la función directiva desempeñada, derecho reconocido inicialmente por el art. 25.5 de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes, máxime cuando, según reconoce la propia Consejería, los estudios conducentes a reglamentar el derecho de los citados directores se iniciaron hace más dos años.

La resolución que se remitió a la Consejería de Educación y Cultura fue la siguiente:

*“Que con la finalidad de dar satisfacción al mandato del art. 94.3 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, por el que se reconoce un complemento retributivo a los directores de los centros públicos que hayan ejercido su cargo*

*con valoración positiva durante el periodo de tiempo que cada Administración educativa determine, mientras permanezcan en situación de activo, y habiendo transcurrido más de dos años del inicio de las actuaciones tendentes a aprobar la normativa autonómica que concrete los requisitos para acceder al citado complemento, se acometa por esa Consejería de Educación y Cultura, dentro de las disponibilidades presupuestarias, y a la mayor brevedad posible, la aprobación de la normativa que permita que el derecho reconocido en el art. 94.3 de la Ley Orgánica 10/2002, reiterando en idénticos términos lo previamente regulado en el art. 25.5 de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes adquiera virtualidad jurídica”.*

En la contestación remitida por la Consejería de Educación a esta resolución, se exponía que *“es necesario regular al mismo tiempo, por un lado los requisitos para la selección y nombramiento de los directores de los centros públicos docentes, sobre todo teniendo en cuenta la existencia de concursos de carácter nacional que supondrían seguramente unos requisitos homogéneos de todas las administraciones educativas y, por otro, la determinación de los criterios de evaluación positiva de los directores así nombrados, y concretar la consolidación del citado complemento”*, lo que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 9/1987,

de 12 de junio, será objeto de negociación con las organizaciones sindicales del sector.

#### 2.3.2.4. Procedimiento de autorización de modificación de la jornada escolar

En el expediente de queja **Q/478/03** se hacía referencia a la consulta celebrada en el Colegio Público “Pinoduro” de Tudela de Duero (Valladolid) al amparo de lo establecido en la Orden de 7 de febrero de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula el procedimiento de autorización de modificación de la jornada escolar en los centros sostenidos con fondos públicos de Educación Infantil y/o Primaria de la Comunidad de Castilla y León.

Según se afirmaba en el escrito de queja, la participación del censo de padres ascendió a 240 padres, lo que supuso un 73,85% del censo total. Los votos a favor de la jornada continua fueron 222 (un 92,50% de los votos emitidos), los votos en contra fueron 16 (6,67% de los votos emitidos) y los votos nulos fueron dos.

El motivo fundamental de la queja se concretaba en que, habiéndose conseguido un respaldo superior a los dos tercios de los padres, madres o tutores de alumnos (222 votos favorables sobre los 325 padres del censo total, esto es, un 68,31%), la solicitud fue rechazada por la Dirección Provincial de Educación de Valladolid, al considerar que no se había alcanzado la participación mínima del 80% de los padres, madres y tutores del total de participantes establecida en el apartado sexto de la Instrucción

de 23 de octubre de 2002, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, por la que se desarrolla la Orden de 7 de febrero de 2001. Con esta argumentación, la aludida Dirección Provincial acordó inicialmente no tramitar la solicitud de modificación de jornada escolar presentada por la Asociación de Madres y Padres de Alumnos del Colegio Público “Pinoduro”.

Debe significarse que la problemática de la tramitación de las solicitudes para la modificación de la jornada escolar ya había sido estudiada por esta Procuraduría en diversas quejas tramitadas en años anteriores. En concreto, estudiada la documentación obrante en cinco expedientes de queja, esta Institución consideró oportuno remitir, en fecha 15 de octubre de 2001, una resolución a la extinta Consejería de Educación y Cultura con el fin de flexibilizar los requisitos establecidos en la Orden de 7 de febrero de 2001. Dentro de las propuestas remitidas, destacaban las dos siguientes:

- La reforma del art. 3.5 de la Orden, en el sentido de aclarar que el respaldo exigido en la consulta se debería referir a las dos terceras partes de los votos emitidos, no computándose, ni en sentido favorable ni desfavorable, las abstenciones, los votos en blanco y los votos nulos.

- La determinación de un quórum previo a la votación que asegurase la participación de una mayoría reforzada de los interesados en la consulta. La participación mínima propuesta era la de dos tercios de los padres de alumnos.

En la contestación remitida por la Consejería de Educación y Cultura se realizaron una serie de consideraciones entre las que se destacaron, a efectos de la presente resolución, las siguientes:

1.- En lo referente a la Resolución de modificación de la Orden de 7 de febrero en su art. 3.5, relativo al cómputo de los votos, de forma que éste se realice sobre el total de votos emitidos, exigiéndose el respaldo de dos tercios sin contabilizar los votos en blanco, los nulos y las abstenciones, se ha optado por atender a este punto de la Resolución en el apartado sexto de la nueva Instrucción de 31 de octubre de 2001, por considerar que esta solución es más rápida y por tanto más eficaz y beneficiosa para los interesados, en vez de proceder a modificar la Orden, trámite éste que sin duda no agilizaría la solución de las cuestiones que nos ocupa.

2.- Igualmente relacionado con el cómputo de los votos y la representatividad de la decisión de los interesados, se centró en la fijación de un quórum previo a la votación que asegure la participación activa de una mayoría relevante de los padres, madres o tutores. Esta propuesta queda asimismo recogida en la Instrucción de 31 de octubre de 2001 en su apartado sexto, fijando un quórum o mínimo de participación del 80% con el fin de asegurar una mayoría relevante.

Habiendo expuesto los antecedentes relativos a la cuestión que dio lugar al expediente de queja, el objeto de esta resolución debe centrarse en el aspecto relativo al quórum de participación, en tanto en cuanto la exigencia de una mayoría reforzada de los padres, madres y tutores de

alumnos que ejerzan el derecho a voto parece totalmente necesaria para garantizar que las decisiones de relevancia que incidan en la organización y funcionamiento del centro docente cuenten no sólo con una mayoría favorable, sino, sobre todo, relevante, la cual vendrá representada como mínimo por los dos tercios de los padres de alumnos.

Con la finalidad de comprobar el impacto de las prescripciones reguladoras del procedimiento de modificación de la jornada escolar en las solicitudes presentadas por los diversos centros docentes para el curso 2003-2004, se solicitó información a la Consejería de Educación y Cultura sobre el número de solicitudes denegadas, distinguiendo entre las que lo fueron por no lograr la participación mínima del 80% y las que lo fueron por no lograr el respaldo de, al menos, los dos tercios de los padres, madres o tutores de alumnos.

Pues bien, dicha información, a pesar de haber sido requerida expresamente por esta Institución, no fue remitida por la Administración educativa. No obstante, disponíamos de unos datos genéricos de centros docentes autorizados para modificar su jornada en el curso 2003-2004, los cuales fueron publicados en el Diario El Mundo del día 28 de abril de 2003. Según estos datos, el número de solicitudes presentadas fue de 83, mientras que las solicitudes autorizadas fueron 45. De dichos datos se desprendía que algo más de la mitad de las solicitudes fueron autorizadas, si bien existía una importante diferencia entre los territorios de la Comunidad, valorando los datos en términos provinciales. Así, las provincias de

Valladolid y Salamanca superaban claramente la media regional de solicitudes autorizadas, mientras que provincias como Ávila, Burgos y Soria mantenían un porcentaje muy inferior a esa media regional.

Todo ello nos llevó a concluir que prácticamente la mitad de las solicitudes habían sido denegadas, sin que se pudiera precisar, ante la falta de remisión de la información solicitada, cuál había sido el motivo puntual de las denegaciones. En este sentido, teniendo en cuenta que la exigencia de una mayoría de dos tercios de los votos emitidos responde al espíritu de la norma, y que la gran mayoría de las solicitudes presentadas satisfacían los requisitos de fondo establecidos en el art. 3 de la Orden, se valoró a continuación la influencia que podría tener la exigencia del quórum mínimo de participación, sobre la denegación de las solicitudes presentadas.

La necesidad de ese quórum de participación como requisito preceptivo para la modificación de jornada se reconoce expresamente en la Resolución de la Dirección Provincial de Educación de Valladolid, en la que se comunicaba a la Asociación de Madres y Padres de Alumnos del Colegio Público “Pinoduro” de Tudela de Duero la no tramitación de su solicitud, por no alcanzar el mínimo exigible de participación del 80%, requisito éste, por cierto, no contemplado en la Orden reguladora.

Sorprendentemente, sólo cinco días después de que se notificara la citada resolución, la Dirección Provincial, vistas las consideraciones del Consejo Escolar y el informe favorable del Área de Inspección Educativa,

resuelve autorizar de forma excepcional y únicamente para el curso 2003-2004 el funcionamiento del centro con jornada escolar de mañana y actividades extraescolares con el alumnado que lo solicite por la tarde. Esta Resolución, totalmente contradictoria con la emitida inicialmente, no contiene ningún tipo de argumentación jurídica, salvo una alusión al art. 60 de la Orden de 29 de junio de 1994, por la que se aprueban las Instrucciones que regulan la organización y funcionamiento de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria.

Dada la contradicción en que había incurrido la citada Dirección Provincial, esta Procuraduría tuvo la impresión de que la segunda Resolución, en la que se reconocía al Colegio Público "Pinoduro" la modificación de la jornada escolar, asume un nuevo criterio interpretativo. Dicho criterio reinterpretaría el apartado sexto de la Instrucción de 23 de octubre de 2002, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, relativo al quórum de participación, y ello a pesar de la claridad de tal norma, la cual establece, sin excepción alguna, que el mínimo de participación de los padres, madres y tutores de alumnos deberá ser del 80%.

Además de la escasez de argumentos jurídicos de la segunda Resolución de la Dirección Provincial de Educación de Valladolid, en la que, rompiendo radicalmente con el criterio explicitado en su primera Resolución, autoriza excepcionalmente al Colegio Público "Pinoduro" a funcionar en jornada escolar exclusivamente de mañana, otro detalle ha

llamado la atención de esta Procuraduría. Se trataría del hecho reconocido por la Consejería en su informe, en el que afirma que se ha autorizado de forma excepcional la modificación de jornada a cuatro centros, todos ellos, curiosamente, de la provincia de Valladolid.

En la documentación obrante en el expediente no consta que las condiciones de los colegios públicos “Pinoduro” y “Gloria Fuertes” de Tudela de Duero y “Antonio Allúe Morer” y “Francisco Pino” de Valladolid sean las mismas, motivo por el cual esta Procuraduría no se encuentra en situación de valorar si esas autorizaciones excepcionales han respondido a motivos estrictos de legalidad. Por el contrario, el hecho de que ningún centro docente de la Comunidad Autónoma, ajeno a la provincia de Valladolid, haya obtenido la autorización excepcional, una vez denegada su respectiva solicitud, lleva a pensar a esta Procuraduría que las reclamaciones presentadas podrían haber sido objeto de un tratamiento diferenciado en la provincia de Valladolid frente a las restantes provincias de la Comunidad Autónoma.

Para evitar esta situación, quizás la medida más deseable sería reformar bien la Orden de 7 de febrero de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, bien la Instrucción de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa que desarrolla la Orden, aclarando explícitamente cómo debería interpretarse el quórum de participación mínima en relación con la mayoría exigida de los votos favorables de los dos tercios de los padres, madres y tutores de alumnos. De este modo, se

evitaría el dictado por las distintas direcciones provinciales de educación de autorizaciones de naturaleza excepcional, medida ésta que no tiene amparo en la normativa autonómica reguladora de la modificación de la jornada escolar.

El problema principal radica en que, siendo el espíritu de la norma que la modificación de la jornada escolar venga ratificada por una mayoría relevante de padres de alumnos, podría plantearse el caso -como así ha ocurrido en el Colegio Público “Pinoduro”- de que una pequeña minoría de un 20% de los padres, madres y tutores de alumnos paralicen el proceso al no asistir a las votaciones, imponiéndose a la voluntad de la gran mayoría. De esta manera, el 20% de los padres que no desearan la modificación de la jornada dejarían sin efecto el proceso simplemente con no asistir a las votaciones, mientras que si ejercitaran el derecho a voto deberían sumar al menos la tercera parte de los votos para que la solicitud de modificación de jornada escolar fuese desestimada. Dicho de otra manera, la fijación del quórum de participación en un 80% podría suponer que un 20 o 25% de los padres de alumnos impongan su voluntad de no modificar la jornada escolar al 80 o 75% de los padres que estuviesen a favor de esa modificación, simplemente con no ejercitar su derecho a voto el día que se celebre la consulta.

Este es el caso del Colegio Público “Pinoduro” en el que, habiéndose conseguido una amplia mayoría del censo total (el 68,31% de los votos emitidos), la solicitud se vio inicialmente rechazada por no llegar

al quórum mínimo prefijado. En este sentido, esta Procuraduría, manifiesta su plena conformidad al criterio interpretativo que se presume ha manejado la Dirección Provincial de Educación de Valladolid en su segunda Resolución, al considerar que el quórum de participación debe quedar en un segundo plano del cómputo global de votos, cómputo que en el caso del Colegio Público “Pinoduro” supera de manera ostensible el respaldo exigido en la normativa vigente.

Sin embargo, a la vista de los informes remitidos y de la documentación obrante en el expediente, la solución mejor para un futuro pasaría, según esta Institución, por la modificación de la Orden de 7 de febrero de 2001 o, en su caso, de la Instrucción de desarrollo de dicha Orden, con el fin de que todos los solicitantes dispongan de elementos jurídicos de referencia, sin tener que esperar a que la Administración educativa dicte unas autorizaciones excepcionales no previstas en la normativa autonómica.

Ante los argumentos expuestos, y con el fin de evitar casos como el acaecido en el Colegio Público “Pinoduro”, al parecer repetido en similares circunstancias en varios centros docentes en los que la participación mínima de votantes no llegó al 80% del censo, esta Procuraduría estima que esa Consejería de Educación debería reconsiderar el quórum mínimo de participación fijado en la Instrucción de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa en los términos que ya se expresaron en la Resolución que se dictó con ocasión de la tramitación del

expediente **Q/696/01**. Es decir, que requiriéndose en todo caso que el número de votos favorables a la consulta ascienda al menos a las dos terceras partes de los votos emitidos, el quórum mínimo de participación debería ser reducido asimismo a los dos tercios de los integrantes del censo, pues con el mínimo actual del 80% se pueden producir situaciones como la que dio lugar a la reclamación; situaciones que, en estricta aplicación de la normativa, darían lugar a una denegación de la solicitud, atentando contra el espíritu de la Orden.

Finalmente, se insistió en la idea de que las autorizaciones excepcionales para un único curso escolar y con carácter improrrogable no tienen cabida a la luz de la Orden de 7 de febrero de 2001. Esta disposición reglamentaria, en su art. 4, al tratar de la resolución, establece que el Director General de Planificación y Ordenación Educativa dictará la pertinente resolución por un periodo inicial de dos cursos escolares, pudiendo ser prorrogada en un futuro hasta un máximo de dos cursos escolares, según dispone el art. 5.1 de la Orden.

Siguiendo este razonamiento puede llegarse a la siguiente conclusión: compartiendo la interpretación sistemática que parece haber realizado la Dirección Provincial de Educación de Valladolid en su Resolución de autorización excepcional y en cumplimiento de lo establecido en los arts. 4 y 5 de la Orden de 7 de febrero de 2001, la duración de la autorización, salvo que los propios solicitantes hubieran hecho constar un único curso escolar, debería abarcar dos cursos escolares.

O lo que es lo mismo, si la Dirección Provincial de Educación reconoce que el Colegio Público “Pinoduro” reúne los requisitos para la modificación de jornada, su Resolución debería abarcar los dos cursos escolares previstos en la norma, salvo que, en su caso, la prórroga hubiese sido solicitada por un único curso escolar.

Siguiendo la línea argumental que esta Procuraduría adoptó en el año 2001, se acordó la siguiente resolución:

*“1.- Que desde la Consejería de Educación se adopten cuantas medidas sean necesarias con el fin de lograr una interpretación uniforme de la normativa reguladora de la modificación de la jornada escolar en los centros docentes de la Comunidad de Castilla y León, a los efectos del dictado de las oportunas resoluciones por las respectivas direcciones provinciales de educación.*

*2.- Que con el triple objeto de dar satisfacción al espíritu de la normativa autonómica reguladora del procedimiento de modificación de la jornada escolar, evitar situaciones como la acaecida en el Colegio Público “Pinoduro” de Tudela de Duero (Valladolid), y lograr la mayor seguridad jurídica posible en los destinatarios de la norma, se proceda a modificar por esa Consejería de Educación, bien en la Orden de 7 de febrero de 2001, por la que se regula el procedimiento de autorización de modificación de la jornada escolar en los centros sostenidos con*

*fondos públicos de Educación Infantil y/o Primaria de la Comunidad de Castilla y León, bien en la Instrucción de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa que anualmente desarrolla la misma, el precepto regulador del quórum mínimo de participación en el procedimiento electoral, fijándolo en dos terceras partes de los integrantes del censo de padres, madres y tutores de alumnos.*

*3.- Que en el supuesto concreto del Colegio Público “Pinoduro” de Tudela de Duero (Valladolid), salvo que el citado centro docente hubiese solicitado una prórroga por un único curso escolar de la jornada escolar continua, que, en su caso, viniera disfrutando, se adopten por esa Consejería de Educación las actuaciones que sean precisas con el fin de reconocer a ese centro docente la jornada continua por dos cursos escolares, en atención a lo dispuesto en los arts. 4 y 5 de la Orden de 7 de febrero de 2001. En este sentido, debe recordarse que la figura de las autorizaciones extraordinarias no dispone en la Comunidad de Castilla y León de cobertura normativa y que la complejidad del procedimiento, una vez que se ha comprobado que el centro solicitante cumple los requisitos de fondo contemplados en el art. 3 de la Orden, parece no aconsejar su entera repetición en un periodo temporal tan breve”.*

Tras esta resolución, se publicó en el *BOCYL* la Orden EDU/1766/2003, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Orden de 7

de febrero de 2001, en la cual se fijaron los criterios recomendados por esta Institución.

#### 2.3.2.5. Ayudas por estudios de la Gerencia Regional de Salud

En el expediente de queja **Q/897/03** se manifestaba la disconformidad del interesado con la Resolución adoptada por la Gerencia de Atención Especializada del Hospital “Virgen de la Concha” de Zamora, por la que se denegó a la autora de la queja la solicitud de ayuda por estudios que presentó por su tercer hijo, al amparo de la Orden de 28 de agosto de 2002, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se convocaron ayudas de acción social para el personal de la Gerencia Regional de Salud. El motivo de la denegación que se hizo constar en la aludida Resolución fue que la solicitud no se ajustaba a la Orden de convocatoria y a la Instrucción aclaratoria de la Orden, y se basaba en la Circular 4/1982 de la Dirección General del Insalud, la cual prescribe que a cada solicitante podrá concedérsele como máximo el número de ayudas de estudio que resulte de dividir por dos el total de hijos computables.

La normativa de referencia, como ya se ha advertido, es la Orden de 28 de agosto de 2002, norma en la cual no se reconoce ningún tipo de limitación a las ayudas por estudios que pudieran ser solicitadas por el personal incluido en el ámbito de aplicación de la Orden, ni en las normas generales, ni en el Anexo I que establece las singularidades de la ayuda por estudios.

Además de la Orden, habría que tenerse en cuenta la Instrucción aclaratoria a la misma, la cual señala en su punto segundo que “en las ayudas de estudios para hijos y huérfanos, se establece un límite en el número de beneficiarios por solicitante que consiste en el resultado de dividir entre dos el número total de beneficiarios o hijos computables, debiendo estimarse como ayuda completa la fracción decimal si la hubiere”. Esta Instrucción, según se afirma por la Gerencia Regional de Salud, reproduce la Circular 4/1982, de 23 de marzo, del Insalud.

Pues bien, esta Procuraduría considera que las denegaciones de ayudas con base en lo contemplado en instrucciones interpretativas de carácter meramente interno para los aplicadores de la norma, sin que se recoja ninguna alusión en similar sentido en la Orden de convocatoria de las ayudas publicada en el *BOCYL*, podría atentar contra el principio de seguridad jurídica reconocido explícitamente en el art. 9.3 CE. Este razonamiento, aplicado al caso que nos ocupa, se manifiesta en que la reclamante presenta solicitudes de ayuda por estudios por cada uno de sus tres hijos, pudiendo, en principio, ser reconocidas todas ellas, dado que la Orden de convocatoria no establece límite alguno, y se encuentra con que la tercera de ellas es rechazada, con fundamento jurídico en una Instrucción de carácter interno totalmente desconocida para ella y, al parecer, no publicada en el *BOCYL*.

Esta situación, según esta Procuraduría, podría poner en tela de juicio la consecución del principio de seguridad jurídica, principio que

según las sentencias del Tribunal Supremo de 25 de junio y 15 de julio de 1999 debe imperar tanto a priori como a posteriori en las relaciones entre Administración y administrados. Para evitar este conflicto, esta Institución considera que el problema podría resolverse de una manera relativamente sencilla. Se trataría de incorporar al contenido de la Orden el criterio interpretativo contenido en el punto segundo de la Instrucción aclaratoria, de manera que todos los solicitantes de las ayudas por estudios pudieran conocer la limitación del reconocimiento de las ayudas por estudios al resultado de dividir entre dos el número total de beneficiarios o hijos computables, a través de la publicación oficial de la convocatoria en el *BOCYL*. Así, los interesados dispondrían, sin ningún género de dudas, del conocimiento de los límites a los que estarían sujetas sus instancias, algo que en la actual Orden queda muy en entredicho.

Por otro lado, se realizaron unas breves consideraciones sobre el criterio interpretativo utilizado en el apartado segundo de la Instrucción por esa Gerencia Regional de Salud, reiterando lo expuesto en la Circular 4/1982, de 23 de marzo, del Insalud.

En relación con este criterio interpretativo, se consideró que el mismo debería ser valorado a la luz del contenido genérico del derecho a la protección de la familia, reconocido en el art. 39 CE, y de las medidas de protección a la familia -tanto ordinaria como numerosa- acometidas en los últimos tiempos tanto por la Administración estatal como por la autonómica.

Como bien es sabido, la familia desempeña un papel fundamental en la vida del ser humano y de la sociedad misma, en su calidad de núcleo de convivencia básico, centro de educación y fuente de sustento y atención, que juega un rol institucional en nuestra sociedad y que, al mismo tiempo, ha sido desde siempre una institución principal en el ámbito del Derecho. Y por este motivo, nuestra Carta Magna, en su art. 39, impone a los poderes públicos el deber de velar por la protección social, económica y jurídica de la familia.

Este mandato genérico del art. 39 CE debe ser puesto en conexión con las medidas puntuales de las administraciones estatal y autonómica de apoyo a la familia, medidas reactivadas en los últimos tiempos fundamentalmente a consecuencia de la baja tasa de natalidad de España, la cual, en la Comunidad de Castilla y León, es, incluso, ligeramente inferior a la media nacional.

La Comunidad de Castilla y León no es ajena a la promoción de medidas de apoyo a la familia, y, en este sentido, aprobó el Decreto 292/2001, de 20 de diciembre, por el que se establecen líneas de apoyo a la familia y a la conciliación con la vida laboral en Castilla y León. Esta línea de actuación, dentro de una filosofía de diseño global y racionalizado de apoyo a la familia, con medidas de naturaleza fiscal, educativa y social, trasladada al asunto que ha dado lugar a esta resolución, implica, en opinión de esta Procuraduría, que nada obsta a que se pueda suprimir el límite existente en la actualidad del número de hijos que pueden ser

beneficiarios de las ayudas sociales por estudios que la Gerencia Regional de Salud concede a sus empleados.

A mayor abundamiento, si ya consta un Proyecto de Ley de Protección a las Familias Numerosas, remitido al Congreso de los Diputados en mayo de 2003, que mejora las prestaciones que se conceden a estas familias y si existe una decidida voluntad del ejecutivo autonómico de fomentar y potenciar las ayudas a la familia, parece claro que cláusulas como la recogida en el punto segundo de la Instrucción aclaratoria de la Orden de 28 de agosto de 2002 son contrarias a las nuevas líneas de actuación de apoyo a la familia.

Es cierto que el objeto de la reclamación responde a una transcripción de la Instrucción aplicable al personal adscrito a la Gerencia Regional de Salud antes de su transferencia a la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Pero no deja de ser menos cierto que dicho criterio interpretativo no vincula a la Administración de la Comunidad de Castilla y León, pues como se afirma en la Instrucción aclaratoria de la Orden de 28 de agosto de 2002, “en el ámbito funcional, no existe norma alguna vinculante que regule la Acción Social y que contribuya a la conformación del complejo normativo citado”.

Junto al deber de los poderes públicos de asegurar la protección de la familia, el art. 9.2 CE les atribuye el deber de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan y

dificulten su plenitud, deber definido de manera genérica, pero que incide en la conveniencia de ampliar las ayudas por estudios, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la Orden, a cuantos hijos cursen los estudios objeto de las ayudas sin fijar un límite por tal motivo.

Finalmente, debe advertirse, como no puede ser de otra manera, que la propuesta que se realiza de suprimir la limitación del número de hijos beneficiarios de las ayudas sociales de la Gerencia Regional de Salud, la cual atiende a la necesidad de prestar apoyo a la familia, en general, y a las familias numerosas, en particular, debe pasar obligatoriamente por la existencia de crédito presupuestario suficiente destinado a tal efecto.

Las propuestas remitidas a la Gerencia Regional de Salud se concretaban en dos:

*“1.- Que con el fin de dar satisfacción al principio de seguridad jurídica contemplado en el art. 9.3 CE y evitar la perplejidad de los interesados ante la denegación de sus solicitudes por motivos no contemplados en la Orden de convocatoria de las ayudas de acción social para el personal al servicio de la Gerencia Regional de Salud, se incluyan en el texto de la Orden cuantas cuestiones afecten al fondo del asunto. En el caso que nos ocupa, se trataría de incluir en el texto de la Orden la limitación contemplada en el punto segundo de la Instrucción aclaratoria a la Orden, relativa a las ayudas por estudios.*

*2.- Que, atendiendo a los mandatos genéricos de los arts. 9.2 y 39 CE y siguiendo las últimas líneas de actuación desarrolladas en materia de familia tanto por la Administración del Estado, como por la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y siempre dentro de las disponibilidades presupuestarias, se considere la posibilidad de suprimir el límite del número de hijos beneficiarios de las ayudas por estudios convocadas por esa Gerencia de conformidad con lo establecido en el punto segundo de la Instrucción aclaratoria de la Orden de 28 de agosto de 2002, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se procede a convocar ayudas de acción social para el personal de la Gerencia Regional de Salud”.*

En contestación a estas propuestas, la Gerencia Regional de Salud manifestó que *“se acepta su resolución en lo referente a la atención de los mandatos genéricos de los arts. 9.2 y 39 CE y a las líneas de actuación desarrolladas en materia de familia, si bien la específica supresión o no del límite del número de hijos beneficiarios de las ayudas, en estos momentos, está sujeta a los resultados de la correspondiente negociación con las organizaciones sindicales”.*

#### 2.3.2.6. Procedimiento sancionador e intereses difusos

El expediente de queja **Q/815/02**, se refería a la presunta vulneración del ordenamiento jurídico y, en especial, del principio de seguridad jurídica de la que es víctima la Asociación Nacional para la

Protección y el Bienestar de los Animales por parte de la Administración autonómica. En el caso concreto de la reclamación, la presunta vulneración se produjo en la tramitación de un expediente sancionador por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Soria en materia de Protección de Animales de Compañía. Según consta en la documentación aportada por el autor de la queja, se dictaron dos resoluciones con ocasión del expediente sancionador incoado contra el Ayuntamiento de Covaleda (Soria) de carácter totalmente contradictorio. En la primera Resolución del aludido Servicio Territorial, por la que se acuerda sobreseer el expediente sancionador referenciado, se concede a la entidad denunciante la posibilidad de interponer recurso de alzada ante el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria. En la segunda Resolución de la citada Delegación Territorial se inadmite el recurso de alzada interpuesto por la entidad denunciante, al considerar que carece de legitimación para recurrir la Resolución de sobreseimiento de actuaciones. Independientemente del manifiesto retraso en la resolución del recurso que supera con mucho los plazos establecidos al efecto en el art. 115 LRJPAC parece justificada la estupefacción del autor de la queja, el cual no ve reconocida la legitimidad para la interposición de un recurso administrativo que previamente se le había concedido.

Admitida la queja a trámite, la Dirección General de Producción Agropecuaria de la Consejería de Agricultura y Ganadería remitió a esta Institución informe en el que se hacía constar que “*en ningún momento se*

*había dado posibilidad de recurso al denunciante en el caso que nos ocupa, sino que únicamente se le dio traslado de la resolución del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Soria, por la que se acordó el sobreseimiento del expediente sancionador en materia de protección de animales de compañía, resolución que le fue notificada al Ayuntamiento de Covalada (Soria) como denunciado*”. Pues bien, este razonamiento, a la vista de la documentación obrante en el expediente queda totalmente desvirtuado, en tanto que en la comunicación remitida a la Asociación Nacional para la Protección y el Bienestar de los Animales en su calidad de denunciante, no solamente se le comunica el sobreseimiento del expediente sancionador de referencia, sino que se expone explícitamente la posibilidad de interponer recurso de alzada contra tal resolución de sobreseimiento.

El motivo fundamental de la queja, no obstante, se concretaba en la problemática general del reconocimiento de la condición de interesados en el procedimiento sancionador a las asociaciones representativas de intereses generales o colectivos, lo que se ha venido a llamar intereses difusos, los cuales vendrían representados entre otras organizaciones, por las asociaciones ecologistas o, como ocurre en el caso que nos ocupa, por las asociaciones de protección y defensa de los animales.

En este sentido, la Dirección General de Producción Agropecuaria considera que *“las asociaciones ecologistas y de protección y defensa de los animales no ostentan la cualidad de interesado en el procedimiento*

*sancionador*”. Esta consideración es sustentada con base en la normativa reguladora del procedimiento sancionador en la Comunidad de Castilla y León, la cual en varios preceptos (arts. 7.2 y 13.2 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto) diferencia conceptualmente las figuras del denunciante y del interesado. Asimismo, se hacía mención a reiterada doctrina jurisprudencial en este mismo sentido (STS de 16 de marzo de 1982, 28 de noviembre de 1983, 27 de junio de 1984 y 23 de enero de 1986, entre otras). Todas estas sentencias tienen como común denominador el reconocimiento de que la condición de denunciante es diferente a la de parte interesada, de manera que la condición de denunciante solamente obliga a la Administración a comunicarle una serie de actuaciones (acuerdo de iniciación y resolución), pero ello no supone que el denunciante esté legitimado para interponer recurso de alzada contra el acto que archiva el expediente.

Finalmente, la Dirección General de Producción Agropecuaria afirmaba haber celebrado reuniones de grupos de trabajo, al objeto de que los servicios territoriales de Agricultura y Ganadería fuesen conocedores de la precitada doctrina jurisprudencial y procediesen a una interpretación uniforme de la normativa reguladora del procedimiento sancionador.

El objeto de esta resolución partió del estudio de la diversa doctrina jurisprudencial existente sobre el reconocimiento de la condición de interesado en el procedimiento sancionador, algo que afecta no únicamente a los procedimientos sancionadores tramitados por la Consejería de Agricultura y Ganadería, sino a la totalidad de departamentos de la

Administración autonómica. Y, por lo tanto, se debe proceder al examen de la cuestión desde un punto de vista global, máxime teniendo en cuenta que la Asociación Nacional para la Protección y el Bienestar de los Animales presenta habitualmente denuncias en materia de espectáculos taurinos que son tramitados por las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León y, en algunos casos, directamente por la propia Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

Para ello se procedió a describir la evolución de la doctrina jurisprudencial existente sobre el concepto de interesado en el procedimiento sancionador y las consecuencias que ello conlleva, desde una doble perspectiva:

- La progresiva y continua ampliación del concepto de interesado, fundamentalmente tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 34/1994, de 31 de enero.

- La satisfacción en la tramitación de los expedientes sancionadores del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos bajo el prisma de las asociaciones representativas de intereses generales y sociales, como pudieran ser las asociaciones ecologistas y las asociaciones protectoras de animales.

Como premisa básica, se partió de la idea de que la problemática objeto de debate no es una cuestión pacífica, sino que a lo largo de los últimos años, como se expondrá a lo largo de esta resolución, la superación

jurisprudencial del concepto de interesado en el procedimiento sancionador respecto a los intereses difusos se ha producido de manera gradual y paulatina con dos tipos de actuaciones por las administraciones públicas: el reconocimiento fáctico de la condición de interesados a las asociaciones ecologistas y protectoras de animales con la posibilidad de interponer recursos administrativos contra las resoluciones adoptadas en los procedimientos sancionadores en los que tuviesen la condición de denunciante (Comunidad Valenciana, Cataluña) y el reconocimiento de la legitimación por vía normativa (Ley 2/1998, del Parlamento Vasco, de 20 de febrero, que regula la potestad sancionadora de las administraciones públicas).

A partir de este razonamiento, se tratará de exponer cómo se ha definido jurisprudencialmente la figura jurídica del interesado en contraposición con la figura del denunciante en el procedimiento sancionador. Y aclarada tal circunstancia, esta Procuraduría realizará una serie de consideraciones tendentes a razonar si la Administración autonómica actúa correctamente cuando, de manera sistemática, deniega la condición de interesados en el procedimiento sancionador a las asociaciones protectoras de animales, esto es, cuando emplea un criterio restringido de interés, en atención a lo establecido en el art. 31.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La primera fase de la doctrina sobre la consideración jurídica del denunciante en el procedimiento sancionador, -que, por cierto, es la que en

la actualidad sirve de referencia a la Consejería de Agricultura y Ganadería y, al parecer, al resto de Departamentos- tiene un carácter indudablemente muy restrictivo.

Esta fase inicial, avalada por varias sentencias, niega legitimación al denunciante para recurrir el sobreseimiento y posterior archivo de los procedimientos sancionadores. En este sentido, la STS de 16 de marzo de 1982 señala que “la condición de denunciante es sustancialmente distinta de la de parte interesada por cuanto el denunciante, aunque tenga reconocida cierta intervención en el procedimiento que su denuncia provoque, no por ello se constituye en parte, ni el procedimiento deja de ser a todos los efectos, iniciado, impulsado y rematado por la Administración”.

Otra sentencia relevante, desde el punto de vista del criterio restrictivo de la legitimación, fue la STS de 23 de junio de 1987, la cual, frente al criterio de la Audiencia Nacional y de la propia Administración, arguye que “el denunciante del que hablan los arts. 157 y ss. del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, lo es en sentido técnico y propio, careciendo en el procedimiento sancionador de la condición de interesado”. En este caso, en el que el denunciante aparentemente ostentaba un manifiesto interés en la resolución sancionadora, pues de imponerse a la denunciada la correspondiente sanción, pudiera haber resultado adjudicatario de la vivienda en cuestión, la sentencia afirma que “el denunciante no tiene derecho al procedimiento por lo que mal puede impugnar la decisión de archivar las actuaciones”.

En síntesis, esta teoría restrictiva, actualmente sostenida por la Administración autonómica, no dilucida si el denunciante tiene un derecho o interés legítimo en la resolución que eventualmente ponga fin al procedimiento, sino que, negándole toda legitimación, le califica como un simple testigo que ha presenciado la actuación denunciada, el cual únicamente tiene derecho a ser notificado de algunas actuaciones realizadas en el curso del procedimiento, derecho derivado de un mero deber de cortesía.

La restricción a la legitimación, posición ésta en la que se mantienen explícitamente las Consejerías de Agricultura y Ganadería y Medio Ambiente, parece justificarse en la interpretación de que las resoluciones adoptadas en el procedimiento sancionador no van a conllevar ningún tipo de ventaja o beneficio para los denunciantes.

El criterio jurisprudencial restrictivo de la legitimación en el procedimiento sancionador, actualmente superado, tal y como se indicará posteriormente, plantea un problema que va a ser la clave para encontrar la solución más adecuada al debate. Nos estamos refiriendo a que no se diferencia la figura del denunciante simple, que se limita a poner en conocimiento de la Administración unos hechos presuntamente constitutivos de infracción, que en ningún caso tiene la condición de interesado, del denunciante cualificado, el cual tiene un interés directo en la resolución que finalmente ponga fin al procedimiento sancionador,

normalmente para reaccionar contra lo que considera una defectuosa aplicación de la norma.

Volviendo a la evolución de la jurisprudencia sobre la legitimación en el ordenamiento jurídico español, resulta paradigmática la Sentencia 34/1994, de 31 de enero, del Tribunal Constitucional, cuya doctrina parece ser ignorada por las Consejerías de Agricultura y Ganadería y Medio Ambiente. Esta sentencia reinterpreta el concepto de legitimación, partiendo del concepto de interés legítimo, concepto considerado más amplio que el de interés directo (STC 60/1982, de 11 de octubre), y que es definido como aquel que “equivale a titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta” (STC 143/1994, de 9 de mayo).

Siendo consciente de que la referencia del art. 31.2 de la Ley 30/1992 implica la existencia previa de una Ley que reconozca explícitamente la legitimación, la aludida sentencia concluye que el ordenamiento jurídico español se muestra remiso a aceptar incondicionadamente la operatividad de los intereses difusos, sin perjuicio de que, caso por caso, se pueda deducir el interés legitimatorio en los diversos casos que se pudieran plantear.

La sentencia analiza la legitimación de una asociación ecologista para accionar e interpreta de una manera amplia el concepto de persona del art. 24 CE, regulador del derecho a la tutela judicial efectiva. Su

razonamiento más importante es el siguiente: como consta en los antecedentes de la sentencia, la asociación naturalista justificó la concurrencia de perjuicio directo derivado de la actuación administrativa supuestamente ilícita en el hecho de que teniendo la Asociación recurrente por fin la defensa de la naturaleza, “es evidente su especial interés en la correcta aplicación de las leyes por parte de la Administración a la hora de sancionar los atentados contra especies animales protegidas”.

Este razonamiento, puesto en conexión con los arts. 2 y 3 de los Estatutos de la Asociación Nacional para la Protección y el Bienestar de los Animales, donde la Asociación se atribuye la facultad de utilizar todos los medios legales a su alcance para el logro de sus fines estatutarios (el fomento del respeto, el trato ético y moral y el bienestar de los animales en particular), implica que dicha Asociación tiene un interés legítimo en las actuaciones desarrolladas en los procedimientos sancionadores tramitados por la Administración autonómica, siempre y cuando dichos procedimientos sancionadores afecten a los fines estatutarios de la Asociación denunciante.

El reconocimiento por STC 34/1994, de 31 de enero, del carácter personal y legítimo del interés colectivo en el ejercicio correcto de las potestades administrativas supera la jurisprudencia tradicional de legitimidad impugnatoria únicamente a los intereses colectivos de carácter profesional, para admitir como legítimos intereses colectivos propiamente sociales, desvinculados de los correspondientes intereses individuales de

los miembros de la asociación. Ello supone la sustitución del concepto de interés directo por el de interés legítimo, lo que da lugar a una interpretación amplia del concepto de legitimación. La legitimación va a tener su principal punto de referencia en los fines de la asociación denunciante reconocidos estatutariamente, por lo que bastaría con la correspondiente determinación estatutaria de los fines asociativos para entender cumplido el requisito legal necesario para la obtención de la tutela judicial efectiva, defendiendo así la operatividad de un interés difuso derivado de los fines de la asociación.

En conclusión, esta importantísima sentencia reconduce los denominados intereses difusos al interés legítimo, que es el configurado constitucionalmente como legitimador, de acuerdo con el art. 24 CE , y salva los problemas derivados de la ausencia de legitimación *ex lege* a la que hace referencia el art. 31.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Además, debe aclararse que si bien es verdad que la apertura explícita a la legitimación por intereses difusos se declara en una sentencia de amparo frente a una resolución judicial en el proceso penal y no en el contencioso-administrativo, el Tribunal Constitucional ha procedido a una interpretación amplia del derecho a la tutela judicial efectiva, con el fin de evitar la restricción legitimatoria respecto a los intereses colectivos en el orden del proceso administrativo.

Algunas sentencias han seguido la línea de reconocer legitimación a las asociaciones representativas de intereses colectivos y sociales -

independientemente de las valoraciones que corresponda realizar al órgano administrativo competente sobre el fondo del asunto-. Valga como ejemplo la sentencia de 29 de noviembre de 2000 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en un expediente sancionador incoado por infracción a la Ley de Caza, en la cual se reconoce a una asociación ecologista la calidad de interesada, con el siguiente argumento: si conectamos la expresada doctrina con el ya transcrito art. 31.2 de la Ley 30/1992, ha de concluirse que, en la medida que la infracción perseguida en el procedimiento sancionador en el que pretende personarse como interesada afecta al medioambiente del Valle del Lozoya, cuya defensa es uno de los fines estatutarios de la asociación recurrente, su intervención como interesada en dicho procedimiento sancionador, es uno de los instrumentos con que cuenta para el cumplimiento de dichos fines, por lo que, acogiendo la pretensión actora, procede anular las resoluciones recurridas y reconocer su derecho a intervenir en el citado procedimiento sancionador en calidad de interesada.

Una tercera línea jurisprudencial vendría determinada por lo que se ha venido en llamar el interés por la legalidad del denunciante, es decir, el interés en una correcta aplicación normativa que puede tener cualquier ciudadano, doctrina iniciada en sus primeros pasos en la STS de 22 de diciembre de 1991 y apuntada con claridad en STS de 15 de diciembre de 1997. Esta teoría supondría que el mero interés por la legalidad sería argumento suficiente para dar entrada al procedimiento sancionador a aquel

que lo invocara, lo que, inevitablemente, daría lugar a la universalización de la acción popular en el ejercicio de la potestad sancionadora.

Respecto a este criterio amplísimo, esta Procuraduría estima que el concepto de interés legítimo no puede ser asimilado al de interés en la legalidad, concepto éste que haría equiparable la legitimación en el procedimiento administrativo y ulteriormente en vía jurisdiccional a la legitimación popular, algo que, como bien es sabido, solamente cabe en los casos expresamente contemplados en la Ley, conforme establece el art. 19.1.h) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo.

Por otro lado, la determinación del criterio interpretativo de la legitimación en el procedimiento sancionador va a afectar directamente a dos institutos jurídicos claves: El derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Respecto al primer principio, debe subrayarse que la restricción de la legitimación al denunciante implica no permitirle recurrir determinadas resoluciones de la Administración que, como se ha visto a la luz de la STC 34/1994, podrían afectar a sus derechos o intereses legítimos, vedándole de este modo el acceso en última instancia a la vía jurisdiccional e impidiendo que pueda revisarse en sede judicial un acto administrativo previo. Asimismo, parece claro que el cuestionamiento sobre la corrección jurídica de una sanción no va provenir únicamente del imputado, sino en muchas ocasiones del denunciante afectado por los hechos constitutivos de

infracción, los cuales, a su entender, no han sido objeto de la respuesta represiva que la norma establece. Y mantener criterios estrictos de legitimación o no reconocer interesados distintos que aquel al que se imputa la infracción es una conducta que podría constituir, en opinión de esta Procuraduría, un obstáculo a la plena efectividad de los valores constitucionales.

En cuanto al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, no cabe duda de que la posibilidad de los denunciantes de tener acceso activo al procedimiento sancionador constituye una salvaguardia relevante para un mejor actuar de la Administración en materia sancionadora y, por ende, de un mayor control sobre la misma. Así, se evitaría cualquier atisbo de arbitrariedad de la Administración autonómica en la tramitación de los expedientes sancionadores, y al mismo tiempo, se posibilitaría, en última instancia, un control de la Administración por vía judicial. Esto es, actuaciones como archivos de procedimientos o declaraciones de inexistencia de responsabilidad, en los casos en los que el denunciante tiene el carácter de cualificado, al ostentar un interés legítimo, podrían ser impugnadas por los denunciantes cuando consideren que no son ajustadas a la norma, y, posteriormente, en su caso, en vía judicial.

La pretensión de la entidad autora de la queja de obtener el reconocimiento de su derecho a ser parte en los procedimientos sancionadores en los que es denunciante, se invoca en virtud de sus fines de

fomento del respeto, del trato ético y moral y del bienestar de los animales, según se hace constar en el art. 2 de sus Estatutos. Esta pretensión se ampara en un criterio interpretativo de los requisitos de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo acorde al principio *pro actione*, de manera no formalista y de forma favorable a la producción del efecto perseguido por el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 de la Constitución.

No solamente porque el Decreto 189/1994, de 25 de agosto, lo diga en varios preceptos, sino también porque así se ha manifestado la Jurisprudencia del Tribunal Supremo en varias ocasiones, la condición de denunciante es sustancialmente distinta a la de parte interesada. Ahora bien, cuando la denuncia afecta a intereses legítimos de los denunciantes (lo que ocurre cuando el contenido de la denuncia se corresponde con los fines asumidos estatutariamente por las asociaciones o entidades denunciantes), éstos pasan a asumir al mismo tiempo la cualidad de interesados, cualidad que adquieren no en razón a su condición de denunciantes, sino para la adecuada defensa de sus intereses (STSJ Cantabria de 15 de enero de 2000).

Debe reiterarse que la propia finalidad social e institucional de la asociación reclamante (el fomento de la protección y defensa del mundo animal) y el cumplimiento de los objetivos corporativos que le son propios, permite identificar su pretensión con la satisfacción de tales intereses, basados en la defensa de los animales, ya que la remoción de las

resoluciones administrativas cuestionadas supondría la obtención de un beneficio en el orden moral o social, acorde con el cumplimiento de los fines estatutarios de la entidad promotora de la reclamación.

La doctrina, mayoritariamente, reconoce el carácter de interesados para actuar en el procedimiento administrativo sancionador a las asociaciones ecologistas con fines de defensa de la naturaleza y del medio ambiente y a las asociaciones protectoras de animales. Este criterio se justifica en la STC 34/1994, la cual, como ya se dijo, afirmó que no se podía negar la existencia de algunas infracciones cuya persecución se conecta directamente con el objeto de ciertas entidades asociativas. Asimismo, el Ministerio Fiscal señaló que resultaba evidente que una asociación con fines de defensa de la naturaleza y del mundo animal tiene un interés legítimo y personal en velar por el correcto ejercicio de la potestad administrativa, en este caso respecto de la revocación de la sanción impuesta a un cazador que había abatido a una avutarda, lo que nos reconduce de nuevo al concepto de denunciante cualificado, el cual, a diferencia del denunciante simple, participa activamente en la tramitación del procedimiento sancionador correspondiente.

Una vez acreditados los objetivos estatutarios de las asociaciones o entidades recurrentes, y habiéndose razonado que el interés legítimo no es un mero interés en respeto de la legalidad, y que puede consistir en beneficios o en evitación de perjuicios de índole no necesariamente jurídica, como por ejemplo, los de índole moral, esta Institución no tiene

duda alguna de que en el supuesto de la Asociación Nacional para la Protección y el Bienestar de los Animales y de las asociaciones ecologistas en general van a concurrir beneficios de orden moral, siempre y cuando coincidan con los fines estatutarios de la recurrente. A mayor abundamiento, las denuncias que presenta la aludida asociación solicitan la incoación del correspondiente expediente sancionador, pero también reclaman la exigencia de las responsabilidades a las que la presunta infracción administrativa pudiera haber dado lugar.

Esta argumentación, sostenida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Soria en su Sentencia nº 48/2002, de 31 de julio, y ratificada en vía de apelación por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Burgos, en Sentencia 5/2003, de 17 de enero, referida a la Asociación Soriana para la Defensa y Estudio de la Naturaleza, aplicable por extensión al resto de asociaciones ecologistas y a las asociaciones protectoras de animales, lleva a una única conclusión: la necesidad de reconocer la condición de interesados a las asociaciones representativas de intereses colectivos cuando las actuaciones administrativas objeto de denuncia coinciden con sus fines estatutariamente definidos.

Ciertamente, el reconocimiento del interés legitimador y del carácter de denunciante cualificado -conceptos estrechamente interrelacionados, pero de naturaleza distinta- no debe ser general o incondicionado, sino que, en palabras del Tribunal Constitucional (Auto

327/1997, de 1 de octubre), es preciso que la anulación pretendida comporte un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro pero cierto de la entidad reclamante, para lo cual habrá que poner en relación la conducta denunciada y los fines sociales de la asociación denunciante, con el objeto de comprobar si se logra una utilidad jurídica para la entidad. La legitimación presupone, por tanto, que la resolución administrativa puede repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega esa legitimación, sin que baste una mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento.

La utilidad jurídica se manifiesta en lograr que vuelva a su estado anterior la situación denunciada, y caso de no ser posible (lo que ocurrirá en la mayoría de los casos), se concretará en la pretensión de sancionar a quien haya contravenido la legislación vigente, logrando medidas preventivas para acciones posteriores de igual signo.

Una vez examinado con profundidad el objeto del debate, restaría abordar el estudio de las medidas normativas que se podrían realizar por la Administración autonómica para incorporar de manera explícita al ordenamiento jurídico de la Comunidad de Castilla y León la doctrina jurisprudencial que se ha expuesto a lo largo de esta resolución.

Parece claro que tras la entrada en vigor de la Ley 30/1992, el mandato contenido en el art. 105 CE, por el que se garantiza la audiencia

del interesado en el procedimiento administrativo adquiere mayor virtualidad, pudiéndose predicar la condición de legitimadas de las asociaciones, agrupaciones y entidades legalmente constituidas, que contemplen en sus estatutos los objetivos y finalidades definidores de su compromiso en la protección de los animales o en la defensa del medio ambiente.

Desde este punto de vista, la conexión entre el art. 31.2 LRJPAC y la normativa sectorial de medio ambiente y de protección de los animales debería dar lugar a la elaboración de iniciativas normativas en las que se reconociera a las entidades de naturaleza asociativa, cuyos fines estatutarios contemplen el respeto al medio ambiente y la defensa y protección de los animales, la condición de parte interesada en los procedimientos sancionadores sustanciados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León en aquellos casos que las asociaciones hubiesen planteado la oportuna denuncia, siempre y cuando se produzca un perjuicio cierto, moral o social, en el cumplimiento de sus fines estatutarios.

Estas reformas normativas, desde un punto de vista sectorial, implicarían el reconocimiento a las asociaciones de un catálogo de derechos y deberes. En dicho catálogo debería incluirse el derecho de estas entidades a ser reconocidas como parte en los procedimientos administrativos en los que tuviesen la condición de interesados, condición ésta que acompaña a la de denunciantes cualificados, lo que conllevaría la

posibilidad de impugnar las resoluciones administrativas adoptadas en el curso de los procedimientos sancionadores, singularmente las resoluciones de sobreseimiento de actuaciones y los acuerdos de no incoación de expedientes sancionadores. Con ello, esta Procuraduría estima que se lograría dar mayor alcance y contenido al derecho de participación ciudadana, evitando situaciones como la denunciada por la Asociación Nacional para la Protección y el Bienestar de los Animales en su escrito de queja, algo que podría venir derivado, entre otros motivos, por la falta de un desarrollo normativo adecuado.

Sin embargo, esta Procuraduría considera que las modificaciones normativas podrían tener un alcance mucho más ambicioso. Me estoy refiriendo a la posibilidad de una reforma puntual del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulator del Procedimiento Sancionador en la Comunidad de Castilla y León. Con esta reforma, aplicable con carácter general a todos los procedimientos sancionadores, se conseguiría el doble objetivo de evitar revisiones puntuales de un elevado número de normas (en el caso que nos ocupa, la Ley de Protección de Animales de Compañía o el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de Castilla y León) y de reconocer la condición de interesados en el procedimiento sancionador a las asociaciones protectoras de animales y a las asociaciones ecologistas, lo que les permitiría ser titulares de un verdadero derecho a constituirse como

actores del procedimiento sancionador, ostentando un verdadero derecho a la tramitación del procedimiento y a la resolución que deba adoptarse.

Por consiguiente, y a la vista de los razonamientos expuestos en la presente resolución no parece existir obstáculo alguno para reconocer al denunciante cualificado de una infracción administrativa (como ocurre con las asociaciones protectoras de animales y las asociaciones ecologistas) la consideración de interesado en el procedimiento que pueda incoarse a raíz de su denuncia, lo que daría lugar a su integración en el círculo de participantes en el procedimiento sancionador, cuando concurren las circunstancias anteriormente indicadas. En definitiva, ha de desterrarse la idea de que el ejercicio de la potestad sancionadora únicamente vincula al inculpado, por un lado, y al interés general representado por la Administración en otro.

Siguiendo la línea jurisprudencial expuesta, se remitió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial esta resolución:

*“1.- Que a la vista de la evolución de la doctrina jurisprudencial aludida a lo largo de la presente resolución sobre la legitimación en el procedimiento administrativo, y habiéndose llegado a la conclusión de que el interés legítimo del art. 31 LRJPAC, puede consistir en beneficios de índole moral o social, no necesariamente jurídicos, de conformidad con los fines estatutarios de las asociaciones protectoras de animales y por extensión de las asociaciones ecologistas, se aborden por esa Consejería de*

*Presidencia y Administración Territorial cuantas medidas normativas (concretamente, la reforma del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador en la Comunidad de Castilla y León) o de cualquier otra índole fuesen necesarias para garantizar la participación activa de las citadas asociaciones en los procedimientos sancionadores en los que tuvieran la condición de denunciante cualificado.*

*2.- De este modo, se daría satisfacción al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9 CE y la Asociación Nacional para la Protección y el Bienestar de los Animales y las asociaciones ecologistas, como parte interesada, podrían impugnar las resoluciones adoptadas por los órganos administrativos competentes en la tramitación de los expedientes sancionadores, en especial las resoluciones de no incoación de expedientes sancionadores y las resoluciones de sobreseimiento de actuaciones”.*

En respuesta a nuestra resolución, la Consejería afirmó aceptar la línea argumental de la misma, pero, sin embargo, estimó que “*ello no parece razón suficiente para un cambio en el procedimiento administrativo sancionador aprobado por Decreto 189/1994, de 25 de agosto, aplicable con carácter general a cualquier posible ilícito administrativo, como plasmación de un posible interés en sancionar, sino que será cada*

*supuesto sectorial el que daba confirmar si estamos ante lo habitual o por el contrario se aprecia alguna particularidad”.*

No obstante lo anterior, desde la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, se afirmó que *“se instruirá a la Administración de la Comunidad de Castilla y León para garantizar la participación activa de las asociaciones en los procedimientos sancionadores en materia de protección medioambiental reconociendo el carácter personal y legítimo de los intereses colectivos”.*

#### 2.3.2.7. Becerradas

El origen de la queja **Q/1305/03** se encontraba en las denuncias presentadas por una entidad ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria contra el Ayuntamiento de El Burgo de Osma y cinco peñas taurinas, por “maltratar terriblemente a los animales en una becerrada de las peñas celebrada en agosto de 2002”. El autor de la queja hace alusión a un vídeo, copia del cual obra en poder de esta Procuraduría, en el que se pueden observar maltratos de diversa naturaleza, los cuales serán descritos posteriormente.

Las denuncias se fundamentaban en que el art. 25, letra e) del RD 145/1996, de 2 de febrero, al regular las becerradas, establece que simples aficionados podrán lidiar machos de edad inferior a dos años bajo la responsabilidad en todo caso de un profesional inscrito en las Secciones I o II del Registro General de Profesionales Taurinos. Sin embargo, en la becerrada en cuestión, simples aficionados han procedido a estoquear los

becerros. A ello debe unirse el sufrimiento injustificado de los animales, manifestado en hechos tales como empujar a un becerro con la espada clavada para que cayera al suelo y, sobre todo, cortar al animal las orejas y el rabo mientras estaba vivo, tal y como se puede demostrar en el reportaje televisivo al que luego se aludirá.

Tramitadas las denuncias por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria, el día 21 de julio de 2003 se resuelve el archivo de actuaciones con relación a las denuncias formuladas. Dichos argumentos se pueden resumir en tres:

1.- En el acta de celebración de la becerrada del 18 de agosto de 2002, firmada por el Presidente y el Delegado Gubernativo, no aparece recogida ninguna incidencia durante la lidia de las reses.

2.- En opinión de la Delegación Territorial citada, no existe diferencia entre lidiar y estoquear, dado que dentro del desarrollo de la lidia se encuentra también la muerte de los becerros por los miembros de las peñas. En el supuesto denunciado, se afirma por la Delegación Territorial de Soria que *“de la condición que tienen los miembros de las peñas al ser simples aficionados, se deriva la posible impericia para llevar a efecto la muerte de los becerros”*, pero no se considera que se hayan producido malos tratos.

Con base en el acta de desarrollo del festejo elaborado por el Delegado Gubernativo y su informe posterior no se deduce que se haya producido infracción en materia de espectáculos taurinos, y se deniega

valor probatorio a la cinta de vídeo aportada por el denunciante, referida a un resumen informativo de un Canal de Televisión Local.

El régimen jurídico aplicable a las becerradas se encuentra en el art. 25, letra e) del RD 145/1996. De conformidad con tal precepto, las becerradas consisten en lidias de machos de edad inferior a dos años por profesionales del toreo o por simples aficionados, pero no se dice nada de la muerte de las reses, algo que, en principio, debería corresponder exclusivamente a profesionales taurinos.

No obstante, parece claro que dicho precepto abarca únicamente la lidia de los becerros que no su muerte. Y al contrario del criterio explicitado por la Delegación Territorial de Soria, y desde un punto de vista estrictamente semántico, parece evidente que los términos gramaticales “lidiar” y “estoquear” son sustancialmente distintos, algo que el propio Real Decreto en su art. 68.3 reconoce, al decir que “en el caso de ausencia de un espada que no hubiera sido reglamentariamente sustituido, el resto de los matadores tendrán obligación de sustituirlo siempre que hubieran de lidiar y estoquear solamente una res más de las que les correspondieran”.

Por consiguiente, teniendo en cuenta que la lidia de los becerros es algo radicalmente distinto del acto de estoquear, esta Procuraduría tiene la impresión de que el espíritu de la normativa radica en otorgar a los aficionados la posibilidad de lidiar las reses y a los profesionales la responsabilidad de su muerte, algo que, sin duda, evitará maltratos tan innecesarios a estas reses como los observados en el reportaje elaborado al

efecto por Canal 47 TV. En dicho reportaje se puede ver claramente como cada becerro lidiado es estoqueado por todos los peñistas que lo estiman oportuno, sin ningún tipo de limitación, de manera que estos aficionados con su impericia atraviesan múltiples veces a los animales con sus espadas, produciendo terribles y continuos daños al becerro hasta su muerte.

Por otra parte, el art. 15, letra p) de la Ley 10/1991, de 4 de abril, define como infracción grave el incumplimiento de las condiciones establecidas para la celebración de los espectáculos comprendidos en el art. 10, referido a “otras corridas y fiestas taurinas”. Asimismo, el art. 10.2 del citado texto legal matiza que “se establecerán las condiciones para que puedan ser autorizados los encierros tradicionales de reses bravas, la suelta de reses para fomento y recreo de la afición y el toreo de vaquillas, con el fin de evitar tanto accidentes y daños a personas y bienes, como el maltrato de las reses por los participantes en los festejos”.

A la vista de lo expuesto, se considera que la normativa vigente trata de conciliar los derechos de los aficionados al disfrute y participación activa en los espectáculos taurinos con la voluntad de evitar todo daño innecesario a las reses. En el reportaje de televisión se pudieron ver hechos especialmente repugnantes, entre los que podría destacarse como un importante número de aficionados atraviesan varias veces a los animales con sus espadas hasta que uno de ellos acierta en la estocada, y, especialmente, cuando a un becerro le cortan las orejas y el rabo mientras

estaba vivo y coceando. Además, se significó que tan lamentable espectáculo fue presenciado por un considerable número de menores.

También parece haberse contrariado lo dispuesto en el art. 80 del RD 145/1996, precepto que prohíbe a los lidiadores ahondar el estoque que la res tenga colocado, apuntillarla antes de que caiga o hierla de cualquier otro modo para acelerar su muerte. En efecto, en el reportaje de Canal 47 Televisión se observa como un peñista empuja al suelo a un becerro con la espada clavada hasta que el animal cae de bruces.

Es cierto que no existe una definición legal del maltrato a los animales, lo que implica que estamos ante un concepto jurídico indeterminado, cuya concreción ha de hacerse casuísticamente al caso concreto. Sin embargo, el reportaje de televisión aportado por la entidad denunciante constituye una muestra patente de crueldad gratuita e injustificada con los becerros que debería ser evitada.

En este contexto, debe subrayarse que el Ministerio del Interior, a través de la Comisión Sectorial de Asuntos Taurinos, ha manifestado su sentir favorable a interpretar que la lidia de las reses por los aficionados, regulada en el art. 25, letra e) del Reglamento de Espectáculos Taurinos, no incluye la muerte a estoque de las mismas por no profesionales. Independientemente de la deseable reforma del precepto citado, en similares términos a la normativa vasca y navarra, para aclarar la prohibición de que la suerte de matar sea realizada por aficionados, se llegó en la citada Comisión Sectorial de Asuntos Taurinos a la siguiente

conclusión: “Parece, por tanto, claro que en las becerradas debe evitarse que la participación de aficionados en la lidia lleve al maltrato y sufrimiento injustificado de los animales, sin embargo la solución no radica tanto en la modificación de la regulación actual, como en el adecuado desarrollo de estos espectáculos taurinos”.

En conclusión, y en el ejercicio de la competencia en materia de espectáculos que atribuye a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial el art. 1, letra k), del Decreto 71/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, esta Institución consideró que esa Consejería (a través de las correspondientes delegaciones territoriales) estaba en disposición de incoar los expedientes sancionadores correspondientes a los responsables de espectáculos taurinos en los que se produjeran graves maltratos a los animales –algo que, como se ha podido demostrar en las becerradas desarrolladas en las fiestas patronales del año 2002, sucedió en la localidad soriana de El Burgo de Osma- y de utilizar los instrumentos de coordinación oportunos que garanticen que las diversas delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León observen los mismos criterios para la autorización y el desarrollo de las becerradas incluidas en el ámbito de aplicación del RD 145/1996, de 2 de febrero.

Por cuanto antecede, se adoptó la siguiente resolución:

*“1º) Que, caso de disponer de los instrumentos de prueba que demuestren la existencia de manifiesta crueldad con las reses, tal y*

*como ha ocurrido en las becerradas de las peñas de la localidad soriana de El Burgo de Osma celebradas en sus fiestas patronales de 2002, se desarrollen por esa Consejería cuantas actuaciones sean oportunas con el fin de incoar los expedientes sancionadores correspondientes a los responsables de los espectáculos taurinos.*

*2º) Que a la luz de la voluntad manifestada en la Comisión Sectorial de Asuntos Taurinos, se proceda por esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial a dictar las instrucciones precisas para garantizar que las autorizaciones de lidia de becerros no permitan el maltrato y el sufrimiento injustificado de los animales, algo que se concretaría en la prohibición de que simples aficionados puedan banderillar o estoquear a los becerros”.*

Tras la notificación de la resolución se recibió comunicación de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en la que se me indicaba que se había decidido aceptar la resolución. En efecto, se reconoció la plena aceptación de esta resolución, tanto en lo referente a desarrollar por parte de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial cuantas actuaciones sean oportunas con el fin de incoar expedientes sancionadores a los responsables de los espectáculos taurinos, cuando se dispongan de los instrumentos de prueba que demuestren la existencia de manifiesta crueldad con las reses, como en lo relativo al dictado de las instrucciones precisas que garanticen que las autorizaciones

de lidia de becerros no permitan el maltrato y el sufrimiento injustificado de los animales.

2.3.2.8. Criterios preferentes para el acceso a las guarderías de titularidad de la Junta de Castilla y León

En la queja **Q/1575/03** se manifestaba la disconformidad del autor de la queja con el baremo empleado para adjudicar las plazas de guardería subvencionadas por la Junta de Castilla y León. En opinión del interesado, la mayoría de los aspirantes obtiene los mismos puntos, lo que implica que los criterios de desempate establecidos por la Consejería de Educación van a ser los que realmente dictaminen el niño que va a acceder a las plazas disponibles.

Se afirmaba en el escrito de queja que “el criterio de desempate es según mi humilde criterio completamente arbitrario, ya que se da preferencia en todo caso a los hijos del personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León, y de los organismos autónomos dependientes de ésta”. Igualmente, se manifiesta no comprender por qué “los hijos de los empleados en la Administración Pública tienen mayores posibilidades de acceder a unas guarderías públicas financiadas con los impuestos de todos”.

Ante todo, había que destacar que el baremo para la adjudicación de plazas de guarderías infantiles dependientes de la Administración autonómica era plenamente conforme al ordenamiento jurídico, tanto en lo que se refería a los criterios prioritarios, como a los complementarios. En

este sentido, no cabía realizar reproche alguno a los criterios prioritarios de situación laboral de los padres o tutores, rentas anuales de la unidad familiar, proximidad al domicilio de cualquiera de los padres o tutores y existencia de hermanos matriculados en la misma escuela ni tampoco a los criterios complementarios de situación de familia numerosa o la condición reconocida de discapacitado físico, psíquico o sensorial de los padres o hermanos del alumno o, en su caso, del tutor.

Los criterios de desempate vienen establecidos en el RD 366/1997, de 14 de marzo, por el que se regula el Régimen de Elección de Centro Educativo y en la Orden Ministerial de 26 de marzo de 1997 que desarrolla el Real Decreto anteriormente citado.

El criterio objeto de controversia era, así pues, el primer criterio de desempate: “preferencia de los hijos del personal laboral incluido en el ámbito de aplicación del convenio colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de los organismos autónomos dependientes de ésta, en caso de empate con personas no vinculadas laboral, estatutaria o funcionarialmente con la Administración de la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con lo establecido en el art. 102.4 del citado convenio”.

Pues bien, este criterio, no enumerado como criterio de desempate en la normativa anteriormente citada, ha de considerarse directamente aplicable, en tanto en cuanto se deriva de la vigencia de un convenio colectivo que se convierte en norma de obligada aplicación para las partes

que lo suscribieron (la Administración de la Comunidad de Castilla y León y los legítimos representantes de los empleados públicos). Por ello, y a pesar de no contemplarse este criterio de desempate en la normativa educativa, esta Procuraduría considera que la preferencia para los empleados públicos es una consecuencia necesaria de la negociación colectiva en la Administración Pública, manifestada en el convenio colectivo vigente, el cual es de obligada aplicación en todo su articulado y, en concreto, en su art. 102.4 que señala que “en caso de empate /.../ serán preferentes para el ingreso en una guardería dependiente de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, los hijos de los trabajadores a los que afecta el presente convenio”.

En definitiva, nos encontramos con un criterio de desempate, ciertamente discutible desde el punto de vista del principio constitucional de igualdad, pero adaptado al ordenamiento jurídico.

El problema fundamental que surge respecto a la utilización de los criterios de desempate es, a la vista de los datos aportados por la Consejería de Educación, que unos criterios que deberían ser de aplicación con carácter extraordinario o excepcional, lo son en la práctica con relativa generalidad, en tanto en cuanto los criterios prioritarios y complementarios, al ser excesivamente generales, dan lugar a que existan muchos aspirantes empatados.

En este orden de cosas, siendo consciente de que el criterio de desempate basado en la pertenencia a la Administración autonómica se

ajusta a la legalidad vigente, esta Procuraduría estima que desde la Consejería de Educación se debería abordar una revisión de las baremaciones para evitar cantidades tan altas de solicitudes que deben ser posteriormente objeto de desempate, máxime cuando el criterio prioritario de desempate responde a una circunstancia más alejada del principio constitucional de justicia que los otros criterios de desempate prefijados (hermanos matriculados, proximidad domiciliaria, renta per cápita y, finalmente, sorteo público).

Todo lo expuesto nos lleva a la necesidad de articular medidas normativas tendentes a evitar que se produzca un número de empates tan elevado como los que se hacen constar en el informe remitido por la Consejería de Educación. Esta Institución es consciente de que determinadas situaciones objetivas dan lugar a valorar en pie de igualdad a solicitantes en condiciones desiguales (padres o tutores que trabajen ambos y padres o tutores, uno de ellos trabajando y el otro en situación de excedencia por cuidado de hijos y que tenga prevista su reincorporación al puesto de trabajo al inicio del curso escolar). Pero ello no debe ser impedimento alguno para precisar diferencias de baremación en algunos de los restantes criterios prioritarios establecidos en la actualidad.

En concreto, esta Procuraduría considera que la situación laboral o de desempleo de los padres está correctamente valorada y que es difícil establecer instrumentos para diferenciar la baremación actual. Algo similar ocurre con el criterio de proximidad al domicilio, en el cual, podría resultar

compleja una nueva delimitación de las zonas de influencia. Por el contrario, si el criterio prioritario de las rentas anuales contemplase más referencias que las tres actualmente previstas (rentas iguales o superiores al salario mínimo interprofesional, rentas comprendidas entre una y dos veces el salario mínimo interprofesional y rentas superiores al doble del salario mínimo interprofesional), se lograría, sin duda, una mayor diferenciación en las baremaciones, evitándose, en consecuencia, acudir a los criterios de desempate.

Se trataría de precisar en la mayor medida posible los criterios de baremación con el fin de evitar los elevados números de empates existentes. En este sentido, la fijación de más tramos de baremación en el apartado de rentas anuales de la unidad familiar sería una opción sencilla y de escasa dificultad objetiva y supone que cuantos más tramos de baremación de rentas se determinen, menos solicitudes empatadas existirán, por lo que en este caso ya no se tendría que acudir al criterio de desempate objeto de la reclamación.

En fin, se considera que los criterios de desempate, que deberían tener un carácter excepcional, se han convertido en criterio decisorio con carácter general. Con el fin de evitar la utilización de estos criterios de desempate, la solución pasa, en opinión de esta Procuraduría, por contemplar baremaciones más específicas que las vigentes en la fecha, tanto en los criterios prioritarios como en los complementarios. Dicha baremación específica debería pasar por los estudios, experiencias y

reflexiones que posea la Consejería de Educación, si bien a título de resolución, parece razonable fijar más tramos de baremación, como ya se dijo, en el apartado de rentas anuales de la unidad familiar, algo que evitará indudablemente un número de empates tan considerable como los existentes en la actualidad.

La resolución fue la siguiente:

*“Que en atención a los argumentos expuestos, y dado el elevado número de solicitudes que han tenido que ser objeto de desempate en cada provincia en la convocatoria de plazas en las Escuelas de Educación Infantil de titularidad de la Comunidad de Castilla y León, se proceda por esa Consejería de Educación a revisar el baremo de valoración de las solicitudes para próximas convocatorias, precisando en la mayor medida de lo posible los criterios prioritarios y complementarios definidos en el Anexo IV de la Orden EYC/369/2003, de 13 de marzo, con el fin de evitar que el recurso a los criterios de desempate se convierta en algo habitual. A título de mera resolución, esta Procuraduría considera que sería deseable contemplar más escalones de baremación en el criterio prioritario de rentas anuales, sin perjuicio de cuantas otras precisiones se puedan acordar por esa Consejería en los restantes criterios prioritarios y complementarios, con base en los estudios y reflexiones que eventualmente se pudieran realizar”.*

Según se indicó en la respuesta remitida por la Consejería de Educación, *“se considera acertada la propuesta que desde esa Procuraduría se hace de revisar el baremo de valoración de las solicitudes para próximas convocatorias. Por ello, además de la propuesta que se hace, referente a la inclusión de más escalones de baremación en el criterio prioritario de las rentas anuales, se está estudiando la posibilidad de no establecer una puntuación única a las solicitudes incluidas entre dos escalones, sino asignar puntuaciones con numeración decimal que sea proporcional a las rentas de la unidad familiar, con el fin de conseguir que los criterios prioritarios y complementarios sean determinantes con el mayor número de solicitudes, sin tener que llegar a aplicar los criterios de desempate”*.

En este sentido, la Consejería de Educación informó que *“hará llegar a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades dicha propuesta, ya que según se establece en la Orden FAM/102/2003, de 28 de agosto, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, la adjudicación de plazas para niños y niñas de cero a tres años en los centros de titularidad de la Administración de la Comunidad de Castilla y León es competencia de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades”*.

### 2.3.2.9. Horario de los funcionarios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León adscritos a los registros de las Delegaciones Territoriales

El objeto del expediente **Q/1246/03** se encontraba en la parte de horario fijo que debe desarrollarse por los empleados públicos, de conformidad con lo establecido en la Orden PAT/694/2003, de 22 de mayo, por la que se establecen los horarios especiales del personal que presta sus servicios en las oficinas y puntos de Información y Atención al Ciudadano.

En el escrito de queja se afirmaba que en la Orden no se indican los motivos o circunstancias que justifican la ampliación del tiempo fijo de obligada concurrencia, lo que es considerado como discriminatorio respecto al resto del personal incluido en el ámbito de aplicación del Decreto 134/2002, de 26 de diciembre, sobre jornada y horario del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Asimismo, se declara que la Oficina Departamental de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial tiene las mismas circunstancias o situaciones que las del resto de oficinas incluidas en la Orden PAT/694/2003, por lo que no se comprende el régimen de excepcionalidad contemplado en la Disposición Adicional de la Orden para tal Oficina Departamental.

Finalmente, se estimaba “excesivo el número de horas correspondientes a las jornadas de los sábados (8,30 horas a 14,30 horas),

puesto que en esas jornadas el horario de atención al público sigue manteniéndose entre las 9 y las 14 horas, y en esos días la afluencia y atención al público disminuye de forma considerable respecto a los restantes días laborables”.

Admitida la queja a trámite, y solicitada la información que se estimó necesaria para poder adoptar una posición sobre el fondo del asunto, a la vista del informe elaborado por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, nos encontramos en disposición de dictar la oportuna resolución al respecto.

En la contestación remitida por la Consejería se da respuesta al requerimiento de información efectuado por esta Procuraduría, a excepción de alguna cuestión puntual, tal y como se expondrá a lo largo de este trabajo.

Desde un primer momento se puso de manifiesto que la normativa objeto de la reclamación era plenamente legítima desde un punto de vista formal. En efecto, en la Exposición de Motivos de la Orden PAT/694/2003 se hace mención explícita al traslado de la norma a las organizaciones sindicales presentes en la Mesa General de Negociación, por lo que cabe presumir que se dio cumplimiento a lo dispuesto por el art. 13.1 del Decreto 134/2002, de 26 de diciembre, precepto en el que se dispone que se podrán establecer horarios especiales por el Consejero de Presidencia y Administración Territorial, previo informe de las organizaciones sindicales presentes en las mesas de negociación que correspondan, a propuesta de la

Consejería correspondiente, y precedida del informe de la Delegación Territorial respectiva cuando de trate de servicios periféricos.

Por otra parte, también se significó que la disposición normativa aprobada por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial fue adoptada en virtud de la denominada potestad autoorganizatoria de la Administración, que implica que va a ser la propia Administración la que decide la manera de determinar la organización y funcionamiento de sus estructuras administrativas con la finalidad de satisfacer de la mejor manera posible las funciones que tiene encomendadas. Por ello, hay que suponer que las medidas contempladas en la Orden obedecen a la loable voluntad de lograr un mejor servicio a los ciudadanos.

Ahora bien, reconociendo que la Administración autonómica, desde un punto de vista formal, ha dictado una normativa tendente al logro efectivo del principio de eficacia administrativa en la prestación de los servicios públicos, en general, y en la prestación de los servicios en las oficinas y puntos de Información y Atención al Ciudadano, en particular, esta Procuraduría considera que existen determinados aspectos puntuales de la Orden que podrían ser objeto de reconsideración por esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial, a la vista de la información remitida y en atención a los argumentos que a continuación se desarrollan.

La primera cuestión a tratar es la relativa a la motivación de la Orden. En relación a este aspecto, el autor de la queja consideraba que ni se hacía mención ni se indicaban las circunstancias por las que, de

conformidad con lo dispuesto en el art. 2 de la Orden, se ampliaba el tiempo fijo de jornada de obligada concurrencia de 8,30 a 14,30 horas de lunes a viernes, así como de 16,30 horas a 18,30 horas las tardes a la semana que correspondan, de lunes a jueves, y de 8,30 horas a 14,30 horas los sábados que igualmente correspondan.

La motivación, como ya se ha expuesto en otras resoluciones de esta Procuraduría remitidas a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se concibe (STS de 25 de junio de 1999 y 15 de julio de 1999) como “clave para el logro de la seguridad jurídica que debe imperar tanto a priori como a posteriori en las relaciones entre Administración y administrados”. En el caso concreto de la Orden que ha dado lugar a la queja, la motivación parece ser, según reconoce la Exposición de Motivos de la Orden, el establecimiento de un horario especial para el personal adscrito a las oficinas y puntos de Información al Ciudadano que garantice, no sólo la prestación de las funciones de registro y atención al ciudadano en el horario de funcionamiento previsto en el Decreto 2/2003, sino la eficacia en el funcionamiento del servicio público.

Examinado dicho argumento, no se puede decir que la Orden carezca de motivación en los términos del art. 54 LRJPAC, pero sí cabe señalar que si la ampliación del horario fijo a los funcionarios que presten servicios de registro y atención al ciudadano tiene como parámetro de referencia una genérica eficacia en el funcionamiento del servicio público, no cabe entender como dicho horario fijo no se extiende a otros sectores de

la Administración, en tanto en cuanto toda la Administración en su integridad, independientemente de su ámbito sectorial, tiene como principio fundamental y básico de actuación el logro de dicha eficacia.

Esta motivación genérica resulta en mi opinión un tanto incompleta, fundamentalmente desde dos puntos de vista: en primer lugar, el del horario fijo que debe realizarse de lunes a viernes en contraposición con los sábados y, en segundo lugar, la diferencia existente entre el personal de la Oficina Departamental de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y el resto del personal afectado por la Orden.

Desde el primer punto de vista, y si se quiere atender, como se dice en la Exposición de Motivos de la Orden, a la eficacia en el funcionamiento del servicio público, no parece existir motivo aparente que justifique que la jornada fija en horario matinal sea exactamente la misma de lunes a viernes que los sábados, cuando la carga de trabajo de los sábados, como se hace constar en las estadísticas remitidas por esa Consejería, es ínfima en comparación con los datos de los restantes días de la semana en todas y cada una de las delegaciones territoriales. A la vista de esos datos, esta Procuraduría compartió la opinión del autor de la queja de que el horario de los sábados era excesivo y que la eficacia del servicio público quedaría garantizada con la asistencia en el horario de atención al público de 9 a 14 horas.

Por lo que se refiere a la segunda perspectiva aludida, esto es, el trato diferente otorgado al personal que presta sus servicios en la Oficina

Departamental de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, se llegó a la conclusión de que, en principio, no existía motivo alguno para que los empleados públicos adscritos a esa Oficina Departamental tuviesen un régimen horario más flexible que el resto de empleados públicos afectados por la Orden.

En este sentido, el Decreto 2/2003, de 2 de enero, regula en sus arts. 29 y 30 las oficinas generales de Información y Atención al Ciudadano y las oficinas departamentales de Información y Atención al Ciudadano, respectivamente, como unidades administrativas que prestan atención al ciudadano en el ámbito de las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León y de las respectivas Consejerías de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, realizando en ambos casos (arts. 29.2 y 30.4) las funciones descritas en el art. 3 del Decreto, el cual contempla que la función de atención al ciudadano comprenderá las funciones de recibimiento y orientación, información administrativa, recepción y registro de documentos y admisión de resoluciones y quejas.

Teniendo en cuenta que la Orden PAT/694/2003 no explicita los motivos por los que se otorga un trato distinto a la Oficina Departamental de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, y que la Consejería de Presidencia y Administración Territorial tampoco expone los motivos por los que se ha adoptado esa determinación, a pesar de ser requerida su valoración en la petición de información que le hice llegar, estimamos que no había razón aparente que justificase el trato favorable

recibido por la Oficina dependiente de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, cuando las funciones que desempeña son exactamente las mismas que las de las restantes oficinas y puntos de Información y Atención al Ciudadano afectados por la precitada Orden.

Incluso desde un criterio estrictamente estadístico, es difícil justificar el trato preferencial concedido a la Oficina Departamental de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en tanto en cuanto los datos referentes al año 2003 de registro de entrada y de salida, tanto en sábados como en los restantes días de la semana, demuestran que el volumen de trabajo de esta Oficina Departamental es superior al de algunas oficinas generales de Información y Atención al Ciudadano dependientes de las delegaciones territoriales. Y por ello, consideré que los genéricos argumentos expuestos en el primer apartado del informe remitido por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial no justificaban el trato favorable a efectos de flexibilidad de jornada que, reiteraba, recibían los funcionarios adscritos a la Oficina Departamental dependiente de esa Consejería.

Quizás, el principio de eficacia administrativa podría ser una referencia adecuada para justificar la parte de jornada fija de obligada concurrencia del personal que presta sus servicios en las oficinas y puntos de Información y Atención al Ciudadano de 8,30 horas a 14,30 horas de lunes a sábado, pero esta decisión, aparte de no tener su correlato en la jornada de tarde, -en la cual el horario de asistencia fija se corresponde con

el de atención al público-, podría aplicarse, con esa amplísima fundamentación basada en el principio de eficacia, a cualquier otro tipo de servicio prestado por la Administración autonómica.

Por citar algún ejemplo, en los servicios territoriales de Hacienda se produce un muy importante volumen de atención al público, a los efectos de información, gestión y liquidación de tributos y en los servicios territoriales de Fomento en materia de vivienda, y, sin embargo, no se impone a ningún empleado público adscrito a esos servicios un horario fijo de asistencia distinto que el determinado, con carácter general, para los empleados públicos de 9 a 14 horas de lunes a viernes.

Otro ejemplo podrían ser los breves periodos de presentación de instancias de becas, matrículas o solicitudes de participación en las actividades de verano destinadas a la juventud en las unidades competentes dependientes de la Consejería de Educación o de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. En dichos periodos, de breve duración temporal, como es bien sabido, se producen largas colas de interesados y, sin embargo, no se impone a los funcionarios que tienen que prestar información una asistencia fija superior a la habitual de 9 a 14 horas.

Desde otra perspectiva, parecía deducirse, a la vista de los datos aportados por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, que la prestación del servicio estaba bien vista por los ciudadanos, pues solamente constaban siete reclamaciones (dos de ellas de la misma persona) recibidas en el buzón virtual de resoluciones de la Junta de

Castilla y León en Internet sobre el funcionamiento de los servicios de información y registro en el año 2003, todas curiosamente referidas a la Delegación Territorial de Valladolid, y cuyo objeto excedía de esta resolución.

Aunque no se ha remitido información sobre los datos obrantes en los libros de reclamaciones de las respectivas delegaciones territoriales, parece que la impresión general de los ciudadanos sobre las oficinas y puntos de Información al Ciudadano es cuando menos aceptable, por lo que la ampliación del horario fijo de estos funcionarios con la finalidad de lograr una mayor eficacia en la prestación del servicio, en mi opinión, resulta innecesaria, y menos aún si se pone en comparación dicha medida con el volumen de trabajo de los sábados y con el trato dispensado a la Oficina Departamental de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

Una vez razonados los motivos por los que estimo que el horario fijo de asistencia impuesto a los funcionarios que prestan servicios en las oficinas y puntos de Información y Atención al Ciudadano debería ser objeto de reconsideración, otro problema que se planteó era el seguimiento del cumplimiento del horario realizado por las distintas delegaciones territoriales y secretarías generales.

Como se citaba en el informe remitido por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, el seguimiento y control de la jornada de los funcionarios afectados por la Orden es competencia de las

delegaciones territoriales, a través de la Secretaría Territorial, y de las secretarías generales de las distintas Consejerías, siguiendo la legislación vigente que en materia de horarios rige en la Administración de la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, teniendo presente que la exigencia del cumplimiento del horario puede ser más o menos rígida dependiendo de la Delegación Territorial o Consejería en la que esté ubicada la Oficina o Punto de Información y Atención al Ciudadano, consideré que sería aconsejable que la Consejería de Presidencia y Administración Territorial dictase una Instrucción con el fin de que el seguimiento de la jornada de los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Orden PAT/694/2003, de 22 de mayo, se realizara con criterios uniformes en la totalidad de oficinas y puntos de Información y Atención al Ciudadano. De este modo, se daría satisfacción al principio de coordinación, reconocido expresamente en el art. 31.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, como uno de los principios de funcionamiento de la Administración.

En conclusión, esta Procuraduría consideró que la Orden objeto de la reclamación atendía, sin duda, a las exigencias de carácter formal, pero que, sin embargo, en atención a la información remitida por esa Consejería, contenía aspectos de fondo (concretamente, la determinación del horario fijo de asistencia) que podrían ser reconsiderados en valoración conjunta con los representantes legales de los empleados públicos.

Como se ha intentado razonar a lo largo de esta resolución, el horario fijo de asistencia parece excesivo, al menos para los sábados, dada la escasa carga de trabajo de estos días, según se demuestra con las estadísticas remitidas, y, por otra parte, no se alcanza a comprender la diferencia de trato que se otorga a la Oficina Departamental de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial frente al resto de oficinas y puntos de Información y Atención al Ciudadano incluidos en el ámbito de aplicación de la Orden.

Reconociendo, como no puede ser de otra manera, la potestad autoorganizatoria de la Administración para adoptar las decisiones que estime pertinentes con el fin de asegurar el mejor desarrollo de las atribuciones que tiene conferidas, consideré que el establecimiento de un horario fijo de asistencia para los funcionarios afectados por la Orden, superior al establecido con carácter general, requeriría de una motivación que, a mi entender, resultaba insuficiente en los términos expresados en la Exposición de Motivos de la Orden.

En fin, esta Institución estimó que la jornada fija de obligada concurrencia debería ser objeto de nuevas reflexiones, pues la especialidad horaria de las oficinas de Información y Atención al Ciudadano viene ya justificada por el art. 33 del Decreto 2/2003, de 2 de enero, precepto que establece un horario de atención al público en jornada de tarde y sábados por la mañana, sin que parezca necesario modificar el horario fijo de asistencia de los funcionarios públicos establecido de 9 a 14 horas.

Las propuestas planteadas fueron las siguientes:

*“1.- Que en atención a los argumentos expuestos a lo largo de esta resolución se proceda a reconsiderar, previa negociación con los representantes de los empleados públicos, la parte de jornada fija de obligada concurrencia del personal incluido en el ámbito de aplicación de la Orden PAT/694/2003, de 22 de mayo, por la que se establecen los horarios especiales del personal que presta sus servicios en las oficinas y puntos de Información y Atención al Ciudadano. Se considera que los principales puntos de reflexión deberían ser el trato distinto otorgado, sin motivo aparente, a la Oficina Departamental de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en la Disposición Adicional de la Orden y la determinación del horario fijo de los sábados, en atención a la escasa carga de trabajo de este día, conforme a las estadísticas facilitadas del año 2003.*

*2.- Que con el fin de garantizar una interpretación uniforme de la Orden y lograr que las distintas delegaciones territoriales y secretarías generales realicen un seguimiento con idénticos criterios de la jornada realizada por los empleados públicos incluidos en el ámbito de aplicación de la Orden PAT/694/2003, de 22 de mayo, se dicte una Instrucción al efecto por esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial para así dar satisfacción al principio de coordinación administrativa reconocido*

*en el art. 31.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”.*

Hasta la fecha no se ha recibido contestación alguna de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial respecto a las propuestas planteadas.

2.3.2.10. Regulación normativa de los establecimientos de peluquería y estética

En la queja que dio lugar al expediente **Q/1967/03** se solicitaba que la Administración autonómica procediera a abordar “la regulación normativa de la apertura de establecimientos de peluquería y estética para dar cumplimiento a las Directivas 64/427/CEE, 64/429/CEE y 82/489/CEE, teniendo por objeto establecer medidas para facilitar la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios en todo el territorio de la Unión Europea, respetando los principios de libertad de empresa y libre ejercicio de la actividad, previstos en las mencionadas directivas”.

Respecto a esta petición, debe indicarse que si bien la regulación normativa de los establecimientos de peluquería y estética podría resultar, en opinión de esta Procuraduría, una opción deseable, tal y como posteriormente se expondrá, la argumentación aludida por el interesado no resulta del todo correcta. En efecto, como advierte la Consejería de Economía y Empleo, las directivas anteriormente aludidas han sido interpretadas erróneamente por el autor de la queja, ya que, teniendo en cuenta el objetivo genérico de establecer medidas que faciliten la libertad

de establecimiento y la libre prestación de servicios en el territorio de la Unión Europea, tales directivas tratan la actividad de peluquería “de igual manera que cualquier otra actividad de servicios, respecto de la apertura de un establecimiento y del inicio de su actividad, a salvo de lo exigido por las normativas sectoriales para el inicio de cualquier tipo de actividad”.

Sin embargo, como considera el interesado desde el punto de vista de la realidad existente, el sector de la peluquería y la estética en España, en general, y en Castilla y León, en particular, ha experimentado un fuerte crecimiento y un incremento relevante en el volumen de puestos de trabajo del sector, tanto directos como indirectos, lo que ha dado lugar a una serie de problemas que impiden un completo desarrollo de su potencial.

Dentro de estos problemas se alude a los siguientes:

- La deficiente formación de los profesionales que se incorporan al mercado de trabajo.

- El elevado grado de intrusismo y la economía sumergida que sufre el sector.

- La competencia desleal de las denominadas “Academias” y “Centros de Perfeccionamiento” que, en opinión del autor de la queja, no son otra cosa que peluquerías encubiertas sin costes sociales ni fiscales.

- La propia indefinición de la Administración al no situar al sector de la peluquería dentro de alguno de los sectores de actividad económica, como industria, servicios, etc.

Debe recordarse que el RD 390/1992, de 15 de abril, de Libertad de Establecimiento y Libre Prestación de Actividades Artesanales, aplicable, entre otras, a la actividad de peluquería, otorga la competencia para certificar el ejercicio de las actividades en España y para autorizar el ejercicio a los nacionales de los demás países miembros de la Comunidad Europea al órgano competente de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Según se indica en la Exposición de Motivos del Decreto 204/1999, de 2 de julio, de la Xunta de Galicia, por el que se regulan los requisitos mínimos exigibles para la apertura de establecimientos de peluquería y estética, el ejercicio de la actividad de peluquería y estética tiene una doble vertiente que sería conveniente regular. Por un lado, la exigencia de un nivel de cualificación en los profesionales que ejercen las actividades de peluquería y estética, impidiendo el ejercicio de la profesión a personas que carezcan de la experiencia profesional o titulación necesaria y evitando el intrusismo profesional. Por otro lado, se requiere garantizar la protección de los consumidores y usuarios, preocupación manifestada en el art. 51 CE y, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, en la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, de Consumidores y Usuarios de Castilla y León.

Pues bien, van a ser estas dos circunstancias, más allá de las disposiciones genéricas de las directivas comunitarias señaladas por el autor de la queja, las que hacen aconsejable la regulación normativa de los establecimientos de peluquería y estética.

La competencia de nuestra Comunidad Autónoma para la aprobación de la normativa solicitada por el autor de la queja se deriva del citado RD 390/1992, de 15 de abril, y del art. 34.1.4ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, el cual reconoce que la Comunidad de Castilla y León dispone de competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado, en materia de defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y con la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado y con las bases y la coordinación general de la Sanidad, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1, números 11, 13 y 16 de la Constitución.

Así pues, la Comunidad de Castilla y León está facultada para regular los requisitos mínimos que deben reunir los profesionales de peluquería y estética para su establecimiento y el ejercicio de la profesión, así como para contemplar las medidas que sean pertinentes para la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.

Quizás fuese deseable que la aprobación de una normativa como la reclamada fuese objeto de una regulación de carácter estatal para evitar diferencias que limitasen el libre ejercicio de la actividad entre comunidades autónomas, pero lo cierto es que las comunidades autónomas disponen de competencia para aprobar la normativa requerida, fundamentalmente en lo concerniente a la defensa de consumidores y usuarios. Y, en este sentido, debe destacarse que la Comunidad pionera en

la aprobación de normativa autonómica reguladora de establecimientos de peluquería y estética fue la Comunidad Autónoma de Galicia en 1999 y que en la actualidad la Comunidad de Baleares ha aprobado un Proyecto de Decreto para apertura de establecimientos de peluquería, estética y asesoría de imagen personal, el cual ha sido objeto de información pública (Boletín Oficial de las Islas Baleares de 6 de mayo de 2003).

En el caso de que se considere pertinente por esa Consejería iniciar las labores conducentes a la aprobación de la normativa reguladora de los establecimientos de peluquería y estética, estimo que la misma debería incluir unos contenidos mínimos. Dentro de estos contenidos tendentes a garantizar, como se viene reiterando, la defensa de los consumidores y usuarios, deberían figurar la obtención del carné profesional como documento que habilita al trabajador para ejercer la actividad de peluquería o cosmética y que acredita su aptitud profesional, la enumeración de los requisitos para la apertura de establecimientos, la referencia explícita a la libertad de establecimiento y la alusión a la información que tiene derecho a recibir el usuario.

Todo ello me lleva a concluir que nada impide que la Administración autonómica pueda dictar una normativa como la pretendida por el autor de la queja, algo que resultaría, en mi opinión, sumamente positivo, a la vista del importante número de ciudadanos afectados y ante la necesidad de garantizar la seguridad de los consumidores y usuarios.

Por otro lado, el interesado aludía a la necesidad del reconocimiento de la actividad de peluquería como oficio artesano, mediante su inclusión en el Repertorio de Oficios Artesanos de Castilla y León, con unos carnés profesionales y certificados de empresa.

En lo concerniente a esta pretensión, la misma viene atribuida a la Consejería de Economía y Empleo, a través de la Dirección General de Comercio, la cual tiene en estudio la inclusión de una nueva modalidad de artesanía, que sería la Artesanía de Servicios. No obstante, caso de ser atendida la pretensión inserta en el escrito de queja, debe subrayarse que la inscripción sería, en todo caso, voluntaria y, por consiguiente, se podría seguir ejerciendo la actividad sin tal inscripción con lo que no se variaría en nada la situación denunciada por el autor de la queja.

En definitiva, se requirió a la Consejería de Sanidad:

*“Que a la vista de los argumentos expuestos en la presente resolución, se valore por esa Consejería de Sanidad la posibilidad de iniciar los trabajos conducentes a la aprobación de una normativa que regule la apertura de los establecimientos de peluquería y estética con la finalidad principal de garantizar los derechos de los consumidores y usuarios de la Comunidad de Castilla y León a través de la capacitación profesional de los titulares y empleados de dichos establecimientos”.*

En la fecha de cierre no se ha recibido contestación de la Consejería de Sanidad respecto a la resolución indicada.

### 2.3.2.11. Personas represaliadas como consecuencia de la Guerra Civil

Con el ánimo de constituir el cauce para la manifestación del reconocimiento de la Comunidad de Castilla y León a las personas que se vieron privadas de su libertad personal por defender la libertad y los valores democráticos, en aquella ignominiosa época que fue la guerra y posguerra civil españolas, fueron convocadas, en su día, por la Junta de Castilla y León, unas ayudas económicas que perseguían aquella finalidad.

La aplicación de tales ayudas dio lugar ya en anteriores años a la formulación de resoluciones por parte de esta Procuraduría, de las que se puede obtener cumplido conocimiento a través de anteriores informes anuales.

Pues bien, en el año 2003, se ha procedido a la aprobación del Decreto 115/2003, de 2 de octubre, regulador de las prestaciones a personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, norma que ha sustituido al Decreto 171/2001, de 14 de junio, por el que se regulaban con anterioridad este tipo de ayudas.

Las principales novedades de esta nueva convocatoria, son, entre otras, el establecimiento de un plazo abierto para la presentación de solicitudes, la supresión de un período mínimo de tres meses de privación de libertad como requisito para poder solicitar la prestación o la eliminación de la referencia a la Dirección General de Instituciones

Penitenciarias como único organismo público con capacidad para acreditar a estos efectos la privación de libertad.

Esta Procuraduría procedió a informar del contenido de esta nueva convocatoria a los autores de diferentes expedientes de queja relacionados con este tipo de ayudas. Así ocurrió en los expedientes de queja **Q/114/03**, **Q/1583/03** y **Q/1611/03**.

Asimismo, a pesar de lo reciente de la aprobación y publicación de la norma citada, esta Procuraduría ya ha tenido la oportunidad de proponer a la Administración autonómica la modificación de la misma, en orden a la ampliación de su ámbito de aplicación.

En efecto, en el expediente de queja **Q/1711/02** se planteaba la disconformidad con el tiempo de permanencia en prisión de un ciudadano, considerado por la Gerencia de Servicios Sociales, en la resolución adoptada en relación con la solicitud de ayuda presentada por el autor de la queja, al amparo de lo dispuesto en el Decreto 171/2001, de 14 de junio antes citado.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Gerencia de Servicios Sociales, organismo que procedió a informar, entre otros, de los siguientes aspectos relacionados con la cuestión controvertida planteada.

*“... Esta Gerencia de Servicios Sociales, vista la solicitud y examinada la documentación que acompañaba y dado que concurrían en el interesado las condiciones necesarias para ser beneficiario de la prestación, dictó resolución por la que se reconocía el derecho a la prestación a favor de la esposa del causante, por un tiempo de 13 meses y diecinueve días de permanencia acreditada en prisión.*

*La interesada interpuso en tiempo y forma recurso de alzada contra la resolución anteriormente dictada, por considerar que el tiempo de permanencia en prisión era mayor, en concreto de tres años, ocho meses y ocho días. Resuelto el recurso de alzada, este tiene carácter desestimatorio.*

*(...)*

*El art. 6 del Decreto 171/2001, de 14 de junio por el que se regulan las prestaciones a personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía contempla como documentación a aportar, y que necesariamente ha de acompañar a la solicitud, la certificación del tiempo efectivo en prisión y en el caso que nos ocupa, esta es emitida por la Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia, Direcció General de Serveis Penitenciaris i de Rehabilitació, Centre Penitenciari de Lleida. En dicho documento se certifica que el causante ingresó en ese centro el día 9 de septiembre de 1939, y fue puesto en prisión atenuada el*

*día 28 de octubre de 1940, fechas que han sido tomadas para efectuar el calculo de la prestación por entender que es el tiempo efectivamente cumplido por las causas previstas en la Ley 46/1977. (...)*”.

Al informe transcrito se adjuntó copia del expediente administrativo al que había dado lugar la solicitud de ayuda en cuestión.

A la vista de la información obtenida, esta Procuraduría estimó oportuno formular una resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, con base en la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

En primer lugar, en relación con la cuestión singular que había dado lugar a la queja, procedía señalar que el art. 3 a) del Decreto 171/2001, de 14 de junio ya citado, preveía expresamente que podrían ser beneficiarios de las prestaciones aquellas personas “que hubieran sufrido privación de libertad en establecimientos penitenciarios durante un período mínimo de tres meses, como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía”, así como los familiares de los anteriores identificados en la letra b) del mismo artículo.

En cualquier caso, resultaba evidente que el precepto indicado vinculaba el nacimiento del derecho a la prestación a la estancia efectiva de una persona en un centro penitenciario, no contemplando otras posibles medidas restrictivas de la libertad de las personas.

Aplicando el precepto indicado, la Gerencia de Servicios Sociales había considerado como tiempo efectivo de prisión del causante de la ayuda el de 13 meses y diecinueve días. El citado período temporal se había computado a la vista, de un lado, del documento emitido por la Dirección General de Servicios Penitenciarios y de Rehabilitación del Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, y, de otro, del firmado por el Capitán Instructor del Batallón de Cazadores de Montaña Arapiles nº 3. De ambos documentos se desprendía que el interesado había ingresado en prisión el 21 de septiembre de 1939 y había sido puesto en libertad atenuada el día 28 de octubre de 1940 y, por tanto, que su tiempo de estancia efectiva en prisión había sido el reconocido en la resolución de la Gerencia de Servicios Sociales.

Si bien es verdad que el último de los documentos indicado expresaba también que el causante de la ayuda había sufrido la medida de prisión atenuada durante un período temporal de dos años siete meses y un día, considerando el tenor literal de la norma autonómica que determinaba los supuesto indemnizables, no constituía una irregularidad que, a los efectos de determinar la cuantía de la prestación, se hubiera tenido en cuenta únicamente el tiempo de prisión efectiva acreditada y no aquél en el que se había sufrido la medida de prisión atenuada.

Así lo había entendido también, en un caso análogo al planteado en la queja, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en una Sentencia de 4 de abril de 1997 y el Tribunal Constitucional en su Sentencia 281/2000, de

27 de noviembre, que había desestimado el amparo solicitado frente a la anterior resolución judicial indicada. Aunque en el caso planteado en aquella ocasión resultaba aplicable la Disposición adicional decimoctava de Ley 4/1990, de 29 de junio, la utilización en aquella norma de la misma terminología que en el Decreto autonómico (privación de libertad en establecimientos autonómicos), permitía afirmar que el criterio mantenido por las resoluciones judiciales indicadas apoyaba también la corrección jurídica de lo que había sido decidido, en su día, por la Gerencia de Servicios Sociales, en relación con la ayuda solicitada por el autor de la queja.

Ahora bien, la regularidad de la decisión que había sido adoptada por la Gerencia de Servicios Sociales en el caso planteado en la queja, por cumplir lo dispuesto en la norma reguladora de las prestaciones citadas, no era óbice para considerar una posible mejora de esta última, en cuanto a los supuestos contemplados como susceptibles de generar derecho a la indemnización.

En este sentido, cabía señalar que el término “privación de libertad en establecimientos penitenciarios” utilizado por el Decreto 171/2001, de 14 de junio, había sido modificado en el nuevo Decreto 115/2003, de 2 de octubre, regulador de las prestaciones a personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, que sustituye al anterior, considerándose que pueden ser beneficiarios de las prestaciones

quienes “hayan sufrido privación de libertad en cualquier establecimiento penitenciario o disciplinario y campos de concentración”.

En cualquier caso, la norma reguladora de las prestaciones que nos ocupan en Castilla y León continuaba excluyendo tácitamente de su ámbito de aplicación, y por tanto no consideraba indemnizables, otras medidas restrictivas de la libertad personal sufridas como consecuencia de la defensa de unas determinadas ideas políticas en la época de la guerra y posguerra civil españolas. Entre tales medidas se puede incluir la de prisión atenuada durante dos años siete meses y un día sufrida por el causante de la ayuda que había dado lugar a la queja.

La prisión atenuada, que se encuentra prevista aún en el segundo párrafo del art. 505 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y que está desarrollada en cuanto a su contenido en la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar, en las fechas en las cuales fue sufrida por el antes citado se encontraba contemplada en la Ley de 10 de septiembre de 1931. A través de la citada norma legal se había procedido a incorporar a la Ley de enjuiciamiento criminal los arts. 472 y 473 del Código de Justicia Militar. En concreto, el art. 473 disponía “la atenuación de la prisión preventiva consistirá: en el arresto, en el propio domicilio, con la vigilancia que se considere necesaria”.

Pues bien, con ocasión de la tramitación del expediente de queja en cuestión, se había observado que tanto el Decreto 171/2001, de 14 de junio, como el actualmente vigente 115/2003, de 2 de octubre, contemplaban

como supuesto indemnizable exclusivamente la medida restrictiva de la libertad de las personas sufrida por motivos políticos o ideológicos consistente en la prisión, excluyendo, en consecuencia, de su ámbito de aplicación otras medidas restrictivas de la libertad personal que eran aplicadas por los mismos motivos en la época de la guerra y posguerra civil españolas, como la pena de prisión atenuada que ha sido explicada.

Esta circunstancia había motivado que en el supuesto planteado en la queja, la viuda del causante no hubiera sido indemnizada por el período de tiempo en el cual el antes citado había estado sufriendo la pena de prisión atenuada.

Pues bien, la propia finalidad de una norma como la comentada, que no es otra que proporcionar un reconocimiento social y humano a aquéllos que sufrieron restricciones en su libertad personal por defender en su momento determinadas opciones políticas e ideológicas, debía ser tenida en cuenta a la hora de delimitar los supuestos que debían ser considerados como indemnizables.

En efecto, compensar económicamente a aquéllos que sufrieron represión y reclusión por causa de su defensa de la libertad y de los valores democráticos, constituye una oportunidad histórica de hacer justicia con las personas que se vieron privadas, en alguna forma, de su libertad personal por motivos ideológicos, cualesquiera que fueran éstos. Aún cuando una indemnización económica en ningún caso puede reparar aquello que se perdió con motivo de la restricción de su libertad, reparar la exclusión

resultante de la aplicación de las Leyes estatales anteriores contribuye a garantizar, de un lado, el reconocimiento de aquéllos que sufrieron especialmente épocas de conflicto nacional, afortunadamente pasadas, y, de otro, a continuar el camino de la completa restañadura de las heridas que, inevitablemente, aquellos tiempos difíciles dejaron en la sociedad española.

Esta singular finalidad y naturaleza de estas prestaciones aconseja ampliar el abanico de supuestos en los cuales sea conveniente proceder a compensar económicamente a los afectados por restricciones de su libertad personal o de la de sus familiares más cercanos, no restringiendo éstos al supuesto exclusivo de la prisión.

En este sentido había actuado ya la Comunidad Autónoma de Canarias, donde se había procedido a la aprobación de la Ley 9/2002, de 21 de octubre, de Indemnizaciones a las Personas Excluidas de los Beneficios establecidos en la Disposición Adicional Decimoctava de los Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios de 1990 y 1992. El art. 2.2 de esta norma legal incluye dentro de los beneficiarios de la ayuda en cuestión no sólo a aquellos que hubieran sufrido privación de libertad de forma efectiva, sino también a aquellos que hubieran sufrido retenciones policiales, prisión atenuada, detenciones gubernativas y libertad provisional, indicando el período y el lugar donde se permaneció.

En otras palabras, con la aplicación de la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias citada, el período temporal de dos años, siete meses

y un día, en el cual el causante de la ayuda que había dado lugar a la queja había sufrido prisión, hubiera sido indemnizable.

Esta Procuraduría consideró, en consecuencia que, a la vista de la especial finalidad y naturaleza de las ayudas en cuestión que ha sido comentada, resultaba conveniente incluir dentro de los supuestos que merecen ser compensados económicamente en este ámbito, además de la prisión efectiva, otras medidas restrictivas de la libertad personal y, en especial, la prisión atenuada.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, esta Procuraduría procedió a formular una resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en los siguientes términos:

*“Iniciar las actuaciones oportunas para proceder a la modificación del art. 3 del Decreto 115/2003, de 2 de octubre, regulador de las prestaciones a personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1997, de 15 de octubre, de Amnistía, incluyendo dentro de los supuestos generadores de tales prestaciones otras medidas de restricción de la libertad personal sufridas por actos de intencionalidad política y, en concreto, contemplando como indemnizables los períodos de tiempo en los que se haya sufrido la medida de prisión atenuada cuando estos se acrediten debidamente y se cumplan el resto de los requisitos previstos en el Decreto para causar derecho a la prestación”.*

Como contestación a la resolución formulada, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades puso de manifiesto a esta Procuraduría que no veía oportuno llevar a cabo la modificación indicada, y ello con base, fundamentalmente, en dos argumentos: necesidad de establecer limitaciones a los supuestos indemnizables y dificultades para acreditar en el correspondiente expediente administrativo la concurrencia de los mismos.

Compartía esta Procuraduría, con carácter general, los dos argumentos esgrimidos por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades para rechazar la resolución formulada. Sin embargo, se consideró que tales argumentos no eran aplicables a la concreta medida propuesta en aquélla, que no era otra que la inclusión de la prisión atenuada como supuesto generador de las prestaciones incluidas en el Decreto 115/2003, de 2 de octubre. En consecuencia, se procedió a poner en conocimiento de la Administración autonómica las siguientes consideraciones al respecto.

El primero de los argumentos que había sido expuesto para fundamentar el rechazo de la resolución formulada, como se ha indicado, era la necesidad de establecer un límite a las situaciones de injusticia que dieron lugar a una indemnización económica, en el ámbito de las consecuencias negativas sufridas por las personas en la época de la guerra y posguerra civil españolas. En este sentido, parecía lógico que el citado límite se encontrara fijado por las penas previstas en el ordenamiento

jurídico para reprimir la comisión de delitos y faltas, penas entre las que se encontraba incluida, y lo está todavía en la actualidad, la prisión atenuada.

Por su parte, el segundo argumento expuesto relacionado con las dificultades probatorias, tampoco parecía predicable en el supuesto de la prisión atenuada. La consideración de esta medida como una pena regulada legalmente, hace que la imposición de la misma conste en una resolución judicial y que su cumplimiento pueda acreditarse de la misma forma que en el caso de la pena de prisión. Valga como ejemplo el propio caso que había sido planteado en la queja, donde quedaba perfectamente acreditada la imposición de la pena a través de la correspondiente sentencia judicial, y su cumplimiento a través de la correspondiente liquidación del tiempo de condena sufrido por el interesado, en la que constaba tanto el tiempo de permanencia en un centro penitenciario, como el tiempo que había permanecido en prisión atenuada.

A lo anterior se podía añadir que, sin duda, resulta mucho más fácil probar el período de tiempo en el que una persona sufrió la pena de prisión atenuada, que la permanencia de días en un establecimiento penitenciario o disciplinario, que en aquella época podía perfectamente ser de carácter provisional, o en un campo de concentración, sin mediar resolución judicial condenatoria, supuesto éste sí incluido dentro del ámbito de aplicación del Decreto 115/2003, de 2 de octubre.

En conclusión, aún cuando esta Procuraduría compartía los criterios generales que habían llevado a la Consejería citada a rechazar la resolución

formulada, los mismos, no sólo no resultaban aplicables a la concreta medida propuesta en aquélla, sino que incluso avalaban su adopción por las razones expuestas.

Comunicado el resultado de las actuaciones llevadas a cabo al autor de la queja, se procedió al archivo de esta última.

En definitiva, un año más esta Procuraduría ha continuado velando, dentro de su propio ámbito competencial, porque ese merecido homenaje a todos aquellos que sufrieron privación de derechos tan fundamentales, como la libertad o la vida, se lleve a cabo adecuadamente en el marco de un consenso generalizado entre todos los actores de la vida política y social.

Probablemente, en sucesivos informes procederá hacer referencia a otras problemáticas planteadas en relación con la aplicación del Decreto regulador de las ayudas comentadas o de otras medidas dirigidas a garantizar el reconocimiento de aquellas personas que, en aquella triste página de la historia de España, vieron sacrificados sus derechos por la defensa de una ideología y de unos principios.

#### 2.3.2.12. Reconocimiento de Entidades Locales Menores

El expediente de queja **Q/972/02** se refería a la petición de constitución de los barrios de Burgueta y San Martín de Galvarín como entidades locales menores del Ayuntamiento de Condado de Treviño y, más concretamente, al informe desfavorable emitido por el Pleno de la Diputación Provincial de Burgos sobre tal constitución.

Admitida la queja a trámite, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, remitió a esta Institución dos informes sobre la cuestión que dio lugar a la reclamación. En el primer informe se decía que *“no consta en esta Consejería de Presidencia y Administración Territorial solicitud alguna del Ayuntamiento de Condado de Treviño, relativa a la constitución de Burgueta y San Martín de Galvarín como entidades locales menores de dicho municipio”*. No obstante, se aclaraba que *“al estar el procedimiento de constitución de entidades locales menores sujeto al cumplimiento de una serie de trámites, siendo el último de ellos la resolución definitiva del procedimiento por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, resulta posible que aún cuando no conste petición expresa ante la Dirección General de Administración Territorial de esta Consejería, de constitución de entidades locales menores en el término municipal de Condado de Treviño, existan procedimientos iniciados y en trámite dirigidos a tal fin”*. En este primer informe, también se hacía mención a la voluntad de desarrollar el articulado de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, y al respeto al papel de las diputaciones provinciales en los procesos relacionados con entidades locales, sin perjuicio del mantenimiento de contactos a fin de unificar los criterios a aplicar en cuestiones como la que dio lugar a la reclamación.

En el segundo informe remitido por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se hace referencia a una serie de cuestiones puntuales que se abordarán a lo largo de esta resolución. Entre dichas

cuestiones, puede destacarse la relativa al estado de tramitación de los expedientes de constitución de las entidades locales menores de Burgueta y San Martín de Galvarín, afirmándose que no se ha dictado resolución por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma sobre los mismos, dado que los expedientes citados están incompletos. Y, por otro lado, se vuelve a insistir en la idea de que el desarrollo reglamentario del art. 52.2. letra d), de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, es uno de los proyectos prioritarios para la nueva legislatura.

El régimen jurídico de aplicación al caso se encuentra en los arts. 52 y ss. de la Ley de Régimen Local de Castilla y León y, supletoriamente, en los arts. 42 y ss del RD 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, los cuales fijan un régimen para la constitución de las entidades locales menores.

Los requisitos necesarios exigidos por la legislación autonómica están enumerados en el art. 52.2 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León. Tales requisitos, a pesar de no tener un contenido preciso (en especial, el contar con un territorio y recursos que garanticen el cumplimiento de los fines para los que se cree), podrían ser ponderados de alguna manera. Donde se plantea el gran problema es en la determinación del número de habitantes y de la distancia del núcleo principal que deban poseer los núcleos de población para su reconocimiento como entidades locales menores, parámetros objetivos que

servirán, sin duda, como elementos relevantes de la decisión que se adopte en los respectivos procedimientos. Y fue en este preciso punto donde se detuvo nuestro estudio, valorando si el informe desfavorable emitido por la Diputación Provincial de Burgos respecto a la constitución como entidades locales menores de las localidades de Burgueta y San Martín de Galvarín se adaptó a la legalidad vigente.

Como se señaló anteriormente, además de los requisitos establecidos en la Ley de Régimen Local de Castilla y León, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 42 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, por lo que afecta al procedimiento para la constitución de las entidades locales menores. En este sentido, la impresión de esta Procuraduría, atendiendo a la documentación obrante en el expediente, fue que se habían seguido los pasos previstos en dicho precepto (petición escrita de la mayoría de los vecinos, información pública vecinal, informe del Ayuntamiento sobre la petición y reclamaciones habidas), a excepción de la resolución definitiva por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. A ello, habría de añadirse la audiencia de la Diputación Provincial interesada, contemplada en el art. 52.2.e) de la Ley Autonómica, que dio lugar a la emisión del pertinente informe el día 8 de marzo de 2001.

Por consiguiente, y partiendo de que, en principio, se han seguido hasta la fecha los cauces procedimentales adecuados, este estudio se centró en las cuestiones de fondo, es decir, en valorar si las solicitudes de

constitución como entidades locales menores de los núcleos de población de Burgueta y San Martín de Galvarín cumplían los criterios indicados en el art. 52.2 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León.

En el Pleno de la Diputación Provincial de Burgos, en sesión ordinaria celebrada el 8 de marzo de 2001, se adoptó el Acuerdo de informar desfavorablemente la constitución de Burgueta y San Martín de Galvarín como entidades locales menores del Municipio de Condado de Treviño, por no concurrir los requisitos exigidos por la Ley de Régimen Local de Castilla y León en sus apartados b) y c), esto es, por no contar con un territorio y con recursos que garanticen el cumplimiento de los fines para los que se quiere crear la Entidad Local Menor y por la presunta inexistencia de bienes, derechos e intereses peculiares y propios de los vecinos del núcleo, distintos de los comunes al municipio que puedan justificar la constitución. Ahora bien, al examinar en profundidad el informe desfavorable adoptado por el Pleno de la Diputación Provincial de Burgos, se observa claramente, en opinión de esta Procuraduría, que el sentido de ese informe no se basa en los criterios que se acaban de señalar, sino más bien en la escasa población de las localidades solicitantes (Burgueta, seis habitantes y San Martín de Galvarín, cinco).

Por lo que se refiere al criterio poblacional y de distancia al núcleo principal, debe subrayarse que la ausencia de desarrollo reglamentario, transcurridos más de cinco años desde la aprobación de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, hace inviable la denegación de las solicitudes de

constitución de entidades locales menores única y exclusivamente por este motivo. Es cierto que la Comunidad de Castilla y León se ha convertido, como manifiesta la Exposición de Motivos de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, en un extenso territorio en el que sobreviven minúsculos núcleos de población, la mayoría de ellos incapaces de autogobernar sus propios intereses por carecer de medios materiales y humanos. Y de ello se puede llegar a la conclusión de que la creación de nuevas entidades locales menores debería tener el doble objetivo de que esas nuevas entidades puedan gestionar sus intereses peculiares y de producir una descentralización de la administración municipal, objetivo que estará condicionado a la existencia de una voluntad de autoadministración manifestada a través de la pertinente solicitud y a un sustrato material mínimo, manifestado a través de la posesión de unos recursos propios.

Sin embargo, una cosa es que esta Procuraduría considere correcto el razonamiento de la Diputación Provincial de Burgos, en los términos de oportunidad descritos en la Exposición de Motivos de una norma con rango legal, y otra muy distinta es que se pueda aceptar que se informe desfavorablemente una petición de constitución de una Entidad Local Menor en términos de estricta legalidad, máxime cuando, según informa la propia Consejería de Presidencia y Administración Territorial, *“de los datos obrantes en estas dependencias, referidos a 1 de enero de 1998 y que están en fase de revisión, se desprende que 13 entidades locales menores de la provincia de Burgos tienen menos de seis habitantes”*. Ello supone

que la reflexión del informe de la Diputación Provincial de Burgos referida a Burgueta y San Martín de Galvarín de que *“una población de seis y cinco residentes no constituye un sustrato poblacional que garantice una autoadministración racional, objetivo de la constitución”*, es difícilmente asumible, reitero, en términos de legalidad, dada la laguna normativa existente.

Ante lo expuesto, la solución sin duda más aconsejable sería que definitivamente se aprobara la normativa reglamentaria de desarrollo del art. 52.2.d) de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, determinando el número mínimo de habitantes y la distancia del núcleo principal que deben poseer los núcleos poblacionales que deseen constituirse como entidades locales menores. Tales criterios objetivos evitarían problemáticas como la suscitada en la presente reclamación y, a la vez, darían cumplimiento a la filosofía de la regulación del régimen local de nuestra Comunidad Autónoma, contemplada en la Exposición de Motivos de la Ley 1/1998, de 4 de junio.

En definitiva, mientras no se desarrolle reglamentariamente el citado precepto legal, no quedará otra solución que acudir a los restantes requisitos exigidos en el art. 52 de la Ley y comprobar si los solicitantes satisfacen lo dispuesto en dicho precepto.

Desde este punto de vista, han diferido radicalmente las valoraciones de la Diputación Provincial de Burgos y del Ayuntamiento de Condado de Treviño respecto a lo dispuesto en las letras b) y c) del art.

52.2 de la Ley 1/1998. En efecto, la Diputación Provincial de Burgos ha informado desfavorablemente las solicitudes de Burgueta y San Martín de Galvarín para su constitución como entidades locales menores, por no concurrir los requisitos exigidos en las citadas letras; realizando un único razonamiento en el que se indica que si bien los residentes en los núcleos firmantes de la petición hacen mención de la existencia de recursos suficientes para la atención de los servicios y competencias de la entidad, ni se acredita dicha existencia ni se cuantifican los citados recursos. En ningún momento se hace reflexión alguna sobre el requisito de la letra c) (existencia de bienes, derechos o intereses peculiares y propios de los vecinos del núcleo distintos a los comunes al municipio que puedan justificar la constitución) y el resto de argumentos se limitan a la filosofía restrictiva de la creación de nuevas entidades locales, en atención a lo expresado en la Exposición de Motivos de la Ley de Régimen Local de Castilla y León.

Por el contrario, el Ayuntamiento de Condado de Treviño estima que las alcaldías de barrio que demandan la constitución de juntas administrativas cumplen esos requisitos, toda vez que las mismas están separadas territorialmente, al abarcar el municipio de Condado de Treviño una superficie superior a 220 km<sup>2</sup> y, asimismo, considera que las localidades solicitantes cuentan con ingresos propios “generados por los arrendamientos de fincas, los aprovechamientos de pastos y de montes, aprovechamientos de leñas, los cotos de caza, las tasas de luz y de agua, y

teniendo un patrimonio propio e independiente, constituido tanto por bienes muebles como inmuebles”.

Vista la contradicción existente entre los argumentos de la Diputación Provincial de Burgos y los del Ayuntamiento de Condado de Treviño, la mejor solución sería determinar los criterios objetivos de población mínima y distancia del núcleo principal. Sin embargo, mientras no se apruebe la normativa que determine estos criterios, la Administración autonómica estará obligada a adoptar la pertinente resolución, en atención a los requisitos exigidos en las letras b) y c) del art. 52.2 de la Ley, debiendo acordar todos los instrumentos probatorios que se estimen necesarios para lograr el mayor acierto posible en la decisión, lo que, indudablemente, evitará cualquier indicio de arbitrariedad en la decisión de la Administración autonómica.

Es importante destacar, como informó la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, que desde el 1 de enero de 2001 hasta la fecha del informe no se había dictado resolución alguna denegando la constitución como Entidad Local Menor de un núcleo de población, y que los siete núcleos de población autorizados tenían 274, 62, 17, 122, 87, 92 y 60 habitantes, respectivamente. Estos datos deben ponerse en relación con la existencia de trece entidades locales menores en la provincia de Burgos cuya población es inferior a seis habitantes.

A partir de estas referencias, se hizo una obligada alusión al derecho constitucional de igualdad como parámetro básico que debe

regular la resolución del Consejo de Gobierno y la propuesta de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, teniendo en cuenta los antecedentes conocidos; en particular, la existencia en la provincia de Burgos de trece entidades menores con población inferior a los núcleos de población de Burgueta y San Martín de Galvarín.

La STC 119/2002, de 20 de mayo, considera que el art. 14 CE contiene en su primer inciso una cláusula general de igualdad de todos los españoles ante la Ley, habiendo sido configurado este principio general de igualdad por una reiterada doctrina constitucional, como un derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual, que obliga y limita a los poderes públicos a respetarlo y que exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas y que, para introducir diferencias entre ellos, tenga que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, y cuyas consecuencias no resulten, en todo caso, desproporcionadas. Lo que prohíbe el principio de igualdad son, en suma, las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados.

Esta reflexión, trasladada al asunto que nos viene ocupando, implica que mientras no exista desarrollo reglamentario del art. 52.2.d) de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, el tratamiento que se debe

otorgar a los núcleos de población de Burgueta y San Martín de Galvarín debe ser el mismo que el de las trece localidades de la provincia de Burgos con población inferior a seis habitantes que tienen la condición de entidades locales menores, siempre y cuando se acredite debidamente el cumplimiento de los requisitos establecidos en las letras b) y c) del art. 52.2 de la citada Ley.

Sentadas las líneas básicas de esta resolución, únicamente quedaría hacer mención a la obligación del Consejo de Gobierno de resolver las solicitudes de constitución como entidades locales menores presentadas por los núcleos de población de Burgueta y San Martín de Galvarín, en el plazo de seis meses desde su iniciación, a propuesta de esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en cumplimiento de lo establecido en el art. 55 de la Ley de Régimen Local.

En torno a esta cuestión, debe tenerse en cuenta, como se hace constar por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, que los expedientes de constitución de las citadas entidades locales menores están incompletos, motivo por el cual habrá de procederse a su subsanación. Es significativo también el hecho, corroborado por la propia Consejería, de que desde el 1 de enero de 2001 no se ha dictado resolución alguna denegando la constitución como Entidad Local Menor de un núcleo de población.

Recientemente se ha publicado en el *BOCYL* nº 100, de 28 de mayo de 2003, el Acuerdo 71/2003, de 22 de mayo, de la Junta de Castilla y

León, por el que se autoriza la constitución de la Entidad Local Menor de Paradinas en el término municipal de Santa María la Real de Nieva (Segovia). En este caso, el procedimiento ha seguido los mismos pasos que los núcleos de población de Burgueta y San Martín de Galvarín, a excepción del informe de la Diputación Provincial de Segovia, el cual, en este caso, fue favorable a la constitución de la Entidad Local Menor. Si bien existen algunas diferencias con el supuesto que se está enjuiciando (Paradinas fue municipio en el pasado con una extensión de 15,67 kilómetros cuadrados), por lo que se refiere a la determinación del patrimonio y de los derechos de esta nueva Entidad Local Menor, la declaración contenida en el Acuerdo es extraordinariamente genérica. Así, la Entidad Local Menor de Paradinas, en la fecha que se autorizó su constitución, carecía de patrimonio, estando pendiente de aceptar el compromiso de traspaso patrimonial del Ayuntamiento de Santa María La Real de Nieva, e igualmente, sus derechos estaban definidos de una manera ambigua en la estipulación quinta del mencionado Acuerdo. Finalmente, el Acuerdo de la Junta de Castilla y León en ningún momento hace referencia a la población de la Entidad Local Menor cuya constitución se autoriza.

En conclusión, la falta de desarrollo normativo del art. 52.2.d) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, no puede implicar la denegación de la constitución como Entidad Local Menor de los núcleos de población interesados, en tanto en cuanto éstos cumplan los requisitos establecidos en las restantes letras del citado art. 52.

Debe reconocerse que, aparentemente, una población de seis residentes no constituye un sustrato que garantice la administración racional objetivo de la constitución de la Entidad Local Menor y que la creación de las entidades locales menores debe relacionarse de forma concluyente con la prestación de servicios de su competencia en niveles que garanticen una satisfacción de las necesidades de sus habitantes. No obstante, y mientras no se produzca el desarrollo normativo tantas veces aludido, el Ayuntamiento de Condado de Treviño debe conocer la concreción y cuantificación de los criterios que se van a tener en consideración para valorar las solicitudes de constitución de entidades locales menores. Y, en definitiva, la valoración por esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial de los criterios establecidos en las letras b) y c) del art. 52 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León se va a configurar como elemento fundamental para garantizar que la Administración autonómica actúa de manera ajustada a derecho.

Las peticiones contenidas en la resolución del Procurador del Común fueron éstas:

*“1.- Que habiendo transcurrido más de cinco años desde la entrada en vigor de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, se proceda a desarrollar normativamente el art. 52.2.d) de dicho texto legal, en lo relativo al número mínimo de habitantes y a la distancia del núcleo principal que deben tener los*

*núcleos de población que deseen constituirse como entidades locales menores.*

*2.- Que en tanto no se produzca el desarrollo normativo aludido, se dicten las instrucciones correspondientes a las diputaciones provinciales con la finalidad de que se concreten de manera uniforme los criterios utilizados para informar las solicitudes de constitución de entidades locales menores.*

*3.- Que, una vez completado el expediente, y ante la inexistencia en la actualidad del necesario desarrollo normativo del precitado art. 52.2.d), se proceda a resolver la solicitud de constitución como entidades locales menores de Burgueta y San Martín de Galvarín, atendiendo fundamentalmente al cumplimiento de los requisitos establecidos en las letras b) y c) del citado precepto, esto es, el contar con un territorio y recursos que garanticen el cumplimiento de los fines para los que se crean, y la existencia de bienes, derechos o intereses peculiares y propios de los vecinos del núcleo, distintos de los comunes al municipio, que puedan justificar su constitución. En este sentido, estudiada la doctrina constitucional del derecho de igualdad contemplado en el art. 14 CE, y teniendo en cuenta que en la provincia de Burgos existen trece entidades locales menores con menos de seis habitantes, se requiere que se proceda a reconocer la constitución de tales entidades, siempre y cuando se acredite debidamente el cumplimiento del resto de los*

*requisitos enumerados en el art. 52.2 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, para lo cual esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial debería proceder a realizar cuantas actuaciones de investigación fuesen necesarias”.*

Respecto a la citada resolución, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial remitió un escrito en el que se realizaron las siguientes consideraciones:

Primera. Por lo que se refiere al desarrollo reglamentario de la Ley 1/1998, de 4 de julio, de Régimen Local de Castilla y León, se informa que *“el proceso de desarrollo reglamentario de la Ley se ha enmarcado dentro del proceso denominado “Pacto Local”, que implica actuaciones diversas, tanto de desarrollo reglamentario, como relativas a la distribución de competencias o a la cooperación económica y, por tanto, está sujeta a las necesarias negociaciones con los representantes de las entidades locales de Castilla y León, y con los partidos políticos presentes en las Cortes de Castilla y León. De acuerdo con ello, el Reglamento que desarrolle las previsiones de la Ley de Régimen Local de Castilla y León en materia de entidades locales se aprobará, con ese carácter de consensuado, de acuerdo con el desarrollo del pacto y el orden de prioridades que se marque en la negociación”.*

Segunda. En lo concerniente a la conveniencia de dictar instrucciones a las diputaciones provinciales a los efectos de unificar criterios, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial

considera que *“difícilmente se podría dictar una circular para unificar criterios, cuando la realidad de la estructura de los municipios y asentamientos de población en Castilla y León son muy diferentes”*. Asimismo, se estima que *“unas instrucciones a las diputaciones provinciales podrían hipotecar el desarrollo reglamentario en este punto, condicionando el diálogo con las entidades locales dentro del proceso del Pacto Local”*.

Tercera. Finalmente, en cuanto a la Resolución de los expedientes de constitución como entidades locales menores de los núcleos de Burgueta y San Martín de Galvarín, se informa que *“con fecha 26 de junio de 2003 se requirió al Ayuntamiento de Condado de Treviño para que completara los expedientes toda vez que no se ha remitido, entre otras cosas, la solicitud de los vecinos de cada uno de los núcleos ni el informe de la Diputación Provincial de Burgos del que trae causa esta queja, sin que hasta la fecha se haya remitido documentación alguna. Una vez que se complete la documentación, esencial para el expediente, se procederá a dictar las resoluciones que procedan teniendo en cuenta el cumplimiento de los requisitos legalmente previstos”*.

Finalmente, quiero dejar constancia en el presente Informe de que este Procurador del Común ha sido coautor de la traducción al ruso del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. La citada traducción se llevó a cabo en cumplimiento del encargo que se realizó, en su día, por el entonces Presidente del Senado, Juan José Lucas Jiménez. La misma finalizó el día 5

de marzo de 2004 y se remitió, con fecha 8 de marzo, al entonces Presidente del Senado.